



Kontigo

Exanteutvärdering och strategisk miljöbedömning

För Interreg VA Botnia-Atlanticprogrammet

25 november 2013

Therese Olmsäter
Göran Hallin
Jonas Hugosson
Klara Spangenberg

Sammanfattning

Kontigo har haft uppdraget att utföra en ex ante utvärdering och strategisk miljöbedömning för det gränsregionala samarbetsprogrammet Botnia-Atlantica, inför programperioden 2014-2020.

De övergripande målen för uppdraget är att:

- Säkerställa att programlogiken för de nya programmen är tydlig och att programmen bidrar till Europa 2020 och Östersjöstrategin
- Bidra till en bättre kvalitet i programmens utformning
- Bidra till att utforma uppföljningsverktyg som gör att programmen kan möta kraven på utvärdering

I EU-kommissionens förslag till riktlinjer för ex ante utvärderingar (Guidance Document European Commission, January 2013) anges att denna bör bestå av fem olika delar, nämligen en bedömning av

1. Programstrategierna
2. Indikatorer, uppföljning och utvärdering
3. Balanserad och logisk fördelning av programmens finansiella resurser
4. Programmets bidrag till Europa 2020-strategin
5. Strategisk miljöbedömning

Det framgår även av förordningsförslaget att ex ante utvärderingen i hög grad är en process. Målet är att lämna synpunkter, kommentarer och förslag till förbättringar kontinuerligt under programskrivningsprocesserna så att de slutliga programmen så långt som möjligt redan har tagit hänsyn till utvärderarnas slutsatser och synpunkter. Kontigo har därför under arbetet deltagit vid sammanlagt 8 möten med de programansvariga organisationerna liksom även deltagit i annan dialog.

Bedömning av programstrategin

Kontigos slutsatser i bedömningen av programstrategin är:

- Analysen tar ett tydligt avstamp i EU 2020-strategin, redovisar bidrag till Östersjöstrategin och koppling till andra program
- Analysen relaterar allmänt till tidigare erfarenheter och utvärderingar av programmet
- Analysen är relevant och inkluderar hela programområdet där jämförbara underlag och statistik finns tillgänglig

- Kopplingar till och identifiering av gränsöverskridande mervärden återfinns genomgående i analysen – programmets uppläggning följer en tydlig röd tråd
- Horisontella aspekter har inkluderats i vissa delar av programstrategin, men saknas i andra - t.ex. inom det tematiska målet hållbara transporter
- Inom de tematiska målen kan man önska en mer detaljerad analys som också knyter an till de valda specifika målen, t.ex. kring innovationskapacitet och forsknings- och kompetenscentra, eller medvetenhet kring öst-västliga kommunikationer idag

Bedömning av mål och indikatorer

Kontigos slutsatser i vår bedömning av mål och indikatorer är:

- Att formulera mål och indikatorer som uttrycker förändring, som är realistiska, relevanta och utvärderingsbara är svårt och det finns ett utrymme för ytterligare utveckling och förbättring när det gäller så gott som samtliga föreslagna mål och indikatorer i det lämnade programförslaget.
- Kontigo föreslår att man kan formulera målen antingen i termer av att deltagande aktörer skall ha blivit x procent "bättre", eller som att (alla aktörer i) regionen skall ha blivit x procent "bättre".
 - I det första fallet ovan kan man enligt Kontigos tolkning ersätta "base line-behovet" med en kontrollgruppsbaserad ansats, dvs. man jämför med en grupp som inte deltagit, för att "verifiera" förbättringen hos deltagarna.
 - I det andra fallet ovan bör man mäta på likartade sätt före och efter insatserna och därmed skapa en base-line som ingångsvärde.
- Kontigo ser flera olika möjliga sätt att samla in data för att följa upp resultatindikatorerna
 - Genom att använda officiell statistik
 - Genom enkäter, i totalundersökningar eller urval
 - Genom att intervjua expertgrupper eller -paneler.
- Generellt är det Kontigos bedömning att ett fortsatt utvecklingsarbete när det gäller att skapa bra specifika mål och resultatindikatorer är nödvändigt.
- Det handlar både om att precisera målen och att formulera dem i linje med någon av de principer som har skissats här.
- För aktivitetsindikatorerna återstår också att göra dem relevanta för de specifika målen. Detta torde i synnerhet handla om att göra dem mer kvalitativa i förhållande till innebörden i de specifika målen.

- När det gäller de angivna målen så är dessa oftast inte relevanta för resultatindikatorerna. För aktivitetsindikatorerna är det generellt sett inte möjligt att bedöma om de uppställda målen är realistiska eller inte.

Bedömning av genomförandeorganisationen

Kontigo anser att programmet har identifierat bra principer för projekturval. Vi bedömer att de olika principerna kommer att ge en god grund för urvalet av projekt. De kommer sannolikt inte att vara ett tillräckligt instrument för att klara hela prioriteringsarbetet och därmed kommer ytterligare utveckling av principerna att behövas.

Kontigo bedömer det som att de förenklingar som föreslås för att underlätta för stödmottagarna är bra och viktiga. Samtidigt är vi tveksamma till om alla dessa förenklingar är förberedda och genomförbara i enlighet med programförslaget. Kontigo menar att många av dessa frågor behöver utvecklas vidare innan förenklingarna kan anses genomförbara. Vidare krävs ytterligare insatser för uppföljning och utvärdering som enligt vår bedömning inte är analyserat i den nuvarande beskrivningen.

Bedömning av den föreslagna finansieringen

Vi bedömer att det finns tydliga motiveringar bakom den föreslagna fördelningen av medel, men vill lyfta följande punkter:

- Innovation/Näringsliv: Här vet vi av erfarenhet från tidigare programperiod att det finns stora utmaningar vad gäller att inkludera näringslivet och SMF i projekt. En relativt stor del av budgeten är beräknad att gå till dessa mål. En avgörande fråga för om man skall kunna använda pengarna effektivt är att de små och medelstora företagen ska finna deltagande i programmet attraktivt.
- Näringsliv: Tidigare programperiod visar på otydliga resultat vad gäller motsvarande delar i programmet. Mot den bakgrunden kan finansieringens relativa tyngd för detta område behöva motiveras ytterligare.
- Miljö: Erhåller enligt förslaget en stor del av budgeten. Givet Kontigos kommentarer kring tydlighet och gränsregionala mervärden för dessa investeringsprioriteringar finns anledning att ytterligare tydliggöra motiven till den finansiella fördelningen.
- Transport: Här anser vi det som rimligt att en mindre del av budgeten avsätts till detta insatsområde, det ligger i linje med det specifika mål som nu har formulerats inom området.

Strategisk miljöbedömning

En strategisk miljöbedömning av programmet har genomförts som en parallell process i förhållande till Ex anteutvärderingen. Rapporten bifogas programmet i sin helhet.

English Summary

Kontigo was commissioned to carry out the ex ante evaluation as well as the strategic environmental assessment (SEA) concerning the cross-border cooperation programme for the Botnia-Atlantica programme area for the period of 2014-2020.

The overall objective of this evaluation is:

- To assure the programme or intervention logic for the new programme, and confirm the programme's contribution to the Europe 2020 strategy.
- To contribute to a better programme quality
- To contribute to the development of monitoring tools making programmes ready to meet the demands for result evaluations.

The European Commission proposal for guide lines for the ex ante evaluations (Guidance Document European Commission, January 2013) states that the ex ante process consists of five parts, the assessment of:

1. The programme strategy
2. Programme systems for indicators, monitoring and evaluation
3. The allocation of programme resources
4. The programme contribution to Europe 2020.
5. The Strategic Environmental Assessment

It is also evident from the EC ex ante evaluation guidelines that the ex ante evaluation is a process. The objective is to provide programme writers with reflections, comments and proposals for improvement throughout the programme writing, in order to improve the final product.

Kontigo has taken part in a total of 8 different meetings with the programming groups. Kontigo has also been engaged in a more direct dialogue with the programme working group.

Assessment of programme strategy

Kontigo's conclusion regarding the programme strategy are the following:

- The programme analysis uses the EU 2020 as well as the Baltic Sea Strategy, as a fundamental point of departure for the programme.
- The programme analysis relates in general to earlier experiences.
- The programme analysis is relevant and includes the entire programme, using official statistics wherever possible
- Throughout the programme analysis the identification and connection to exploiting cross-border added values, and places them as fundamental basis for the programme.
- Horizontal aspects have been included in parts of the programme strategy, but are missing in some parts of the programme strategy.
- A more detailed analysis of how the selection of some specific objectives were made, e.g. around innovation systems, research and competence centres, or around east-west communications.

Assessment of specific objectives and indicators

Kontigo's conclusion in assessing objectives and indicators are:

Formulating objectives and indicators expressing change, and that are realistic, relevant and evaluable is difficult, and there is clearly room for improvement in almost all specific objectives and indicators in the programme proposal.

- Kontigo suggests that objectives are expressed either in terms of that participators of the programme shall have improved their performance by a certain rate, or that the entire programme area shall have improved at a certain rate.
 - In the first instance, the need for a base-line may be replaced by the comparison of the rate of improvement of the participators to that of a selected control group, in order to "verify" that improvement among participators.
 - In the second instance similar measures should be applied to the level of indicator before and after intervention.
- Kontigo claims that several alternatives are available in order to collect data for the monitoring of results:
 - Through official statistics
 - Through surveys, either by addressing the entire population or by samples

- Through expert groups or panels
- In general Kontigo holds that a continued work on establishing suitable specific objectives and result indicators for the programme is necessary
- This involves formulating more precise objectives and adopting some of the general principles for indicators demonstrated here.
- For the output indicators further work is also needed in order to make them relevant for each specific objective. This involves introducing qualitative aspects relating them more directly to the objectives.
- Most targets set out for the result indicators are not relevant if result indicators need to be reformulated. The targets for output indicators are for most instances not possible to assess whether they are realistic or not.

Assessing the programme organisation

Kontigo concludes that the programme has identified sound principles for selecting projects. However this instrument is not likely to prove sufficient for the entire selection process, and further development of principles or other criteria is likely to be necessary.

Kontigo claims that suggested changes to the programming process are good and may simplify for beneficiaries. However, Kontigo remains in doubt as to whether all proposed simplifications in the programme document actually are in place or not. Kontigo believes that all measures need to be further analysed or assessed before put in place. Furthermore, more efforts need to be put in to the collection of data for monitoring programme results. Some of these efforts may be shifted to beneficiaries. This needs to be analysed further, according to Kontigo's conclusion.

Assessing financial allocation

Kontigo maintains that strong argumentation supports the proposed financial allocation. However there are a few points we would like to raise in relation to this.

- Innovation and business development: From the previous programming period we know that there is a challenge including firms and SMEs into the projects. Since a large share of the programme budget is allocated to measures that are dependent on the active role of SMEs, the issue of attracting SME interest for the programme measures is crucial.
- Supporting business development: Previous programmes have not been able to demonstrate clear results from these sections of programmes. This would argue for even a stronger case to be made for allocating such a large proportion of the programme budget to this type of measures.

- The environment: According to the proposal, this represents a large share of total budget. Given previous comments there is no need for a meeting with needs to today's progress,.
- Transportation: It is reasonable that this measure receives a smaller share of the total programme budget, which relate to how the specific objective is being phrased.

Strategic Environmental Assessment (SEA)

An SEA has been carried out in a parallel process to the ex ante evaluation. The SEA report is attached to this report.

Tiivistelmä

Kontigon tehtävänä on ollut ennakoarvioinnin tekeminen sekä Botnia-Atlantica alueellisen yhteistyöohjelman vuosien 2014–2020 ohjelmakautta koskevan ympäristöarvioinnin suorittaminen.

Toimeksiannon kokonaisvaltaisina tavoitteina on:

- Varmistaa uusien ohjelmien ohjelmalogiikan selkeys sekä ohjelmien Eurooppa 2020 -strategialle ja Itämeren alueen strategialle antama tuki
- Tukea ohjelman muotoilua siten, että laatua parannetaan
- Tukea seurantatyökalujen muotoilua siten, että ohjelmat pystyvät vastaamaan vaatimuksiin arviosta.

EU-komission ennakoarviointia koskevien ohjeiden (Guidance Document European Commission, tammikuu 2013) mukaan arvion pitää sisältää viisi eri osaa, nimittäin seuraavat arviot

6. Ohjelmastrategiat
7. Indikaattorit, seuranta ja arviointi
8. Ohjelmien rahoitusresurssien tasapainotettu ja looginen jako
9. Ohjelman antama tuki Eurooppa 2020 -strategialle
10. Strateginen ympäristöarvio

Asetusehdotuksesta ilmenee, että ennakoarviointi on suuressa määrin prosessi. Tavoitteena on ilmaista mielipiteitä, antaa kommentteja ja parannusehdotuksia jatkuvasti ohjelman kirjoitusprosessin aikana siten, että valmiit ohjelmat mahdollisimman pitkälle jo ovat huomioineet arvioijien loppupäätelmät ja

näkökannat. Kontigo on sen johdosta osallistunut ohjelman aikana kahdeksaan kokoukseen ohjelmavastaavien kanssa sekä osallistunut muuhun vuorokeskusteluun.

Ohjelmastrategian arvio

Kontigon ohjelmastrategiaa koskevat loppupäätelmät:

- Analyysin selkeänä lähtökohtana on Eurooppa 2020-strategia, se tukee Itämeren alueen strategiaa ja kytkeytyy muihin ohjelmiin
- Analyysi suhteuttaa yleisesti aiempiin kokemuksiin ja ohjelman arviointeihin
- Analyysi on asiaankuuluva ja kattaa koko ohjelma-alueen, jonka verrattavat perusteet ja tilastot ovat saatavilla
- Analyysi sisältää kauttaaltaan alueellisen lisäarvon kytköksiä ja samastumista – ohjelman jäsenitys seuraa selkeää punaista lankaa
- Määrättyihin ohjelmastrategian osiin on sisällytetty horisontaalisia periaatteita, mutta ne puuttuvat toisista – esim. kestäviä kuljetuksia koskevan temaattisen tavoitteen kohdalla
- Temaattisilta tavoitteilta voidaan toivoa yksityiskohtaisempaa analyysia, joka kytkeytyy myös valittuihin erityistavoitteisiin kuten esim. innovaatiokykyyn sekä tutkimus- ja osaamiskeskukseen, tai tämänpäiväisiin itä-länsisuuntaisiin liikenneyhteyksiin kohdistuvaan tietoisuuteen.

Tavoitteiden ja indikaattoreiden arviointi

Kontigon tavoitteista ja indikaattoreista vetämät johtopäätökset:

- Realististen, asiaankuuluvien ja arvioitavien muutosta ilmaisevien tavoitteiden ja indikaattoreiden asettaminen on vaikeaa samalla, kun ohjelmaehdotus on jättänyt tilaa jopa kaikkien ehdotettujen tavoitteiden ja indikaattoreiden lisäkehitykselle ja -parannukselle.
- Kontigon ehdotuksena on, että tavoitteet muotoiltaisiin siten, että osallistuvien toimijoiden pitäisi tulla x prosenttia ”paremmiksi”, tai että alueen (kaikkien toimijoiden) pitäisi tulla x prosenttia ”paremmiksi”.
 - Kontigon tulkinnan mukaan peruslinjatarve voitaisiin ensimmäisessä tapauksessa korvata vertailuryhmään perustuvalla pyrkimyksellä, ts. osallistujien kehityksen todentamiseksi verrataan ryhmään, joka ei ole osallistunut.
 - Toisessa yllä mainitussa tapauksessa pitää panostuksia mitata samalla tavalla ennen ja jälkeen sekä luoda siten peruslinja alkuarvoksi.

- Kontigo näkee useita eri mahdollisuuksia tulosindikaattoreiden seurantaan vaativien tietojen kokoamiseksi:
 - Virallisten tilastojen käyttö
 - Kyselyt joko kokonaistutkimuksen tai otannan muodossa
 - Asiantuntijaryhmien tai -paneelien haastattelu.
- Kontigon yleisarvion mukaan hyvien erityistavoitteiden ja tulosindikaattoreiden luominen vaatii jatkokehittämistä.
- Kysymyksessä on sekä tavoitteiden täsmennys että niiden muotoilu tiivistelmässä luonnosteltujen periaatteiden mukaan.
- Toimintaindikaattorit on myös saatava erityistavoitteille olennaisiksi. Kysymys on ennen kaikkea niiden kehittämisestä laadukkaammiksi suhteessa erityistavoitteiden sisältöön.
- Asetetut tavoitteet eivät useinkaan ole asiaankuuluvia tulosindikaattoreiden kannalta. Toimintaindikaattoreiden kannalta ei yleisesti ottaen ole mahdollista arvioida, ovatko asetetut tavoitteet realistisia vai ei.

Toteutusorganisaation arviointi

Kontigo on sitä mieltä, että ohjelma on tunnistanut hyvät periaatteet hankevalikoimaksi. Eri periaatteet luovat arviomme mukaan hyvän hankevalikoiman perustan. Ne eivät todennäköisesti kuitenkaan ole riittävä väline priorisointityöstä selviytymiseen, minkä johdosta periaatteita on tarve kehittää lisää.

Kontigon arvion mukaan tuensaajien toimintaa helpottavat yksinkertaistukset ovat hyviä ja tärkeitä. Suhtaudumme samalla epäilevästi siihen, ovatko kaikki kyseiset yksinkertaistukset valmisteltuja ja toteutettavissa ohjelmaehdotuksen mukaan.

Kontigon mielestä monia kysymyksistä on kehitettävä edelleen, ennen kuin yksinkertaistukset voidaan toteuttaa. Arviomme mukaan vaaditaan seurannan ja arvioinnin lisäpanostuksia, joita nykyinen kuvaus ei mielestämme ole analysoinut.

Ehdotetun rahoituksen arviointi

Arviomme mukaan varojen jako on motivoitu selkeästi, mutta haluaisimme kiinnittää huomion seuraaviin seikkoihin:

- Innovointi / Elinkeinoelämä: Aiemman ohjelmakauden tuomien kokemusten perusteella tiedämme, että elinkeinoelämän ja pk-yritysten mukaan saaminen hankkeisiin merkitsee suuria haasteita. Suhteellisen suuren osan budjetista lasketaan menevän kyseisiin tavoitteisiin. Ratkaisevana tekijänä varojen tehokkaan käytön kannalta on tehdä ohjelmaan osallistuminen houkuttelevaksi pk-yrityksille.

- Elinkeinoelämä: Aiempi ohjelmakausi osoittaa epäselviä tuloksia ohjelman vastaavissa osissa. Senkaltaista taustaa vasten rahoituksen suhteellista painoa tälle alalle on ehkä motivoitava lisää.
- Ympäristö: Ehdotuksen mukaan suuri osa budjetista menee ympäristöhankkeisiin. Kontigon kyseisten investointipriorisointien selkeyttä ja alueellista lisäarvoa koskevien kommenttien perusteella on syytä selkeyttää lisää rahoituksellisen jaon motiiveja.
- Kuljetukset: Pidämme kohtuullisena, että pienempi osa budjetista varataan tälle panostusalueelle, joka vastaa alueella muotoiltuja erityistavoitteita.

Strateginen ympäristöarvio

Strateginen ympäristöarviointi on suoritettu rinnakkaisena prosessina ennakoarvioinnin kanssa. Raportti liitetään kokonaisuudessaan ohjelmaan.

Innehåll

Sammanfattning.....	2
Bedömning av programstrategin	2
Bedömning av mål och indikatorer	3
Bedömning av genomförandeorganisationen	4
Bedömning av den föreslagna finansieringen.....	4
Strategisk miljöbedömning	5
English Summary	5
Assessment of programme strategy	5
Assessment of specific objectives and indicators	6
Assessing the programme organisation	7
Assessing financial allocation.....	7
Strategic Environmental Assessment (SEA)	8
Tiivistelmä.....	8
Ohjelmastrategian arvio.....	9
Tavoitteiden ja indikaattoreiden arviointi	9
Toteutusorganisaation arviointi.....	10
Ehdotetun rahoituksen arviointi.....	10
Strateginen ympäristöarvio.....	11
Innehåll.....	12
1 Inledning.....	14
1.1 Uppdraget.....	14
1.2 Syftet med exanteutvärderingen	14
1.3 Exanteutvärderingens delar	14
1.3.1 Programstrategin.....	15
1.3.2 Indikatorer, uppföljning och utvärdering.....	15
1.3.3 Balanserad och logisk fördelning av programmens finansiella resurser	16
1.3.4 Programmets bidrag till Europa 2020.....	16
1.3.5 Strategisk miljöbedömning	16
1.4 Exanteutvärderingen är en process.....	17
1.4.1 Genomförandet av exanteutvärderingen.....	17
1.4.2 Programplaneringsprocessen.....	19
2 Bedömning av programstrategin.....	19
2.1 Analysen av programområdet.....	19
2.2 Relaterar analysen till EU 2020 och andra program och insatser?	22

2.3	Tidigare erfarenheter	23
2.4	Valda tematiska mål och investeringsprioriteringar	23
2.5	Slutsatser för bedömningen av programstrategin.....	26
3	Bedömning av mål och indikatorer	27
3.1	Programmets insatslogik (interventionslogik).....	27
3.2	Bedömning av programmets valda specifika mål	28
3.2.1	Analys av specifika mål inom område Innovation.....	28
3.2.2	Analys av specifika mål inom område Näringsliv.....	30
3.2.3	Analys av specifika mål inom område Miljö.....	30
3.2.4	Analys av specifika mål inom område Transport	31
3.3	Bedömningen av programmets resultatindikatorer.....	32
3.3.1	Bedömning av resultatindikatorer inom område Innovation	34
3.3.2	Bedömning av resultatindikatorer inom område Näringsliv	36
3.3.3	Bedömning av resultatindikatorer inom område Miljö.....	37
3.3.4	Bedömning av resultatindikatorer inom område Transport	38
3.4	Bedömning av aktivitetsindikatorer.....	38
3.4.1	Bedömning av aktivitetsindikatorer inom områdena Innovation, näringsliv och miljö.....	39
3.4.2	Bedömning av aktivitetsindikatorer inom området Transport	39
3.5	Slutsatser för bedömningen av mål och indikatorer	40
4	Bedömning av genomförandeorganisationen.....	41
4.1.1	Kontigos bedömning.....	41
5	Bedömning av den föreslagna finansieringen	42
5.1.1	Kontigos bedömning.....	42
6	Strategisk miljöbedömning (SEA)	43

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Kontigo har anlåtts av svenska Tillväxtverket för att utföra ex ante utvärderingar och strategiska miljöbedömningar för de gränsregionala samarbetsprogrammen Botnia-Atlantica, Nord samt Sverige-Norge inför den kommande programperioden 2014-2020. Denna rapport utgör slutrapporten för ex ante bedömningen av Botnia-Atlantica programmet. Rapporten har utgått från den programversion som är daterad den 25 november 2013.

Ex ante utvärderingens viktigaste uppgift är att bidra till att programmet hänger väl samman och i så hög grad som möjligt ges förutsättningar att bidra till de övergripande målen i Europa 2020, med hänsyn till respektive regions och programs specifika förutsättningar respektive roller. Detta ökar vikten av att programmen tydligt knyter an till andra program och strategier (på europeisk, nationell och regional nivå), samt att programmens roller är strategiska i förhållande till dessa. Detta för att på så sätt öka programmens samlade bidrag till uppfyllandet av målen i Europa 2020.

Genom Europa 2020 står den miljömässiga hållbarheten starkare i fokus än tidigare. Den strategiska miljöbedömningen ska förhålla sig till detta, samt till att programmen i dess helhet lever upp till de intentioner, regler och lagar som gäller för miljöområdet.

1.2 Syftet med ex ante utvärderingen

De övergripande syftena med ex ante utvärderingen är att:

- Säkerställa att programlogiken för de nya programmen är tydlig och att programmet bidrar till Europa 2020 och Östersjöstrategin
- Bidra till en bättre kvalitet i programmets utformning
- Bidra till att utforma uppföljningsverktyg som gör att programmet kan möta kraven på utvärdering

1.3 Ex ante utvärderingens delar

I Kommissionens förslag till riktlinjer för Ex ante utvärderingar (Guidance Document European Commission, January 2013) anges att en ex ante utvärdering bör bestå av fem olika delar, nämligen en bedömning av:

1. Programstrategierna
2. Indikatorer, uppföljning och utvärdering
3. Balanserad och logisk fördelning av programmens finansiella resurser

4. Programmens bidrag till Europa 2020-strategin

5. Strategisk miljöbedömning

Nedan beskriver vi kortfattat de viktigaste frågorna som ex anteutvärderingen har att besvara, indelade utifrån de fem rubrikerna ovan.

1.3.1 Programstrategin

Det övergripande målet för ex antebedömningen av programstrategin är huruvida programmet är logiskt uppbyggt, från analys till mål. I figuren nedan listar vi de huvudfrågor som analysen av programstrategin bygger på.

2. Programstrategin – Ex ante frågor

Övergripande områden	Exempel på konkreta frågeställningar för ex anteutvärderingen
Mållogiken i programmet	Adresserar de föreslagna insatserna de prioriterade målen i Europa 2020 Hänger målen samman med identifierade utmaningar i regionen?
Programmets interna och externa logik och sammanhang	Är mållogiken mellan och inom prioriteringarna väl uppbyggd? Är målen i linje med andra strategiska dokument, såsom t.ex. Östersjöstrategin?
Insatslogiken i programmet	Finns en logisk koppling mellan insatser, planerade aktiviteter och förväntade resultat och effekter? Stöds denna logik av teori och empiri? Sätts insatsernas påverkan på de variabler man vill påverka i relation och proportion till andra (t.ex. externa) påverkansfaktorer? Är det rimligt att tro att insatsen nämnvärt kan påverka målen? Är stödformerna lämpliga för mottagarna och för programmets syften?
Horisontella principer	Innefattar programmet tillräckliga insatser för att säkerställa att ett jämställdhets- och likabehandlingsperspektiv har integrerats? Har processen med framtagandet av programmet säkerställt likabehandling?

1.3.2 Indikatorer, uppföljning och utvärdering

Bedömningen av indikatorer, förslaget till uppföljning och utvärdering av programmet följer naturligtvis mycket nära frågan om programmets logiska uppbyggnad. Här ligger fokus dock i högre grad på en mer detaljerad nivå.

2. Indikatorer, uppföljning och utvärdering – Ex ante frågor

Övergripande områden	Exempel på konkreta frågeställningar för exanteutvärderingen
Relevans och tydlighet i föreslagna programindikatorer	Har programmet identifierat relevanta direkta (output) och indirekta resultatindikatorer (resultindicators)? Hur ser behoven av stöd för att utveckla en uppföljning av tydliga indikatorer ut?
Kvantitativa baselines och målvärden	Är målvärdena realistiska? Är målen för de direkta resultaten (output indicators) gjorda på basen av realistiska beräkningar av insatsernas storlek? Är målen för de indirekta resultaten (resultindicators) grundade på realistiska baselines, tidigare erfarenheter etc.?
Milstolpar enligt Performance scheme	Är de valda milstolparna relevanta? Är målen för dem realistiska? Hur kommer datatillgången att se ut vid milstolparna?
Genomförande, uppföljning och utvärdering	Tar programmet hänsyn till tidigare erfarenheter från genomförandet? T.ex. för att undvika flaskhalsar i administrationen. Vilka data och övriga förutsättningar är nödvändiga för att en utvärdering av resultat (direkta och indirekta) samt i möjliga fall också effekter av programmet skall kunna genomföras? Vad krävs i övrigt av genomförandet för att säkerställa en möjlig effektutvärdering? Säkerställer den planerade datatillgången och uppföljningssystemen att programmets effektivitet kan utvärderas?

1.3.3 Balanserad och logisk fördelning av programmens finansiella resurser

Även denna del ligger nära den övergripande frågan om programmets logiska uppbyggnad, även om fokus här ligger på huruvida den föreslagna resursfördelningen är i linje med den strategiska utformningen av programmet i övrigt.

1.3.4 Programmets bidrag till Europa 2020

I denna del analyserar vi programmets förväntade bidrag till Europa 2020 strategin.

1.3.5 Strategisk miljöbedömning

Den strategiska miljöbedömningen är en integrerad del i exanteutvärderingen men följer ändå delvis en egen logik. De viktigaste frågorna finns återgivna i figuren nedan.

5. Miljökonsekvensbedömning, (SEA)

Övergripande områden	Exempel på konkreta frågeställningar för exanteutvärderingen
Miljörapporten (bedömningen)	Inledningsvis bör en bedömning av omfattningen av miljörapporten göras genom att kontakta och konsultera berörda miljömyndigheter. Utveckla rapport med följande punkter: a) Sammanfattning av programinnehållet och förhållandet till andra program b) Beskriva relevanta delar i miljöförhållanden c) Beskriva miljöförhållanden som kan påverkas påtagligt av programmet d) Beskriva miljöproblem av relevans för programmet e) Beskriva miljömålen på olika nivåer och för de olika länderna och regionerna f) Beskriva tänkbara miljömässiga effekter g) Beskriva vilka åtgärder som vidtas/planeras för att förhindra eller minska sådana negativa effekter h) Beskriva vilka alternativa överväganden som föregått varlet av plan för programmet i) Beskriva hur uppföljningen av miljöområdet kommer att genomföras i linje med Article 10; j) En sammanfattning av ovanstående punkter
Konsultation	Har lagstadgad konsultation genomförts och på vilka sätt?
Hänsyn till kommentarer och konsultation	Hur har synpunkterna från miljörapporten och konsultationen inarbetats i det slutliga programmet?
Information	Berörda myndigheter (miljöskyddsmyndigheter) skall informeras om det antagna programmet
Uppföljning	Utvvecklingen av programmets miljöaspekter bör kunna följas upp, t.ex. genom ett urval indikatorer
Kommissionen	Resultaten av SEA:n skall rapporteras in till kommissionen av programkommitten.

1.4 Exanteutvärderingen är en process

Det framgår även av förordningsförslaget och förslaget till riktlinjer för exanteutvärderingarna att uppdraget i hög grad är en process. Målet är att lämna synpunkter, kommentarer och förslag till förbättringar kontinuerligt under programskrivningsprocessen i så mening att det slutliga programmet så långt som möjligt redan har tagit hänsyn till och kunnat arbeta in utvärderarnas slutsatser och synpunkter.

1.4.1 Genomförandet av exanteutvärderingen

Arbetet med programmet har vilat på Region Västerbotten. Det övergripande ansvaret har legat på en styrgrupp, bestående av politiska representanter för programområdets regioner. Till styrgruppen har knutits en grupp tjänstemän från i första hand de ingående regionerna och med representation också för förvaltande myndighet. Vid Region Västerbotten har även en mindre "skrivgrupp" svarat för arbetet mellan mötena.

Styrgruppen har träffats vid fyra tillfällen under perioden maj - november 2013. Arbetsgruppen för programframtagandet har träffats eller haft telefonmöten vid sju tillfällen under samma period.

Kontigo har under denna tid deltagit vid sammanlagt 8 möten med styr- eller arbetsgrupper och har utöver detta även haft en löpande dialog direkt med programskrivningsansvariga vid Region Västerbotten. I tabellen nedan sammanfattar vi exanteutvärderarens insatser inom uppdraget.

Vad?	Exanteutvärderingens insatser
Styrgrupps- och arbetsgruppsmöte i Umeå, 3/5	Presentation av exanteuppdraget
Skriftligt PM 10/6	Diskussion och analys av val av tematiska mål och investeringsprioriteringar
Styrgruppsmöte i Umeå 11/6	Allmänna kommentarer i programskrivningsprocessen, samt muntlig fördjupning av skriftligt PM
Internt arbetsmöte med Region Västerbotten, Umeå 19/8	Lämnade synpunkter och kom med förslag till insatslogiken inför arbetsgruppens möte i Bodö den 27/8
Arbetsgruppsmöte i Bodö 27/8	Formuleringar kring specifika mål
Första exanterapport 19/9	Exanteutvärdering baserat på utkast till operativt program 130909 samt utkast till regionanalys 130909
Styrgruppsmöte i Umeå 24/9	Presentation av exanteutvärdering och SEA
Arbetsgruppsmöte i Seinäjoki 8-9/10	Deltog i diskussionerna och kom med kommentarer och förslag till insatslogiken och indikatorer
Arbetsgruppsmöte i Stockholm 21/10	Deltog i diskussionerna och kom med kommentarer och förslag till insatslogiken och analys
Styrgruppsmöte i Umeå 6/11	Presentation av exanteutvärdering och SEA. Deltog i diskussionerna och kom med kommentarer och förslag till insatslogiken och indikatorer
Exanterapport 25/11	Exanteutvärdering av inlämnat operativt program och regionanalys

Exanteutvärderarna har därtill kontinuerligt tagit del av nytt och uppdaterat material från programskrivningsprocessen.

Parallellt med exanteutvärderingen har Kontigo även arbetat med att genomföra en strategisk miljöbedömning (SEA) av föreslaget program, vilken presenterats i en preliminär version på styrgruppsmötet den 24 september 2013.

1.4.2 Programplaneringsprocessen

Kontigos hållning i arbetet med exanteutvärderingen har varit att kontinuerligt lämna synpunkter, kommentarer och förslag till förbättringar allt eftersom utkastet till operativt program har arbetats fram. En viktig roll har därför varit att tydliggöra och påminna om vikten av en sammanhållen insatslogik i programmet och utgöra stöd för programskrivarna i det arbetet.

Våra synpunkter har levererats både muntligt vid deltagande under arbetsgrupps- och styrgruppsmöten och skriftligt i form av PM och presentationer.

Det är Kontigos bedömning att stödet från exanteutvärderarna varit uppskattat och att samarbetet med alla såväl arbetsgrupp som styrgrupp har fungerat bra. Kontakterna kring programmet och programmets utveckling har varit täta och omfattande och det är därför svårt att i detalj peka på vilket slutligt bidrag detta har inneburit för det slutliga programförslaget. Vi kommer dock i denna rapport att både uppmärksamma fall där våra synpunkter från tidigare har tagits tillvara i programförslaget liksom sådana fall där detta av olika skäl inte har skett.

2 Bedömning av programstrategin

I enlighet med riktlinjerna och programmallen utgörs det första avsnittet i programdokumentet av "Programstrategin". Denna skall innehålla en sammanfattning av analysen av programområdets utmaningar, erfarenheter från tidigare program och andra insatser samt ett förslag till och motivering av programmets innehåll.

Kontigo har genomfört fem olika analyser i anslutning till detta kapitel, nämligen en analys av:

- innehåll och logik i analysen av programområdet
- innehåll och logik i analysens relatering till målen i EU 2020
- innehåll och logik i relation till målen i andra program och insatser
- innehåll och logik i relation till tidigare erfarenheter från Interreg.
- motivering av valda tematiska mål och investeringsprioriteringar

2.1 Analysen av programområdet

Analysen av Botnia-Atlanticaprogrammets område och förutsättningar återfinns i dokumenten *Områdesanalys Botnia-Atlantica, Europeiska regionala utvecklingsfonden 2014-2020*. Här har vi arbetat med utgångspunkt i en version daterad den 31 oktober 2013 som sedan har stämts av med den uppdaterade analysen

”daterad” 25 november. Härefter benämner vi detta dokument som Områdesanalysen eller Analysen). *Botnia-Atlanticprogrammet 2014-2020, Gränsöverskridande samarbete över fjäll och hav, daterat den 25 november* (härefter benämnt BA-programmet).

Med utgångspunkt i EU 2020 och identifieringen av prioriterade tematiska områden, behandlar områdesanalysen frågor om en ”smart, hållbar och inkluderande tillväxt”. Analysen utmynnar i ett antal identifierade utmaningar och möjligheter i programområdet. Områdesanalysen innehåller även en fördjupad analys av de tematiska målen (1, 3, 6 och 7) som programmet föreslår att investera i. Områdesanalysen utgör underlag till den analys som återfinns i själva BA-programmet.

Då analysen utgår från EU 2020 och dess frågeställningar och mål, får den övergripande inriktningen i analysen anses vara relevant, också för ett gränsregionalt samarbetsprogram. De områden som ingår i analysen har tydligt analyserats utifrån gränsregionens förutsättningar. Vidare är det Kontigos bedömning att samtliga regioner i programområdet täckts in i analys och program där jämförbar data och statistik finns tillgänglig.

Viktigt är också att analysen täcker in de frågor som är mest relevanta i förhållande till just ett gränsregionalt samarbetsprogram. Kontigo har beskrivit detta som att programmet, och därmed analysen, bör fokusera på hur samarbetet kan skapa gränsregionala mervärden. Det innebär att man bör analysera hur programmet kan motverka gränshinder, dra nytta av den ökande kritisk massa som ett samarbete över gränsen kan bidra till eller hur man kan dra nytta av de skillnader som gränsen i sig bidrar till att skapa. Det är vår bedömning att analysen i hög grad har utgått från en idé om gränsregionala mervärden.

Exanteutvärderarna har under processen bedömt det som viktigt att programmet fördjupar analysen för att tydliggöra motiven bakom val av tematiska mål och investeringsprioriteringar. Det har dels handlat om att förtydliga ”den röda tråden”, eller programlogiken, mellan å ena sidan analys och identifierade utmaningar och möjligheter, och å andra sidan om utveckling av gränsöverskridande mervärden. Det vill säga valet av tematiska mål och prioriteringar bör både återspegla de behov och utmaningar som präglar programområdet, samtidigt som programmets tematiska mål och investeringsprioriteringar också bör väljas med utgångspunkt i var det största gränsregionala mervärdet finns.

Exanteutvärderarna bedömer att denna röda tråd går att följa genom analysen och att analysen utmynnar i en sammanställning av underbyggda utmaningar och möjligheter. Som vi även påpekat under processen finns trots detta några frågor och områden där vi menar att tydligheten och motiveringarna kunde vara ännu tydligare. Kontigo menar att analysen inom några avseenden kunde ha gått mera i detalj när det gäller att identifiera svagheter, styrkor, utmaningar och möjligheter. Tydligast framträder detta när det gäller analyserna inom tematiskt område 1 (att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation) och tematiskt område 3 (att öka små och medelstora företags konkurrenskraft). En allmänt hållen analys riskerar att

programmet och dess mål blir allmänna och att det därför kan bli svårt för programmet att verkligen göra skillnad.

Exanteutvärderarna har också påpekat vikten av ta hänsyn till dimensionen som gränsöverskridande mervärde kan skapa i programmet. Här ser vi att programskrivarna har gjort ett bra jobb vad gäller att utveckla och tydliggöra potentialen för det gränsöverskridande mervärdet i samtliga delar av analysen och i motiveringen bakom val av tematiska mål och investeringsprioriteringar. Ett tydligt gränsöverskridande perspektiv och en diskussion om gränsregionala mervärden har i hög grad integrerats i programstrategin.

Det är dock exanteutvärderarnas bedömning efter att ha följt programskrivningsprocessen att de horisontella aspekterna inte kan sägas ha utgjort en integrerad del i framtagandet av analysen. Det har funnits en osäkerhet kring hur man kan/bör gå tillväga, liksom när det gäller vilka resurser som finns tillgängliga för att bistå med sakkunskap och avvara tid till detta arbete. Detta var något som Kontigo påpekade tidigt i exantearbetet, men som ändå har varit svårt att arbeta in, delvis på grund av att arbetet med analys och programlogik har prioriterats. Det är Kontigos bedömning att frågan om den övergripande inriktningen av programmet, såsom valet av tematiska mål och investeringsprioriteringar och den följande diskussionen kring de specifika målen, tenderar att ta kraft och fokus från t.ex. frågan om de horisontella aspekterna.

I delar av analysen och i BA-programmet saknas ännu resonemang och analys utifrån de horisontella aspekterna. Det handlar exempelvis om skilda förhållanden mellan män och kvinnor inom innovationssystemen, FoU, miljöfrågor och demografiska utmaningar. Detta gäller även den sammanfattande analysen av programområdet med identifierade utmaningar, möjligheter och mervärden samt de fördjupade analyserna av de fyra valda tematiska områdena. Analysen av klimatförändringarnas påverkan på villkoren för samerna och den samiska kulturen utgör här det tydligaste undantaget vid sidan om den självklara analysen av miljöaspekter inom miljötemat.

Analysen av programområdet var inte fullständig och skriftligen på plats förrän sent i programskrivningsprocessen. Det är trots detta Kontigos uppfattning att analysen och framför allt då processen bakom analysarbetet har haft betydelse för valet av de fyra tematiska målen. Programskrivningsgruppen har tagit hänsyn till prioriteringarna i de i programmet ingående regionala utvecklingsstrategierna, till analyser av tidigare genomförda program och projekt, till Kontigos analys av programområdet¹ och till diskussioner på arbets- och styrgruppsmöten med representanter från de olika regionerna i programområdet. Samtidigt ligger val av tematiska mål även i linje med inriktningen i tidigare generationers program. I programskrivningsprocessen har den skriftliga analysen utvecklats parallellt med att en insatslogik har tagits fram, snarare än att en fullständig analys funnits på plats före det att val och prioriteringar gjorts. Exanteutvärderarna bedömer inte att detta har varit något problem i sig, däremot har det påverkat våra möjligheter att

¹ *Tematisk koncentration i Botnia-Atlantica-programmet - Rapport avseende uppdraget att analysera förutsättningarna för en tematisk koncentration av ett kommande program, Kontigo 2012*

kommentera programanalysen som underlag till BA-programmet i sin helhet och våra synpunkter har därför varit preliminära under förhandsutvärderingens gång. Vi menar emellertid att detta inte negativt har påverkat kvaliteten eller innehållet i det program som nu föreligger.

2.2 Relaterar analysen till EU 2020 och andra program och insatser?

Som konstaterats ovan tar programanalysen ett tydligt avstamp i EU 2020-strategin. I programmet berör kapitel 1 hur programmet kommer att adressera de olika delarna i EU 2020-strategin. En synpunkt från exanteutvärderarna på tidigare programutkast har varit att programskrivningarna vad gäller just programmets bidrag till EU 2020 har varit ambitiösa men också i behov av konkretisering. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att vi saknat integrering av de horisontella aspekterna i (stora delar av) analys och insatslogik, samtidigt som programmets motivering av dess bidrag till EU 2020 inkluderar att aspekter kring hållbar tillväxt och lika möjligheter och icke-diskriminering integreras i samtliga tematiska mål. Idag menar vi att skrivningarna om programmets bidrag till strategin är tydligare. Diskussionen kring både smart och hållbar tillväxt knyter an till valda tematiska mål i programmet och de insatser som kommer att finansieras, exempelvis vad gäller samverkan mellan kunskapsmiljöer, stöd för att underlätta interaktion mellan SMF och hållbarhetsperspektivet inom transportområdet. Däremot är det fortfarande otydligt på vilket sätt BA-programmet kommer att bidra till strategins mål om tillväxt för alla. I programmet skriver man att tillväxt för alla ska beaktas i samtliga programinsatser. Samtidigt konstaterar exanteutvärderarna att programmet har haft svårigheter att integrera den horisontella aspekten avseende lika möjligheter och icke-diskriminering i programskrivningen.

I programmallens kapitel 8 respektive 10 återfinns diskussion och analys av programmets samordning och samarbeten med makroregionala strategier (i Botnia-Atlanticprogramets fall Östersjöstrategin) samt andra, överlappande, transnationella, gränsregionala och regionala EU-program samt sektorprogram.

Vad gäller Östersjöstrategin har Botnia-Atlanticprogrammet identifierat att insatser inom samtliga fyra valda tematiska mål överlappar med, och bidrar till att uppfylla, flera olika prioritetssområden i Östersjöstrategin. Man har, på exanteutvärderarnas uppmaning, tagit fram en överskådlig struktur för Botnia-Atlanticprogramets bidrag till Östersjöstrategin, vilken presenteras i tabellform kapitel 8. Tabellen ger också en indikation på vilka prioritetssområden i strategin som BA-programmet kan bidra till i hög utsträckning, respektive vilka områden som är möjliga för BA-programmet att bidra till utifrån de typer av projekt som kan komma att finansieras.

Vidare innehåller programmallen en bra redogörelse för hur programsamordning har skett i programframtagandet samt en planering för hur den kommer att ske under programperioden, mellan programmen inom både de territoriella samarbetsprogrammen och de regionala strukturfondsprogrammen. Det är också tydligt att den gränsöverskridande dimensionen och dess mervärden särskiljer Botnia-Atlanticprogrammet från de andra geografiskt överlappande programmen

(territoriella och regionala). I tabellform återfinns en genomgång av hur programmen överlappar tematiskt. Kontigos bedömning är att denna tabell ger en bild av den totala programportföljen som geografiskt finns i (hela eller delar av) programområdet. Även här kunde dock tydligheten varit större när det gäller frågan om hur det gränsregionala programmet förväntas samspela med övriga program.

2.3 Tidigare erfarenheter

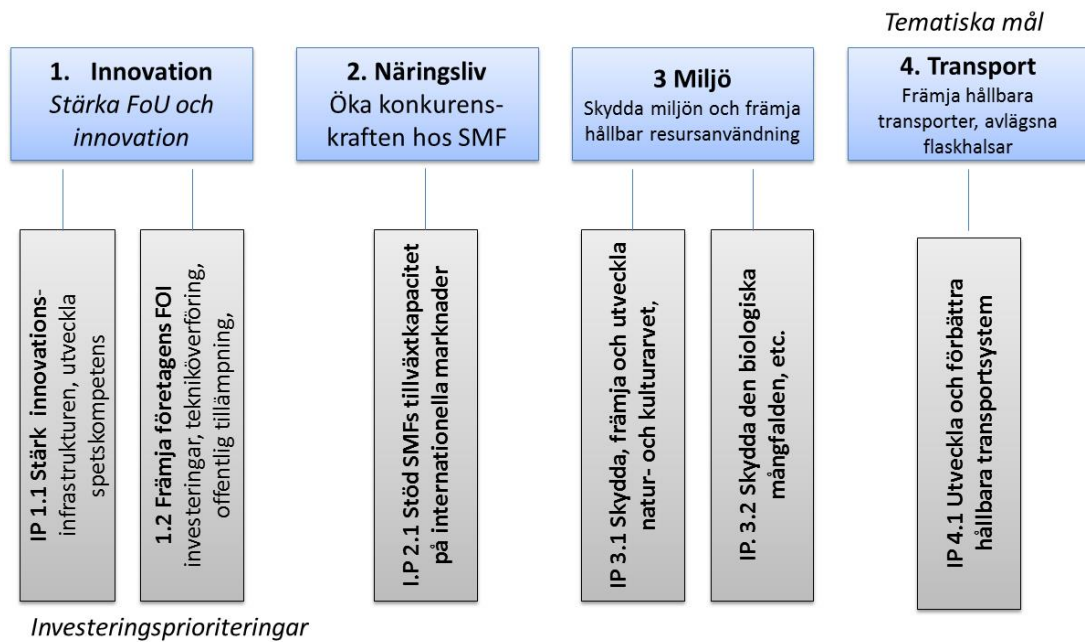
En fråga för ex ante-utvärderingen handlar också om huruvida analysen har inkluderat erfarenheter från tidigare program och slutsatser från utvärderingarna av dessa.

Kontigos bedömning är att både analys och inriktning för kommande program 2014-2020 i hög utsträckning bygger på erfarenheterna från tidigare programperioder, där Botnia-Atlanticas erfarenheter byggts sedan programmet startade (som Kvarken-Mittskandia under Interreg II A 1995-1999). Samtidigt har denna analys- och programskrivningsprocess med nödvändighet behövt ta hänsyn till nya direktiv, särskilt vad gäller bidrag till EU 2020 och den ökade tematiska koncentrationen av programmet. Här är det ex ante-utvärderarnas uppfattning att analys och prioriteringar ligger i linje med tidigare programperiod och att de som känner programmet sedan tidigare kommer att känna igen sig i Botnia-Atlanticaprogrammet 2014-2020.

Viktigt att lyfta fram i sammanhanget är tidigare utvärderingars betoning på vikten av att lyfta fram det gränsöverskridande mervärdet i analys, programskrivning och insatslogik på ett tydligare sätt än vad som tidigare varit fallet. Det är Kontigos intryck att analys och reflektioner av gränsöverskridande mervärde genomgående har fått genomslag i programanalys, motiv bakom inriktning och investeringsprioriteringar. Kontigo har under förhandsutvärderingens gång påpekat att detta kan bli än tydligare i det operativa programmet, något som programskrivarna har tagit till sig och arbetat med. Gränsöverskridande mervärde utgör nu ett av urvalskriterierna för projekt, vilket Kontigo ser som positivt.

2.4 Valda tematiska mål och investeringsprioriteringar

I denna del av analysen diskuterar vi valet av tematiska mål och investeringsprioriteringar. De val som gjorts och beslutats om i styrgruppen visas i figuren nedan:



Figur: Tematiska mål och investeringsprioriteringar

De fyra valda tematiska målen motsvarar mål nummer 1, 3, 6 och 7 bland de 11 möjliga valbara tematiska målen. Det är ex anteutvärderarens bedömning att de valda målen är väl motiverade i programmet, utifrån en analys av prioriteringar i regionala utvecklingsstrategier i programområdet, tidigare genomförda utvärderingar och analyser. Tanken om att de valda målen och investeringsprioriteringarna skall bidra till att realisera gränsöverskridande mervärden i programområdet återfinns väl integrerat i stora delar av detta stycke.

Av programmet framgår också en motivering bakom samtliga valda investeringsprioriteringar. Kontigos analys av valda mål och investeringsprioriteringar visar att motiven över lag relaterar till analysen och att valen på en övergripande nivå får anses vara välmotiverade. Trots detta finns dock skillnader mellan målen och prioriteringarna i detta avseende. Vi redogör närmare för detta nedan.

Vad gäller det första tematiska målet kring forskning och innovation rör Kontigos kommentarer den första valda investeringsprioriteringen (IP 1.1 i figuren ovan). Kontigo har uppfattat att syftet med denna investeringsprioritering framförallt handlar om att stärka forskningsinfrastrukturen, med viss betoning på spetsforskning. Det är ex anteutvärderarens bedömning att valet av denna investeringsprioritering borde ha åtföljts av en analys som mynnat ut i att man identifierat forskningsmiljöer som (genom en stark gränsöverskridande samverkan) bedöms ha en potential i att utvecklas till sådana starka forsknings- eller spetsmiljöer. Analysen är i detta avseende allmän och ger inte tillräckligt underlag, menar Kontigo, för att inom programmet stödja utvecklingen av sådana miljöer. Det förs heller ingen diskussion om hur sådana miljöer skall skapas och upprätthållas i en gränsöverskridande kontext.

Vad gäller företagens konkurrenskraft fokuserar programmets motiveringar på behoven av en ökad internationalisering, kunskapshöjande insatser och digitala tjänster som möjliga vägar för tillväxt och ökad konkurrenskraft. Man skriver om likheter och skillnader mellan företag i programområdet, skillnader i programområdets näringslivsstrukturer som potential för erfarenhetsutbyte och för att uppnå kritisk massa. Vår bedömning är att motiveringarna speglar programområdets näringslivsstruktur, utmaningar och möjligheter. Här saknas i analysen ett resonemang om vilka mervärden som ett ökat gränsregionalt samarbete kan skapa, särskilt ur företagets perspektiv. En av programmets utmaningar kommer, som vi ser det, att vara att få SMF attraherade och få dem med sig i programmet på ett sätt som kan motsvara de utmaningar och möjligheter som identifierats.

Det tredje området som valts är miljö, där investeringsprioriteringarna dels avser natur- och kulturarv, dels biologisk mångfald. Analysen har stort fokus på natur- och kulturarv i programområdet, men är svagare vad gäller motiv, utmaningar och hinder kring biologisk mångfald. Analysen är också delvis lite utvecklad när det gäller vilka de gränsregionala mervärdena av dessa investeringsprioriteringar är.

Vad gäller transport är det Kontigos tolkning av både tematiskt mål och investeringsprioritet är att stort fokus återfinns på hållbarhetsaspekterna, miljövänliga och koldioxidsnåla lösningar på gränsregionens utmaningar. Detta har vi tidigare saknat i analysen, men det har nu förstärkts i programskrivningen. Analysen innehåller beskrivningar av hur transportnätverk och korridorer ser ut i programområdet idag. Samtidigt saknar vi att man i analysen tydligt tar hänsyn till vunna erfarenheter och lärdomar från tidigare program och projekt.

Överlag menar vi att analysen på ett förtjänstfullt sätt tar in det gränsöverskridande mervärdesperspektivet i motiveringarna bakom valen av tematiska mål och investeringsprioriteringar.

Ytterligare en fråga som rör analysen och valet av tematiska mål och investeringsprioriteringar är *antalet* valda mål och prioriteringar. Har man i programmet, givet analysen och den förväntade mängden resurser, prioriterat rätt antal mål och investeringsprioriteringar? Borde man kanske gjort en ännu snävare avgränsning?

Ser vi enbart till antalet tematiska mål så menar vi att programmet framstår som koncentrerat och avgränsat. Ser vi till valet av investeringsprioriteringar inom de tre finansieringsmässigt största målen så är det Kontigos bedömning att programmet öppnar upp för en bred flora av insatser. Det är Kontigos bedömning att valet av tematiska mål och investeringsprioriteringar i sig inte är ett problem vad gäller möjligheterna att koncentrera resurserna. En farhåga ligger snarare i att man i valet av specifika mål inte förmår att snäva in dessa, vilket i stället skapar ett brett utrymme i programmet. Möjligen bredare än vad de begränsade resurserna borde motivera?

Samtidigt som det finns en poäng med att vara öppen med att förutsättningarna inom programområdet kan förändras under programperioden och nya spännande branscher och områden kan vara intressant att satsa på ett antal år, innebär det en risk att vara öppen för en alltför stor bredd av insatser. Denna risk har Kontigo påpekat under programskrivningsprocessens gång, främst utifrån aspekten att programlogiken ska hålla samman. Kontigo har också vid tidigare tillfälle² diskuterat möjligheten till ”klustring” av insatser genom att välja tematiska mål som möjliggör just detta med många olika typer av insatser inom samma tematiska mål. Vi lyfte då specifikt fram målet kring innovation som en sådan möjlighet. Vår ingång till ett sådant förhållningssätt var att ett fokus på innovationstemat även skulle kunna täcka in områden som rör t ex SMF:s konkurrenskraft, frågor med anknytning till såväl hållbar miljö som samhällsförnyelse (social innovation).

2.5 Slutsatser för bedömningen av programstrategin

Analysen av programområdet tar ett tydligt avstamp i EU 2020-strategin och innehåller en analys av programmets bidrag till Östersjöstrategin och koppling till andra territoriella och regionala samarbetsprogram. Kontigos bedömning är att analysen är relevant och inkluderar hela programområdet. De horisontella aspekterna har endast delvis inkluderats.

Kontigos slutsatser i vår bedömning av programstrategin är:

- Analysen tar ett tydligt avstamp i EU 2020-strategin, redovisar bidrag till Östersjöstrategin och koppling till andra program
- Analysen relaterar allmänt till tidigare erfarenheter och utvärderingar av programmet
- Analysen är relevant och inkluderar hela programområdet där jämförbara underlag och statistik finns tillgänglig
- Koppling till och identifiering av gränsöverskridande mervärden återfinns genomgående i analysen – en tydlig röd tråd
- Horisontella aspekter har inkluderats i vissa delar av programstrategin – saknas i andra, t.ex. hållbara transporter
- Inom de tematiska målen kan man önska en mer detaljerad analys som också knyter an till de valda specifika målen, t.ex. kring innovationskapacitet och forsknings- och kompetenscentra, eller medvetenhet kring öst-västliga kommunikationer idag

² Se vår analys av tematisk koncentration, Kontigo 2012

3 Bedömning av mål och indikatorer

En av ex ante utvärderingens centrala uppgifter är att bedöma programmets föreslagna mål, inklusive indikatorerna för att mäta dem.

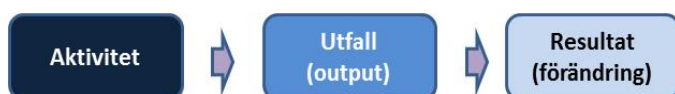
Att sätta bra och utvärderingsbara mål för ett gränsöverskridande samarbetsprogram är en grannläga uppgift. Det finns flera olika utmaningar! Framför allt handlar dessa om att formulera mål som dels är realistiska, dels är relevanta (dvs. fångar de förhållanden man önskar förändra) samt är utvärderingsbara.

3.1 Programmets insatslogik (interventionslogik)

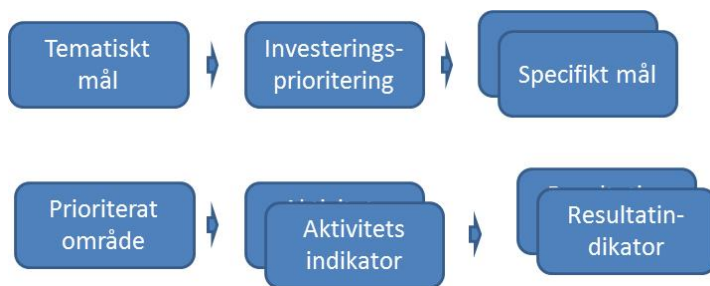
I detta avsnitt betraktar vi den övergripande logiken i programmets mål, dvs. interventionslogiken. Den grundläggande insatslogiken återges i figuren nedan. Idén är att det finns en grundläggande logisk kedja från det identifierade behovet, till insatserna i form av programmet, till ett mål som avser en förändring *i det förhållande som motiverade insatsen (dvs. behovet)*.



Det finns inte två lika sätt att beskriva en insatslogik. Kontigo har utgått från EU-kommissionens mall och beskrivning och följer denna relativt nära, men gör ändå vissa avsteg från enskilda delar i den. I figuren nedan illustrerar vi den grundläggande logiken mellan insatsens olika led. En aktivitet inom programmet skapar ett visst omedelbart utfall som i sin tur i förlängningen är tänkt att skapa ett resultat, dvs. en förändring.



Kontigo har tolkat riktlinjerna som att det för varje valt tematiskt mål också skall anges minst 1 investeringsprioritering. För varje investeringsprioritering skall anges 1 – 3 specifika mål. För varje investeringsprioritering skall också mål för aktiviteterna anges, inklusive en indikator för att mäta måluppfyllelsen där. Denna princip illustreras i figuren nedan.



3.2 Bedömning av programmets valda specifika mål

Den första delen av analysen i detta kapitel avser bedömningen av de specifika målen, dvs. konkretiseringen av målen inom respektive investeringsprioritering. Kontigo bedömer, med utgångspunkt i EU-kommissionens riktlinjer de specifika målen utifrån följande kriterier:

- Målen bör uttrycka en strävan efter ett förändrat tillstånd i det förhållande som motiverar insatsen, samtidigt som det bör vara ett mål som programmet realistiskt sett kan ha en påverkan på.
- Målen skall "rymmas inom" en investeringsprioritering
- Målen bör innebära en avgränsning och en precisering av investeringsprioriteringen.
- Målens relevans bör kunna förstås och motiveras utifrån analysen.
- Målet bör vara så specifikt att det går att mäta med hjälp av en eller flera resultatindikatorer
- Återspeglar de valda specifika målen den analys av horisontella aspekter som återfinns i programstrategin?

Under tiden efter sommaren (augusti, september 2013) var ett stort fokus för programskrivningen på att ta fram, formulera och omformulera de specifika målen i syfte att stärka insatslogiken, ett arbete som pågick in i det sista fram till programmet lämnades in. Nedan presenterar vi en analys över de valda specifika målen.

3.2.1 Analys av specifika mål inom område Innovation

Till detta område har två investeringsprioriteringar valts och totalt har tre specifika mål formulerats.

Investeringsprioritering 1.1

Specifikt mål 1: Utvecklade kompetenscentra som bidrar till konkurrenskraftiga miljöer

Målet uttrycker en strävan efter utveckling av nuvarande tillstånd i programområdet även om målet generellt är vagt uttryckt i förhållande till den förändring man önskar åstadkomma. Vi efterlyser en ökad tydlighet omkring vilken utveckling som kännetecknar rörelsen mot utvecklade kompetenscentra... Detta blir särskilt viktigt som analysen i detta avseende varit vag, vi har således ingen tydlig bild över hur dagens kompetenscentra ser ut i programområdet, vilka brister (som behöver utvecklas) som dessa har.

Kontigos bedömning är att detta mål inte helt och fullt uttrycker, eller ryms inom, det som vi uppfattar som kärnan i denna investeringsprioritering. Investeringsprioritering 1 b handlar såvitt vi förstår det om att utveckla (redan) starka, men också mer renodlade, forskningsmiljöer inom viktiga spetsforskningsområden, i syfte att dessa i kraft av spetsforskningsområden sedan skall kunna tjäna som en bas för företagsutveckling och innovation. Är detta målet också för BA-programmet, så bör detta preciseras genom att peka ut vilka dessa är.

Vi tolkar istället programmet som att detta mål istället förefaller relatera till kompetensmiljöer i en mera allmän mening. Det finns därför en risk för att detta leder till att programmet kommer att prioritera insatser som stödjer forskningssamverkan i allmänhet i programmet, dvs. även sådant som inte inryms inom eller leder till innovation eller ökad samverkan mellan FOU, offentlig verksamhet och näringsliv samt kanske framför allt sådant som inte ryms inom vad som kan kallas starka forskningsmiljöer eller spetsforskning.

Kontigo har pekat på de miljöer som enligt Kontigos analys skulle ligga närmast att utgöra sådana, och har föreslagit att insatserna snävas in mot dessa områden, om man önskar behålla denna investeringsprioritering. I programmet har man dock valt att behålla det specifika målet, utan någon sådan avgränsning. Dock har man på förhandsutvärderarnas inrådan försökt förtydliga vad som avses med kompetenscentra, vilket i sig är en viktig del men det förändrar inte vår grundläggande syn på denna investeringsprioritering.

Investeringsprioritering 1.2

Specifikt mål 1: En ökad innovativ förmåga hos näringslivet.

Specifikt mål 2: Ökad tillämpning av innovativa lösningar.

Vad gäller dessa mål är programskrivarnas tanke att dessa två, tillsammans med det specifika målet inom investeringsprioritering 1.1, ska ses som delar av en helhet inom innovationsområdet - med start i utveckling av idéer och forskning för att därefter stärka innovationsförmågan hos näringslivet och, i det sista steget, främja tillämpningen av dessa idéer och lösningar. Som sådan tanke ser Kontigo dels de två investeringsprioriteringarna som kompletterande, dels de tre specifika målen som en spännande tanke bakom att investera i en "innovationskedja" mellan forskning, företag och offentlig sektor som beställare på efterfrågesidan i programområdet.

Det är vidare Kontigos uppfattning att målen är formulerade så att en förändring i ett tillstånd sätts i fokus. Däremot bedömer vi även dessa två specifika mål som något oprecisa. Bägge målen skulle kunna tydliggöras och eller avgränsas för att bli mer konkreta och precisa. Vad innebär en ökad innovativ förmåga? Borde man avgränsa sig till vissa delar av näringslivet? Vad är tillämpning av innovativa lösningar? Och så vidare. En del av denna problematik kan kanske hanteras genom valet av resultatindikatorer vilket kan bidra till ytterligare precision.

3.2.2 Analys av specifika mål inom område Näringsliv

Inom området entreprenörskap återfinns en investeringsprioritering och ett specifikt mål.

Investeringsprioritering 2.1

Specifikt mål 1: Ökad kapacitet för gränsöverskridande affärssamarbeten

Formuleringen av målet utgår från en önskvärd förändring i ett tillstånd. Däremot är målet oprecist. Både "Ökad kapacitet" och "gränsöverskridande affärssamarbeten" är breda och odefinierade som begrepp och riskerar att man öppnar upp prioriteringen för att stödja och främja alla slags samarbeten mellan företag.

Som målet nu är formulerat fokuserar man på företagens kapacitet eller förmåga att samarbeta över gränserna. Vi förstår att man velat undvika att målen blir orealistiska, men befärrar att målet nu blivit allt för vagt. Man hade kunnat formulera målen mera i termer av att man faktiskt önskar öka det gränsöverskridande samarbetet, t.ex. uttryckt i termer av handel över gränsen. Man hade eventuellt också kunnat avgränsa sig till att främja det gränsöverskridande samarbetet i ett mindre antal branscher där potentialen för det gränsregionala mervärdet är som störst. Kontigo har påtalat detta vid flera tillfällen i processen, men uppfattar att det inte finns en önskan om att avgränsa programmet på det sättet eller att bli mer precisa när det gäller målet.

3.2.3 Analys av specifika mål inom område Miljö

Miljöområdet har två valda investeringsprioriteringar och tre specifika mål.

Investeringsprioritering 3.1

Specifikt mål 1: Fler ska ta del av natur- och kulturarv på ett hållbart sätt

Specifikt mål 2: Utvecklade kommersiella utbyten baserade på natur- och kulturarv

Kontigo bedömer att programmet har arbetat för att tydliggöra dessa specifika mål efter de kommentarer vi lämnat i tidigare avrapporteringar. Den tidigare begreppsförvirring som rådde inom och mellan målformuleringarna anser vi har avhjälpats och vi menar att målen idag är tydligare och mer precisa när det gäller vad det är som ska uppnås. Inbyggt i målen finns emellertid utmaningen om utvärdering och mätning av målet om " utvecklade kommersiella utbyten" och "fler ska ta del av... på hållbart sätt".

Vidare har målen en koppling till gränsregionen och det finns mervärden för programmet att arbeta med natur- och kulturarvsfrågor inom miljöområdet. Målet har bäring på den regionanalys som programmet presenterat och miljö är ett område som engagerar många intressenter och aktörer inom programområdet. Det finns även erfarenheter inom programområdet att bygga vidare på och utveckla.

Kontigo ser positivt på att programmet valt att lyfta fram "utvecklade kommersiella utbyten" i det första specifika målet, då detta är ett område där det finns potential att exempelvis stärka hållbara företagssatsningar, stärka SMF inom området och därmed också möjligheter att skapa synergier till de specifika målen inom näringslivsområdet. Kontigo saknar emellertid en analys och motiv bakom denna del av målsättningarna, sannolikt beroende på att denna del i de specifika målen utvecklades och tillkom sent i programskrivningsprocessen.

Investeringsprioritering 3.2

Specifikt mål 1: En större beredskap att hantera miljöutmaningar i havs-, kust- och fjällområdena samt till havet rinnande vattendrag

Målet ligger i linje med insatser som genomförts inom tidigare programperioder. Däremot saknas bakgrunden till denna inriktning i programmet i analysen och en motivering till varför detta mål behövs när miljö har varit ett viktigt område för samarbeten redan i tidigare programperioder och många insatser redan genomförts inom programområdet.

Kontigos bedömning av målet är att det utifrån investeringsprioriteringen är avgränsat utifrån den specifika programgeografin och de specifika förutsättningar som inryms i området. Målet som det är formulerat fokuserar också förändringen i ett tillstånd. Det vore således intressant att med utgångspunkt i analys och mervärden titta närmare på vilka behov som finns i programområdet idag och vilken typ av inriktning detta visar kan bidra till utveckling, skydd och förvaltning av miljön i programområdet. Skulle exempelvis den utveckling, skydd och förvaltning målet lyfter fram kunna förändras, förbättras eller utvecklas på andra sätt än vad som gjorts i tidigare programperioder?

3.2.4 Analys av specifika mål inom område Transport

Inom området transport har man valt en investeringsprioritering och ett specifikt mål.

Investeringsprioritering 4.1

Specifikt mål 1: Ökad kunskap och medvetenhet om betydelsen av förbättrade hållbara öst- västliga kommunikationer

Det specifika målet inom transportområdet har formulerats om ända in i det sista av programskrivningsprocessen, delvis som ett resultat av våra tidigare synpunkter. Det tidigare mycket omfattande och ambitiösa målet om förbättrade kommunikationer har därigenom preciserats till att omfatta en ökad kunskap och medvetenhet om

betydelsen av den öst-västliga dimensionen enligt ovan. Dessa förändringar gör målet mer realistiskt i förhållande till programmets och i synnerhet investeringsprioriteringens resurser och möjliga påverkansfär inom transportområdet.

Samarbetet inom området handlar om att utreda, underlätta och påverka förhållandena gällande kommunikationen mellan de tre länderna, så målsättningen ligger i linje med förutsättningarna för vad man vill kunna uppnå.

Vad gäller kommunikationer i programområdet i stort så finns analys och underlag i programmet. Däremot har man i analysen och i motiveringarna bakom valet av detta specifika mål missat att ta upp frågor kring vad som genomförts inom ramen för tidigare programperioder, vad som är rimligt att anta att man kan bygga vidare på och vilka underlag som saknas idag.

Kontigo vill också betona vikten av att lyfta in de horisontella aspekterna i arbetet med målet.

3.3 Bedömningen av programmets resultatindikatorer

Ex ante-utvärderingen skall analysera och bedöma de valda resultatindikatorerna utifrån nedanstående kriterier:

- Indikatorn skall följa och utgöra ett mått på det specifika målet – så heltäckande som möjligt.
- Indikatorn skall möjliggöra en utvärdering av måluppfyllelsen
- Valet av och konstruktionen av indikatorn skall underlätta en utvärdering av insatsens bidrag till måluppfyllelsen

Vidare har Kontigo sökt att utveckla bedömningen av resultatindikatorerna utifrån följande punkter:

- Indikatorerna sammantagna bör täcka in hela det specifika målet. Dels bör man undvika att indikatorerna täcker in något mer än det specifika målet, dels bör man undvika att det finns delar av det specifika målet som inte täcks in av någon indikator.
- Det skall vara lätt att med hjälp av den valda indikatorn avgöra om målet är uppfyllt eller inte. D.v.s. det skall på något sätt kunna mäta utvecklingen mot den förväntade måluppfyllelsen.
- Indikatorer kan, enligt muntlig kommunikation från EU-kommissionen, vara kvantitativa eller kvalitativa. Samtidigt har samma EU-kommission också kommunicerat vikten av att indikatorerna skall kunna utgå från någon form av nuläge eller base-line, gentemot vilken den beskrivna förändringen kan ställas. Kontigo tolkar detta som att frågan om utvärderingsbarhet bör ställas i centrum. Utvärdering av en indikator som skall mäta förändring i det

förhållande som motiverar insatsen, kräver någon form av base line, d.v.s. en uppfattning om hur det såg ut när insatsen inleddes. Detta arbete är inte helt enkelt i gränsöverskridande program som Botnia-Atlantica och Kontigo är öppna för möjligheten att jobba med vad vi kallar för efterkonstruerade base-lines, såsom beskrivs nedan.

Kontigo har mot bakgrund av de svårigheter vi upplever att samtliga territoriella samarbetsprogram upplever i formuleringen av resultatindikatorer sökt att sammanställa några konkreta alternativ för hur man kan utforma resultatindikatorer som både fungerar i den gränsöverskridande kontexten och möter de viktigaste kraven som kommissionen ställer när det gäller att fånga förändring och bygga under för utvärderbarhet.

I figuren nedan illustrerar vi några olika sätt att bygga upp en resultatindikator på.

Metoder för datainsamling	Målgruppsfokus	Programområdesfokus
Officiell statistik	1	2
Enkäter	3	4
Expertgrupp, etc.	5	6

På en övergripande nivå menar vi att man kan formulera indikatorerna med utgångspunkt i en förändring som rör tillståndet i programområdet eller tillståndet i den specifika målgruppen, av deltagande aktörer. I det första fallet skulle indikatorerna handla om förändrade förhållanden i programområdet, medan det andra fallet skulle handla om den förändring som de deltagande aktörerna genomgår som en följd av programmets insatser.

Kommissionens riktlinjer kan tolkas som att det är förändringen i programområdet som man är intresserad av. Svårigheterna är dock att formulera mål och finna indikatorer som programmets begränsade resurser kan förväntas att påverka. Ett alternativt sätt att formulera mål, och finna indikatorer, är att se till förändringen i den deltagande gruppen. Även med ett sådant förfarande finns flera faror, t.ex. att man inte i tillräcklig grad kan bedöma vilken skillnad programmet i sig gör. Kontigo menar dock att man genom utvärderingar och användandet av kontrollgrupper bör kunna slå fast programmets bidrag till den skapade förändringen.

Oavsett vilket angreppssätt man väljer så kan man använda flera olika sätt att samla in data till indikatorn. I princip finns tre vägar, som alla kan kombineras med båda av de överordnade principerna vilket i praktiken skapar sex olika sätt att skapa och mäta resultatindikatorer, att jämföra med matrisen ovan.

1. Fokusera på deltagande aktörer, och mäta med officiell statistik – om man t.ex. vill öka företagets innovationsförmåga, kan indikatorn vara ”deltagande företags FoU-investeringar”, vilket kan mätas genom statistik över FoU-investeringar. Genom att jämföra med liknande företag som inte deltar kan vi få en bild av programmets bidrag.

2. Fokusera på programområdet och mäta med officiell statistik – indikatorn skulle då vara ”företagens (ev. inom en viss bransch eller liknande) FoU-investeringar”, vilket mäts genom de samlade FoU-investeringarna i programområdet. Här mäter man förändringen mellan programmets start- och slutpunkt.
3. Fokusera på deltagande aktörer och mäta genom enkäter – som 1, fast man mäter genom en enkät till deltagande företag (om deras fou-investeringar), jämfört med liknande företag som inte deltagit (som då också får besvara en enkät).
4. Fokusera på programområdet och mäta genom enkäter – som 2 fast en enkät till alla företag i programområdet där man frågar om företagets fou-investeringar före respektive efter programmet.
5. Fokusera på deltagande aktörer och mäta genom expertgrupp, panel – som 1 fast man frågar en panel av experter om hur den deltagande gruppen har utvecklats över tiden, eventuellt genom att samma panel också bedömer en annan grupp företag som inte har deltagit.
6. Fokusera på programområdet och mäta genom expertgrupp – som 2 fast man frågar en panel om företagets innovativa förmåga (fou-investeringar) före programstart och efter programstart.

3.3.1 Bedömning av resultatindikatorer inom område Innovation

I tabellen nedan återger vi de föreslagna specifika målen med tillhörande resultatindikatorer för det tematiska målet stärkt innovation.

Specifika mål	Resultatindikatorer	Mål
1.1 Utvecklade kompetenscentra som bidrar till konkurrenskraftiga miljöer	Antal nya och utvecklade gränsöverskridande kompetenscentra delfinansierade av programmet Upplevd ökad konkurrenskraft hos deltagande aktörer i kompetenscentra	5 Ökad upplevd konkurrenskraft jämfört med tidigare
1.2 En ökad innovativ förmåga hos näringslivet	Andel deltagande organisationer som upplever högre grad av innovativ förmåga än jämförbara kontrollgrupper	50 procent
1.3 Ökad tillämpning av	Andel deltagande	50 procent

innovativa lösningar	organisationer som ökat sin förmåga att implementera innovativa lösningar i förhållande till jämförbar kontrollgrupp	
----------------------	--	--

Nedan kommenterar vi de föreslagna indikatorerna mer i detalj:

- 1.1. För målet 1.1. ovan menar Kontigo att den första av de två föreslagna indikatorerna (antal nya...) inte fullt ut lever upp till kraven om att tydlig mäta en förändring i det tillstånd man önskar att påverka. Den andra föreslagna indikatorn (upplevd ökad konkurrenskraft...) är i det avseendet bättre. Generellt menar Kontigo dock att problemet är den tidigare diskuterade otydligheten i det specifika målet, som gör det svårt att utveckla en resultatindikator som fullt ut lever upp till kraven.
- 1.2. För målet 1.2 ovan menar Kontigo att indikatorn bör fokusera på företag snarare än organisationer. Det är företagens, inte organisationernas, innovativa förmåga som skall öka. Då bör också indikatorn fånga detta.

Därutöver menar vi att det finns två alternativa vägar för detta specifika mål:

Alternativ 1: Först genom att omformulera det specifika målet i linje med: "De små och medelstora företagens innovationsförmåga skall öka".

Med en sådan omformulering skulle man kunna föreslå en resultatindikator som: "Förändring i deltagande företags innovationsförmåga – mäts genom en enkät till deltagande företag som försöker sammanställa en bedömning av företagens innovationsförmåga i någon form av index (stor ökning av innovationsförmågan ger höga värden). Mätningen av indikatorn samt till företag i en kontrollgrupp som liknar dessa men som inte fått del av programmet, som också får uppge hur deras innovativa förmåga har utvecklats under en motsvarande period. Genom att jämföra deltagande företag med kontrollgruppen kan man beräkna vilken skillnad programmet har gjort för företagen i regionen, vad gäller utvecklingen av den innovativa förmågan.

Alternativ 2: Genom att omformulera det specifika målet, till något som: "De små och medelstora företagens innovationsförmåga skall öka".

Med ett sådant mål kan resultatindikatorn formuleras som: "Innovationsförmågeindex för BA företagen" – vilket t.ex. kan mätas genom en kvalitativ bedömning av en expertgrupp vid programmets början och slut, eller genom en enkät till ett urval företag i programområdet som genomförs både vid programstart och -slut.

- 1.3. Även för det tredje specifika målet finns en viss oklarhet kring hur begreppen "ökad tillämpning" och "innovativa lösningar" skall tolkas. Denna oklarhet ger återverkningar på möjligheterna att formulera resultatindikatorer. Kontigo föreslår att målet omformuleras i linje med: "offentliga aktörers implementering av innovativa lösningar skall öka", indikatorn formuleras därmed som ett slags index över offentliga aktörers tillämpning av innovativa lösningar, vilket mäts genom antingen en enkät eller genom bedömningar av en expertgrupp – oavsett vilket så genomförs det vid inledningen och avslutningen av insatserna.

De mål som satts för respektive indikator blir således inte relevanta utifrån den diskussion som förts här ovan.

3.3.2 Bedömning av resultatindikatorer inom område Näringsliv

I tabellen nedan återger vi de föreslagna specifika målen med tillhörande resultatindikatorer.

Specifika mål	Resultatindikatorer	Mål
2.1 Ökad kapacitet för gränsöverskridande affärssamarbeten	Andel deltagande företag som upplever ökad kapacitet för gränsöverskridande affärssamarbete jämfört med jämförbara kontrollgrupper	50 procent

Nedan kommenterar vi de föreslagna indikatorerna mer i detalj:

2.1 Även här menar vi att målet är otydligt vilket då försvårar valet av indikator. Två vägar finns även för denna indikator:

1. Antingen en indikator som fokuserar förändringen i deltagande företag. Denna bör då formuleras som exempelvis: "Deltagande företag skall öka sin förmåga till gränsöverskridande affärssamarbeten med X procent". Detta kan då mätas genom en enkät till företagen. Detta bör då kompletteras med en enkät till en kontrollgrupp.

2. Det andra alternativet är att bedöma den samlade kapaciteten i detta avseende för alla företagen i programområdet. Detta kan i så fall göras genom en enkät till ett urval företag, som genomförs före och i slutet av programperioden, eller genom att en expertgrupp tillfrågas före och i slutet av perioden.

Även här blir det inte relevant att sätta upp mål för andelen deltagande företag.

3.3.3 Bedömning av resultatindikatorer inom område Miljö

I tabellen nedan återger vi de föreslagna specifika målen med tillhörande resultatindikatorer.

Specifika mål	Resultatindikatorer	Mål
3.1 Fler ska ta del av natur- och kulturarv på ett hållbart sätt	Antal utvecklade metoder för att på ett hållbart sätt skydda och tillgängliggöra natur- och kulturarv	10 st
3.2 Utvecklade kommersiella utbyten baserade på natur- och kulturarv	Andel deltagande företag och organisationer som har ökat sin omsättning baserat på kommersiella utbyten kopplade till natur-/ kulturarv	50 procent
3.3 En större beredskap att hantera miljöutmaningar i havs-, kust- och fjällområdena samt till havet rinnande vattendrag	Upplevd ökad kapacitet för utveckling, skydd och förvaltning av miljön i havs-, kust- och fjällområdena samt till havet rinnande vattendrag bland deltagande organisationer	85 procent

Nedan kommenterar vi de föreslagna indikatorerna mer i detalj:

3.1 Den föreslagna indikatorn avviker från det specifika målet. Målet är, menar Kontigo, tydligare formulerat och indikatorn bör istället vara t.ex. "antalet personer som tar del av natur och kulturarvet på ett hållbart sätt". Detta bör mätas före och efter programmet. Mätningarna kan exempelvis ske genom en kombination av insatser där man dels räknar besökare vid vissa besöksanläggningar dels låter en grupp experter bedöma.

3.2 Indikatorn bör förtydligas. Genom att avgränsa vilka branscher man avser kan man mäta utvecklingen i omsättning hos företag i programområdet. Detta kan göras på flera sätt, antingen genom officiell statistik eller genom enkäter.

3.3 Detta mål är svårt att få att stämma in på de riktlinjer som ställts upp för programmen. Det är uppenbart att riktlinjerna är dåligt anpassade till den typen av insatser som rimligen genomförs inom denna investeringsprioritering. Kontigo föreslår att det specifika målet omformuleras som att: "Fler gemensamma naturresurser har väl utvecklade gemensamma (dvs gränsöverskridande) skydd och en gemensam förvaltning". Indikatorn är då sannolikt antalet sådana naturresurser.

Detta bör mätas före och efter programmet, sannolikt genom någon form av expertbedömning)

Mot bakgrund av våra kommentarer ovan blir heller inte de föreslagna målen för resultatindikatorerna relevanta.

3.3.4 Bedömning av resultatindikatorer inom område Transport

I tabellen nedan återger vi de föreslagna specifika målen med tillhörande resultatindikatorer.

Specifika mål	Resultatindikatorer	Mål
4.1 Ökad kunskap och medvetenhet om betydelsen av förbättrade hållbara öst-västliga kommunikationer	Ökad kunskap och medvetenhet om betydelsen av öst-västliga kommunikationer	10 procent

Det specifika målet och resultatindikatorn är i detta fall desamma. Det är Kontigos mening att detta i princip kan fungera. Frågan blir istället främst hur man mäter detta och vi bedömer att detta kan ske genom att man skapar någon form av kunskaps- och medvetenhetsindex som exempelvis mäts med en enkät (till de grupper man helst vill ska ha blivit mer medvetna) vid början – slutet av perioden.

Vi kan därmed tolka det föreslagna målet som att kunskaps- och medvetenhetsindex skall öka med 10 procent. Det är dock svårt, för att inte säga omöjligt, att utifrån tillgängliga analyser avgöra relevansen eller realismen i ett sådant mål.

3.4 Bedömning av aktivitetsindikatorer

Aktivitetsindikatorerna kan dels väljas från listan över gemensamma aktivitetsindikatorer, där det bl.a. finns särskilda indikatorer utformade för att passa samarbetsprogrammen, dels utformas specifikt för respektive program.

Bland de frågor vi avser analysera här är:

- Återspeglar valet av aktivitetsindikatorer de aktiviteter som beskrivs för programmet?
- Är det realistiskt att tro att aktiviteterna/aktivitetsindikatorerna, när de uppnås/genomförs faktiskt kommer att bidra till att uppnå resultatmålen?
- Är indikatorerna mätbara och utvärderingsbara?
- Är milstolparna som valts ut inom performance scheme relevanta och realistiska?

3.4.1 Bedömning av aktivitetsindikatorer inom områdena Innovation, näringsliv och miljö

Inom Botnia-Atlanticprogrammets tre första områden: innovation, näringsliv och miljö, har man valt aktivitetsindikatorer som återfinns bland de gemensamma indikatorerna från kommissionens lista på sådana. Till aktiviteterna inom samtliga specifika mål inom dessa tre områden har två aktivitetsindikatorer valts:

- Antal deltagande aktörer (företag, forskningsinstitutioner, kommersialiseringsfrämjande organisationer)
- Antal möten (ibland innehållande en specificering av vilka som bör delta)

Vi kan konstatera att sammanställningen av dessa indikatorer, under programtiden och efteråt, kommer att kunna ge ett mått just på hur många aktörer som deltagit i projekt och hur många möten som hållits inom ramen för projekten. Detta kan förvisso vara en indikation på hur programmet utvecklas. Det finns dock en utmaning i att indikatorerna inte kommer att ge oss någon närmare information om huruvida "rätt" aktörer deltar, i vilken utsträckning de deltagit, vad mötena handlade om, om "rätt" aktörer deltog vid mötena, osv. Uppföljningen av indikatorerna kan helt enkelt ge oss en bild av den samlade aktiviteten i de beviljade projekten. Däremot är det vår bedömning att dessa indikatorer med stor sannolikhet kommer att kunna säga relativt lite om i vilken utsträckning programmet är på väg att uppnå sina specifika mål.

Indikatorerna är, som de är utformade, uppföljningsbara med hjälp av statistik från programgenomförandet. Kontigo bedömer vidare att de målsättningar som satts förefaller vara relevanta mot bakgrund av den finansiella fördelningen av medel mellan insatsområdena. Däremot är det svårare, mot bakgrund av den genomförda analysen, att säga om de mål som satts upp är realistiska eller inte.

3.4.2 Bedömning av aktivitetsindikatorer inom området Transport

Inom transportområdet har programmet, till skillnad från de övriga områdena, valt att ta fram en egen aktivitetsindikator anpassad till den specifika målsättningen och föreslagna aktiviteter. Indikatorn lyder:

- Antal underlag som syftar till att öka kunskapen och medvetenheten om betydelsen av de öst-väsliga kommunikationerna

Målsättningen är att 5 sådana underlag ska tas fram inom programperioden, vilket Kontigo tolkar som att 5 av de projekt som beviljats medel från programmet ska resultera i ett sådant underlag som åsyftas.

Exanteutvärderarna menar att det är rimligt att programmet till detta specifika mål har tagit fram en egen aktivitetsindikator för att följa upp genomförda aktiviteter. Även för denna indikator har programmet tänkt använda sig av den generella programuppföljning som utgångspunkt. Även här säger indikatorn ingenting om kvaliteten på de underlag som tas fram, dvs. i vilken grad de faktiskt kan bidra till

ökad kunskap eller ökad medvetenhet om betydelsen av de östvästliga kommunikationerna.

Även här är det svårt att bedöma hur stort antal sådana underlag som kan sägas vara ett relevant och realistiskt mål.

3.5 Slutsatser för bedömningen av mål och indikatorer

Kontigos slutsatser i vår bedömning av mål och indikatorer är:

- Att formulera mål och indikatorer som uttrycker förändring, som är realistiska, relevanta och utvärderingsbara är svårt och det finns ett utrymme för utveckling när det gäller så gott som samtliga mål och indikatorer i det lämnade programförslaget.
- Kontigo föreslår att man kan formulera målen antingen i termer av att deltagande aktörer skall ha blivit x procent "bättre", eller som att (alla aktörer i) regionen skall ha blivit x procent "bättre".
 - I det första fallet ovan kan man enligt Kontigos tolkning ersätta "baseline-behovet" med en kontrollgruppsbaserad ansats, dvs. man jämför med en grupp som inte deltagit, för att "verifiera" förbättringen hos deltagarna.
 - I det andra fallet ovan bör man mäta på likartade sätt före och efter insatserna.
- Kontigo ser flera olika möjliga sätt att samla in data för att följa upp resultatindikatorerna
 - Genom att använda officiell statistik
 - Genom enkäter, i totalundersökningar eller urval
 - Genom att intervjua expertgrupper eller -paneler.
- Generellt är det Kontigos bedömning att ett fortsatt utvecklingsarbete när det gäller att skapa bra specifika mål och resultatindikatorer är nödvändigt.
- Det handlar både om att precisera målen och att formulera dem i linje med någon av de principer som har skissats här.
- För aktivitetsindikatorerna återstår också att göra dem relevanta för de specifika målen. Detta torde i synnerhet handla om att göra dem mer kvalitativa i förhållande till innebörden i de specifika målen.

- När det gäller de angivna målen så är dessa oftast inte relevanta för resultatindikatorerna. För aktivitetsindikatorerna är det generellt sett inte möjligt att bedöma om de uppställda målen är realistiska eller inte.

4 Bedömning av genomförandeorganisationen

4.1.1 Kontigos bedömning

Genomförandeorganisationen beskrivs i kapitel 9 i programdokumentet. Där behandlas frågor så som gemensamma sekretariat, förvaltnings- och kontrollsystem och partners delaktighet i förberedelser och genomförande av det operativa programmet. Därtill handlar ett avsnitt om principer för projekturval och kapitel 11 om minskad administrativ börda för stödmottagarna.

Kontigo anser att programmet har identifierat bra principer för projekturval. Vi bedömer att de olika principerna kommer att ge en god grund för urvalet av projekt. Det kommer sannolikt inte att vara ett tillräckligt instrument för att klara hela prioriteringsarbetet och därmed kommer ytterligare utveckling av principerna att behövas.

I kapitlet om minskad administrativ nämns en rad aspekter där det nuvarande programförslaget förväntas innebära en förenkling för stödmottagarna. Det handlar om frågor om:

- Nya förenklade ansökningsblanketter, samt möjligheten till elektronisk ansökan.
- Förenklade förfaranden kring indikatorerna, baserat på ett förbättrat uppföljningssystem
- Tydligare innebörd i de horisontella kriterierna
- Tydligare urvalskriterier
- Förbättrad kommunikation.

Kontigo bedömer det som att de ovan nämnda frågorna är viktiga. Samtidigt måste vi ställa oss frågande till om det som nämns i detta avsnitt av rapporten fullt ut är på plats och integrerat i det nuvarande programdokumentet. Kontigo menar t.ex. inte att de horisontella kriterierna i nuläget är tydliggjorda. Frågan om indikatorerna behöver även den i stor utsträckning göras om inför kommande programperiod, i synnerhet för att klara uppföljningen av resultatindikatorer. En del av detta kan komma att belasta stödmottagarna, annat kan komma att beröra målgrupperna och ytterligare andra uppgifter kommer att ligga på genomförandeorganisationen. Detta är enligt vår bedömning inte analyserat i den nuvarande beskrivningen.

5 Bedömning av den föreslagna finansieringen

Finansieringsförslaget skall bedömas utifrån följande aspekter:

- Återspeglar den föreslagna finansieringen analysen och motiveringarna i programstrategin?
- Finns det en motivering till fördelningen?

5.1.1 Kontigos bedömning

I programmet föreslås en fördelning av resurser enligt följande:

- 40 % i tematiskt mål 1 om forskning, teknisk utveckling och miljö (tidigare förslag 38 %)
- 20 % i tematiskt mål 3 om SMF:s konkurrenskraft (tidigare 19 %)
- 27 % i tematiskt mål 6 om natur- och kulturmiljö
- 7 % i tematiskt mål 7 om hållbara transporter (tidigare 10 %)
- 6 % av programmets resurser avsätts till insatsområdet Tekniskt stöd

Fördelningen motiveras idag av antal investeringsprioriteringar per tematiskt mål, inriktningens tyngd (andel projekt och resurser) i innevarande programperiod samt programmets analys utifrån resonemanget att medel ska användas där de kan göra mest nytta.

Exanteutvärderarna har, med utgångspunkt i de analyser vi gjort i denna rapport, gjort en bedömning av om programmets finansieringsförslag innebär att man lägger pengarna där de största problemen, utmaningarna och/eller potentialen i programmet kan komma att återfinnas.

Vi bedömer att det finns motivering bakom den föreslagna fördelningen av medel, men vill lyfta följande punkter:

- Innovation/Näringsliv: Här vet vi av erfarenhet från tidigare programperiod att det finns stora utmaningar vad gäller att inkludera näringslivet och SMF i projekt. En stor del av budgeten är beräknad att gå till dessa mål. Utan tydliga strategier kring hur näringslivet och SMF ska finna deltagande i programmet attraktivt, ser vi att det finns en risk att tilldela dessa områden en så pass stor del av budgeten.
- Näringsliv: Tidigare programperiod visar på otydliga resultat vad gäller tillväxt. Eventuellt finns behov av att ytterligare motivera bakgrunden bakom fördelningen av medel mot denna bakgrund.

- Miljö: Erhåller enligt förslaget en stor del av budgeten. Kontigo ser viss risk för otydlighet vad dessa medel förväntas ge för resultat.
- Transport: Här anser vi det som rimligt att en mindre del av budgeten avsätts till detta insatsområde, det ligger i linje med det specifika mål som nu har formulerats inom området.

6 Strategisk miljöbedömning (SEA)

En miljöbedömning av programmet har genomförts som en parallell process i förhållande till Ex anteutvärderingen. Rapporten bifogas programmet i sin helhet. Här nedan återges en sammanfattning.

Inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitikens mål Territoriellt samarbete pågår arbetet med förberedelser av det gränsregionala programmet Botnia – Atlantica 2014-2020. Region Västerbotten, Länsstyrelsen i Västernorrland, Nordanstigs kommun, Nordland fylkeskommune, Österbottens förbund, Mellersta Österbottens förbund samt Etelä-Pohjanmaan Iiitto (Södra Österbottens förbund) har deltagit i programskrivningsarbetet.

I enlighet med rådets och Europaparlamentets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om miljöhänsyn i vissa planer och program (även kallat SEA-direktivet) ska samtliga program miljöbedömas.

Kontigo AB har fått i uppdrag av Tillväxtverket att inom ramen för en förhandsutvärdering av det gränsregionala programmet Botnia - Atlantica 2014-2020 utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning av programmet. Denna MKB presenteras i föreliggande rapport.

Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas.

Denna typ av programs karaktär innebär en stor osäkerhet sett till miljöpåverkan eftersom det konkreta utfallet av programmet till stor del att formas med utgångspunkt i vilka satsningar, projekt o.s.v. som på olika sätt får stöd genom programmet. Givet detta är det olämpligt att göra för många och för stora antaganden eftersom slutsatserna då riskerar att bli oanvändbara. MKB:n handlar istället om att identifiera om programmen innebär risker för betydande negativ påverkan eller möjligheter till betydande positiv påverkan.

Inom ramen för uppdraget har bedömningen av miljöpåverkan gjorts för samtliga inom programmet prioriterade tematiska mål:

- Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation
- Att öka små- och medelstora företags konkurrenskraft

- Att skydda miljön och främja en hållbar användning av resurser
- Att främja hållbara transporter och få bort flaskhalsar i viktiga nätinfrastukturer

Denna MKB bygger på kvalitativa resonemang med utgångspunkt i programutkastet, dokumentstudier av centrala dokument samt de intervjuer som genomförts med relevanta miljöaktörer.

De tematiska målen med tillhörande investeringsprioriteringar och förslag på aktiviteter som beskrivits ovan kan medföra både positiv och negativ påverkan på miljön. Det går dock inte att dra slutsatsen att Botnia-Atlanticprogrammet i sin helhet innebär vare sig betydande positiv – eller betydande negativ påverkan på miljön.

Enskilda insatser och projekt kan emellertid ha negativ påverkan på miljön och det är därför avgörande att styrningen av programmet, både vad gäller insatser och projekt liksom av en bredare integrering av miljöhänsyn, utvecklas och fullföljs i genomförandet. Detta är också viktigt för projekt som har en potentiellt positiv påverkan på miljön, då effekterna av sådana insatser bör förstärkas.