

PM

2015:01

Förhandsutvärdering av förslag till **regionalfondsprogram**

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) 2014–2020

Tillväxtanalys har fått regeringens uppdrag att utföra en förhandsutvärdering av förslagen till regionalfondsprogram. Den här rapporten redogör för Tillväxtanalys bedömning och beskriver hur förhandsutvärderingen har genomförts.



Dnr: 2013/065
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Jan Cedervärn
Telefon: 010-447 44 50
E-post: jan.cedervarn@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys har fått regeringens uppdrag att utföra en förhandsutvärdering (ex ante-utvärdering) av förslag till operativa program för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Den här rapporten redogör för Tillväxtanalys bedömningar och beskriver hur förhandsutvärderingen har genomförts. Kapitel 1 till och med kapitel 13 av den här rapporten har oavkortat ingått i den rapport som tidigare har levererats till Regeringskansliet för att ingå i inlämnandet av de svenska programmen till EU-kommissionen. I den här rapporten har även kapitel 14 infogats, vilket innehåller en beskrivning av programskrivningsprocessen och de lärdomar som kan dras av denna.

Förhandsutvärderingen har utförts av Gustav Hansson (projektledare under perioden 2013-02-08 till 2014-07-04), Federica Calidoni, Jan Cedervärn, Torbjörn Danell, Johan Harvard, Anne Kolmodin, Jörgen Lithander, Peter Malmsten, Inger Normark och Wolfgang Pichler.

Östersund, januari 2015

Jan Cedervärn
Avdelningschef, Tillgänglighet och regional tillväxt
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Inledning	17
2 Uppdraget och dess genomförande	18
2.1 Tillväxtanalys uppdrag	18
2.2 Genomförandet	18
2.3 Samverkan	20
2.4 Förhandsutvärderingens mervärde	20
3 Förhandsutvärdering av uppföljningssystemet och den administrativa kapaciteten	22
3.1 Inledning	22
3.2 Uppföljning och administrativ kapacitet	22
3.3 Resultatindikatorerna	23
3.4 Tillväxtanalys bedömning	24
4 Bedömningsgrunder för förhandsutvärderingen av regionalfondsprogrammen	25
4.1 Ex ante-frågeställningar och deras bedömningsgrunder	25
4.1.1 Analysen	25
4.1.2 Insatsområden	26
4.1.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier	26
4.1.4 Val av indikatorer	27
4.1.5 Programlogik och röd tråd	27
4.1.6 Mervärde och komplementaritet	28
4.1.7 Målformuleringar	28
5 Förhandsutvärdering Övre Norrland	35
5.1 Inledning	35
5.2 Övergripande bedömning	35
5.3 Detaljerad bedömning	35
5.3.1 Analysen	35
5.3.2 Insatsområden	36
5.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier	38
5.3.4 Val av indikatorer	38
5.3.5 Programlogik och röd tråd	39
5.3.6 Målformuleringar	41
6 Förhandsutvärdering Mellersta Norrland	42
6.1 Inledning	42
6.2 Övergripande bedömning	42
6.3 Detaljerad bedömning	42
6.3.1 Analysen	42
6.3.2 Insatsområden	43
6.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier	44
6.3.4 Val av indikatorer	45
6.3.5 Programlogik och röd tråd	46
6.3.6 Målformuleringar	47
7 Förhandsutvärdering Norra Mellansverige	49
7.1 Inledning	49
7.2 Övergripande bedömning	49
7.3 Detaljerad bedömning	49
7.3.1 Analysen	49
7.3.2 Insatsområden	50
7.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier	50
7.3.4 Val av indikatorer	51
7.3.5 Programlogik och röd tråd	51
7.3.6 Målformuleringar	52
8 Förhandsutvärdering Östra Mellansverige	54

8.1	Inledning.....	54
8.2	Övergripande bedömning.....	54
8.3	Detaljerad bedömning	54
8.3.1	Analysen	54
8.3.2	Insatsområden	55
8.3.3	Hållbar tillväxt/horisontella kriterier.....	56
8.3.4	Val av indikatorer	56
8.3.5	Programlogik och röd tråd.....	57
8.3.6	Målformuleringar	57
9	Förhandsutvärdering Stockholm	59
9.1	Inledning.....	59
9.2	Övergripande bedömning.....	59
9.3	Detaljerad bedömning	59
9.3.1	Analysen	59
9.3.2	Insatsområden	60
9.3.3	Hållbar tillväxt/horisontella kriterier.....	60
9.3.4	Val av indikatorer	61
9.3.5	Programlogik och röd tråd.....	61
9.3.6	Målformuleringar	62
10	Förhandsutvärdering Västsverige	64
10.1	Inledning.....	64
10.2	Övergripande bedömning.....	64
10.3	Detaljerad bedömning	64
10.3.1	Analysen	64
10.3.2	Insatsområden	65
10.3.3	Hållbar tillväxt/horisontella kriterier.....	65
10.3.4	Val av indikatorer	66
10.3.5	Programlogik och röd tråd.....	67
10.3.6	Målformuleringar	68
11	Förhandsutvärdering Småland och öarna	70
11.1	Inledning.....	70
11.2	Övergripande bedömning.....	70
11.3	Detaljerad bedömning	70
11.3.1	Analysen	70
11.3.2	Insatsområden	71
11.3.3	Hållbar tillväxt/horisontella kriterier.....	71
11.3.4	Val av indikatorer	72
11.3.5	Programlogik och röd tråd.....	72
11.3.6	Målformuleringar	73
12	Förhandsutvärdering Skåne och Blekinge	75
12.1	Inledning.....	75
12.2	Övergripande bedömning.....	75
12.3	Detaljerad bedömning	75
12.3.1	Analysen	75
12.3.2	Insatsområden	76
12.3.3	Hållbar tillväxt/horisontella kriterier.....	78
12.3.4	Val av indikatorer	79
12.3.5	Programlogik och röd tråd.....	80
12.3.6	Målformuleringar	81
13	Förhandsutvärdering Nationellt program	83
13.1	Inledning.....	83
13.2	Övergripande bedömning.....	83
13.3	Detaljerad bedömning	83
13.3.1	Analysen	83
13.3.2	Insatsområden	84
13.3.3	Hållbar tillväxt/horisontella kriterier.....	85
13.3.4	Val av indikatorer	85
13.3.5	Programlogik och röd tråd.....	85
13.3.6	Mervärde och komplementaritet.....	86
13.3.7	Målformuleringar	86

14	Lärdomar från programskrivningsprocessen	89
14.1	Programskrivningsprocessen	89
14.2	Förutsättningar för fondsamverkan.....	90
14.3	Ex ante-utvärderingen	91
14.4	Förslag till förberedelser inför kommande programperioder	92
	Referenser.....	94

Sammanfattning

Tillväxtanalys uppdrag

Tillväxtanalys (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser) har fått regeringens uppdrag att utföra en förhandsutvärdering (ex ante-utvärdering) av förslag till operativa program för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Enligt struktur-fondsregelverket ska en förhandsutvärdering utföras för varje enskilt program. För Sverige, med totalt nio program (åtta regionala och ett nationellt), innebär detta nio förhandsutvärderingar.

Uppdraget att utföra en förhandsutvärdering består av två delar. Den första delen är att under programskrivningsprocessen ge synpunkter på programutkast till de som ansvarar för programframtagandet. Det övergripande syftet med detta arbete är att försöka förbättra kvalitén i programmen. Den andra delen av uppdraget är att utföra en slutlig bedömning av förslagna program.

Den här rapporten utgör rapportering av uppdraget och innehåller Tillväxtanalys bedömning av varje enskilt program, samt en beskrivning av hur uppdraget har genomförts. I den här sammanfattningen ges en sammanfattande bedömning av de nio regionalfondsprogrammen.

Uppdragets genomförande

En viktig del av förhandsutvärderingen är att ge synpunkter på utkast till program under skrivprocessen. Tillväxtanalys har gett synpunkter på sådana utkast vid tre tillfällen för de regionala programmen och vid två tillfällen för det nationella programmet. Tillväxtanalys har även i ett initialt skede besökt de som är ansvariga för programframtagandet i syfte att beskriva förhandsutvärderingens innehåll och för att initiera en dialog.

Tillväxtanalys har även, inom ramen för uppdraget, samverkat med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Tillväxtverket (förvaltande myndighet). Tillväxtanalys har även samverkat med de aktörer som har utfört förhandsutvärderingen av Europeiska socialfonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, samt de som utfört miljökonsekvensbedömningen.

Programskrivningsprocessen

En viktig förutsättning för programskrivandet är att viktiga dokument och riktlinjer finns tillgängliga, samt att det finns tid och resurser för analys, skrivprocess och politisk förankring. I programskrivningsprocessen har det dock funnits oklara riktlinjer, information har saknats, och det har varit ett pressat tidsschema. Det är Tillväxtanalys uppfattning att programmen hade varit mer genomarbetade i ett tidigare skede om förutsättningarna hade varit annorlunda.

Det pressade tidschemat har även påverkat Tillväxtanalys förhandsutvärdering i sådan mån att de programutkast som har granskats har varit ofullständiga. Tillväxtanalys har under programskrivningsprocessen inte kunnat ge synpunkter avseende målformuleringar eller (i flera fall) val av indikatorer.

Sammanfattande bedömning av de olika programmen

Programmen har bedömts utifrån olika frågeställningar fördelat på sex områden. Frågeställningarna är baserade på EU-kommissionens riktlinjer om ex ante-utvärdering samt Tillväxtanalys uppdragsbeskrivning (European Commission, 2013a, 2013b, Näringsdepartementet, 2013).

Bedömningen granskar huruvida programmen har beaktat förhandsutvärderingens frågeställningar i tillräcklig utsträckning. Att ett program bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning utesluter inte att det kan finnas förbättringsmöjligheter.

(a) Övergripande bedömning

Programmen bedöms överlag att ha beaktat de frågeställningar som förhandsutvärderingen har granskat. Valen av insatsområden är motiverade och i linje med EU-gemensamma mål samt land- och regionspecifika prioriteringar. Programmen bedöms överlag att ha en fungerande programlogik och en röd tråd från analys till val av insatsområden och aktiviteter. En del program bedöms dock behöva kompletteras avseende val av indikatorer och motivering av målvärden.

(b) Analysen

Analysen bedöms överlag att vara relevant, att vara baserad på tillförlitliga underlag och statistik, samt att bygga på erfarenheter från tidigare programperioder. Analysen har dock, i de flesta fall, förbättringsmöjligheter när det gäller att sammanfatta och tydliggöra programområdets utmaningar.

Tillväxtanalys anser att vikten av en bra regional analys borde lyftas och tydliggöras i programarbetet. Det faktum att programmen är tydligt styrda av EU-gemensamma mål samt land- och regionspecifika prioriteringar, gör att betydelsen och nyttan av analysen ibland kan ifrågasättas. Att analysen är förpassad till en bilaga och inte ingår i programmets huvudsakliga text, ger också en indikation av analysen status.

(c) Insatsområden

Valet av insatsområden bedöms överlag att vara i överensstämmelse med EU-gemensamma mål, landspecifika rekommendationer samt med de utmaningar som programområdena möter. Programmen pekar även ut områden för samverkan till andra EU-fonder och program.

(d) Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

De operationella programmen innehåller en gemensam skrivning angående de horisontella kriterierna. Dessa skrivningar innebär att de horisontella kriterierna i samtliga program kommer beaktas genom (i) urvalskriterierna, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av projektägare, samt (iv) genom uppföljning och utvärdering. Det här angreppssättet innebär att de horisontella kriterierna kommer att beaktas i genomförandet av programmen.

Samtliga program har även beaktat de horisontella kriterierna i designen av programmet (till exempel genom att analysen innehåller könsuppdelad statistik), samt i genomförandet av programmen.

(e) Målformuleringar

Tillväxtanalys bedömning är att målvärdena i en del program inte är realistiska, samt att en del målvärden måste motiveras ytterligare för att kunna anses som lämpliga och realistiska att uppnå. I de fall målvärdena kan anses realistiska, anses också milstolparna i resultatramen att vara realistiska.

(f) Val av indikatorer

De indikatorer som använts är antingen aktivitets- eller resultatindikatorer.

Aktivitetsindikatorerna väljs utifrån en lista med indikatorer som tillhandahålls av Tillväxtverket. Denna lista består främst av de EU-gemensamma indikatorerna (så kallade common indicators).

De operationella programmen innehåller val av aktivitetsindikatorer som (för det mesta) bedöms som relevanta, men ger ibland inte ger en tillräckligt bra representation av de aktiviteter som utförs. En del program bör även kompletteras med en eller flera indikatorer som följer upp det utfall som aktiviteterna avser att åstadkomma. Eftersom regionalfonden har ett tydligt syfte att bidra till ökad sysselsättning, bör detta även återspeglas i valet av aktivitets- och resultatindikatorer.

Resultatindikatorerna väljs även de utifrån en lista som tillhandahålls av Tillväxtverket. Användandet av resultatindikatorer är nytt för programperioden 2014–2020 och det är varje enskilt medlemslands ansvar att konstruera lämpliga resultatindikatorer. I Sverige har Tillväxtverket i dialog med programskrivarna konstruerat förslag på resultatindikatorer. Tillväxtanalys och andra myndigheter har utgjort referensgrupp för arbetet.

Det är Tillväxtanalys bedömning att användandet av resultatindikatorer i flera fall inte kommer att kunna användas som en indikation på om regionalfondens insatser har haft en effekt. Denna bedömning grundar sig inte på programmens val av indikatorer, utan på att resultatindikatorerna ska mäta förändringar för programområdet som helhet.

Givet dessa förutsättningar bedöms programmens val av resultatindikatorer överlag att vara relevanta och att ge en bra representation av de specifika målen. Kombinationen av valda aktivitets- och resultatindikatorer bedöms som logiska och att kunna bidra till att förtydliga programmens programlogik.

(g) Programlogik och röd tråd

Det är Tillväxtanalys bedömning att samtliga program har en fungerande programlogik. Programlogiken och den röda tråden från programområdenas utmaningar till insatsområden och valda aktiviteter, kan i flera fall dock förbättras genom att till exempel tydligare konkretisera programmens utmaningar eller att tydligare beskriva de aktiviteter som avses utföras. Att programmen är tydligt beskrivna avseende aktiviteter och mål, kommer i nästa steg att underlätta för projektägarna att arbeta med ett tydligt resultatfokus.

(h) Mervärde och komplementaritet (nationella programmet)

Användandet av ett nationellt regionalfondsprogram är nytt för programperioden 2014–2020. Det nationella programmet skiljer sig från de regionala programmen genom att det är verksamt på nationell nivå och därmed ska bidra till ett mervärde som inte går att skapa i de regionala programmen.

Det nationella programmet bedöms tillföra ett mervärde till de regionala programmen genom att utgöra ett processtöd, samt genom att utföra aktiviteter som inte kan eller bör avgränsas i ett regionalt perspektiv.

Förhandsutvärdering av uppföljningssystemet och den administrativa kapaciteten

Enligt riktlinjerna för förhandsutvärderingen ska även en bedömning av uppföljningssystemet och den administrativa kapaciteten utföras. För att utvärdera detta har Tillväxtverket (den myndighet som har ansvaret för dessa delar) ombetts att besvara ett frågeformulär. Frågeformuläret är baserat på EU-kommissionens guide om ex ante-utvärdering, samt tidigare erfarenheter om uppföljningssystemet (European Commission, 2013a, Tillväxtanalys, 2013 och Tillväxtverket, 2011).

Tillväxtverket har beskrivit att de har genomfört, och kommer att genomföra, flera förändringar i förhållande till föregående programperiod. Myndigheten har visat att de är medvetna om de problem och brister som har funnits i den föregående programperioden och att de planerar att arbeta med detta. Det är därmed Tillväxtanalys bedömning att Tillväxtverket har förmågan att på ett tillförlitligt sätt ansvara för administrationen och uppföljningssystemet under programperioden 2014–2020.

Det är Tillväxtanalys bedömning att användandet av resultatindikatorer i flera fall inte kommer att kunna användas som en indikation på om regionalfondens insatser har haft en effekt. Tillväxtanalys anser därmed att resultatindikatorerna bör användas med försiktighet och det är viktigt att se uppföljningen i ett system bestående av både aktivitets- och resultatindikatorer. Tillväxtanalys anser också att användbarheten av resultatindikatorerna bör utvärderas under kommande programperiod.

Summary

Growth Analysis (The Swedish Agency for Growth Policy Analysis) was commissioned by the Swedish government to make an ex ante evaluation of the operational programmes for the European Regional Development Fund (ERDF). According to the regulatory framework for the structural funds, an ex ante evaluation is to be made for each individual programme. With eight regional programmes and one national programme, this results in nine ex ante evaluations.

The ex ante evaluation consists of two parts. The first part is to provide comments on drafts of the programmes during the programme writing process to the authorities responsible for the preparation of the programmes. The overall aim of this part is to try to improve the quality of the programmes. The second part of the task is to make a final assessment of the operational programmes.

The present report constitutes Growth Analysis' report on the commission and contains the agency's assessment of each individual programme and a description of how the work was done. This summary summarises our assessment of the nine ERDF programmes.

The ex ante evaluation

An important part of the ex ante evaluation is to provide comments on draft programmes during the writing process. Growth Analysis has provided comments on these programmes on three occasions for the regional programmes and on two occasions for the national programme. Growth Analysis visited at an early stage all the authorities responsible for the preparation of the programmes to describe the content of the ex ante evaluation and to initiate a dialogue.

Within the framework of the task, Growth Analysis also interacted with the Government Offices of Sweden (Ministry of Enterprise, Energy and Communications) and the Swedish Agency for Economic and Regional Growth (the managing authority). Growth Analysis has also collaborated with the actors who made the ex ante evaluation of the European Social Fund (ESF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and those responsible for the Strategic Environmental Assessment (SEA).

The programme writing process

An important requirement for the programme writing process is that important documents and guidelines are available and that time and resources have been allocated for analysis, the writing process and establishing political support. The programme writing process, however, lacked clear guidelines, information was insufficient and the timetable was tight. The programmes would have been completed earlier if the conditions had been different.

The tight timetable also had an impact on Growth Analysis' ex ante evaluation to the extent that the draft programmes reviewed were incomplete. Growth Analysis was unable to provide comments regarding target values and (in many cases) the selection of indicators.

Summary of the ex ante evaluation

The programmes were evaluated on the basis of a series of questions divided into six areas. The questions are based on the European Commission's guidelines for ex ante evaluations

as well as Growth Analysis' mission statement (European Commission, 2013a, 2013b, the Ministry of Enterprise, Energy and Communications, 2013).

The assessment examines whether the programmes have taken into account the ex ante evaluation questions to a sufficient extent. This does not preclude the possibility of there being room for improvement.

(a) Overall assessment

The programmes are considered to have taken into account the questions that the ex ante evaluation examined. The selections of priority axes are justified and in line with both the EU's objectives and country- and region-specific priorities. Overall, the programmes are judged to have an adequate intervention logic and that there is an internal coherence from analysis to the selection of priority axes and supported actions. Some programmes, however, need to be supplemented with regard to the selection of indicators and target values.

(b) The analysis

The analysis of the programme areas is in general considered to be relevant and based on reliable data and statistics and experience from previous programme periods. In most cases, however, there is room for improvement when it comes to summarising and clarifying the challenges of the programme area.

The importance of the regional analysis ought to be emphasised and made clear in the work with the programmes. The fact that the programmes are explicitly directed by the EU's common objectives, as well as country and region specific priorities, implies that the importance and usefulness of the analysis can sometimes be questioned. Placing the analysis in an annex and not in the main text of a programme also gives an indication of the status of the analysis.

(c) Priority axes

The selection of priority axes is assessed to generally conform to the EU's common objectives, country specific recommendations and the challenges facing the programme areas. The programmes also point out the areas of cooperation with other EU structural funds and programmes.

(d) Sustainable growth/horizontal principles

The operational programmes contain common sections of text regarding the horizontal principles. These state that the horizontal principles in all programmes will be taken into account through (i) the selection criteria, (ii) support to project applicants, (iii) training of project participants, and (iv) monitoring and evaluation. This approach entails taking the horizontal principles into account in the implementation of the programmes.

All the programmes have also taken the horizontal principles into account in both the design of the programme (e.g. that the analysis includes gender statistics) and the implementation of the programmes.

(e) Target values and the performance framework

For some programmes the target values are not realistic, and some programmes need to more clearly justify their selection of target values in order for them to be considered realistic.

In the cases where the target values are considered realistic, the milestones in the performance framework are also considered realistic.

(f) Selection of indicators

The indicators used are either output or result indicators.

Output indicators are selected from a list of indicators provided by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth and consisting primarily of the EU's common indicators.

The operational programmes include selections of output indicators which for the most part are considered relevant, but they sometimes do not provide a sufficiently good representation of the intended actions to be supported. Some of the programmes ought also to be supplemented with one or more indicators that monitor the intended outcome of the measures. Since the ERDF has a clear aim to contribute to increased employment, this ought to be reflected in the selection of indicators.

Result indicators are selected from a list provided by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth. The use of result indicators is new for the 2014-2020 programme period and it is the responsibility of each individual member state to develop appropriate indicators. In Sweden, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth developed the result indicators in dialogue with those responsible for drawing up the programmes, in which Growth Analysis and a number of other authorities acted as the reference group.

Growth Analysis considers that in many cases the use of result indicators will not provide an indication of whether or not the supported actions have had any impact. This assessment is not based on the programmes' selections of indicators, but because the result indicators are to measure changes at the level of the programme area.

Disregarding this condition, the result indicators selected are in general considered to be relevant and to provide a good representation of the specific objectives. The combination of the selected output and result indicators is in general deemed to be logical and able to contribute to clarifying the programmes' intervention logic.

(g) Intervention logic and internal coherence

All programmes are assessed to have an adequate intervention logic. However, the intervention logic and the internal coherence could in many cases be improved by, for example, more clearly describing the programmes' challenges and the actions to be supported. Well described programmes in terms of the intervention logic and the internal coherence will subsequently make it easier for future project participants to focus on programme objectives.

(h) Added value and complementarity (the national programme)

The use of a national ERDF programme is new for the 2014-2020 programme period. The national programme differs from the regional programmes in that it operates at the national level and is thus intended to add value that is not possible to generate in the regional programmes.

The national programme is expected to add value to the work of the regional programmes by providing support and implementing measures that cannot or ought not to be limited to a regional perspective.

Ex ante evaluation of the monitoring system and administrative capacity

According to the guidelines for the ex ante evaluation, the monitoring system and administrative capacity are also to be assessed. The evaluation is based on a questionnaire sent to the managing authority (the Swedish Agency for Economic and Regional Growth). The questionnaire was based on the Commission's guidelines as well as past experience (European Commission, 2013a, Tillväxtanalys, 2013 and Tillväxtverket, 2011).

The managing authority is planning to, and has already, implement a number of changes compared to the previous programme period. The managing authority has showed that they are aware of the deficiencies experienced in the previous period and that they are planning to mitigate these. Therefore, it is the assessment of Growth Analysis that the managing authority has the capacity to be responsible for the administration and the monitoring system during the 2014–2020 programme period.

Growth Analysis assessment is that in many cases the use of result indicators will not be usable as an indication of whether or not the ERDF's efforts have had any impact. The result indicators should therefore be used with caution, and should only be used alongside the output indicators. Growth Analysis is therefore of the opinion that the result indicator system needs to be monitored and evaluated.

1 Inledning

Tillväxtanalys (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser) har fått regeringens uppdrag att genomföra en förhandsutvärdering (ex ante-utvärdering) av förslag till Sveriges operativa program för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) inom ramen för målet Investeringar i tillväxt och sysselsättning. I enlighet med strukturfondsregelverket ska en förhandsutvärdering utföras för varje operativt program, vilket för Sverige med totalt nio program (åtta regionala och ett nationellt) innebär nio utvärderingar. Förhandsutvärderingarna ska överlämnas till EU-kommissionen i samband med att förslagen till operativa program lämnas in. Den här rapporten redogör för Tillväxtanalys bedömning och beskriver hur förhandsutvärderingen har genomförts.

Uppdraget att utföra en förhandsbedömning består av två delar. Den första delen är att under programskrivningsprocessen ge synpunkter på programmen. Det övergripande syftet med detta arbete är att försöka förbättra kvalitén i de operativa programmen. Förhandsutvärderingen ska därmed ses som en av tre byggstenar som, tillsammans med uppdraget till regionerna och uppdraget till förvaltande myndighet, ska bidra till att skapa så bra och kvalitativa program som möjligt.

Den andra delen av uppdraget är att utföra en bedömning av förslag till operativa program. Bedömningen syftar till att utgöra ett stöd och en vägledning i den fortsatta beredningen av programmen.

Rapporten är disponerad enligt följande: Kapitel 2 beskriver uppdraget och dess genomförande. Kapitel 3 innehåller Tillväxtanalys bedömning av uppföljningssystemet och den administrativa kapaciteten. Kapitel 4 redogör för hur bedömningarna av programmen är utförd. De följande kapitlen (kapitel 5 till och med 13) innehåller Tillväxtanalys bedömning av varje enskilt operativt program. Bedömningen för varje program är skriven så att det inte är nödvändigt att ha läst övriga kapitel i rapporten. Texten utgår dock ifrån att läsaren har läst programförslagen. Rapporten avslutas med kapitel 14 som innehåller en beskrivning av några av de lärdomar som har uppkommit i programskrivningsprocessen. Rapporten innehåller även en sammanfattning vilken återfinns i början av rapporten.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Tillväxtanalys uppdrag

I enlighet med strukturfondsregelverket ska en förhandsutvärdering (även kallat förhandsbedömning eller ex ante-utvärdering) utföras för varje operativt program för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Regeringen har gett Tillväxtanalys i uppdrag att genomföra förhandsutvärderingen av de svenska regionalfondsprogrammen (Näringsdepartementet, 2013).

Uppdraget syftar i ett första steg till att förbättra kvalitén i de operativa programmen genom att granska dess förutsättningar att nå utsatta mål samt att granska om det finns en tydlig logik och en röd tråd i programmen. Denna del av uppdraget ska genomföras i dialog med de som är ansvariga för programframtagandet under tiden som programmen skrivs. Förhandsutvärderingen ska även, i steg två, ge en slutlig bedömning av förslag till operativa program, vilken ska lämnas in till EU-kommissionen samtidigt som programmen lämnas in.

Förhandsutvärderingens innehåll styrs av Tillväxtanalys uppdragsbeskrivning vilket i sin tur bygger på EU:s regelverk för programperioden 2014-2020 och EU:s instruktioner för förhandsutvärdering (Näringsdepartementet 2013, European Commission 2013a, 2013b). Dessa riktlinjer beskriver de aspekter som programmen bör granskas utifrån. Kapitel 4 innehåller en redogörelse av de frågeställningar som Tillväxtanalys har använt i sin granskning.

Tillväxtanalys uppdrag består även av att bedöma hur väl den administrativa kapaciteten har anpassats till förvaltningen av programmen, samt att granska uppföljningssystemets möjlighet att följa upp förväntade utfall och resultat. I uppdraget ingår även att samverka med ansvariga för förhandsutvärderingen av Socialfonden och Landsbygdsfonden, samt att ta hänsyn till det som kommer fram i den strategiska miljökonsekvensbedömningen.

Hur förhandsutvärderingen har genomförts beskrivs i avsnitt 2.2 nedan. Samverkan mellan Tillväxtanalys och övriga aktörer beskrivs i avsnitt 2.3. Tillväxtanalys uppdrag att granska uppföljningssystemet och den administrativa kapaciteten redovisas i kapitel 3. Förhandsutvärderingen av programmen redovisas i kapitel 5 till och med 13.

2.2 Genomförandet

En viktig aspekt av förhandsutvärderingen är att den syftar till att förbättra programmen under deras framtagning. Förhandsutvärderingen har därför utförts i en interaktiv process under tiden programmen har tagits fram. För att underlätta denna process har varje program tilldelats en kontaktperson vid Tillväxtanalys. Kontaktpersonen har varit programmets huvudsakliga motpart vid Tillväxtanalys och har även varit den som ansvarat för programmets förhandsutvärdering.

Den interaktiva processen med programskrivarna har bestått av tre delar:

- Information om utgångspunkter för förhandsutvärderingen
- Granskning av programutkast
- Generella synpunkter och rekommendationer

I ett första steg informerades programskrivarna om Tillväxtanalys uppdrag samt de frågeställningar som förhandsutvärderingen ämnade utgå ifrån. Detta gjordes med syftet att frågeställningarna skulle kunna vara till nytta i framtagandet av programmen och därmed även underlätta en stor del av Tillväxtanalys kommande arbetet.

Utifrån riktlinjerna för förhandsutvärderingen (Näringsdepartementet, 2013, European Commission, 2013a, 2013b) har Tillväxtanalys utformat en lista med frågeställningar som har utgjort utgångspunkt för arbetet. Denna lista har kommunicerats med programskrivarna och Näringsdepartementet i ett inledande skede och den har använts i avstämningarna och i den slutliga bedömningen av programmen. Listan med frågeställningar redovisas och diskuteras i kapitel 4.

Efter att ha presenterat hur förhandsutvärderingen kommer att gå tillväga, har utkast till program granskats vid olika tidpunkter. Eftersom beslutet att införa ett nationellt regionalfondsprogram kom senare än de övriga programmen så har granskningsprocessen för det nationella programmet och de övriga regionalfondsprogrammen sett olika ut. För de regionala programmen har granskningen av programutkast skett vid tre tillfällen:

- Avstämning 1: Inlämning av utkast till program skickades till Tillväxtanalys den 20 maj, synpunkter lämnades till programskrivarna den 3 juni.
- Avstämning 2: Inlämning av utkast till program skickades till Tillväxtanalys den 12 augusti, synpunkter lämnades till programskrivarna den 23 augusti.
- Avstämning 3: Inlämning av utkast till program skickades till Tillväxtanalys den 4 september, synpunkter lämnades till programskrivarna den 11 september.

Beslutat att införa ett nationellt program kom den 15 maj 2013, vilket innebar att förhandsutvärderingen av det nationella programmet inte hade möjlighet att följa samma tidsplan som de övriga programmen. Med det nationella programmet blev det två avstämningar:

- Avstämning 1: Inlämning av utkast till program skickades till Tillväxtanalys den 2 september, synpunkter skickades till Tillväxtverket den 10 september.
- Avstämning 2: Inlämning av utkast till program skickades till Tillväxtanalys den 18 september, synpunkter skickades till Tillväxtverket den 24 september.

Avstämningen för det nationella programmet använde sig av samma frågeställningar som för de övriga programmen, men med skillnaden att det nationella programmet även granskades efter om programtexten tydliggör det nationella programmets mervärde.

Vid samtliga avstämningar granskades hela programmet och analysbilagan, så långt det vid tillfället var färdiga. I de fall programutkast bestod av mindre förändringar, hänvisades till synpunkter i föregående avstämning.

Tillväxtanalys synpunkter redovisades utifrån en mall strukturerad efter de frågeställningar som tidigare hade redovisats till programskrivarna. Att använda samma mall vid samtliga avstämningar syftade till att skapa en transparens kring vad förhandsutvärderingen granskar och vad programmen kan förvänta i den slutliga bedömningen. Att använda denna mall säkerställde även att alla programmen granskades efter samma frågeställningar. Det faktum

att de regionala programmen lämnades in vid samma tidpunkter har också möjliggjort att Tillväxtanalys har kunnat jämföra och diskutera de olika programmen, vilket också har syftat till att utföra en likartad bedömning. Eftersom det nationella programmet syftar till att skapa ett mervärde utöver de regionala programmen, har det varit rimligt att granska det nationella programmet vid andra tillfällen.

Vid de regionala programmens första och andra avstämning sammanställdes även generella synpunkter som skickades ut till samtliga program (inklusive det nationella programmet). De generella synpunkterna bestod av synpunkter och rekommendationer som ansågs kunna vara av intresse för samtliga programskrivare. De generella synpunkterna togs även fram med syftet att ge rekommendationer om de texter och avsnitt som inte var färdigskrivna och som Tillväxtanalys därför inte kunde ge programspecifika synpunkter på. Ett stort fokus i de generella synpunkterna har handlat om rekommendationer kring val av indikatorer, målformuleringar och programlogik.

Efter att ha gett synpunkter på programutkast till regionerna, har det varit Tillväxtanalys uppdrag att göra en slutlig bedömning av programmen. Det är denna bedömning som återges i den här rapporten. Denna bedömning har baserats på förslag till program daterade den 28 oktober 2013. Till detta har sedan under januari och februari 2014 tillförts underlag för att kunna bedöma uppföljningssystemet och administrativ kapacitet, resultatram samt mål för aktivitets- och resultatindikatorer.

2.3 Samverkan

Tillväxtanalys har inom ramen för uppdraget samverkat med Statskontoret som ansvarar för förhandsutvärderingen av Socialfonden, samt med Sweco som på uppdrag av Jordbruksverket ansvarar för förhandsutvärderingen av Landsbygdsfonden. Det huvudsakliga utbytet har innefattat information om varandras uppdrag, att diskutera riktlinjer för utvärdering, samt att utgöra ett stöd för varandra.

Tillväxtanalys har även samverkat med Tillväxtverket, som är den förvaltande myndigheten för regionalfonden. Samverkan har bland annat yttrat sig genom att Tillväxtanalys har gett synpunkter på mallen för programskrivningen samt på förslag till aktivitets- och resultatindikatorer. Tillväxtverket har å sin sida bland annat beskrivit sin roll som förvaltande myndighet och har gett synpunkter på Tillväxtanalys ”generella synpunkter” som har getts ut i samband med avstämning 1 och 2.

Tillväxtanalys har inom ramen för uppdraget samverkat med Näringsdepartementet genom att löpande rapportera hur förhandsutvärderingen fortlöper samt att diskutera olika problem och förutsättningar i programskrivningsprocessen.

Tillväxtanalys har även samverkat med Sweco, som på uppdrag av Tillväxtverket utfört en miljökonsekvensbedömning av regionalfondsprogrammen. Samverkan har bland annat lett fram till att Tillväxtanalys har tagit del av miljökonsekvensbedömningen samt att Sweco och Tillväxtanalys har använt samma avstämningsdatum med programmen.

2.4 Förhandsutvärderingens mervärde

Det är Tillväxtanalys uppfattning att arbetet med att ge synpunkter på programmen har varit uppskattat av programskrivarna. Av granskningen framgår att Tillväxtanalys har haft en påverkan på programtexterna. Tillväxtanalys ser det även som värdefullt att ha kunnat fungera som en oberoende part gentemot programskrivarna, Tillväxtverket och Närings-

departementet. I dessa avseenden verkar således förhandsutvärderingen att ha fungerat enligt EU-kommissionens intentioner.

3 Förhandsutvärdering av uppföljningssystemet och den administrativa kapaciteten

3.1 Inledning

Tillväxtanalys uppdrag består även av att bedöma hur väl den administrativa kapaciteten har anpassats till förvaltningen av programmen, samt att granska uppföljningssystemets möjlighet att följa upp förväntade utfall och resultat. Tillväxtanalys bedömning baseras på ett frågeformulär som Tillväxtverket har fått besvara skriftligen samt kapitel 7 och 10 i de operationella programmen. Frågeformuläret är baserat på EU-kommissionens guide om ex ante-utvärdering (European Commission, 2013a), samt tidigare erfarenheter om uppföljningssystemet (Tillväxtanalys, 2013 och Tillväxtverket, 2011). Bedömningen av uppföljningssystemet utgörs även av en bedömning av användandet av resultatindikatorer.

3.2 Uppföljning och administrativ kapacitet

Tillväxtverket är sedan programperioden 2007–2013 och planeras att vara för 2014–2020 förvaltande myndighet för program inom regionalfonden. EU-kommissionen godkände förvaltningssystemet år 2007 och revisorerna har därefter inte konstaterat några systemfel.

Inför programperioden 2014–2020 planerar Tillväxtverket att genomföra flera förändringar. När det gäller resurser har Tillväxtverket ökat de personella resurserna med 20 procent för förvaltningen av programmen. För den nya programperioden planeras även för ett ökat resultatfokus, vilket innebär mer resurser för uppföljning, statistik, analys och lärande.

Tillväxtverket kommer bland annat att lansera en ny webbaserad ansökningsfunktion som syftar till att förenkla handläggningen. Tillväxtverket planerar även att ta fram nya externa och interna handböcker. De externa handböckerna syftar till att utgöra ett stöd för sökande och stödmottagare under projektgenomförandet, till exempel genom att beskriva hur och när indikatorerna ska samlas in. Handboken kommer även att kompletteras med en utbildning för nyblivna stödmottagare.

Den interna handboken är riktad till Tillväxtverkets handläggare och kommer att spegla innehållet i den externa handboken. Tillväxtverkets personal kommer även att genomgå en kompetensutveckling om indikatorer och detta ämne kommer även att behandlas i den interna handboken.

Tillväxtverket har även tilldelat ett stort fokus på ökat lärande och att ta tillvara uppföljnings- och utvärderingens resultat. En viktig del i detta arbete är ”public debate” och spridningen av resultat. Tillväxtverket planerar även att bli bättre på att identifiera och registrera de företag, organisationer eller individer som får stöd, vilket är viktigt för att kunna utföra utvärdering med hjälp av kontrafaktisk analys.

Det är Tillväxtanalys mening att arbete med uppföljning och utvärdering inom regionalfonden är svårt. En del av de problem och brister som finns går troligen inte helt att eliminera utan arbetet får istället inriktas mot att försöka minimera problemen i så stor utsträckning det är möjligt. Tillväxtverket har visat att de är medvetna om de problem som finns och att de planerar att arbeta med detta. Tillväxtverket har även visat att de planerar flera förändringar i förhållande till föregående programperiod, vilka kommer att påverka både det administrativa arbetet och arbetet med uppföljning och utvärdering. Det är därmed Tillväxtanalys bedömning att Tillväxtverket på ett tillräckligt sätt har anpassat den admi-

nistrativa kapaciteten till förvaltningen till programmen, samt att Tillväxtverket har förmåga att på ett tillförlitligt sätt ansvara för uppföljningssystemet.

3.3 Resultatindikatorerna

För programperioden 2014-2020 ska uppföljningen utföras med hjälp av både resultat- och aktivitetsindikatorer. Resultatindikatorerna ska formuleras och mätas för hela programområdet (det vill säga att även fånga ”potential beneficiaries”, European Commission, 2013b). Att använda resultatindikatorer och att mäta förändringen för hela programområdet är en nyhet till skillnad från föregående programperiod.

Det positiva med att mäta resultat på programområdesnivå är en tydlig målfokusering, det vill säga de insatser som genomförs ska kunna visa sig som en förändring för programområdet. Det negativa är att resultatindikatorerna i flera fall inte kommer att kunna användas som en indikation på att regionalfondens insatser har haft en effekt. Utvecklingen för ett programområde påverkas av en rad faktorer, var det kommer att vara svårt att urskilja påverkan av regionalfondens insatser. Detta problem torde vara särskilt viktigt att beakta för Sverige där insatsernas storlek är att betrakta som relativt små. Tillväxtanalys har dock ingen uppfattning om till vilken grad resultatindikatorerna är användbara i andra medlemsländer.

Från de operativa programmen framgår att målen för resultatindikatorerna många gånger är bestämda enbart utifrån en framskrivning av den historiska utvecklingen och att insatser inte antas att ha någon påverkan på resultatindikatorerna. Tillväxtanalys har vanligtvis bedömt dessa mål som rimliga.

En aspekt som försvårar användandet av resultatindikatorer är svårigheten med statistik och prognoser på regional nivå. Sverige är ett land som har en väl utvecklad regional statistik. Trots detta är det många gånger inte lämpligt eller ens möjligt att bryta ner statistik till regional nivå. Framtagandet av resultatindikatorerna har visat prov på dessa svårigheter i och med att utbudet av indikatorer är begränsat och att en del programområden har uttryckt att det inte alltid har funnits de indikatorer som de har efterfrågat.

Att det finns begränsningar i statistiken blir även tydligt när målvärdena ska formuleras i förhållande till en baseline. På grund av eftersläpningar i statistiken är det inte möjligt att få fram baselinevärden för år 2014. Baselinevärden har istället formulerats för år 2009 till och med 2012, där de flesta baselines är formulerade för år 2011. Detta innebär även att uppföljningen kommer att sträcka sig över två programperioder.

Det har även varit svårt att formulera målvärden för resultatindikatorerna. Användandet av resultatindikatorer är nytt för programperioden och det finns inga tidigare erfarenheter att gå på. Ett hjälpmedel hade varit regionala prognoser, vilket dock inte alltid finns tillgängligt. Det har därför varit svårt att bestämma målvärden eftersom det kräver tillgång till tidsserier av data, analyskapacitet och sakområdesexpertis.

Tillväxtanalys bedömning är sammanfattningsvis att resultatindikatorerna bör tolkas med försiktighet och att uppföljningen inte bör förlita sig enbart på resultatindikatorerna utan att uppföljningen ska ses som ett system bestående av både aktivitets- och resultatindikatorer. Tillväxtanalys rekommenderar att användbarheten av resultatindikatorer utvärderas under kommande programperiod.

3.4 Tillväxtanalys bedömning

Tillväxtverkets har visat att de har och kommer att genomföra flera förändringar i förhållande till föregående programperiod. Tillväxtverket har visat att de är medvetna om de problem och brister som har funnits i den föregående programperioden och att de planerar att arbeta med detta. Det är därmed Tillväxtanalys bedömning att Tillväxtverket har förmåga att på ett tillförlitligt sätt ansvara för administrationen och uppföljningssystemet under programperioden 2014-2020.

Det är Tillväxtanalys bedömning att användandet av resultatindikatorer i flera fall inte kommer att kunna användas som en indikation på om regionalfondens insatser har haft en effekt. Tillväxtanalys anser därmed att resultatindikatorerna bör användas med försiktighet och det är viktigt att se uppföljningen i ett system bestående av både aktivitets- och resultatindikatorer. Tillväxtanalys anser även att användbarheten av resultatindikatorerna bör utvärderas.

4 Bedömningsgrunder för förhandsutvärderingen av regionalfondsprogrammen

Nedan presenteras och beskrivs de frågeställningar som har använts som utgångspunkt för förhandsutvärderingen. Frågeställningarna baseras på Tillväxtanalys uppdragsbeskrivning (Näringsdepartementet, 2013) samt EU:s instruktioner för förhandsutvärdering (European Commission, 2013a, 2013b). Dessa frågeställningar har använts i samtliga avstämningar med programmen och har även presenterats för programmen i ett initialt skede.

Frågeställningarna är grupperade i sex avsnitt: analys, insatsområden, hållbar tillväxt och horisontella kriterier, målformuleringar, val av indikatorer, samt programlogik och röd tråd. För det nationella programmet har det även tillkommit en frågeställning om komplexitet och mervärde.

Bedömningen för respektive frågeställning ska svara på frågan: Beaktas frågeställningen i tillräcklig utsträckning? Bedömning kan vara av tre slag: 1) frågeställningen beaktas i tillräcklig utsträckning, 2) frågeställningen beaktas inte i tillräcklig utsträckning, eller 3) bedömning kan inte göras, tillräckliga underlag saknas. Vad det innebär att beakta frågeställningen i ”tillräcklig” utsträckning är givetvis beroende från fråga till fråga och under rubriken ”Kommentar” ges en kort beskrivning av de olika frågeställningarnas bedömningsgrunder.

4.1 Ex ante-frågeställningar och deras bedömningsgrunder

4.1.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1 och 2 i programmen.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Kommentar

För att analysen ska vara acceptabel krävs att analysen behandlar de utmaningar som insatsområdena är inriktade mot, att källhänvisning finns, samt att tidigare erfarenheter refereras. Det är i övrigt beroende från fall till fall om analysen kan anses ge en tillräckligt rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov.

Tillväxtanalys har under processen gått ut med rekommendationen att det är viktigt att konkretisera analysen, gärna med hjälp av en SWOT-analys, för att tydliggöra programområdets utmaningar och därmed val av insatsområden.

4.1.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Kommentar

Programtexten ska ha beskrivit och motiverat hur valet av insatsområden överensstämmer med programområdets utmaningar, med EU-gemensamma mål osv. Denna motivering ska även stämma med vad som står i analysen och av erfarenheter från tidigare programperioder.

Programmets koppling till andra EU-fonder och program ska tydligt beskrivas i texten. Kopplingen kan göras på ett övergripande plan, men det ska tydligt framgå hur insatserna kan kopplas till andra EU-fonder och program.

4.1.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Kommentar

Tillväxtverket har skrivit en gemensam text i kapitel 11 som används i samtliga program. Detta gemensamma angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas och främjas i genomförandet av programmen. Hur programmen arbetar för att motverka diskriminering och främja jämställdhet och hållbar utveckling, bör även framgå av den programtext som skrivs av de enskilda programmen.

Tillväxtanalys har gett rekommendationen att de horisontella kriterierna bör beskrivas genom att tydliggöra hur dessa aspekter har beaktats i *designen* av programmet och i *implementeringen* av programmet (till exempel om programmet är inriktat särskilt mot att främja jämställdhet). Om programmen har beaktat de horisontella kriterierna i designen och i implementeringen av programmet, bedöms programmet att i tillräcklig utsträckning ha beaktat de horisontella kriterierna. I bedömningen beskrivs hur de horisontella aspekterna beaktas.

4.1.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)
- Är de föreslagna indikatorerna benägna att reagera på förändring?

Kommentar

Tillväxtanalys har i samband med avstämning 2 gett ut en rekommendation kring val av indikatorer. Rekommendationen har varit att indikatorerna för varje ”typ av aktivitet” ska mäta dels (1) att aktiviteten har utförts, (2) förändring hos medverkande aktörer, samt (3) förändring för programområdet. Detta innebär att både (1) och (2) ska mätas med aktivitetsindikatorer. Detta har varit en rekommendation och har inte utgjort något krav i bedömningen av indikatorerna. Det ska dock finnas särskilda skäl för att det ska anses lämpligt att inte följa denna rekommendation.

Aktivitetsindikatorerna ska ge en bra representation av de aktiviteter som avses utföras. Med ”bra representation” menas inte nödvändigtvis att samtliga varianter av aktiviteter behöver följas upp med en indikator, men att valet av indikatorer åtminstone bör representera huvuddelen av de tänkta aktiviteterna. Bedömningen av aktivitetsindikatorerna förutsätter givetvis även att aktiviteterna är tydligt beskrivna.

Resultatindikatorerna bedöms utefter hur de utgör en bra representation av de specifika målen och därmed om de specifika målen kan följas upp med hjälp av valda resultatindikatorer.

I bedömningen av indikatorerna bedöms även hur väl aktivitets- och resultatindikatorerna hänger ihop, det vill säga insatsområdets programlogik ska kunna utläsas ur de indikatorer som har valts.

4.1.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)
- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Kommentar

Bedömningen söker en röd tråd mellan analys, val av insatsområden, investeringsprioriteringar, aktiviteter, målsättningar och indikatorer. Programlogiken ska vara tydlig i både programtexten samt i val av indikatorer. Detta förutsätter givetvis att analysen är relevant och att insatserna och aktiviteterna är tydligt beskrivna.

4.1.6 Mervärde och komplementaritet

Avser endast det nationella programmet.

Ex ante-frågeställning

- Tillför det nationella programmet ett mervärde i det regionala tillväxtarbetet som inte kan uppnås inom ramen för de övriga regionalfondsprogrammen?

Kommentar

Riktlinjerna för det nationella programmet uttrycker tydligt vilket mervärde programmet syftar till att ha. Tillväxtanalys bedömning granskar mervärdet av processtöd och val av aktiviteter, att det sker en ökad sektors- och programsamordning, samt att programmet bidrar till att utveckla flernivåstyrningen.

4.1.7 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorerna samt milstolparna i resultatramen.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?
Det vill säga är målen:
 - *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
 - *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
 - *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
 - *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
 - *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda
- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Kommentar

Bedömning av mål och milstolpar baseras på underlag som har kommit Tillväxtanalys tillhanda under januari och februari månad år 2014. De programförslag som Tillväxtanalys tidigare har bedömt daterade den 28 oktober, saknade i flera fall målvärden. I programförslagen saknades även som regel en motivering av varför de valda målvärdena kan anses realistiska, vilket gjorde det svårt för Tillväxtanalys att göra en bedömning. Tillväxtanalys fick därför i januari 2014 i uppgift att utföra en bedömning av mål och milstolpar.

Vid bedömning av målen har de så kallade SMART-kriterierna använts. SMART-kriterierna nämns inte i EU:s riktlinjer om ex ante-utvärdering. Tillväxtanalys har dock gjort bedömningen att SMART-kriterierna är ett användbart verktyg vid målformulering och att de ligger i linje med EU:s riktlinjer. I frågeställningen ovan står det dessutom ”enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)” för att understryka att SMART-kriterierna är ett verktyg för målformulering. Tillväxtverket har även i mallen för programskrivning skrivit att vid formulering av mål är det viktigt att reflektera kring om målen är specifika, mätbara, realistiska och tidsbestämda, vilket i realiteten är SMART-kriterierna.

Målen blir för det mesta *specifika* och *tidsbestämda* om målen är formulerade enligt de tabeller för mål som finns i mallen för programskrivning. Om målet är specificerat med en indikator från en av Tillväxtverkets indikatorlistor, anses målet att vara *mätbart*. I övriga fall krävs att det har förekommit en diskussion med Tillväxtverket och att Tillväxtverket har gett sitt medgivande för att indikatorn ska anses mätbar.

För att insatserna ska utföras med ett resultatfokus bör målen vara *accepterade* av de framtida projektägarna. Detta förutsätter att aktiviteterna, insatsområdenas programlogik och mål är tydligt beskrivna. Att bedöma huruvida målen kommer att vara accepterade av de framtida projektägarna är därför (i detta fall) mer avhängigt av hur tydligt programlogiken är beskriven. Tillväxtanalys gör därför inte någon bedömning av om målen är accepterade, utan hänvisar istället till bedömning av programlogiken.

Att bedöma om målen är *realistiska* att uppnå är både det viktigaste och svåraste att utföra. För att kunna bedöma om målen är realistiska behövs ytterligare underlag, till exempel erfarenheter från tidigare programperioder eller prognoser.

Aktivitetsindikatorerna ”Antal företag som får annat ekonomiskt stöd än bidrag” och ”Privata investeringar som matchar offentligt stöd till företag (annat än bidrag)” avser de finansieringstekniska instrumenten. Målvärden för dessa indikatorer har för samtliga program tagits fram av Tillväxtverket och konsultföretaget Ramböll. Målvärdena baseras på historiska data till och med tredje kvartalet 2013 och utifrån tilldelade medel för den nya programperioden. Tillväxtverket och Ramböll har även beräknat vad de finansieringstekniska instrumenten ger i ökat antal anställda. Tillväxtanalys bedömning är att Tillväxtverkets och Rambölls föreslagna målvärden för dessa indikatorer är att betrakta som realistiska.

För alla övriga indikatorer (det vill säga förutom de som har att göra med de finansieringstekniska instrumenten) bestäms målen av programområdena. I programmen saknas dock som regel en förklaring eller motivering till de valda målvärdena. Tillväxtanalys har därför begärt att de som ansvarar för programframtagandet ska motivera sina val av målvärdena i ett separat dokument. Det Tillväxtanalys har efterfrågat är en motivering som inger tillräckligt med förtroende för att målen är lämpliga och realistiska att uppnå.

Ett välmotiverat mål för en aktivitetsindikator innehåller en beskrivning av tidigare erfarenheter och beaktande av planerade insatser. Ett välmotiverat mål för en resultatindikator kan bestå av historiska data och beaktande av planerade insatser, eller en expertbedömning utförd av en sakkunnig. En motivering som enbart lyder ”bygger på tidigare erfarenheter” har inte ansetts tillräckligt. Bedömningen av målvärdena har sedan baserats på programmets motivering, jämförelse med andra programområden, samt ytterligare källor (om tillgängligt).

De kvantifierade målen bör vara realistiska i förhållande till stödets storlek. De finansiella medlen fördelas dock per tema och inte efter investeringsprioritet eller aktivitet. Det är därför svårt att med enkla nyckeltal räkna ut vad kostnaden per aktivitet bör vara. I vissa fall ska dock insatsområdet utmytna i ett huvudsakligt utfall, till exempel antal nya arbetstillfällen, och i dessa fall kan nyckeltal ge en fingervisning om målen är realistiska eller inte.

Ett riktmärke för att uppskatta kostnaden av ett nytt arbetstillfälle är 375 000 kronor (42 000 euro). I en utvärdering av det regionala investeringsstödet framkom att den genomsnittliga kostnaden per nytt arbetstillfälle var 375 000 kronor (Tillväxtanalys, 2012). Det regionala investeringsstödet är ett företagsstöd som i likhet med stöd inom regionalfonden syftar till att skapa regional tillväxt och ökad sysselsättning. Att uppskatta en rimlig

kostnad för ett nytt arbetstillfälle är dock svårt eftersom olika typer av jobb kan vara olika dyra att åstadkomma, samt att kostnaderna kan vara olika i olika regioner.

Tabell 1 nedan redovisar kostnaden per nytt arbetstillfälle (i euro) per programområde. En första observation är att trots att samtliga program har valt tema 1 och 4, har inte alla program målet att öka antalet arbetstillfällen inom dessa områden. Det huvudsakliga målet för tema 4 är minskad energiförbrukning eller minskade koldioxidutsläpp, varför målet att öka antalet arbetstillfällen inte alltid är relevant. Att räkna ut kostnaden per nytt arbetstillfälle för tema 4 kan därför bli missvisande och som framgår av Tabell 1 blir kostnaden orimligt hög.

Tabell 1 Kostnad i euro per nytt arbetstillfälle (Total finansiering för temat/antal nya arbetstillfällen)

Tema	Övre Norrland	Mellersta Norrland	Norra Mellansverige	Östra Mellansverige	Stockholm	Västsvrige	Skåne-Blekinge	Småland och öarna	Nationella programmet
1	408 000	1 989 189	152 742		79 920		46 091		544 438
3	28 805	314 085	72 128	20 160	51 665	28 295	43 920	73 411	102 761
4			667 113		213 120				1 100 167

För tema 1 kan det huvudsakliga utfallet vara att öka antalet arbetstillfällen. Det efterfrågade utfallet kan också vara att till exempel öka konkurrenskraften, vilket innebär att det blir missvisande att beräkna kostnaden per arbetstillfälle. Det senare verkar vara fallet för framförallt Övre Norrland, Mellersta Norrland, Norra Mellansverige och det Nationella programmet. Den fråga som bör ställas för dessa programområden är således om det har inkluderats en annan indikator som bättre visar vad insatserna ska åstadkomma.

Att beräkna kostnad per nytt arbetstillfälle är troligen minst missvisande för tema 3. Sex av nio program ligger över riktmärket på 42 000, medan tre ligger under. Att kostnaden varierar är rimligt med tanke på olika regionala kontexter samt på vilken typ av jobb som avses att skapas. Programområdet bör ha en bra motivering om deras målvärde skiljer sig mycket från riktmärket på 42 000 euro och om det skiljer sig markant från övriga programområden.

Användandet av *resultatindikatorer* är nytt för programperioden, vilket innebär att det finns begränsat med tidigare erfarenheter att gå på vid bestämning av dessa målvärden. Att bestämma mål för resultatindikatorerna är svårt eftersom de ska formuleras för hela programområdet och därför även kommer påverkas av fler faktorer än insatserna i programmen. En bedömning av målen för resultatindikatorer skulle behöva innehålla prognoser baserade på tidsserier av data samt en uppskattning av olika faktorer påverkan. Det är dock inte alltid det finns prognoser för regional nivå, eller prognoser som tar hänsyn till programmets insatser.

Tabell 2 och Tabell 3 redovisar för ett urval av resultatindikatorer de målvärden som de olika programmen har valt. Dessa tabeller ger således en överblick över hur målvärdena varierar för de olika programmen. Att målvärdena varierar är rimligt, men markanta skillnader mellan programområden ska gå att finna i motiveringen av målen eller i prioriteringen av insatserna.

Ett område där det har varit särskilt svårt att bedöma målens rimlighet är miljömålen. De valda miljömålen har för det mesta motiverats genom att hänvisa till regionala strategidokument, men utan att för oss motivera eller beskriva varför målen är rimliga att uppnå. Tillväxtanalys har inte tagit del av några regionala prognoser över till exempel koldioxidutsläpp¹. På nationell nivå förväntas koldioxidutsläppen (exklusive jordbruk och internationell luft- och sjöfart) att minska med 3,7 procent under perioden 2011–2020 (Naturvårdsverket, 2013). Samma prognos visar att koldioxidutsläppen från transporter beräknas att minska med 4,5 procent under samma tidsperiod. Det är dock oklart hur rimligt det är att använda dessa beräkningar som ett riktmärke för utvecklingen i enskilda programområden. Tabell 3 visar att samtliga programområden ligger över den nationella prognosen för minskade koldioxidutsläpp.

Vid en bedömning av om målen är realistiska bör även tidsaspekten beaktas. Ju senare under programperioden som företag eller organisationer tar del av insatserna, desto färre år har de på sig att utvecklas och på så vis bidra till måluppfyllandet. Att medlen betalas ut kontinuerligt och inte som en klumpsumma i början av perioden, utgör således ytterligare en parameter att ta med i målbedömningen.

Bedömning av milstolpar

Förhandsutvärderingen ska även innehålla av en bedömning av resultatramverket. Tillväxtanalys ska bedöma om (1) de valda indikatorerna fångar relevant information om insatsområdenas framsteg och utveckling, samt (2) om de valda milstolparna kan anses lämpliga och realistiska att uppnå (European Commission, 2013a). Tillväxtanalys bedömning baseras på information inkommit den 13 februari 2014 samt på en dialog med ansvarig på Tillväxtverket.

Tillväxtanalys bedömning är att åtta av nio programområden har valt rimliga aktivitetsindikatorer. För insatsområden inom tema 1 har aktivitetsindikatorn ”Antal företag som samarbetar med forskningsinstitutioner” valts i åtta av nio program. Insatserna inom tema 1 består till stor del av att genom samverkan skapa en stärkt forsknings- och innovationsinfrastruktur, vilket innebär att den valda indikatorn på ett bra sätt beskriver insatsernas framsteg och utveckling. Inom övriga tematiska mål är det vanligt att det finns en indikator som mäter det antal företag eller organisationer som har fått stöd (eller annat än ekonomiskt stöd). Sådana indikatorer fångar också på ett rimligt sätt insatsområdenas framsteg och utveckling och anses därmed som rimlig att använda i resultatramverket.

För Stockholm anser Tillväxtanalys dock att resultatramen bör kompletteras med indikatorn ”Antal företag som får annat än ekonomiskt stöd”. Stockholms program består av ett insatsområde bestående av tre tematiska områden. För tema 1 är det rimligt att använda en indikator som mäter samverkan, men för övriga teman är det Tillväxtanalys uppfattning att det vore mer relevant att använda indikatorn ”Antal företag som får annat än ekonomiskt stöd”. Denna komplettering skulle även innebära att resultatramen för Stockholm skulle bli mer likt de övriga programmets resultatram.

De valda milstolparna för de finansiella indikatorerna (utbetalda medel till och med 2018) är väl motiverade och baseras på erfarenheter från föregående programperiod. De valda milstolparna för de finansiella medlen anses därmed som lämpliga och realistiska att uppnå.

¹ Koldioxidutsläpp på regional nivå kan prognostiseras utifrån miljöräkenskaperna på regional nivå i analysverket rAps från och med januari 2014.

Milstolparna för aktivitetsindikatorerna bör per insatsområde rimligen bestämmas så att andelen av måluppfyllandet för aktivitetsindikatorn är lägre än andelen planerade utbetalda medel i förhållande till totala medel, det vill säga om 50 procent av de finansiella medlen för insatsområde X antas ha betalats ut 2018, bör milstolpen för aktivitetsindikatorn rimligen vara mindre än 50 procent av indikatorns målvärde för 2020. En orsak till detta är att det kan ta tid för aktiviteterna att få effekt. En annan orsak är att medan milstolpen för utbetalda medel innefattar både pågående och avslutade aktiviteter, avser milstolpen för aktivitetsindikatorerna endast projekt som har genomfört alla sina aktiviteter.

Tillväxtanalys bedömning är att samtliga program utom Övre Norrland och det Nationella programmet har milstolpar som är både lämpliga och realistiska att uppnå. Milstolparna för Övre Norrland anses för höga och måste motiveras ytterligare för att de ska kunna anses realistiska att uppnå. Milstolparna inom insatsområde 3 i det Nationella programmet anses för låga i förhållande till utbetalda medel.

Tabell 2 Målvärden för ett urval av resultatindikatorer tema 1 och 2

		Övre Norrland	Mellersta Norrland	Norra Mellan- sverige	Östra Mellan- sverige	Stockholm	Väst- sverige	Skåne & Blekinge	Småland och öarna	Nationella
Tema	Indikator	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål
1	Andel företag med olika typer av innovationsverksamhet (baseline inom parentes, år 2010)		60 % (54 %)	58 % (57 %)	59 % (58 %)			60 % (58 %)		
	Företagens utgifter för egen FoU-verksamhet (baseline år 2010)	2,3 mkr (+10 %)	1,8 mkr (+15 %)	1,2 mkr (+10 %)		4 mkr (+15 %)	2,4 mkr (+10 %)		1,32 mkr (+5 %)	2,09 mkr (+2 %)
	Total finansiering (euro)	122400 000	73 600 000	64 915 200	53 760 000	31 968 000	60 480 000	20 741 000	53 560 000	54 443 802
Tema	Indikator	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål
2	Andel hushåll som fått möjlig tillgång till bredband (minst 100 Mbit/s)(baseline inom parentes, baselineår 2012)	70 % (60 %)	65 % (43 %)	90 % (35 %)				95 % (43 %)		
	Andel företag som fått möjlig tillgång till bredband (minst 100 Mbit/s)(baseline inom parentes, baselineår 2012)	62 % (55 %)	65 % (35 %)	90 % (25 %)				95 % (35 %)	90 % (27 %)	
	Total finansiering (euro)	20 400 000	60 020 000	84 672 000				12 200 000	22 000 000	

Tabell 3 Målvärden för ett urval av resultatindikatorer tema 3 och 4

		Övre Norrland	Mellersta Norrland	Norra Mellan- sverige	Östra Mellan- sverige	Stockholm	Väst- sverige	Skåne & Blekinge	Småland och öarna	Nationella
Tema	Indikator	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål
3	Förändrad sysselsättning i SMF (ökning från 2011)	10 %	4 %	5 %	35 %	16 %	6 %	7 %	2 %	
	Förändrat förädlingsvärde i SMF (ökning från 2011)		20 %	5 %	35 %		13 %	19 %		
	Förändrad omsättning i SMF (ökning från 2011)	15 %		4 %		49 %	48 %		15 %	7 %
	Finansiering (euro)	144 000 000	89 200 000	64 915 200	40 320 000	28 416 000	53 760 000	43 920 000	50 160 000	46 242 578
Tema	Indikator	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål	Mål
4	Andel användning av förnybar energi (baseline inom parentes, år 2011)	33 % (30 %)		65 % (54 %)				40 % (27 %)	50 % (38 %)	
	Minskade koldioxidutsläpp (minskning från 2011)	10 %	Ej fastställt	20 %	12 %	12 %	10 %	10 %	11 %	
	Slutlig energianvändning per förädlingsvärde för små och medelstora industrieföretag (minskning från 2011)		Ej fastställt	20 %	10 %				37 %	10 %
	Finansiering (euro)	23 250 000	17 400 000	36 691 200	20 160 000	10 656 000	20 160 000	18 300 000	19 800 000	155 123 540

5 Förhandsutvärdering Övre Norrland

5.1 Inledning

Bedömningen är baserad på förslag till program daterat 28 oktober 2013 samt kompletterade underlag avseende mål och milstolpar inkommit under januari och februari 2014.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver vad som eventuellt kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättrings-möjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

5.2 Övergripande bedömning

Tillväxtanalys bedömning är att programmet överlag har beaktat de frågeställningar som har granskats i förhandsutvärderingen. Programmet behöver dock kompletteras avseende val av indikatorer, mål och milstolpar.

Analysen ger en god bild av regionens utmaningar samt de inomregionala skillnader som föreligger. Programmet innehåller fem insatsområden vilket motsvarar fem tematiska mål. Valen av insatsområden är motiverade och bedöms svara emot de utmaningar och möjligheter som lyfts fram i analysen. De sju fokusområden som, utifrån regionala utvecklingsstrategier, identifierats får ett prioriterande genomslag i programmet, vilket stärker fokuseringen. Val av insatsområden, investeringsprioriteringar, specifika mål och aktiviteter bedöms relevanta. Programmets logik och röda tråd kan urskiljas ur dokumentet. En tydligare diskussion om prioriteringsavväganden och resursfördelning hade stärkt programmets röda tråd.

5.3 Detaljerad bedömning

5.3.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer att frågeställningarna ovan beaktats i tillräcklig utsträckning.

Analysen speglar regionens utmaningar samt presenterar tillfredsställande de inomregionala skillnader som föreligger. Underlag och statistik bedöms som tillförlitliga och relevanta. Tidigare erfarenheter finns redovisade för samtliga fem tematiska områden.

Kommentar

Det finns en tendens att analystexten på vissa ställen upplevs distanserad från Övre Norrland. Till exempel genom allmänna beskrivningar av företeelser (innovationsbegrepp, energieffektivisering, delaktighet i eSamhället), hänvisningar till Sveriges internationella position i vissa aspekter (t.ex. digitaliseringsindex) eller genom anonymiserade beskrivningar (det regionala innovationsstödssystemet). Beskrivningen av specifika regionala förhållanden kunde därmed ha varit mer framträdande.

Strukturfondsprogrammets inriktning på tillväxt och sysselsättning hade motiverat uppgifter om antalet sysselsatta, fördelat på företagsstorlek (t.ex. segmentet SME).

Den valda ansatsen med en riktad analys ger en tydlig bakgrund till de valda insatsområdena. De enskilda tematiska kapitlen är sammanfattade, men analysen som helhet saknar dock en sammanfattande avslutning. Det finns (s.6) en början till en sådan text som skulle kunna utvecklas. Sammanfattningen kunde med fördel tydliggöra regionens viktigaste utmaningar och möjligheter, tillsammans med en diskussion som tydliggör valet av de fem insatsområdena (och analysens avgränsning). En sådan avslutande, strategisk, diskussion hade varit en utmärkt plattform inför kapitel 1 och 2.

5.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att frågeställningarna beaktas i tillräcklig omfattning. Valen av insatsområden är motiverade utifrån analysens beskrivningar och väl förankrade i relevanta styr- och strategidokument. Tidigare erfarenheter är redovisade. Kopplingar finns till andra EU-fonder och program.

Kommentar

Övre Norrland har valt fem insatsområden (IO), baserade på fem tematiska mål (1, 2, 3, 4 och 7). Totalt har regionen 212 miljoner euro att fördela.² Finansieringsplanen visar hur regionen prioriterat respektive mål.

Valet av de fem insatsområdena förefaller relevant utifrån innehållet i den regionala analysen. Motivering till valet finns huvudsakligen i avsnitt 1:3 och till någon del i analysens inledning.

Tidigare erfarenheter finns explicit återgivna i analys och i viss omfattning i kapitel 1.

Såväl i analys som i kapitel 1 kopplas det ofta till relevanta europeiska, nationella och regionala strategier och riktlinjer, till exempel Europa 2020, Östersjöstrategin³, regeringens riktlinjer för programframtagande, bredbandsstrategin för Sverige, nationella och regionala innovationsstrategier, transportplaner, regionala utvecklingsstrategier med flera. Programmet inriktning bedöms ligga väl i linje med dessa intentioner.

I avsnitt 1.4 presenteras sex prioriterande principer för projekturval. Ett av dem handlar om ”projekt som samverkar eller skapar synergier med andra projekt/program”. Här framgår en ambition att förstärka effekter genom att samverka med Socialfonden, Landsbyggsprogrammet samt Havs och fiskeriprogrammet.

Analysen ger ett bra innehållsmässigt stöd för valet av insatsområden. Genom analysens design (tematiskt synkroniserad med programmets insatsområden) kan ett första urval sägas ha skett redan *innan* analysen påbörjades. Detta höjer kraven på tydlig motivering av denna prioriteringsprocess. En början till detta finns i analysens inledning, men skulle kunna utvecklas betydligt. Detta skulle öka programmets transparens (se även kommentarer om analysen ovan) och ge en god grund för innehållet i avsnitt 1.3.

Tillväxtanalys uppfattning, baserad både på textanalys och på samtal med programskrivarna, är att regionala erfarenheter och lärdomar även är implicit inbyggda i de avväganden som utförts löpande i programframtagandet. Denna aspekt hade dock gärna kunnat vara tydligare i texten.

Motivering till medelsfördelning är ett betydelsefullt avsnitt. Den bedöms vara i acceptabel omfattning, men kunde gärna utvecklas ytterligare. Till exempel betyder fördelningen av närmare 90 procent av tilldelade medel till tre insatsområden (IO 3, 1 och 5) att de två förhållandevis ”resurssvaga” återstående insatsområdena (2 och 4) behöver vara särskilt fokuserade för att ges förutsättningar att skapa additionalitet.

Programmet har även motiverat varför en särskild satsning på Hållbar stadsutveckling exkluderats i programmet.

² Det ska noteras att Övre Norrland förutom ”allmänna” EU-medel även tilldelats särskilda medel för s.k. glest befolkade områden. I de andelar och summor som nämns har dessa två kategorier adderats.

³ Östersjöstrategin är även en av sex prioriterande principer för projekturval

5.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att de horisontella kriterierna är tillräckligt uppmärksammade och behandlade i programmet.

Kommentar

De operationella programmen innehåller en nationell gemensam skrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas. De horisontella kriterierna ska således beaktas i samtliga program genom: (i) urvalskriterier, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av projektägare samt (iv) uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Förutom det arbete som är gemensamt för samtliga program, är det av vikt att även de enskilda programmen beaktar de horisontella kriterierna i förberedelse och genomförande av programmen. Övre Norrland uppmärksammar dimensionen på flera sätt. Inom regionen finns urfolket samer. I analysen får detta ett avtryck genom dels en allmän beskrivning om samerna, dels genom korta inslag om till exempel samiska näringar, innovationer, betydelse av mobila kommunikationer samt utmaningar för det samiska företaget.

Datauppgifter och diskussion i analysen lyfter löpande fram aspekter om kön och etnicitet. Faktauppgifter har bland annat hämtats från flera regionala och länsvisa rapporter om jämställdhet. Det finns även en dynamisk syn på horisontella kriterier där de betraktas som ett verktyg för tillväxt. I avsnitt 1.4 där sex principer för projekturval presenteras framgår att projekt med en sådan ansats kommer att prioriteras. Regionen har även specificerat sju s.k. fokusområden för smart specialisering (se även avsnitt om programlogik och röd tråd nedan), varav ett är ”Hållbar energi och miljöteknik”. Projekt som bedrivs inom dessa områden kommer att prioriteras.

I tillägg till detta finns även naturligtvis insatsområde 4 ”Att stödja övergången till en koldioxidneutral ekonomi inom alla sektorer” där energieffektivitet och miljöaspekter behandlas.

Möjligen kunde programmet lyfta upp ett förhållningssätt till eventuella framtida målkonflikter. Avvägningar kan behöva göras mellan projekt där ”fördelningen” mellan å ena sidan den bedömda tillväxtbefrämjande effekten och å andra sidan uppmärksamheten mot horisontella kriterier kan variera.

5.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (output indicators)

- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att valen av indikatorer i nuvarande utformning i stort fyller sitt syfte. Några mindre justeringar behöver dock utföras eftersom en del indikatorer är felformulerade eller att de inte finns på Tillväxtverkets listor (se kommentar nedan).

Kommentar

I programmet finns totalt 17 aktivitetsindikatorer och 20 resultatindikatorer.⁴ För IO 4, IP 1 (tabell 2.4.2) saknas aktivitetsindikatorer helt. Några indikatorer överensstämmer inte med den indikatorbank som finns att tillgå, se till exempel IO 3, IP 2 (tabell 2.3.4); IO 4, IP 2 (tabell 2.4.4). Några aktivitetsindikatorer saknar uppgifter om datakälla (se t.ex. IO 1, IP 1 (tabell 2.1.2); IO 2, IP 1 (tabell 2.2.2)). I IO 5, IP 1 (tabell 2.5.2) finns en aktivitetsindikator med enbart målvärde (ofullständigt).

På några ställen kan överväganden göras om andra och/eller nya indikatorer bedöms bättre kunna fånga de aktiviteter som vill stödjas. Tänkbara indikatorer att tillföra kan till exempel vara: För IO 1: aktivitetsindikatorer nr. 41, 28, 29; för IO 2, IP 1: aktivitetsindikator nr. 41; för IO 3: aktivitetsindikator 41; för IO 4: aktivitetsindikatorer 28, 29, 30, 41, 44; och för IO 5: aktivitetsindikator nr 34.⁵ I syfte att fånga aktiviteternas påverkan på de direkta mottagarna (ofta företag) kan kompletteringar till exempel med aktivitetsindikator nr. 8 löpande övervägas.⁶

Resultatindikatorerna 2:3, 2:4⁷ som är valda inom IO 2, kan ej väljas från Tillväxtverkets indikatorlista.

Regionerna har fått tydliga direktiv att hålla sig till framtagna indikatorlistor för både aktivitets- och resultatindikatorer. I vissa fall urskiljs en nackdel med indikatorbankens mängd valbara indikatorer. Det som vinnns i jämförbarhet kan förloras i situationsspecifik relevans för de åtgärder som planeras. För vissa av de aktiviteter som regionen vill kunna stödja är det därför svårt att hitta en bra indikator, till exempel resultatindikatorn för IO 2, IP 2, (tabell 2.2.3). Men givet de gällande förutsättningarna bedömer Tillväxtanalys att programområdet använt och kombinerat indikatorer på ett i huvudsak lämpligt sätt.

5.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)
- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

⁴ Observera totalt, ej unika

⁵ Numret hänvisar till det nummer indikatorn är given i Tillväxtverkets lista av aktivitetsindikatorer

⁶ Numret hänvisar till det nummer indikatorn är given i Tillväxtverkets lista av aktivitetsindikatorer

⁷ Numret 2:3 och 2:4 hänvisar till tema 2 indikator nummer 3 och 4 i Tillväxtverkets lista över resultatindikatorer.

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att programmet uppvisar en röd tråd och har en sammanhängande programlogik. Det finns dock vissa kvarstående arbeten med val av indikatorer.

Kommentar

Övre Norrlands regionanalys har en tematisk struktur som speglar valet av insatsområden. Analysen ger en god grund för de insatsområden som beskrivs i kapitel 1 och 2. Någon sammanfattande diskussion som lyfter fram de viktigaste utmaningarna och möjligheterna för regionen saknas dock i analysen. Diskussion om prioriteringar som leder fram till val av temaområden finns, men kan utvecklas.

I föreliggande version har fem insatsområden valts, baserade på lika många tematiska mål (1, 2, 3, 4 och 7). Dessa fem IO innehåller nio investeringsprioriteringar, tolv specifika mål, sjutton aktivitetsindikatorer och tjugo resultatindikatorer.⁸ I det närmaste 90 procent av tilldelade medel har avsatts till tre insatsområden (IO 3, 1 och 5), det vill säga entreprenörskap, innovation och transporter. De åtgärder som planeras verkar rimliga för att bidra till måluppfyllelsen. Som tidigare påpekats finns vissa förbättringsmöjligheter när det gäller val av indikatorer.

Kopplingen till relevanta riktlinjer och policydokument på europeisk och nationell nivå är god, möjligen kan texten på några partier kännas mer nationell än regional.

Några konkreta justeringar och kompletteringar som skulle förbättra programmets röda tråd är: Analysen upplevs till viss del otydlig utan en sammanfattande och prioriterande diskussion. En sådan skulle tydliggöra för läsaren vilka strategiska överväganden som ligger till grund för de val som sedan görs i flera steg. En något tydligare diskussion om motiv till resursfördelning hade också varit önskvärd.

Med utgångspunkt i de regionala utvecklingsstrategierna presenteras sju s.k. fokusområden för smart specialisering. Texten om dessa kan stärkas utifrån den tyngd den ges i projekturval. Till exempel en konkretisering av nuvarande och potentiella konkurrensfördelar, beskrivning av centrala aktörer eller miljöer, samt precisering av deras prioriterande funktion.

⁸ Totalt antal indikatorer, ej unika

5.3.6 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorer samt milstolparna i resultatramverket.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?
Det vill säga är målen:
 - *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
 - *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
 - *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
 - *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
 - *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?
- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Övre Norrland har i ett separat dokument (inkommit med epost 2014-01-31) motiverat sina målvärden för aktivitets- och resultatindikatorerna. Samtliga indikatorer har specificerade målvärden, förutom resultatindikatorn ”Andel företag som använder olika typer av IT-system och IT-relaterade tekniker” som är under utredning. Samtliga mål specificeras i förutbestämda tabeller, vilket säkerställer att målen är *specifika* och *tidsbestämda*. Indikatorerna är valda enligt Tillväxtverkets indikatorlistor och är därmed *mätbara*.

Målvärdena för aktivitetsindikatorerna är baserade på tidigare erfarenheter och med hänsyn till de ändringar som kommer göras i programmet. Tillväxtanalys bedömning är att samtliga mål för aktivitetsindikatorerna är rimliga.

Målvärdena för resultatindikatorerna är i linje med övriga program men saknar tydlig motivering och Tillväxtanalys kan med detta underlag inte avgöra om målen är rimliga.

Angående resultatramen är det Tillväxtanalys bedömning att milstolparna är satt för högt (milstolpar enligt dokument från Tillväxtverket 2014-02-13).

Kommentar

Övre Norrland har angett att de ska ha med en kvalitativ aktivitetsindikator, men som inte är specificerad närmare. Tillväxtanalys rekommenderar att komplettera med en indikator som mäter utfallet av aktiviteterna, till exempel utfallet av företagens samverkan med forskningsrelaterad verksamhet, eller utfallet av rådgivning och konsultation.

För indikatorn ”Andel användning av förnybar energi” har baseline ej fyllts i.

6 Förhandsutvärdering Mellersta Norrland

6.1 Inledning

Bedömningen är baserad på förslag till program daterat 28 oktober 2013 samt kompletterade underlag avseende mål och milstolpar inkommit under januari och februari 2014.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver vad som eventuellt kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättringsmöjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

6.2 Övergripande bedömning

Tillväxtanalys bedömning är att programmet överlag har beaktat de frågeställningar som har granskats i förhandsutvärderingen. Programmet är dock ej tillräckligt genomarbetat, eftersom programmet behöver kompletteras avseende målvärden och val av indikatorer.

Analysen är omfattande och ger en god bild av regionens utmaningar samt de inomregionala skillnader som föreligger. Programmet innehåller sex insatsområden vilket motsvarar sex tematiska mål. Val av insatsområden är relevanta utifrån analys och de regionala utvecklingsstrategierna och programmet uppvisar en råd tråd och en fungerande programlogik. Programmet är brett, men valen av insatsområden är motiverad. Programmets bredd uppnås dock på bekostnad av fokusering. De exempel på aktiviteter som kan stödjas verkar rimliga, om än många.

6.3 Detaljerad bedömning

6.3.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att frågeställningarna beaktas i tillräcklig utsträckning och att analysen fyller sitt syfte.

Analysen är omfattande och ger en god bild av regionens utmaningar samt de inom-regionala skillnader som föreligger. Underlag och statistik bedöms som tillförlitliga och relevanta. Tidigare erfarenheter finns redovisade i ett eget avsnitt.

Kommentar

Mellersta Norrland har arbetat fram en omfattande 83-sidig analys fördelad på åtta kapitel. Förutom en disposition och en kort text om Europa 2020 innehåller det första kapitlet även lärdomar från föregående programperiod samt en syntes av de två länens fokusområden, hämtade från de regionala utvecklingsstrategierna. Mängden presenterade data är stor och något svåröverblickbar. Analysens sammanfattande kapitel 2, där fem övergripande utmaningar identifieras, är därför helt nödvändigt.

Analysen skulle vinna på en volymmässig nedbantning där möjliga datauppgifter prövades utifrån ett striktare relevanskrav. Ambitionen att klargöra de inomregionala skillnaderna tar sig ofta uttryck i länsuppdelade data. Detta kan ibland vara relevant men kan, om metoden använts alltför flitigt, skapa ett intryck av två län snarare än en region.

Den valda ansatsen med en bred analys ger en bakgrund till de valda insatsområdena. Men mängden data bäddar samtidigt för behovet av en tydligare prioriteringsdiskussion. Tillväxtanalys har tidigare i utvärderingsprocessen också föreslagit en sådan. Det är bra att regionens två utvecklingsstrategier med fokusområden redan i analysen lyfts fram och diskuteras. Men processen från de två länens RUS-prioriteringar sammanfogat med analysens data fram till valet av insatsområden och investeringsprioriteringar kunde tydliggöras ytterligare. En sådan avslutande, strategisk, diskussion hade varit en utmärkt plattform inför kapitel 1 och 2.

6.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att frågeställningarna beaktas i tillräcklig omfattning. Programmet är brett, men valen av insatsområden är motiverade i analys samt stöds av tidigare erfarenheter. Förankring i relevanta styr- och strategidokument finns i tillräcklig utsträckning. Kopplingar till andra EU-fonder och program finns, även om de är svagt motiverade.

Kommentar

Mellersta Norrland har valt sex insatsområden (IO), baserade på sex tematiska mål (1, 2, 3, 4, 7 och 10). Totalt har regionen 154 miljoner euro att fördela.⁹ Finansieringsplanen visar hur regionen prioriterat respektive mål.

Valet av de sex insatsområdena förefaller relevant utifrån innehållet i den regionala analysen och de två länens utvecklingsstrategier. Programmets bredd uppnås dock på bekostnad av fokusering. Valen av insatsområde motiveras godtagbart i avsnitt 1.2.

Den omfattande analysen ger en bakgrund till de insatsområden som väljs. Tidigare erfarenheter finns explicit återgivna i analysen, men kunde lyftas fram mera. De två regionala utvecklingsstrategierna och deras fokusområden utgör en viktig grund för det operativa programmet, vilket tydliggörs i analysens avsnitt 1:3. Programmet ligger väl i linje med Europa 2020-strategin. Strategin och dess mål presenteras och refereras återkommande i analysen. I analysen visas det på en hög överensstämmelse mellan Europa 2020 och de två utvecklingsstrategierna. I kapitel 1 lyfts återigen Europa 2020 fram. Partnerskapsöverenskommelsen, nationella transportmål, bredbandsstrategin etc. refereras där så bedöms relevant. Samverkan med andra fonder och geografiska programområden är något sparsamt beskrivna. Kopplingar till Östersjöstrategin kan till exempel stärkas i programmet

Motivering till medelsfördelning är ett betydelsefullt avsnitt och bedöms att vara i acceptabel omfattning, men har förbättringsmöjligheter. Finansieringsplanen visar att i det närmaste 90 procent av tilldelade medel har avsatts till fyra insatsområden (IO 1, 2, 3 och 5), det vill säga innovation, IKT, entreprenörskap och transporter/infrastruktur. Denna prioritering innebär å andra sidan att de två förhållandevis ”resurssvaga” återstående insatsområdena (4 och 6) behöver vara särskilt fokuserade för att ges förutsättningar att skapa additionalitet. Dessa två IO fördelas dock på sex IP, vilket utgör ett hinder för en tydlig fokusering.

Tillväxtanalys uppfattning, baserad både på textanalys och på samtal med programskrivarna, är att regionala erfarenheter och lärdomar även är implicit inbyggda i de avväganden som utförts löpande i programframtagandet. Denna aspekt hade dock gärna kunnat vara tydligare i texten, till exempel i motivering av medelsfördelning eller i kapitel 2.

Programmet har inte motiverat varför en särskild satsning på Hållbar stadsutveckling exkluderats i programmet.

6.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att de horisontella kriterierna är tillräckligt uppmärksammade och behandlade i programmet.

⁹ Det ska noteras att Mellersta Norrland förutom ”allmänna” EU-medel även tilldelats särskilda medel för s.k. glest befolkade områden. I de andelar och summor som nämns har dessa två kategorier adderats.

Kommentar

De operationella programmen innehåller en nationell gemensam skrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas. De horisontella kriterierna ska således beaktas i samtliga program genom: (i) urvalskriterier, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av projektägare samt (iv) uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Förutom det arbete som är gemensamt för samtliga program, är det av vikt att även de enskilda översikterna beaktar de horisontella kriterierna i förberedelse och genomförande av programmen. Mellersta Norrland uppmärksammar dimensionen på flera sätt. Inom regionen finns urfolket samer. I analysen ges detta avtryck genom korta inslag fördelade på olika sakfrågor som befolkning, rennäring och företagande. I IO 3, IP 1 finns samiskt företagande med som ett exempel på aktiviteter som kan stödjas samt i principer för projekturval.

I avsnittet ”Lärdomar från föregående programperiod” (Analysen, 1:2) påpekas vikten av att utveckla arbetet med horisontella kriterier i projekt och program med syfte att nå bättre resultat. I båda länens utvecklingsstrategier pekas jämställdhetsarbete ut som ett viktigt område. Fler utlandsfödda till länet ses som betydelsefullt. Klimat, miljö och energi lyfts också upp i strategierna. Datauppgifter och diskussion i analysen lyfter löpande fram aspekter om kön och etnicitet. Några exempel är utbildning, företagande och yrkesval.

Under varje investeringsprioritering finns ”Horisontella kriterier” med som en delrubrik. Graden av konkretisering och omfattning varierar dock.

I tillägg till detta finns även naturligtvis insatsområde 4 ”Att stödja övergången till en koldioxidneutral ekonomi inom alla sektorer” där energieffektivitet och miljöaspekter behandlas.

Texterna under respektive IP (rubriken Horisontella kriterier) skulle kunna förbättras genom att säkerställa att frågorna hanteras på ett konsekvent sätt, samt dels att texten knöts närmare det faktiska sakområdet. Möjligen kunde programmet lyfta upp ett förhållningssätt till eventuella framtida målkonflikter. Avvägningar kan behöva göras mellan projekt där ”fördelningen” mellan å ena sidan den bedömda tillväxtbefrämjande effekten och å andra sidan uppmärksamheten mot horisontella kriterier kan variera.

6.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att valen av indikatorer utifrån gällande förutsättningar fyller sitt syfte. Några mindre justeringar behöver dock utföras eftersom en del val av resultatindikatorer inte finns på Tillväxtverkets lista, eller är felformulerade.

Kommentar

I programmet finns totalt 40 aktivitetsindikatorer och 19 resultatindikatorer¹⁰.

I några fall kan det övervägas om kompletteringar eller om andra indikatorer bättre skulle kunna fånga de aktiviteter som vill stödjas: För IO 2, IP 1 (tabell 8) saknas relevant aktivitetsindikator (förslag: 43¹¹), detsamma gäller IO 2, IP 2 (tabell 10), (förslag: 41), samt för IO 4, IP 3 (tabell 21), (förslag: 41). I IO 4 kan komplettering med aktivitetsindikator 44 övervägas.

För IO 2, IP 2 (tabell 9) saknas relevanta resultatindikatorer (2:1¹² och 2:2 bör bytas ut). För IO 4, IP 2 (tabell 17) är resultatindikatorn troligen felformulerad och för IP 3 (tabell 19) är det sannolikt resultatindikator 4:1 som avses. Resultatindikator 7:6 (tabell 24) i IO 5, IP 2 är ej möjlig att välja från Tillväxtverkets lista.

Regionerna har fått tydliga direktiv att hålla sig till framtagna indikatorlistor för både aktivitets- och resultatindikatorer. I vissa fall urskiljs en nackdel med ”indikatorbankens” begränsade mängd valbara indikatorer. Det som vinn i jämförbarhet mellan regioner och länder kan förloras i situationsspecifik relevans för de åtgärder som planeras. För vissa av de aktiviteter som regionen vill kunna stödja är det därför svårt att hitta en bra indikator (t.ex. tabell 9 i IO 2, IP 2). Men givet de gällande förutsättningarna bedömer Tillväxtanalys att programområdet använt och kombinerat indikatorer på ett i huvudsak lämpligt sätt.

6.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)
- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att programmet uppvisar en röd tråd och har en sammanhängande programlogik.

Kommentar

Mellersta Norrlands regionanalys är omfattande och ger en god bild av regionens utmaningar samt de inomregionala skillnader som föreligger. De regionala utvecklingsstrategierna synliggörs i ett eget avsnitt i analysen med hjälp av en syntes av de två länens fokusområden. I en sammanfattning har fem övergripande utmaningar identifierats. Analys och regionala utvecklingsstrategier formar därmed en bra grund för de insatser som senare beskrivs.

Programmet består av sex IO, tolv investeringsprioriteringar och nitton specificerade mål. En bred ansats således. I finansieringsplanen framgår att fyra insatsområden (tema 1, 2, 3 och 7) är särskilt prioriterade med i det närmaste 90 procent av tillgängliga medel. De ex-

¹⁰ Observera totalt, ej unika

¹¹ Notationen 43 betyder aktivitetsindikator nr 43 från Tillväxtverkets lista med aktivitetsindikatorer

¹² Notationen 2:1 betyder resultatindikator hämtat från Tillväxtverkets lista under tema 2 indikator nr 1

empel på aktiviteter som kan stödjas verkar rimliga för att bidra till måluppfyllelsen. Framtagande av indikatorer har genomförts, dock återstår komplettering med vissa målvärden.

Några justeringar och kompletteringar som skulle kunna förbättra programmet är: En tydligare fokusering i allmänhet och för IO 4 och 6 i synnerhet. Analysen skulle vinna på en tydligare prioriteringsdiskussion där processen från de två länen RUS-prioriteringar sammanfogas med analysens data. En något tydligare diskussion om motiv till medelsfördelning hade varit önskvärd.

6.3.6 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorer samt milstolparna i resultatramverket.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?
Det vill säga är målen:
 - *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
 - *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
 - *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
 - *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
 - *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?
- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Mellersta Norrland har i separata dokument (inkommit med epost 2014-02-03) redovisat målen för aktivitets- och resultatindikatorerna.

Samtliga indikatorer har specificerade målvärden, förutom resultatindikatorerna: Andel företag som använder olika typer av IT-system och IT-relaterade tekniker, Privatpersoners användning av datorer och internet, Slutlig energianvändning per förädlingsvärde för små- och medelstora industriföretag, samt Minskade koldioxidutsläpp.

Samtliga mål specificeras i förutbestämda tabeller, vilket säkerställer att målen är *specifika* och *tidsbestämda*. Samtliga indikatorer förutom en (användning av fossila bränslen) är valda enligt Tillväxtverkets indikatorlista och är därmed *mätbara*. Mellersta Norrland bör redovisa att indikatorn ”användning av fossila bränslen” är mätbar.

Målvärdena för aktivitetsindikatorerna har motiverats. Tillväxtanalys bedömer samtliga mål rimliga förutom hur regionen har beräknat målvärdet för ökade arbetstillfällen hos företag som får stöd. Tillväxtanalys kan konstatera att regionen räknar med betydligt färre nya arbetstillfällen jämfört med andra programområden. Kostnaden i euro per nytt arbetstillfälle är därför markant högre och sticker ut i relation till andra regioner. Mellersta Norrland bör motivera dessa mål ytterligare, alternativt korrigera målvärdena.

Mellersta Norrlands resultatindikatorer har inte motiverats. Målvärdena är för det mesta i linje med målvärdena i övriga program. Tillväxtanalys efterfrågar dock en motivering av målvärdena för att kunna bedöma dem som realistiska.

Milstolparna i resultatramen (enligt information från Tillväxtverket 13 februari 2014) anses samtliga vara realistiska att uppnå.

Kommentar

Mellersta Norrland har en ambitiös hållning avseende aktivitetsindikatorerna som är inriktade mot att mäta miljöförändringar. Tillväxtanalys bedömer dock att regionen har fört fram detaljerade och rimliga motiveringar för en sådan ambitiös hållning för sina målvärden.

En aktivitetsindikator som berör ett flertal insatsområden är antal företag som får annat än ekonomiskt stöd. Tillväxtanalys tolkar det som att stora resurser kommer att gå till insatser som berör rådgivning och konsultation etc. Tillväxtanalys hade önskat en eller flera aktivitetsindikatorer som skulle kunna mäta utfallet av sådana aktiviteter.

7 Förhandsutvärdering Norra Mellansverige

7.1 Inledning

Bedömningen är baserad på förslag till program daterat 28 oktober 2013 samt kompletterade underlag avseende mål och milstolpar inkommit under januari och februari 2014.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver vad som eventuellt kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättringsmöjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

7.2 Övergripande bedömning

Tillväxtanalys bedömning är att programmet överlag har beaktat de frågeställningar som har granskats i förhandsutvärderingen.

Programmet uppfattas att innehålla en röd tråd mellan programområdets utmaningar, de specifika målen samt val av aktiviteter. Tillväxtanalys bedömer även att det finns behov av att göra en ytterligare översyn kring valet av aktivitetsindikatorer. Det är framför allt kombination av aktivitetsindikatorer som behöver ses över inom vissa investeringsprioriteringar för att säkerställa en relevant uppföljning.

Tillväxtanalys bedömning är att de valda aktivitets- och resultatindikatorer är relevanta, men att det för vissa investeringsprioriteringar inte finns en tillräckligt relevant uppföljning av de aktiviteter som ska genomföras och därmed att indikatorer saknas.

7.3 Detaljerad bedömning

7.3.1 Analysen

Avser analysen och kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Analysen är relevant och baserad på tillförlitliga underlag och statistik. Frågeställningarna beaktas i tillräcklig utsträckning. Tidigare programerfarenheter finns redovisade i kapitel 1. Tillväxtanalys gör bedömningen att analysen fyller sitt syfte.

Kommentar

Analysen bedöms relevant och trovärdig i den bemärkelsen att den bygger på tillförlitlig statistik och en undersökning som är gedigen genomförd. Fokus är dock för mycket på att synliggöra förutsättningarna i regionen och i relation till rikssnittet och för lite på att diskutera och reflektera kring insatsers betydelse för att lösa de utmaningar som regionen står inför nästa programperiod.

7.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Insatserna är motiverade från analysen och kopplade till 2020 strategin. Norra Mellansverige har valt fem insatsområden baserade på fem tematiska mål. De valda insatsområdena bedöms att vara i överensstämmelse med EU-gemensamma mål, land- och region-specifika rekommendationer, samt med de utmaningar som programområdet möter. Kopplingen mellan insatsområdena och andra EU-fonder och program görs i kapitel 1. Frågeställningarna ovan beaktas sammantaget i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

7.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

De horisontella kriterierna anses vara beaktande i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

De operationella programmen innehåller en nationell gemensam skrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas. De horisontella kriterierna ska således beaktas i samtliga program genom: (i) urvalskriterier, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av

projektägare samt (iv) uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Förutom det arbete som är gemensamt för samtliga program, är det av vikt att även de enskilda programmen beaktar de horisontella kriterierna i förberedelse och genomförande av programmen. I Norra Mellansveriges program har de horisontella kriterierna beaktats i den löpande texten för samtliga insatsområden. Det finns en tydlig ambition att främja och ta hänsyn till de horisontella kraven.

Det finns dock förbättringsmöjligheter i så måtto att vissa av de horisontella kriterierna beskrivs relativt likartat i de olika investeringsprioriteringarna och skiljer sig inte mycket åt. Det är svårt för en utomstående att bedöma hur till exempel jämställdhetsaspekter på ett mera genomgripande plan ska integreras i programmet. De olika textdelarna betonar vikten av att ta hänsyn till dessa kriterier. Tillväxtanalys anser att det skulle kunna skrivas fram tydligare hur specifika insatser inom respektive investeringsprioritering ska bidra till att säkerställa att de horisontella kriterierna inom programmet efterlevs.

7.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att de valda aktivitets- och resultatindikatorer är relevanta, men att det för vissa investeringsprioriteringar troligtvis inte finns en relevant uppföljning av de aktiviteter som ska genomföras och därmed att indikatorer saknas.

Kommentar

I programmet finns totalt 11 unika aktivitetsindikatorer och av dem är 9 från den gemensamma listan och 2 är programspecifika förslag. Antalet resultatindikatorer är 13 stycken. Givet den ”indikatorbank” som är tillgängligt för regionerna bedöms valet av indikatorer i huvudsak som relevant, men att valet av indikatorer inte är tillräckligt för att följa upp de aktiviteter som avses. I programmet skrivs en hel del om att förstärka klustersamverkan, men det finns ingen aktivitetsindikator som försöker fånga upp företagens samverkan med forskningsinstitutioner. Tillväxtanalys förslag är att göra en ytterligare översyn kring detta för att säkerställa att ni har fått med alla indikatorer som behövs.

7.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)

- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tematiska mål, investeringsprioriteringar, analys och tänkbara insatserna är integrerade med varandra. Kopplingen till relevanta riktlinjer och policydokument på europeisk och nationell nivå är tillräcklig. Överlag kan en röd tråd identifieras.

Kommentar

Med avseende på den röda tråden finns det förbättringsmöjligheter i avseendet att den kan göras tydligare genom att beskriva vad aktiviteterna avser att resultera i. Det är även viktigt att tydliggöra och konkretisera i vilken grad programmets mål är av kvantitativ eller kvalitativ karaktär, samt i vilken grad programmet ska bredda eller fördjupa det som redan finns. Exempelvis finns det forskningssamverkan där både den befintliga samverkan ska stärkas, samtidigt som ny samverkan ska skapas. Var ligger programmets fokus? Ett annat exempel berör om programmet avser fler nya företag, eller om programmet vill ha mer konkurrenskraftiga företag? Valet av insatser eller balansen mellan mera kvantitativt eller kvalitativt inriktade åtgärder är centralt att tydliggöra i texten för att underlätta vilka olika typer av indikatorer och målvärden som är relevanta att välja utifrån programmets avsikter.

Tillväxtanalys förslag är att också att göra ytterligare översyn kring aktivitetsindikatorerna inom tema 1-3 med avseende på om de är lämpliga val utifrån fokusering och målsättningarna med programmet.

Motiveringen till fördelning av medel mellan tematiska mål skulle kunna stärkas ytterligare. Den motivering som görs är kopplad till den regionala analysen, men orsakerna till varför ni valt just denna fördelning mellan de olika insatsområdena framgår inte i texten.

Det finns även förbättringsmöjligheter när det gäller att beskriva vilka aktiviteter som kan stödjas. Här har Norra Mellansverige valt att beskriva kortfattat i punktform. Problemet med detta, vilket har påpekats tidigare, är att det öppnar upp för tolkningar om vad som egentligen ska genomföras och försvårar arbetet för handläggare och de som ska söka projektmedel.

7.3.6 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorer samt milstolparna i resultatramverket.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?
Det vill säga är målen:
 - *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
 - *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
 - *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
 - *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
 - *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?
- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?

- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Norra Mellansverige har i två separata dokument (daterade 2014-01-27 och 201-02-03) specificerat mål för aktivitets- och resultatindikatorerna. Samtliga indikatorer har specificerade målvärden. Samtliga mål specificeras i förutbestämda tabeller, vilket säkerställer att målen är *specifika* och *tidsbestämda*. Alla indikatorer utom en är valda enligt Tillväxtverkets indikatorlistor och är därmed *mätbara*. Indikatorn ”Andel företag som upplever nytta av tjänster som levereras från innovationsstödssystemets aktörer” finns inte på Tillväxtverkets listor och Norra Mellansverige bör säkerställa att denna indikator är mätbar.

Norra Mellansverige har i ett separat dokument (daterat 2013-11-27) motiverat sina målvärden för aktivitetsindikatorerna. Målsättningen för aktivitetsindikatorer har tagits fram efter att ha analyserat utfallet i föregående programperiod. De nya målvärdena har varit ett riktmärke som sedan har räknats ner cirka 25 procent med anledning av den kraftigt minskade budgettilldelningen för Norra Mellansverige. Framförallt är de indikatorer som mäter nya företag, nya arbetstillfällen och indikatorer som är kopplade till företagsstöd som justerats ned. Det finns dock inte någon detaljerad beskrivning för hur man motiverat respektive aktivitetsindikator och Tillväxtanalys har därför svårt att bedöma om målen är rimliga. Norra Mellansverige bör särskilt motivera målet för ökat antal arbetstillfällen. Den genomsnittliga kostnaden per nytt arbetstillfälle i Norra Mellansverige är högre än i de flesta andra programområden (se Tabell 1). Norra Mellansverige har även satt låga mål för anslutning av bredband till hushåll och företag sett till den budget som är givet insatsområde 2. Norra Mellansverige bör motivera dessa två mål. (Mellersta Norrland räknar med cirka 15 000 kronor per anslutning).

När det gäller resultatindikatorerna saknas tydliga motiveringar i de flesta fall. Resultatmålen är i första hand uppsatta utifrån ett önskvärt scenario. Tillväxtanalys skulle ha behövt mera detaljerade motiveringar för att bedöma rimligheten.

Under förutsättningen att målvärdena kan anses realistiska, anses milstolparna i resultatramen att vara realistiska att uppnå (Milstolparna enligt information från Tillväxtverket 13 februari 2014).

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

8 Förhandsutvärdering Östra Mellansverige

8.1 Inledning

Bedömningen är baserad på förslag till program daterat 28 oktober 2013 samt kompletterade underlag avseende mål och milstolpar inkommit under januari och februari 2014.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver vad som eventuellt kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättringsmöjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

8.2 Övergripande bedömning

Tillväxtanalys bedömning är att programmet överlag har beaktat de frågeställningar som har granskats i förhandsutvärderingen. Programmet har en logisk beskrivning av programmens utmaningar och val av investeringsprioriteringar. Tillväxtanalys bedömer sammantaget att valda insatsområden är relevanta utifrån de behov som framkommer av analysen och av den strategi som presenteras. Insatsområdena är även förankrade i regionala strategier och överensstämmer med övergripande nationella och europeiska mål.

8.3 Detaljerad bedömning

8.3.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är att analysen ger en relevant och rättvisande bild av programmens förutsättningar, samt att underlag och statistik bedöms som tillförlitliga.

Analysen ger en god bild av regionens utmaningar och de inomregionala skillnader som föreligger. Texterna i kapitel 1 och 2 kompletterar analysen med tidigare erfarenhet från föregående programperiod och nationella utmaningar.

Kommentar

Östra Mellansverige har valt att utgå från FA-regioner (funktionella analysområden) och har även inkluderat Stockholmsregionen i stora delar av analysen, vilket är relevant då programmet har en uttalad ambition att utveckla och skapa en mer integrerad arbetsmarknad med Stockholms län.

8.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer sammantaget att valda insatsområden är relevanta utifrån de behov som framkommer av analysen och av den strategi som presenteras. Insatsområdena är även förankrade i regionala strategier och överensstämmer med övergripande nationella och europeiska mål.

Tillväxtanalys bedömer också att det finns en överensstämmelse mellan de valda insatsområdena, Europa 2020-strategin och övergripande europeiska mål.

I programmet beskrivs på flera ställen också möjligheterna för samverkan med större europeiska projekt inom ramen för exempelvis Horisont 2020, COSME. Dessutom finns en uttalad ambition att förstärka effekten i programmet genom att samverka med Socialfonden, Landsbygdsprogrammet och Havs- och fiskeriprogrammet och att koppla satsningarna både till Östersjöstrategin och till Baltic Sea Region där det är lämpligt. Frågeställningarna bedöms således vara beaktade i tillräcklig utsträckning.

Programmet bör dock kompletteras med vilka målgrupper och stödmottagare som aktiviteterna kan stödja inom investeringsprioriteringarna, eftersom detta till stor del saknas.

Kommentar

Programmet baseras på de regionala strategierna för de fem regioner¹³ som ingår i strukturfondsprogramområdet. Inriktning och prioriteringar har förankrats länsvis inom regionen. Östra Mellansverige har valt fyra insatsområden med åtta investeringsprioriteringar samt en territoriell ansats kring hållbar stadsutveckling som ingår i alla de valda insatsområdena.

Fördelning av medel till respektive insatsområde är motiverade även om de skulle kunna utvecklas något. Motiv och fördelning av medel till hållbar stadsutveckling finns också med.

¹³ Uppsala, Västmanland, Sörmland, Östergötland och Örebro

8.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer att de horisontella kriterierna har beaktats i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

De operationella programmen innehåller en nationell gemensam skrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas. De horisontella kriterierna ska således beaktas i samtliga program genom: (i) urvalskriterier, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av projektägare samt (iv) uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Förutom det arbete som är gemensamt för samtliga program, är det av vikt att även de enskilda programmen beaktar de horisontella kriterierna i förberedelse och genomförande av programmen. Östra Mellansverige har i sin analys könsuppdelad statistisk och viss data på utrikesfödda för flera områden. Det finns även skrivningar i inledningen av kapitel 2 där de horisontella aspekterna lyfts fram. I kapitel 7.2 poängteras att både ledningsgruppen och strukturfondsgruppen har haft en jämn könsfördelning. Av bilaga 1 framgår vilka relevanta partners och aktörer som varit involverade i förberedelserna av det operativa programmet.

8.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer att aktivitets- och resultatindikatorerna i nuvarande version av programmet inte tillräckligt ger en bra representation av de aktiviteter som utförs. Det återstår fortfarande en del arbete med att bättre harmonisera de specifika målen och valda indikatorer så att indikatorerna verkligen fångar de ambitioner som uttrycks i målformuleringarna och beskrivningarna av aktiviteterna innan de kan anses fylla sitt syfte och innan ovan nämnda frågeställningar kan anses vara beaktade i tillräcklig utsträckning.

I programmet finns totalt 14 aktivitetsindikatorer och 13 resultatindikatorer. Några av de resultatindikatorer som har valts är markerade som icke valbara från Tillväxtverkets indikatorbank och i några fall har man slagit ihop fler resultatindikatorer till en.

Under insatsområde 1 har aktivitetsindikatorer valts som mäter att aktiviteten utförs, så som ”Antal företag som får stöd” (1) och ”Antal organisationer som får stöd” (41). Här behövs en komplettering av en eller flera indikatorer som mäter utfallet av aktiviteterna. Exempelvis ”Antal företag som får stöd för att introducera produkter som är nya för marknaden” (28). Aktivitetsindikatorerna ska ge en bra representation av samtliga aktiviteter som avses utföras, samt bör mäta både att aktiviteten har genomförts och ett utfall av genomförd aktivitet.

Kommentar

Aktivitetsindikatorn ”Ökade arbetstillfällena hos företag som får stöd” som valts i ett av insatsområde skulle kanske även kunna användas i flera fall. Tillväxtanalys anser att denna indikator fångar en central ambition i programmet och kanske kan det övervägas om indikatorn kan användas mer frekvent.

8.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)
- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys anser att det så långt det kan bedömas finns en röd tråd mellan programområdets utmaningar, val av insatsområden, specifika mål och aktiviteter. Analysen ger ett stöd för valet av tematiska mål och för vart och ett av de valda insatsområdena.

Att bedöma programlogiken i sin helhet är dock svårt eftersom programmet behöver kompletteras avseende val av indikatorer och målformuleringar. Att bedöma programlogiken försvåras även av att aktiviteterna ibland är vagt beskrivna.

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

8.3.6 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorerna samt milstolparna i resultatramverket.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)? Det vill säga är målen:

- *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
- *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
- *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
- *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
- *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?

- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Östra Mellansverige har i ett separat dokument (mottaget via epost 2014-02-12) motiverat sina val av målvärden för resultat- och aktivitetsindikatorerna. Samtliga indikatorer har specificerade mål. Samtliga mål är *specifika*, *tidsbestämda* och valda enligt Tillväxtverkets indikatorlistor, vilket innebär att målen är *mätbara*

För tema 1 är målvärdena bestämda utifrån tidigare erfarenheter och expertbedömningar av bland annat Vinnova. Samtliga mål inom tema 1 anses realistiska. Tillväxtanalys hade dock önskat att aktivitetsindikatorerna även hade visat på ett utfall av insatserna. Tillväxtanalys hade även önskat att målen inom IP 1 istället för att endast mäta samverkan hade varit inriktad mot något utfall. Det Östra Mellansverige borde vara intresserade av är resultatet av samverkan, till exempel ökad sysselsättning eller ökad konkurrenskraft.

Målvärdena för tema 3 är välmotiverade och baseras på tidigare erfarenheter. Samtliga målvärden anses rimliga. Kostnaden per nytt arbetstillfälle beräknas till 20 160 Euro, vilket är lägre än den genomsnittliga kostnaden i övriga programområden. Målet är baserat på tidigare erfarenheter och antas till och med bli lägre än tidigare programperiod. Detta målvärde antas därmed vara realistiskt.

Målvärdena för tema 4 och 7 är välmotiverade och anses samtliga att vara realistiska.

Milstolparna i resultatramen (enligt information från Tillväxtverket 13 februari 2014) anses samtliga vara realistiska att uppnå.

Kommentar

Målen för resultatindikatorerna är formulerade som en procentuell ökning och inte det värde eller den andel de förväntas ha år 2020. Kontrollera riktlinjerna för hur målen ska anges.

9 Förhandsutvärdering Stockholm

9.1 Inledning

Bedömningen är baserad på förslag till program daterat 28 oktober 2013 samt kompletterade underlag avseende mål och milstolpar inkommit under januari och februari 2014.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver vad som eventuellt kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättringsmöjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

9.2 Övergripande bedömning

Tillväxtanalys bedömning är att Stockholm har lagt fram ett genomtänkt program som på ett bra sätt knyter ihop den regionala analysen, erfarenheter och utmaningar med de tillgängliga verktygen och resurser inom strukturfondsprogrammen. Regionen har koncentrat insatserna till ett fåtal prioriteringar. Tillväxtanalys bedömer att regionen genom en tydlig röd tråd i programmet visat på goda skäl för sina val och strategiska bedömningar.

9.3 Detaljerad bedömning

9.3.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programrådets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Analysen bedöms relevant och baserad på tillförlitliga underlag och statistik, samt att bygga på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder. Det i analysen använda materialet baseras, i mån det går att bedöma, på tillförlitliga underlag och statistik.

Kommentar

Analysen är avsedd att fungera som underlag för både det nationella socialfondsprogrammet och det regionala programmet, vilket är naturligt och nödvändigt mot bakgrund av att regionen strävar mot ett helhetsperspektiv i planeringen och genomförandet av programmen. Analysen ger därför också en bredare och mer omfattande bild av programrådets

förutsättningar och behov. Den specifika fokusen ligger redan i analysen på huvudstadens särskilda utmaningar sett till regionens betydelse och koppling till Sverige och Europa.

9.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer att regionen val av insatsprioritering är i överensstämmelse med EU-gemensamma mål, land- och regionspecifika rekommendationer, samt med de utmaningar som programområdet möter. I programmet lyfts fram och förtydligas synergier med andra EU-fonder och program inklusive Östersjöstrategin eller COSME. Samtliga ex ante-frågeställningar ovan bedöms således beaktade.

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

9.3.3 Hållbar tillväxt/horizontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

De horisontella kriterierna anses vara beaktade i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

De operationella programmen innehåller en nationell gemensam skrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas. De horisontella kriterierna ska således beaktas i samtliga program genom: (i) urvalskriterier, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av projektägare samt (iv) uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Förutom det arbete som är gemensamt för samtliga program, är det av vikt att även de enskilda programmen beaktar de horisontella kriterierna i förberedelse och genomförande av programmen. I Stockholmregionens program avsattes särskilda resurser under program-

arbete i form av till exempel en jämställdhetshandläggare. För att se till att jämställdhetsperspektivet beaktas under genomförandet används en i det regionala arbetet förankrad handlingsplan. Detta anses viktigt eftersom det ofta är svårt med allmänna skrivningar i löpande text säkerställa att sådana aspekter beaktas.

Hållbar utveckling beaktas i analysen både genom att redovisa utsläpp av växthusgaser, andel av förnybar energi, samt statistik om miljödriven näringslivsutveckling. Hållbar utveckling beaktas särskilt i insatsområde 3 (Tematiskt område 4) – Innovation för en koldioxidneutral ekonomi – vilket utgör satsningar inom miljödriven näringslivsutveckling.

9.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Val av resultatindikatorer bedöms relevanta.

Val av aktivitetsindikatorer innehåller indikatorer som både beskriver att aktiviteter har utförts samt vad aktiviteterna har fått för utfall, vilket är bra. Valet av indikatorn ”Antal företag som får stöd” anses dock missvisande eftersom de aktiviteter som avses är rådgivning och liknande. Valet av indikator borde istället vara ”Antal företag som får annat än ekonomiskt stöd”.

Insatsområde 3 har ett fokus på energieffektivisering inom transport- och bostadssektorn. Detta är något som rimligen borde återspeglas i valet av aktivitetsindikatorer (om det är möjligt givet Tillväxtverkets indikatorbank).

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

9.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)
- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer att Stockholm har lagt fram ett genomtänkt program som på ett bra sätt knyter ihop den regionala analysen, erfarenheter och utmaningar med de tillgängliga

verktygen och resurser inom strukturfondsprogrammet. Programmet upplevs även som fokuserat då det är koncentrat till ett fåtal prioriteringar.

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

9.3.6 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorerna samt milstolparna i resultatramverket.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?
Det vill säga är målen:
 - *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
 - *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
 - *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
 - *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
 - *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?
- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Samtliga indikatorer har specificerade målvärden och samtliga mål specificeras i förutbestämda tabeller, vilket säkerställer att målen är *specifika* och *tidsbestämda*. Samtliga indikatorer är valda enligt Tillväxtverkets indikatorlistor, vilket innebär att indikatorerna är *mätbara*.

Stockholm har i ett separat dokument (daterat den 31 januari 2014) motiverat sina målvärden för aktivitetsindikatorerna med hjälp av tidigare erfarenheter. Tillväxtanalys anser att målen för aktivitetsindikatorerna är realistiska.

Målvärdena för resultatindikatorerna är motiverade i ett separat dokument (daterat den 29 januari 2014). Målen för indikatorerna ”Företagens utgifter för FoU”, ”Förändrad sysselsättning SME”, samt ”Förändrad omsättning SME” är bestämda utifrån en framskrivning baserad på den historiska utvecklingen i programområdet. Programområdets insatser verkar därmed inte antas påverka målen för resultatindikatorerna. Tillväxtanalys anser att målen är realistiska.

Målet för ”Minskade koldioxidutsläpp” följer Stockholmsregionens klimat- och energi-strategi¹⁴ och anses därmed realistiskt. Målet för resultatindikatorn ”Andel företag som samarbetar i sin innovationsverksamhet” följer den nationella målsättningen och anses också vara ett realistiskt mål.

¹⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län, Klimat- och energistrategi för Stockholms län, Rapport 2013:8.

Angående resultatramen anser Tillväxtanalys att den bör kompletteras med indikatorn ”Antal företag som får annat än ekonomiskt stöd.” Stockholms program består av ett insatsområde som innehåller tre tematiska områden. För tema 1 är det rimligt att använda en indikator som mäter samverkan, men för övriga teman är det Tillväxtanalys bedömning att det vore mer relevant att använda indikatorn ”Antal företag som får annat än ekonomiskt stöd” för att mäta programmets framsteg och utveckling. Denna komplettering skulle även innebära att resultatramen för Stockholm är sammansatt i likhet med övriga program.

Kommentar

Målen för antalet ”ökade arbetstillfällen hos företag som får stöd” är beräknat utifrån en uppskattad kostnad på cirka 600 000 kronor per arbetstillfälle. Denna kostnad är högre än i de flesta andra program. Stockholm motiverar detta dels genom att de tänkta arbetstillfällena främst ska skapas inom förhållandevis kunskapsintensiva och därmed kostsamma verksamheter, samt dels eftersom det allmänna kostnads- och löneläget i Stockholmsregionen är högre än i övriga delar av landet. Kostnaden och målvärdet är väl motiverade och anses realistiska.

Den valda milstolpen för Stockholm är lågt satt och innebär att endast 10 procent av målvärdet förväntas vara uppfyllt år 2018. Denna milstolpe anses realistiskt med tanke på att programmet planerar att endast omfatta längre projekt och att det därför är rimligt att det kommer att ta tid innan resultaten av programmet blir mätbara.

10 Förhandsutvärdering Västsverige

10.1 Inledning

Bedömningen är baserad på förslag till program daterat 28 oktober 2013 samt kompletterade underlag avseende mål och milstolpar inkommit under januari och februari 2014.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver vad som eventuellt kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättringsmöjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

10.2 Övergripande bedömning

Tillväxtanalys bedömning är att programmet anses att i tillräcklig utsträckning ha beaktat de frågeställningar som har granskats i förhandsutvärderingen. Programmet uppfattas att innehålla en röd tråd mellan programområdets utmaningar, de specifika målen samt val av aktiviteter. Programmet upplevs som fokuserat med tre tematiska mål och fyra specifika mål. De valda aktiviteterna har möjlighet att ge upphov till viktiga samverkansvinster mellan insatsområden, vilket ger en ytterligare fokusering av programmet.

10.3 Detaljerad bedömning

10.3.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Analysen bedöms relevant, att vara baserad på tillförlitliga underlag och statistik, samt att bygga på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder.

Analysen är däremot inte tillräcklig när det gäller att tydliggöra utmaningar för hållbar stadsutveckling.

Kommentar

Analysen har en genomtänkt disposition, framställningen ger en både bred och djup beskrivning av programområdet. Analysen är skriven som en gemensam analys till både regional- och socialfonden.

Analysen redovisar statistik för ”Göteborgsregionen” men det framgår ej vilka specifika utmaningar som Göteborgsregionen möter eller vad insatsområdet hållbar stadsutveckling bör inriktas mot inom ramen för regionalfonden.

10.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

De valda insatsområdena bedöms att vara i överensstämmelse med EU-gemensamma mål, land- och regionsspecifika rekommendationer samt med de utmaningar som programområdet möter. Programmet uppfattas även som fokuserat och att ha goda möjligheter till synergier mellan de olika insatsområdena.

I kapitel 1 finns en beskrivning av hur programmet förhåller sig till socialfonden, landsbygds- och fiskefonden, territoriella program, EU:s strategi för Östersjöregionen, samt till Horisont 2020 och COSME.

Kommentar

De valda insatsområdena och dess aktiviteter är av en generell karaktär för en region som vill stärka sin innovations- och konkurrenskraft, och ligger i linje med EU-gemensamma mål samt land- och regionspecifika rekommendationer. Detta innebär att koppling mellan analysen till programområdets specifika utmaningar inte alltid är tydlig. Valet av insatsområden är därmed ej främst inriktade mot att motverka svagheter utan istället att stärka programområdets styrkeområden.

10.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

De horisontella kriterierna anses vara beaktade i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

De operationella programmen innehåller en nationell gemensam skrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas. De horisontella kriterierna ska således beaktas i samtliga program genom: (i) urvalskriterier, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av projektägare samt (iv) uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Förutom det arbete som är gemensamt för samtliga program, är det av vikt att även de enskilda programmen beaktar de horisontella kriterierna i förberedelse och genomförande av programmen. I Västsveriges program har de horisontella kriterierna beaktats specifikt för varje insatsområde samt i ”principer för projekturval”. Jämställdhet, mångfald och integration har även beaktats i sådan mån att analysen innehåller könsuppdelad statistik samt statistik över utrikes födda.

Hållbar utveckling beaktas i analysen både genom att redovisa utsläpp av växthusgaser, andel av förnybar energi, samt statistik över miljödriven näringslivsutveckling. Hållbar utveckling beaktas särskilt i insatsområde 3 (Tematiskt område 4) – Innovation för en koldioxidneutral ekonomi.

10.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Valda resultatindikatorer för insatsområden 1 och 2 anses relevanta. Val av resultatindikatorer för insatsområden 3 anses dock missvisande och därmed ej lämplig.

Valda aktivitetsindikatorer för insatsområde 2 och 3 anses relevanta, att utgöra en bra representation för valda aktiviteter, samt att ha en bra koppling till valda resultatindikatorer. Vald aktivitetsindikator för insatsområde 1 anses dock ej tillräcklig, utan här borde det även finnas en eller flera indikatorer som mäter det utfall aktiviteterna ämnar åstadkomma.

Kommentar

För insatsområde 1 är det specifika målet samt målen för aktivitets- och resultatindikatorerna att skapa samverkan. Detta val är konsistent och ger en koppling mellan de olika målen. Tillväxtanalys anser dock att det även borde finnas en eller flera indikatorer för vad samverkan ämnar åstadkomma, till exempel nya produkter.

Det bör även noteras att aktivitetsindikatorn ”Antal företag som samarbetar med forskningsinstitutioner” som har valts i insatsområde 1 och 3, endast mäter samarbete mellan företag och forskningsinstitutioner. Dessa insatsområden avser dock även att skapa sam-

arbete mellan företag och mellan företag och organisationer. Detta innebär att samarbete som har uppkommit med hjälp av insatsområdena kan komma att ej redovisas.

För insatsområde 2 är det specifika målet ”fler nya och innovativa tillväxtföretag”. En till synes lämplig resultatindikator är därmed ”antal nya företag”. En sådan resultatindikator finns dock inte i Tillväxtverkets indikatorbank. Eftersom nya företag även innebär en ökad sysselsättning är valet av resultatindikatorn ”förändrad sysselsättning i SMF” ett lämpligt val (och är att föredra framför en indikator som mäter antal nya företag).

För insatsområde 3 har resultatindikatorn ”minskade koldioxidutsläpp” valts. Detta är en lämplig indikator för tematiskt område 4. Det är dock ej en lämplig indikator med avseende på de aktiviteter som avses. De valda aktiviteterna är inriktade mot att stärka programområdets konkurrenskraft inom energiområdet. Detta bidrar till att minska koldioxidutsläppen globalt, men innebär att insatserna i första hand inte är inriktade mot att minska koldioxidutsläppen i programområdet. Att använda resultatindikatorn ”minskade koldioxidutsläpp” blir därmed missvisande för de aktiviteter som avses och kan dessutom leda till otydlig målstyrning för de framtida projektägarna.

10.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)
- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Programmet bedöms att ha en röd tråd mellan programområdets utmaningar, val av insatsområden, specifika mål, resultatindikatorer, aktiviteter och aktivitetsindikatorer. Programmet bedöms även att vara fokuserat och att innehålla tre insatsområden med goda möjligheter till synergieffekter.

Vad avser hållbar stadsutveckling finns en geografisk avgränsning (Göteborgsregionen) samt ett uttalat lokalt inflytande. Det framgår dock inte vilka utmaningar som Göteborgsregionen har, vilka aktiviteter som avses, eller hur det särskiljer sig från övriga insatser. Programlogiken för hållbar stadsutveckling bedöms därmed otydlig och ej tillräckligt genomarbetad.

Kommentar

Att beskriva programlogiken för hållbar stadsutveckling är komplicerat, eftersom den sektorsövergripande integrerade planen för hållbar stadsutveckling kommer att tas fram i ett senare skede. Detta är även i enlighet med regeringskansliets instruktioner. Programtexten borde dock säga någonting om vilka insatser som avses och hur de särskiljer sig från övriga insatser.

10.3.6 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorerna samt milstolparna i resultatramverket.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?
Det vill säga är målen:
 - *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
 - *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
 - *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
 - *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
 - *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?
- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Västsverige har i två separata dokument (båda daterade den 10 februari 2014) motiverat sina val av målvärden. Samtliga indikatorer har specificerade målvärden. Samtliga mål specificeras i förutbestämda tabeller och visar att målen är *specifika* och *tidsbestämda*. Samtliga indikatorer är valda enligt Tillväxtverkets indikatorlistor, vilket innebär att indikatorerna är *mätbara*.

För tema 1 anses målen för aktivitetsindikatorerna vara realistiska. Aktivitetsindikatorerna mäter dock endast samverkan och Tillväxtanalys hade därför gärna sett att även utfallet av denna samverkan hade följts upp med aktivitetsindikatorer.

De valda resultatindikatorerna inom tema 1 är ”Andel företag som samarbetar i sin innovationsverksamhet” samt ”Företagens utgifter för egen FoU-verksamhet”. Detta innebär att tre av fyra indikatorer i tema 1 är inriktade mot att mäta samverkan. Tillväxtanalys anser att övervakning av samverkan har ett begränsat informationsvärde. Detta innebär att det är viktigt att målvärdet för ”Företagens utgifter för egen FoU-verksamhet” är realistiskt. Det valda målvärdet är i linje med övriga programområden, men det saknas en tydlig motivering för varför målet är realistiskt för Västsverige.

Inom tema 3 baseras målen för resultatindikatorerna på historisk data samt de satsningar som ska göras, medan målen för aktivitetsindikatorerna baseras på tidigare erfarenheter. Samtliga mål inom tema 3 anses rimliga.

Tema 4 följs upp med hjälp av tre aktivitetsindikatorer och två resultatindikatorer. Tre av fem indikatorer mäter samverkan. Målen för aktivitets- och resultatindikatorerna anses realistiska. Tillväxtanalys ställer sig dock frågande till valet av indikatorn ”minskade koldioxidutsläpp”. Förväntas insatsområdets insatser att ha en påverkan på koldioxidutsläppen i Västsverige? Målet för resultatindikatorn verkar endast vara baserad på en framskrivning utifrån historiska data, och ej utifrån att insatsen ska ha någon påverkan på utsläppen.

Milstolparna i resultatramen (enligt information från Tillväxtverket 13 februari 2014) anses samtliga vara realistiska att uppnå.

Kommentar

Västsverige motiverar en något högre kostnad per nytt arbetstillfälle än föregående programperiod, eftersom satsningarna förväntas vara något mer kostnadskrävande. Målet är väl motiverat och anses realistiskt. Kostnaden per nytt arbetstillfälle är lägre än i exempelvis Stockholm och Skåne-Blekinge (se Tabell 1).

11 Förhandsutvärdering Småland och öarna

11.1 Inledning

Bedömningen är baserad på förslag till program daterat 28 oktober 2013 samt kompletterade underlag avseende mål och milstolpar inkommit under januari och februari 2014.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver vad som eventuellt kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättringsmöjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

11.2 Övergripande bedömning

Tillväxtanalys bedömning är att programmet välskrivet, bra strukturerat och lättläst. Programmet är koncentrerat till fyra insatsområden (tema 1-4) och 5 investeringsprioriteringar och är på så sätt ett fokuserat framskrivet program. Analysen följer en röd tråd och tar sin utgångspunkt i länens egna regionala strategier och program och de riktlinjer som angivits från regeringen och kommissionen.

Insatserna beskrivs dock lite för allmänt och blir på så sätt otydliga. Motiveringar finns men är något begränsade för att motivera de insatser som lyfts fram i programmet. Kopplingen till tidigare erfarenheter skulle kunna göra detta tydligare. Det behövs även tydliggöras vilka aktiviteter som kan stödjas, speciellt avseende Tema 1 och Tema 3.

Småland och öarna har angett 8 specifika mål. De följs upp av ett fåtal indikatorer, (13 aktivitets- och 9 resultatindikatorer). Val av aktivitets- och resultatindikatorer bedöms i stort sett relevanta.

11.3 Detaljerad bedömning

11.3.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Analysen bedöms relevant och synliggör programområdets förutsättningar och behov. Analysbilagan och den sammanfattande analysen i kapitel 2 är synkroniserade och en avslutande SWOT i den regionala analysen tydliggör den regionala analysen.

Analysen bedöms att vara baserad på tillförlitliga underlag, relevant statistik och kompletterad med referenser och källhänvisningar. Det finns kopplingar till följeforskningsresultat och tidigare programerfarenheter inom ett insatsområde, men sådana erfarenheter är annars relativt begränsat integrerade i programmet.

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

11.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

De valda insatsområdena bedöms vara i linje med den analys som regionen gör och grundar sig på tidigare erfarenheter och utvärderingar av tidigare programperioder. Insatsområdena är i överensstämmelse med EU-gemensamma mål enligt vad som beskrivs i kapitel 1.1.

Samarbetet med andra fonder och program beskrivs och anges – i den mån det är möjligt – för respektive insatsområde. I programmet beskrivs koppling till framför allt Socialfonden, Horizon 2020 och Östersjöstrategin.

Kommentar

Programområdet har även motiverat varför en särskild satsning på Hållbar stadsutveckling exkluderats i programmet ("regionens relativt glesa struktur med få stora städer").

11.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

De horisontella kriterierna anses vara beaktade och integrerade i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

De operationella programmen innehåller en nationell gemensam skrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas. De horisontella kriterierna ska således beaktas i samtliga program genom: (i) urvalskriterier, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av projektägare samt (iv) uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Förutom det arbete som är gemensamt för samtliga program, är det av vikt att även de enskilda programmen beaktar de horisontella kriterierna i förberedelse och genomförande av programmen. I programmet uttrycks även att de projekt som utnyttjar de horisontella kriteriernas tillväxtpotential kommer att prioriteras.

11.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Det är Tillväxtanalys bedömning att förslagna aktivitets- och resultatindikatorer i stort sett är relevanta. De valda aktivitetsindikatorerna mäter dock framför allt (1) att aktiviteterna utförts och inte (2) förändring hos medverkande aktörer. Tillväxtanalys råd är därmed att ytterligare en gång göra en översyn kring aktivitetsindikatorerna utifrån om kombinationen av indikatorer är tillräcklig för att följa upp centrala insatser inom respektive insatsområde och investeringsprioritering.

Kommentar

Tillväxtanalys har i samband med avstämning 2 gett ut en rekommendation kring val av indikatorer. Rekommendationen har varit att indikatorerna för varje ”typ av aktivitet” ska mäta dels (1) att aktiviteten har utförts, (2) förändring hos medverkande aktörer, samt (3) förändring för programområdet. Detta har dock varit en rekommendation och har inte utgjort något krav i bedömningen av indikatorerna. Det ska dock finnas särskilda skäl till att inte välja indikatorer enligt denna princip.

11.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)

- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning är det finns en röd tråd och att analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, mål och indikatorer hänger ihop.

Kommentar

Programlogiken skulle kunna genomarbetas ytterligare med hjälp av en tydligare fokusering på erfarenheterna kring specifika insatser.

11.3.6 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorerna samt milstolparna i resultatramverket.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?

Det vill säga är målen:

- *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
- *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
- *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
- *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
- *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?

- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömning av målvärdena baseras på två dokument båda daterade 31 januari 2014. Samtliga indikatorer har specificerade målvärden, förutom resultatindikatorerna ”Andel företag som använder IT-tjänster” samt ”Andel privatpersoner som använder IT-tjänster” eftersom dessa indikatorer fortfarande var under beredning. Samtliga mål specificeras i förutbestämda tabeller, vilket säkerställer att målen är *specifika* och *tidsbestämda*. Samtliga indikatorer är valda enligt Tillväxtverkets indikatorlistor, vilket innebär att indikatorerna anses *mätbara*.

Angående resultatindikatorerna är sex av åtta mål välmotiverade och anses därmed som realistiska. Målen för indikatorerna ”Slutlig energianvändning per förädlingsvärde” och ”Andel användning av förnybar energi” saknar dock motivering och Tillväxtanalys kan inte bedöma om målen är realistiska. Målet för ”Slutlig energianvändning per förädlingsvärde för små och medelstora industriföretag” är en minskning med 37 procent. Detta är att betrakta som en stor minskning och den bör motiveras.

Målen för aktivitetsindikatorerna anses för tema 1 och 2 som realistiska. Målen för aktivitetsindikatorerna inom tema 3 anses alla realistiska utom målet för ”Ökade arbetstillfällen i företag som får stöd”. Det är här oklart hur många arbetstillfällen de finansieringstekniska

instrumenten beräknas skapa. Den genomsnittliga kostnaden för ett nytt arbetstillfälle är också mycket hög i jämförelse med övriga program. Målet för denna indikator måste motiveras tydligare för att Tillväxtanalys ska kunna bedöma målet som lämpligt och realistiskt.

Angående mål för aktivitetsindikatorerna inom tema 4 så saknas en tillräcklig motivering för att Tillväxtanalys ska kunna utföra en bedömning.

Valda milstolpar i resultatramen anses vara lämpliga och realistiska.

Kommentar

Tema 1 och tema 2 saknar aktivitetsindikatorer som mäter ett utfall. Detta vägs dock upp av de valda resultatindikatorer, vilket sammantaget ger en lämplig kombination av indikatorer. Tillväxtanalys hade dock gärna sett (om det är möjligt) att även aktivitetsindikatorerna kunde mäta utfallet av insatserna.

Andel företag som fått möjlig tillgång till bredband ska öka från 27 till 90 procent, vilket är en stor ökning. Detta mål är dock realistiskt att uppnå eftersom en stor majoritet av företag är lokaliserade inom eller i närheten av tätbebyggda områden, vilket därmed innebär att insatserna beräknas få stor effekt.

12 Förhandsutvärdering Skåne och Blekinge

12.1 Inledning

Bedömningen är baserad på förslag till program daterat 28 oktober 2013 samt kompletterade underlag avseende mål och milstolpar inkommit under januari och februari 2014.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver vad som eventuellt kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättringsmöjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

12.2 Övergripande bedömning

Tillväxtanalys bedömning är att programmet överlag har beaktat de frågeställningar som har granskats i förhandsutvärderingen.

Regionen har valt sju insatsområden som sammantaget baserar sig på sex tematiska mål. Insatsområdena bedöms vara relevanta utifrån de behov som framkommer av analysen och av den strategi som presenteras. Valet av insatsområden avser att komplettera och förstärker varandra genom att ett stort antal viktiga områden och en bred arsenal av insatser hänger samman.

En viktig utgångspunkt för valet av strategi är de stora inomregionala skillnaderna i regionen. Tillväxtanalys anser att det så långt det kan bedömas finns en röd tråd mellan programområdets utmaningar, val av insatsområden, specifika mål, resultatindikatorer, aktiviteter och aktivitetsindikatorer. Det stora antalet insatsområden gör dock att programmet upplevs som något ofokuserat och spretigt och programmets bredd uppnås delvis på bekostnad av en tydlig fokusering. Motiven för finansiell fördelning mellan tematiska mål, insatsområden och investeringsprioriteringar motiveras inte heller tillräckligt i programtexten.

De valda indikatorerna bedöms i huvudsak vara relevanta utifrån inriktningen på programmet och tillgängliga indikatorval. Resultat- och aktivitetsindikatorer är dock inte kompletta och inte tillräckligt genomarbetade. Indikatorerna behöver därför arbetas igenom och anpassas till tillgänglig ”indikatorbank” innan de kan anses fylla sitt syfte.

12.3 Detaljerad bedömning

12.3.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1.1 i programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?

- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer sammantaget att analysen ger en tillräckligt relevant och rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov.

Analysen är både bred och djup och den ger en bra beskrivning av bakgrund, förutsättningar, utmaningar och behov avseende regionen Skåne-Blekinge. De inomregionala skillnaderna beskrivs på ett tydligt sätt och de utmaningar som följer av detta återkommer och beaktas i programtexten. De nationella utmaningarna har också beaktats. Analysen ger därför ett bra stöd för valda insatsområden.

Tillväxtanalys bedömer att analysen är baserad på tillförlitliga underlag och statistik och att den behandlar de områden som är relevanta i sammanhanget. Analysbilagan och den sammanfattande analysen i kapitel 1.1 känns väl synkroniserade. I både analysbilagan och i programdokumentet betonas att kunskap och erfarenheter från tidigare program ska tas tillvara i genomförandet av programmet. Tillväxtanalys tidigare synpunkter har här i huvudsak beaktats i arbetet.

Kommentar

Analysen ger en tydlig bakgrund till gjorda strategiska överväganden och valda insatsområden. I kapitel 1.2 i programdokumentet beskrivs fördelningen av medel mellan tematiska mål men beskrivningen ger ingen tydlig vägledning eller argumentation för vald finansiell fördelning mellan de tematiska målen och mellan valda insatsområden. Grunderna för prioritering och finansiell fördelning skulle kunna beskrivas tydligare redan i analysen.

Ett exempel berör insatser för kapitalförsörjning där Tillväxtanalys i tidigare avstämning efterlyst en bättre beskrivning av behovet av riskkapitalinsatser eftersom dessa insatser enligt den indikativa fördelningen tilldelats 20 procent av programmets budget. I denna version ges också en betydligt bättre beskrivning av bland annat bakgrund och behov av riskkapitalinsatser, men motiven för den höga prioriteringen skulle kunna tydliggöras ytterligare i analys och/eller programdokument.

12.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (Det vill säga är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer sammantaget att valda insatsområden är relevanta utifrån de behov som framkommer av analysen. Tillväxtanalys bedömer att det finns en klar länk mellan analys och regionens behov och utmaningar och att analysen ger ett tydligt stöd för valet av tematiska mål. Insatsområden är även förankrade i regionala strategier och övergripande nationella och europeiska mål och det finns även en koppling till andra fonder och program. Frågeställningarna bedöms således vara beaktade i tillräcklig utsträckning.

Det framkommer även av analys- och programtexter att innehållet i det regionala struktur-fondsprogrammet är baserat på de regionala strategierna för Skåne och Blekinge och bygger vidare på erfarenheter från tidigare arbete i regionen. OECD:s analys av Skåne har också beaktats i programarbetet. Inriktning och prioriteringar i programmet har varit föremål för en bred dialog och förankring inom regionen.

Förutsättningarna för och behoven av insatser för hållbar stads- och samhällsutveckling beskrivs på ett bra sätt i analysen. Det horisontella synsättet betonas, vilket leder fram till slutsatsen att det behövs insatser inom ett flertal områden som därför berör flera tematiska mål och investeringsprioriteringar. Tillväxtanalys bedömer att det finns goda skäl för ett sådant horisontellt synsätt på detta område för att insatserna ska kunna ge bästa resultat.

EU 2020 målen och EU-kommissionens presenterade utmaningar stämmer väl överens med det resultat som framkommer av Skåne-Blekinges egen analys. Tillväxtanalys bedömer också att det finns en god överensstämmelse mellan de valda insatsområdena, Europa 2020-strategin och övergripande europeiska mål.

På flera ställen i analys och programdokument betonas att en tydlig utgångspunkt för programmet är att insatser inom regionala fonden och sociala fonden ska komplettera och förstärka varandra. I programdokumentet beskrivs även möjligheterna för samverkan med större europeiska projekt inom ramen för exempelvis Horisont 2020, COSME, Connecting Europe Facility (CEF) och Kreativa Europa. I program och analys beskrivs också en nära koppling till Östersjöstrategin och även Öresund-Kattegatt-Skagerrakprogrammet berörs i texterna.

Kommentar

Regionen har valt sju insatsområden som sammantaget baserar sig på sex tematiska mål (1, 2, 3, 4, 7 och 10). Till detta kommer 9¹⁵ investeringsprioriteringar varav tre investeringsprioriteringar återfinns under två olika insatsområden. Till investeringsprioriteringarna knyts sammanlagt arton specifika mål.

Tillväxtanalys bedömer att analysen ger ett tydligt stöd för valet av tematiska mål och att det även finns stöd i analys, programdokument och annat underlag för vart och ett av de valda insatsområdena. Det stora antalet insatsområden gör dock att programmet upplevs som något ofokuserat och spretigt. Programmets bredd uppnås delvis på bekostnad av fokusering. Tillväxtanalys har också lyft frågan om programmets fokusering i tidigare avstämmingar.

En strategi med ett stort antal insatsområden ställer höga krav på en tydlig och stringent prioritering i senare delar av programkedjan och i genomförandet. Det finns annars en risk att insatserna och programmet kan tappa i slagkraft. En tydligare prioritering kan bland

¹⁵ Egentligen 8 eftersom det tematiska målet 10 saknar särskilda investeringsprioriteringar i Näringsdepartementets förslag.

annat göras genom att regionen överväger antalet insatsområden men även genom att begränsa antalet investeringsprioriteringar och specifika mål där det är möjligt. Fokusering kan även ske genom tydligare målbeskrivningar och med ett mer stringent aktivitetsurval. Det gäller särskilt de insatsområden som tilldelats minst resurser. Programmets möjligheter att uppnå dess goda ambitioner skulle kunna öka genom en något tydligare prioritering och koncentration av tillgängliga resurser.

Prioritering och fokusering sker också genom medelstilleddning. I kapitel 1.2 i programdokumentet beskrivs fördelningen av medel mellan tematiska mål men beskrivningen ger ingen riktig vägledning eller argumentation för vald finansiell fördelning mellan de tematiska målen och mellan valda insatsområden. Grunderna för prioritering och finansiell fördelning bör därför redovisas.

12.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer sammantaget att de horisontella kriterierna beaktats i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

De operationella programmen innehåller en nationell gemensam skrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas. De horisontella kriterierna ska således beaktas i samtliga program genom: (i) urvalskriterier, (ii) stöd till projektsökare, (iii) utbildning av projektägare samt (iv) uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Förutom det arbete som är gemensamt för samtliga program, är det av vikt att även de enskilda programmen beaktar de horisontella kriterierna i förberedelse och genomförande av programmen.

I analysen finns könsuppdelad statistik och viss data om utrikesfödda för flera områden och i både analys och programdokument lyfts social inkludering fram som ett perspektiv som ska genomsyra programmet. Förutsättningar som könsstereotypa mönster, lägre sysselsättningsgrad bland kvinnor och lägre anknytning till arbetsmarknaden lyfts fram som viktiga problemområden som programmet bör ta sig an. De horisontella kriterierna lyfts även särskilt i insatsområde 6 och under ”principer för projekturval” i samtliga insatsområden.

I analysen behandlas området miljö i ett särskilt kapitel. I programdokumentet följs det främst upp med att miljöaspekterna lyfts fram i både beskrivande text och i principer för projekturval under insatsområde 3; Hållbar tillväxt – koldioxidsnål ekonomi.

Av bilaga 1 framgår vilka relevanta partners och aktörer som varit involverade i förberedelserna av det operativa programmet.

Tillväxtanalys bedömer därmed att de horisontella kriterierna beaktats i tillräcklig utsträckning. Programmet skulle dock vinna på en något tydligare beskrivning av på vilket sätt de specifika insatserna inom respektive investeringsprioritering kan bidra till att främja de horisontella aspekterna och tillväxten i regionen. Likaså skulle en något tydligare beskrivning av hur de horisontella kriterierna kommer att beaktas i genomförande och projekturval tillföra ett mervärde i programmet. Det kan till exempel handla om prioriteringar utifrån i vilken grad de horisontella kriterierna används som aktiva verktyg för att uppnå projektens målsättningar.

12.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer att aktivitets- och resultatindikatorerna i nuvarande version av programmet inte är kompletta och tillräckligt genomarbetade. Det återstår fortfarande ett arbete med att komplettera och anpassa indikatorerna i programmet innan de kan anses fylla sitt syfte och innan ovan nämnda frågeställningar kan anses vara beaktade i tillräcklig utsträckning.

De valda indikatorerna bedöms i huvudsak vara relevanta utifrån inriktningen på programmet och tillgängliga indikatorval. De valda aktivitetsindikatorerna mäter dock framför allt (1) att aktiviteterna utförts och inte (2) förändring hos medverkande aktörer. Tillväxtanalys råd är därmed att ytterligare en gång göra en översyn av aktivitetsindikatorerna utifrån om kombinationen av indikatorer är tillräcklig för att följa upp centrala insatser inom respektive insatsområde och investeringsprioritering.

Under insatsområde 2 har en stor del av programmets resurser avsatts för kapitalförsörjningsinsatser. Insatsen ska följas upp genom resultatindikatorn *Ökad tillgång till kapital i tidiga skeden*. Förutsättningarna att följa upp denna prioriterade insats skulle öka om tabell 8 kompletteras med indikatorn ”antal företag som får annat ekonomiskt stöd än bidrag”.

Vissa indikatorer har fått en felaktig formulering, detta gäller framför allt aktivitetsindikatorerna. Här behöver valda indikatorer anpassas till tillgänglig ”indikatorbank” så att inget missförstånd uppstår när målen ska följas upp och utvärderas.

Kommentar

Aktivitetsindikatorerna ska ge en bra representation av samtliga aktiviteter som avses utföras. Beskrivningen av vilka insatser som kan genomföras i programmen redovisas genom en inledande text följt av punktlistor under respektive investeringsprioritet. I de flesta fall ges en lång rad exempel på möjliga insatser. Alla dessa insatser kan troligen inte fångas av valda aktivitetsindikatorer, men möjligheterna att med givna indikatorer följa upp genomförda aktiviteter skulle underlättas genom tydligare prioritering och mer fokuserade aktivitetslistor.

Tillväxtanalys har i samband med avstämning 2 gett ut en rekommendation kring val av indikatorer. Rekommendationen har varit att indikatorerna för varje ”typ av aktivitet” ska mäta dels (1) att aktiviteten har utförts, (2) förändring hos medverkande aktörer, samt (3) förändring för programområdet. Att välja indikatorer enligt detta förfarande har varit en rekommendation och har därmed inte utgjort något krav i bedömningen, men det bör finnas särskilda skäl för att inte följa denna rekommendation. (Se även kapitel 4.)

Aktivitetsindikatorn *Ökade arbetstillfällena hos företag som får stöd* har valts i ett fåtal fall. Tillväxtanalys anser att denna indikator fångar en central ambition i programmet och att det bör övervägas om indikatorn kan användas mer frekvent.

12.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (Det vill säga hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)
- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (Det vill säga till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys anser att det så långt det kan bedömas finns en röd tråd mellan programområdets utmaningar, val av insatsområden, specifika mål, resultatindikatorer, aktiviteter och aktivitetsindikatorer.

Analysen ger ett tydligt stöd för valet av tematiska mål och för vart och ett av de valda insatsområdena. Det stora antalet insatsområden gör dock att programmet blir något ofokuserat och spretigt och programmets bredd uppnås delvis på bekostnad av en tydlig fokusering.

Val av indikatorer är viktigt för att kunna bedöma programlogiken och speciellt kopplingen mellan specifikt mål och resultatindikatorer respektive mellan aktiviteter och aktivitetsindikatorer. Valet av resultatindikatorer är inte helt genomarbetat. Även aktivitetsindikatorerna behöver ses över och anpassas till tillgänglig ”indikatorbank”.

Förutsättningarna för och behoven av insatser för hållbar stads- och samhällsutveckling beskrivs på ett bra sätt i analysen. Analysen leder fram till ett särskilt insatsområde; Hållbar stads- och samhällsutveckling och en geografisk avgränsning görs till 10 städer i regionen. Betydelsen av ett lokalt inflytande i genomförandet beskrivs också i programtexten.

Kommentar

Programmet bedöms att ha en röd tråd men den röda tråden kan i nuvarande version av programmet inte följas hela vägen från analys till indikatorer. Programlogiken kan bli tydligare genom att mer genomarbetade indikatorer, en något tydligare fokusering och genom en bättre beskrivning av grunder för prioritering och finansiell fördelning.

12.3.6 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikatorerna samt milstolparna i resultatramverket.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?
Det vill säga är målen:
 - *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
 - *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
 - *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
 - *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
 - *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?
- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Skåne-Blekinge har i ett separat dokument (daterat 2014-01-29) motiverat sina målvärden för resultat- och aktivitetsindikatorerna. Samtliga indikatorer har specificerade målvärden, förutom resultatindikatorn ”Ökad tillgång till kapital i tidiga skeden” eftersom det är oklart om denna indikator kommer att kunna användas. Samtliga mål specificeras i förutbestämda tabeller, vilket säkerställer att målen är *specifika* och *tidsbestämda*. De indikatorer som är valda enligt Tillväxtverkets indikatorlista är *mätbara*. Skåne-Blekinge har även program-specifika aktivitetsindikatorer, vilka i tabellerna är märkta med ”PI”. Dessa indikatorer har förankrats med Tillväxtverket och anses därmed också mätbara.

För insatsområde 1 (tema 1) anses målvärdena för resultatindikatorer som rimliga. Målvärdena för aktivitetsindikatorerna är otydligt motiverade. Målet för ”Förändrat antal arbetstillfällen hos företag som får stöd” anses rimlig och den genomsnittliga kostnaden stämmer väl överens med Tillväxtanalys riktmärke. Målvärdena för indikatorerna ”Antal företag som får stöd för att introducera produkter som är nya för marknaden” samt ”Antal företag som får stöd för att utveckla produkter som är nya för företaget” anses vara för höga. Målvärdena för dessa två indikatorer bör motiveras ytterligare för att Tillväxtanalys ska kunna anse dem som realistiska att uppnå.

Målvärdena för aktivitetsindikatorerna inom insatsområde 2 (tema 3) anses realistiska. Målvärdena för resultatindikatorerna inom detta insatsområde måste dock motiveras ytterligare för att Tillväxtanalys ska anse dem realistiska att uppnå. Målen är uttryckta i form av en ambition istället för mål som är realistiska att uppnå.

För insatsområde 3 (tema 4) anses målen för aktivitetsindikatorerna som realistiska. Målet för resultatindikatorn ”Andel användning av förnybar energi” är baserat på en expertbedömning och anses därmed rimlig. Målet för resultatindikatorn ”Minskade koldioxidutsläpp” är satt i linje med övriga program, men det saknas information om detta mål är rimligt att uppnå i Skåne-Blekinge. Tillväxtanalys kan inte bedöma om målet för minskade koldioxidutsläpp är rimligt.

För insatsområde 4 (tema 2) saknas information om målvärden kan anses realistiska, Tillväxtanalys kan därmed inte göra en bedömning.

För insatsområde 5 (hållbar stadsutveckling, tema 1 och 3) anses målen för aktivitetsindikatorerna som realistiska. Målen för de resultatindikatorer som används det vill säga ”Andel företag som samarbetar i sin innovationsverksamhet” samt ”Förändrat förädlingsvärde i SMF” är samma som i insatsområde 1 respektive 2. Tillväxtanalys bedömning är således att målet för andelen företag som samarbetar är realistiskt, medan målet för förändrat förädlingsvärde i SMF bör motiveras ytterligare.

Milstolparna i resultatramen (enligt information från Tillväxtverket 13 februari 2014) anses samtliga vara realistiska att uppnå.

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

13 Förhandsutvärdering Nationellt program

13.1 Inledning

Bedömningen är gjord på ett programdokument som inkommit till Tillväxtanalys 20 februari 2014. Viss kompletterande information om mål och milstolpar har lämnats den 21 februari.

Förhandsutvärderingen består av en övergripande bedömning, samt detaljerade bedömningar för sex olika områden. För vart och ett av dessa områden finns rubrikerna *Ex ante-frågeställningar* – vilka visar den eller de frågeställningar som har granskats, *Bedömning* – som redogör för Tillväxtanalys bedömning och vad som (enligt vår uppfattning) bör justeras, samt *Kommentar* – som beskriver motiv för bedömningen, samt eventuellt vad som kan förbättras. Tillväxtanalys bedömer huruvida programmen har beaktat ex ante-frågeställningarna i ”tillräcklig” utsträckning. Detta innebär givetvis att ett program kan ha förbättringsmöjligheter, även om programmet bedöms ha beaktat ex ante-frågeställningarna i tillräcklig utsträckning. Förhandsutvärderingens bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 4.

13.2 Övergripande bedömning

Programmet bedöms överlag att vara av god kvalitet. Underlaget förklarar strukturerat hur insatsområdena har valts. Programlogiken är tydlig med en klar koppling från analys till utformning av insatser.

Programmet bedöms tydligt och överlag väl fokuserat. Vissa av de specifika målen bedöms kunna vinna på att förtydligas, men de bedöms i övrigt utgöra relevanta avgränsningar av valda insatsområden.

Programmet bedöms rymma en potential för att kunna komplettera och knyta samman de regionala programmen, vilket bör kunna möjliggöra samordningsvinster. På detta vis bör det nationella programmet inte bara skapa nytta i sig självt, utan även kunna medverka till att höja effektiviteten i de regionala satsningarna.

13.3 Detaljerad bedömning

13.3.1 Analysen

Avser analysen samt kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är analysen relevant och ger den en rättvisande bild av programområdets förutsättningar och behov?
- Är analysen baserad på tillförlitliga underlag och statistik?
- I vilken utsträckning bygger analysen på kunskaper och erfarenheter från tidigare programperioder?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Tillväxtanalys bedömer att analysen ger en relevant och rättvisande bild av programmets förutsättningar och utmaningar.

Analysen är koncentrerad till de insatsområden/tematiska mål som programmet omfattar, vilket kan ses som naturligt med utgångspunkt i regeringens riktlinjer. Analysen är relevant och ger i allt väsentligt en rättvisande bild av områdets förutsättningar och behov. Den är också väl underbyggd med referenser.

Erfarenhet från tidigare programperioder redovisas och analysen konkluderas i utmaningar och prioriteringar för insatser på ett tydligt och pedagogiskt sätt.

Kommentar

Analysen för det nationella programmet skiljer sig från de analyser som har utförts för de regionala regionalfondsprogrammen i den bemärkelsen att den inte har något direkt territoriellt perspektiv. Att det avviker är naturligt eftersom programmet syftar till att komplettera de regionala programmen.

13.3.2 Insatsområden

Avser kapitel 1 och 2.

Ex ante-frågeställningar

- I vilken mån är de valda insatsområdena i överensstämmelse med de utmaningar som programområdet möter? (D.v.s. är insatsområdena motiverade utifrån analysen samt erfarenheter från tidigare programperioder?)
- I vilken mån är insatsområdena i överensstämmelse med EU-gemensamma mål såsom Europa 2020-strategin, samt partnerskapsöverenskommelsen och relevanta landspecifika och regionala rekommendationer?
- Hur förhåller sig insatsområdena till andra EU-fonder och program, till exempel Socialfonden?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Insatsområdena svarar väl mot de utmaningar som lyfts i analysen och de erfarenheter som kan dras från tidigare programperioder. Det finns en god överensstämmelse med framför allt EU 2020-strategin i programmet. Det finns också en tydlig koppling till de landspecifika rekommendationerna inom varje insatsområde.

Inriktningen inom det andra insatsområdet (tematiskt mål 3) bedöms ligga i linje med rekommendationer Sverige fått från OECD (Innovation Policy Review 2012), vad gäller inriktningen att kapitalförsörjningsinsatser om möjligt bör kanaliseras genom fond-i-fond-lösningar, och fokuseras på de tidigaste skedena.

Programmet relaterar tydligt till Horisont 2020 och till de territoriella programmen i de planerade insatserna. Det anges också tydligt hur programmet relaterar till väsentliga nationella initiativ och program såsom Innovationsstrategi, Miljöteknikstrategi med flera.

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

13.3.3 Hållbar tillväxt/horisontella kriterier

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställning

- Hur lämpliga är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor, att förhindra diskriminering på grund av till exempel kön eller etniskt ursprung, eller för att främja en hållbar utveckling?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

De horisontella kriterierna anses vara beaktade i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

Det nationella programmet innehåller en beskrivning i kapitel 11 om hur de horisontella kriterierna beaktas genom formandet av klassificeringskriterier för de olika horisontella kriterierna. De horisontella kriterierna ska med detta verktyg kunna beaktas genom (1) urvalskriterier, (2) genom stöd till projektsökare, (3) genom utbildning av projektägare, samt (4) genom uppföljning och utvärdering. Detta angreppssätt innebär att de horisontella kriterierna beaktas i genomförandet av programmet.

Programmet belyser de horisontella kriterierna i tillräcklig omfattning både i analys och formandet av insatser och viss utsträckning i formandet av aktivitetsmål.

13.3.4 Val av indikatorer

Avser kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är de valda aktivitetsindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att utföra? (*output indicators*)
- Är de valda resultatindikatorerna relevanta, det vill säga utgör de tydliga och adekvata mått på vad insatsen avser att resultera i? (*result indicators*)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Valda resultat- och aktivitetsindikatorer bedöms i allt väsentligt vara relevanta.

Kommentar

Insatsområde 1 och 3 innehåller också insatser för strategiskt lärande och processtöd. Det finns dock inga resultat- eller aktivitetsindikatorer angivna för dessa aktivitetsområden, vilket innebär att ingen systematisk uppföljning kommer att kunna göras av dessa insatser.

13.3.5 Programlogik och röd tråd

Avser hela programdokumentet.

Ex ante-frågeställningar

- Finns det en röd tråd i programmet? (D.v.s. hänger analys, val av insatsområden, tematiska mål, investeringsprioriteringar, målsättningar och indikatorer ihop?)

- Hur väl är programlogiken genomarbetad? (D.v.s. till vilken grad kan de planerade åtgärderna sägas bidra till måluppfyllelsen?)

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Programmet bedöms ha en röd tråd mellan programområdets utmaningar, val av insatsområden, specifika mål, resultatindikatorer, aktiviteter och aktivitetsindikatorer. Programmet bedöms också vara fokuserat och väl avgränsat.

Kommentar

Ingen ytterligare kommentar.

13.3.6 Mervärde och komplementaritet

Avser hela programmet.

Ex ante-frågeställningar

- Tillför det nationella programmet ett mervärde i det regionala tillväxtarbetet som inte kan uppnås inom ramen för de övriga regionalfondsprogrammen?

Bedömning: Beaktas denna frågeställning i tillräcklig utsträckning?

Programmet bedöms ha förutsättningar att kunna tillföra mervärden i det regionala tillväxtarbetet som inte kan uppnås i de regionala programmen.

Kommentar

Programmet har ett genomgående tema att kunna bidra med processtöd för genomförande av de regionala programmen. I denna del bedöms programmet kunna tillföra mervärde till det regionala arbetet som inte kan uppnås inom ramen för de regionala programmen.

Programmet har också flera aktiviteter som inte kan avgränsas i ett regionalt perspektiv, t ex att kunna stödja tematiska eller branschorienterade kluster och infrastruktur för forsknings- och innovationssystem som är svåra att skapa regionalt. Den föreslagna satsningen för att underlätta kapitalförsörjningen för företag i tidiga skeden är också en typ av aktivitet som sannolikt kan gynnas av att genomföras på en nationell nivå. Dessa aktiviteter kan sägas utgöra ett mervärde som inte går att skapa i de regionala programmen.

13.3.7 Målformuleringar

Avser mål för aktivitets- och resultatindikator (inklusive resultatramen) i kapitel 2.

Ex ante-frågeställningar

- Är programmets olika mål formulerade enligt SMART-kriterierna (eller motsvarande)?
Det vill säga är målen:

- *Specifika* Anger målen tydligt vad som ska uppnås?
- *Mätbara* Är målen möjliga att följa upp?
- *Accepterade* Är målen accepterade och uppfattade som relevanta av de som ska genomföra programmet?
- *Realistiska* Är målen möjliga att uppnå?
- *Tidsbestämda* Anges en tidpunkt för när målen ska vara uppfyllda?

- Är de kvantifierade målen formulerade med hänsyn till en baslinje/baseline?
- Är de kvantifierade målen realistiska i förhållande till stödets storlek?
- Finns målvärden för samtliga indikatorer?

Bedömning: Beaktas dessa frågeställningar i tillräcklig utsträckning?

Samtliga indikatorer har specificerade målvärden förutom resultatindikatorn ”Förändrad omsättning i SMF miljöföretag”. Denna indikator finns inte bland Tillväxtverkets indikatorlistor och har heller inget baseline, målvärde eller motivering av målvärdet. Av programmet framgår att indikatorn är under utarbetande. Programskrivarna måste komplettera programmet med baseline, mål och motivering för denna indikator samt visa att indikatorn är mätbar.

Målet för resultatindikatorn ”Andel företag som samarbetar i deras innovationsverksamhet” (tema 1, IP 2) är inte specifikt. De framgår inte om målet att ”43 procent av företag i regioner bedriver samarbete...” är på nationell nivå, eller om målet är att samtliga regioner ska uppnå 43 procent.

Samtliga övriga mål är *specifika, tidsbestämda* och *mätbara*.

För tema 1 IP 1 anges för indikatorn ”Företagens utgifter för sin egen FoU-verksamhet” att resultatmålet är en ökning på 2 procent. Motivet för detta mål är företag antas inleda samarbeten med ESS i ett senare skede, vilket innebär att det troligen kommer att ta tid innan resultaten av insatsen blir synliga. Ett mål för en resultatindikator bör rimligen bestämmas utifrån en prognos av utvecklingen nationellt och påverkan av insatsen. Tillväxtanalys ställer sig frågande till om ökningen på 2 procent inkluderar en prognos av den framtida utvecklingen. Det kan noteras att målet för samma indikator i de regionala programmen vanligtvis ligger mellan 10–15 procent, vilket innebär att en 2 procents ökning på nationell nivå skulle vara orimlig. Detta exempel visar på svårigheten med att sätta mål för resultatindikatorerna och speciellt att sätta mål i det nationella programmet. Tillväxtanalys efterfrågar att det nationella programmet ytterligare motiverar och problematiserar det ovan nämnda målet. Om indikatorn istället syftar till att mäta en delmängd av företag, innebär det att indikatorn blir programspecifik och programmet bör då visa att indikatorn är mätbar.

För temaområde 3 är målet för ökat antal anställda satt till 450. Detta innebär en genomsnittlig kostnad på 102 761 euro per nytt arbetsställe. Denna kostnad är markant högre än Tillväxtanalys riktmärke på 42 000 euro samt markant högre än de flesta regionala program (se Tabell 1 i kapitel 4). Programmet bör ytterligare motivera hur de kommer fram till målvärdet 450 nya arbetstillfällen.

Den totala finanseringen för temaområde 4 utgör 50 procent av Sveriges samlade finansering för detta tema. Att välja relevanta indikatorer och målvärden för detta tema är därmed av stor vikt. För IP 1 mäter samtliga aktivitetsindikatorer antal företag som får någon typ

av stöd. Tillväxtanalys hade gärna sett att denna IP hade kompletterats med en eller flera aktivitetsindikatorer som mäter utfall och resultat i de företag som har fått stöd.

Milstolparna för tema 1 är lågt ställda, men anses rimliga eftersom projekten ska pågå under lång tid och att det därför inte är rimligt att data har samlats in.

Milstolparna för tema 3 och 4 är lågt ställda i relation till andelen utbetalda medel. Det nationella programmet bör motivera varför dessa milstolpar bör anses rimliga.

Kommentar

Målen för resultatindikatorerna är bestämda utifrån kvalitativa bedömningar baserat på dialoger med olika myndigheter. Att programmet har tagit hjälp av olika myndigheter är bra. Tillväxtanalys anser det dock att målen även kunde motiverats utifrån historiska data och prognoser, vilka för den nationella nivån borde finnas. Det framgår heller inte om målen är satta som en ren framskrivning, eller om insatserna förväntas få en effekt på resultatindikatorerna.

14 Lärdomar från programskrivningsprocessen

I det här kapitlet beskrivs några av de lärdomar som har uppkommit i programskrivningsprocessen. Dessa lärdomar har dokumenterats i detta kapitel med syftet att möjliggöra ett lärande för framtida programskrivningsprocesser. Detta kapitel har inte inkluderats i den redovisning av ex ante-utvärderingen som skickades till EU-kommissionen.

14.1 Programskrivningsprocessen

En viktig förutsättning för programskrivandet är att viktiga dokument och riktlinjer finns tillgängliga samt att det finns tillräckligt med tid och resurser för analys, skrivprocess och politisk förankring. I programskrivningsprocessen har det dock funnits oklara riktlinjer, information har saknats, och det har varit ett pressat tidsschema. Ett pressat tidschema skapar inte de bästa förutsättningarna till väl bearbetade och välförankrade program. Avsaknaden av information och oklara riktlinjer har i sin tur inneburit att programskrivarna har varit tvungna att arbeta i blindo i vissa delar. En av de viktigaste förutsättningarna för de som ansvarar för programframtagandet är således en väl anpassad tidplan och det är ett ansvar som tillfaller programområdena, Tillväxtverket, Regeringskansliet, regeringen och EU-kommissionen.

Förslag till operativa program skulle till en början lämnas in den 15 september 2013. Detta ändrades sedan till den 30 september 2013. Programmen behövde sedan justeras ytterligare fram till utkastet daterat den 28 oktober 2013 (vilket är det utkast som Tillväxtanalys huvudsakliga bedömning baseras på). Programmen har sedan uppdateras kontinuerligt fram till att programmen godkändes av regeringen den 31 mars 2014.

Några av de utmaningar som har funnits i programskrivningsprocessen är:

Försening av riktlinjer för programskrivning

Uppdraget till regionerna att förbereda arbetet med att ta fram regionalfondsprogram kom i slutet av januari 2013. Regionalfondsprogrammen ska dock utformas i enlighet med regeringens direktiv, vilka planerades att komma den 1 april 2013. När dessa direktiv presenteras skulle det också framgå om regeringen beslutar att utöver de åtta regionala programmen även skapa ett nationellt regionalfondsprogram. Programdirektiven och beslutet om det nationella programmet blev dock försenat och kom istället den 16 maj 2013, det vill säga en och en halv månad efter planerad tidpunkt. Arbetet med att ta fram regionalfondsprogram kunde därmed på allvar starta först den 16 maj. Då började även arbetet med det nationella programmet samt arbetet med att ta fram resultatindikatorer. Arbetet med programmen kom därmed igång sent.

Otydliga riktlinjer kring satsningar på hållbar stadsutveckling

Satsningar på hållbar stadsutveckling ska utgöra minst fem procent av EU-medlen på nationell nivå och utgör därmed viktiga satsningar i flera programområden. Det har dock funnits en stor osäkerhet kring hur satsningarna inom detta område bör utformas. Det har även funnits en brist på indikatorer.

Avsaknad av information om medelstildelning

Information om EU-medel kom den 30 september 2013, det vill säga samma dag som programmen skulle lämnas in. Programmen har sedan uppdaterats avseende dessa uppgifter

till programutkastet daterat den 28 oktober. Information om budget är nödvändigt för att kunna göra bedömning av fokusering och avgränsning, samt inte minst att kunna formulera mål.

Avsaknad och sen leverans av gemensamma texter

I programmen ska Tillväxtverket och Näringsdepartementet skriva gemensamma avsnitt om bland annat hur de horisontella kriterierna kommer beaktas i programmet, samt erfarenheter från tidigare programperioder. Att ha tillgång till dessa texter är viktigt för att programskrivarna ska kunna skriva sina delar av programmet. En del program har till och med avvaktat de gemensamma skrivningarna innan de började skriva om till exempel de horisontella kriterierna. De gemensamma skrivningarna angående de horisontella kriterierna levererades till regionerna veckan innan programmen skulle lämnas in den 30 september 2013. Gemensamma texter avseende tidigare erfarenheter, samt kapitel 5, 6, 7, 8, 9 och 10 saknades fortfarande i det programutkast som Tillväxtanalys har granskat och som är daterat den 28 oktober 2013.

Pressat tidschema för resultat- och aktivitetsindikatorerna

Den 16 maj började arbetet med att ta fram resultatindikatorer. Detta arbete gjordes av Tillväxtverket i samråd med programskrivarna. Att resultatindikatorerna tas fram i samråd med programmen är viktigt för att indikatorerna ska vara relevanta samt för att indikatorerna inte ska bli styrande för vad programmen ska vara inriktade mot. Detta arbete måste således tillåtas att ta tid.

Förslaget till resultatindikatorer levererades den 10 september 2013, vilket är tre veckor innan programmen skulle lämnas in den 30 september. Att indikatorerna levererades endast tre veckor innan slutleverans är att betrakta som en ganska kort tid.

Vid leveransen av resultatindikatorerna den 10 september fanns det dock inga baseline/baslinjevärden, vilka är nödvändiga för att formulera mål för resultatindikatorerna. Information om baseline kom programskrivarna tillhanda först den 12 januari 2014. Detta har inneburit att programutkastet den 28 oktober 2013 saknade mål för resultatindikatorerna, vilket har inneburit att förhandsutvärderingen har fått kompletteras avseende bedömningen av dessa mål.

Aktivitetsindikatorer kunde till en början endast väljas utifrån den EU-gemensamma listan av aktivitetsindikatorer (de s.k. common indicators). Den 17 september 2013 beslutades dock att tillåta programspecifika aktivitetsindikatorer och den 27 september 2013 presenterade Tillväxtverket en lista med ytterligare förslag på programspecifika aktivitetsindikatorer för Sverige. Detta innebar att kompletteringen av indikatorerna kom endast tre dagar innan programmen skulle lämnas in den 30 september.

14.2 Förutsättningar för fondsamverkan

Enligt riktlinjerna för regionalfonden så ska ett ökat samarbete mellan de olika strukturfonderna främjas. Speciellt efterfrågat är en ökad samverkan mellan regional- och socialfonden. De flesta program har tagit fram en gemensam analys för regional- och socialfonden. Detta angreppssätt möjliggör att på ett tidigt stadium peka ut viktiga utmaningar för programområdena, vilket är fördelaktigt för att skapa en fondsamverkan.

De operationella programmen för regional- och socialfonden tas dock fram i skilda processer och är tidsmässigt inte kordinerade. För regionalfonden består de operationella programmen av åtta regionala program och ett nationellt. Socialfonden består av ett nationellt

program som i sin tur kompletteras med åtta regionala handlingsplaner. Programmen till regionalfonden och socialfonden skulle båda lämnas in vid samma tidpunkt, den 30 september. Detta innebar att arbetet med de regionala handlingsplanerna för socialfonden först på allvar kunde sätta igång när programmen till regionalfonden var inlämnade. Att regionalfondsprogrammen och de regionala handlingsplanerna för socialfonden arbetas fram under ej överlappande tidsperioder, borde innebära att möjligheterna till samordning för verksamheten på regional nivå försvåras.

14.3 Ex ante-utvärderingen

Det är Tillväxtanalys uppfattning att arbetet med att ge synpunkter på programutkast har varit uppskattat av programskrivarna. Av granskningarna av de olika utkasterna framgår att Tillväxtanalys har haft en påverkan på programtexterna. Tillväxtanalys ser det även som värdefullt att ha kunnat fungera som en oberoende part gentemot programskrivarna, Tillväxtverket och Näringsdepartementet. I dessa avseenden verkar således förhandsutvärderingen att ha fungerat enligt EU-kommissionens intentioner.

Nyttan av en förhandsutvärdering är givetvis beroende av hur ”färdiga” programmen är när de granskas. Inför avstämningarna har därför programskrivarna fått rekommendationen att lämna in ”så långt de har kommit” så att de kan få synpunkter på en så stor del av programmet som möjligt. Det pressade tidsschemat har dock resulterat i att de flesta program har haft svårt att lämna in ”nästan färdiga” programutkast. Vid den första avstämningen var det till exempel flera programområden som endast lämnade in en analys eller ett utkast på planerade insatsområden. Vid den tredje och sista avstämningen hade de flesta program en tydlig stomme och det fanns en röd tråd från regionens utmaningar till valda insatsområden. De flesta program saknade dock fortfarande viktiga delar såsom val av indikatorer och målformuleringar. Dessutom saknades fortfarande uppgifter om budget samt de textavsnitt som ska utformas av Tillväxtverket och Näringsdepartementet. Tillväxtanalys har därför inte kunnat ge synpunkter på dessa delar samt inte heller kunnat granska hela och sammanhängande program. Detta innebär att nyttan med förhandsutvärderingen inte har kunnat utnyttjas fullt ut. Att programmen har saknat flera viktiga delar, har också varit en orsak till att Tillväxtanalys har gett ut generella rekommendationer om till exempel val av indikatorer och målformuleringar.

Tillväxtanalys uppfattar att arbetet med förhandsutvärderingen också till viss del har kunnat påverka programutformningen genom den dialog som förts med Tillväxtverket och Näringsdepartementet. Tillväxtanalys har dock inte blivit rådfrågad inför vissa beslut som har bäring på vårt uppdrag. Myndigheten har inte blivit rådfrågad inför beslutet att (till en början) inte tillåta programspecifika aktivitets- och resultatindikatorer. Detta är en fråga som får konsekvenser för uppföljningsbarheten och därmed har att göra med Tillväxtanalys uppdrag. Att ha en alltför begränsad mängd indikatorer kan även vara styrande för programmets utformning. Efter inspel från bland annat Tillväxtanalys blev det till slut tillåtet med programspecifika indikatorer. Detta beslut kom dock i ett sent skede och kunde ha kommit tidigare.

Mervärdet av förhandsutvärderingen är givetvis även beroende av den bedömning av programutkast som kommer Regeringskansliet och EU-kommissionen till del. Bedömningarna i den här rapporten baseras på programutkast daterade vid två olika tillfällen. För merparten av programmen är bedömningen utförd på programutkast daterade den 28 oktober 2013. För resultatramen samt mål för aktivitets- och resultatindikatorer, är bedömningen baserad på kompletterande information som har inkommit under januari och februari

månad år 2014. Att olika delar av programmet har bedömts vid olika tidpunkter riskerar att ge en missvisande bild av programmen, till exempel avseende programlogiken. Tillväxtanalys har inte granskat om programmen har ändrats i betydande omfattning sedan den 28 oktober 2013.

Ex ante-utvärderingen kan sägas ha tre huvudsakliga målgrupper: programskrivarna, Regeringskansliet och EU-kommissionen. Det kan diskuteras om resultaten av ex ante-utvärderingen ska redovisas på olika sätt för dessa tre målgrupper. Tillväxtanalys redovisning av utvärderingen för programskrivarna har varit annorlunda på så sätt att programskrivarna har inte bara fått vår bedömning utan även våra rekommendationer. Ex ante-utvärderingen bör dock inte redovisas annorlunda för Regeringskansliet och kommissionen. Däremot bör man tänka över tidsplanen. Den redovisning av ex ante-utvärderingen som kommer Regeringskansliet till del har som syfte att utgöra ett underlag i Regeringskansliet gemensamma beredning av programmen. Den gemensamma beredningen kan leda till att programmen ändras. Detta kan i sin tur innebära att ex ante-utvärderingen av programmen behöver göras om, så att den ex ante-utvärdering som skickas till kommissionen ska vara baserad på de senaste versionerna av programmen.

Den här ex ante-utvärderingen har bestått av flera redovisningar. Tillväxtanalys ex ante-utvärdering av regionalfondsprogrammen har bestått av: (1) en slutlig bedömning av programmen daterade den 28 oktober 2013, samt (2) en slutgiltig bedömning baserad på program daterade den 28 oktober 2013 samt bedömning av kompletterade underlag avseende mål och milstolpar som inkommit under januari och februari 2014.

Den första redovisningen användes i Regeringskansliets gemensamma beredning. Den andra redovisningen användes i EU-kommissionens beredning. Efter att Tillväxtanalys hade gjort den andra redovisningen gjordes ytterligare justeringar i programmen, vilket innebär att Tillväxtanalys slutgiltiga bedömning inte gjordes på de slutgiltiga programmen. Inför eventuella framtida programperioder är det därför betydelsefullt att tänka igenom det antalet avstämning och redovisningar, till exempel att det ska vara en ex ante-utvärdering som ingår i Regeringskansliets gemensamma beredning och en ex ante-utvärdering som ska ingå i EU-kommissionens gemensamma beredning. Utöver detta kan det vara av intresse att dokumentera lärdomar från programskrivningsprocessen (som i det här kapitlet).

14.4 Förslag till förberedelser inför kommande programperioder

I programskrivningsprocessen har det funnits oklara riktlinjer, information har saknats, och det har varit ett pressat tidsschema. Detta har sammantaget inneburit ett hinder i att skapa förankrade, genomtänkta och kloka program. Processen för programskrivandet för den gångna programperioden (2007–2013) präglades också av ett pressat tidsschema (ITPS, 2007).

Programarbetet kräver framförhållning och planering på ett sätt som den EU-gemensamma processen inte alltid klarar av. Sverige bör därför skapa en process där förberedelser börjar innan alla förutsättningar är klara. Goda erfarenheter kan sökas i hur andra medlemsstater har bedrivit sina förberedelseprocesser.

Förberedelserna för programarbetet kräver att viktiga dokument, analyser osv. tas fram i god tid innan programmeringsprocessen börjar. Nedan presenteras en lista med förslag på frågeställningar som är av intresse inför förberedelserna för framtida programperioder:

- Hur skrivs bra strukturfondsprogram? Erfarenheter från tidigare programperioder och från andra länder angående programskrivningsprocessen, förberedelser och ansvarsfördelning
- Hur kan vi lära från tidigare programperioder?
- Hur får vi mest ut av våra strukturfondsprojekt? Goda exempel
- Hur får vi till en bättre fondsamverkan? (Mellan olika programområden och mellan olika fonder)
- Hur får vi ett bättre deltagande från näringslivet och andra aktörer?
- Hur skapar vi användbar och informativ uppföljning?
- Hur skapar vi användbara och informativa indikatorer?
- Hur bör mål bestämas för aktivitets- och resultatindikatorerna?
- Hur bör regionernas utmaningar analyseras?
- Hur bör ex ante-utvärderingen av de operativa programmen utformas?
- Hur bedöms målvärden och milstolpar för aktivitets- och resultatindikatorer på bästa sätt?

Referenser

- European Commission (2013a). The Programming Period 2014–2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – Guidance document on ex-ante evaluation. January 2013.
- European Commission (2013b). The Programming Period 2014–2020, Guidance document on monitoring and evaluation – European regional development fund and cohesion fund – Concepts and recommendations. April 2013.
- ITPS (2007). Förhandsbedömning av de operativa regionala strukturfondsprogrammen – Programperioden 2007–2013. A2007:003.
- Naturvårdsverket (2013). Report for Sweden on assessment of projected progress, March 2013. http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/uppdelat-efter-omrade/klimat/prognoser-for-Sveriges-utslapp/v%201%201_Report%20for%20Sweden%20on%20assessment%20of%20projected%20progress.pdf
- Näringsdepartementet (2013). Regeringsbeslut: Uppdrag att genomföra en förhandsutvärdering av förslag till program för Europeiska regionala utvecklingsfonden inom ramen för målet Investeringar i tillväxt och sysselsättning. N2013/406/RT. 2013-01-24.
- Tillväxtverket (2011). Följeforskning i programområde Skåne-Blekinge – slutrapport. Rapport 0106.
- Tillväxtanalys (2013). Att utveckla regionernas lärande. Rapport 2013:02.
- Tillväxtanalys (2012). Regionalt investeringsstöd – en effektutvärdering i en värld med många företagsstöd. WP/PM 2012:16.

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

Om PM-serien: Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.

Övriga serier:

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.