

## Effekterna av de regionala utvecklingsprogrammen

Föremål för den tematiska revisionen var effekterna av de regionala utvecklingsprogram som har genomförts under programperioden 2000–2006. Utvärderingen av effekterna baserade sig på de revisioner som revisionsverket utfört under åren 2003–2007. Materialet kompletterades av mellanutvärderingar av de regionala målprogrammen.

I revisionens sammanfattande rapport fokuserades på effekterna av de regionala utvecklingsprogram som har verkställts med stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och med nationellt stöd, samt på de administrativa förfaranden som har gällt de regionala utvecklingsprojekten. De viktigaste aspekterna vid utvärderingen av effekterna var inverkan på sysselsättningen, programmens roll i stärkandet av kompetensen samt vilken spridning de resultat och goda förfaranden som uppnåtts med projekten har fått.

## Problem i utvärderingen

I de regionala utvecklingsprogrammets riktlinjer och projekt har förekommit stora variationer, vilket har försvårat utvärderingen av programmen. Enligt revisionerna samt mellanutvärderingarna av målprogrammen har förväntningarna på effekterna av programmets målsättningar ofta varit alltför optimistiskt ställda.

Revisionsverket anser, att programmen borde kunna bedömas som en helhet, även om variationer skulle finnas i de regionala utvecklingsprogrammets riktlinjer och projekt. Föremål för utvärdering borde vara uppställandet av kvantitativa och kvalitativa målsättningar och resultatmätare, samt hur de uppställda målsättningarna har förverkligats och hur bestående resultaten är.

Det stora antalet regionala utvecklingsprogram har lett till överlappningar och konkurrens om begränsade resurser samt till en onödig splittring av resurserna. Revisionsverket anser, att regionutvecklandets mångfasetterade karaktär förutsätter en rätt inriktning av

resurserna samt tillräckligt mångsidiga verktyg för den regionalpolitiska utvecklingen.

Inrikesministeriet har år 2007 börjat skapa ett system för övergripande utvärdering av det regionala utvecklandet. Revisionsverket anser, att av effekterna av de regionala utvecklingsprogram och åtgärder som har genomförts under programperioden 2000–2006 borde göras en helhetsutvärdering som stöder uppbyggandet av ett utvärderingssystem, och på basis av vilken effekterna av utvecklingsåtgärderna kunde förbättras ytterligare.

Programmets effekter på makrovariabler såsom bruttonationalprodukten (BNP), disponibla intäkter, sysselsättning och befolkning är svåra att observera eller verifiera tillförlitligt. De enskilda regionala utvecklingsprogrammets direkta sysselsättnings- eller företagsamhetseffekter är svåra att särskilja från övriga program och stödformer som riktat sig till samma region, och från effekterna av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Problemet är hur nettoeffekterna av stödfinansieringen skall särskiljas från effekterna av övriga faktorer.

Programmets verkningar kan vara överlappande, varvid resultaten vid enskilda programutvärderingar kan bli multipla. Revisionsverket anser, att risken för multipla resultat kunde minskas med en helhetsutvärdering av de regionala utvecklingsprogrammen.

Vid uppdateringarna av de år 2005 gjorda mellanutvärderingarna av målprogrammen granskades mera kritiskt än tidigare effekterna av de regionala utvecklingsprogrammen samt de uppföljningsindikatorer som har använts för att mäta effekterna. Revisionsverket anser, att den slutliga utvärderingen av målprogrammen bör kunna förväntas tjäna också utförandet av en helhetsutvärdering. Revisionsverket anser också, att överföringen av de regionala utvecklingsåtgärderna till arbets- och näringsministeriet är ägnat att förbättra samordningen av de statliga stödåtgärderna.

## Effekterna på sysselsättningen

Lissabon-strategin från år 2000 förnyades med ett beslut av Europarådet på våren 2005. Förnyelsen fokuserades på främjande av tillväxt och sysselsättning. I den förnyade strategin betraktas en höjd sysselsättning och produktivitet som lika viktiga. Enligt strate-

gin bör man försöka undvika en sådan tillväxt, som inte ger upphov till arbetsplatser. Enligt mellanutvärderingen år 2005 av Lissabonstrategin, hade det som främsta mål för medlemsländerna uppställda höjandet av sysselsättningsgraden inte uppnåtts. Också kommissionen har rekommenderat, att för sysselsättning och företagens rekrytering bör tas i bruk incitament som leder till flera och bättre arbetsplatser på marknaden.

På basis av de revisioner som revisionsverket utfört har de sysselsättande effekterna av de från Europeiska regionala utvecklingsfonden beviljade stöden varit mindre än förväntat i Finland. Enligt revisionerna har stöden emellertid i ett flertal fall inneburit att arbetsplatser kunnat bevaras eller förnyas. Detta har haft en stor betydelse för eftersatta regioner i östra och norra Finland och i regioner som är stadda i strukturell omvandling.

I Mål 1-programmen för östra och norra Finland har man enligt mellanutvärderingarna inte satsat tillräckligt på problemen med sysselsättning och marginalisering. Ett stort problem har också inneburit att uppnå den målsättning som avser antalet nya företag.

Av de direkta företagsstöd som inkluderade delfinansiering från ERUF beviljades merparten under programperioden 2000–2006 som investeringsstöd. Investerings- och utvecklingsstödet har haft en liten, men statistiskt signifikant betydelse för företagens personalstyrka. De övriga effekterna på företagen var enligt revisionen mindre och övergående.

Den allmänna ekonomiska utvecklingen har lett till en alltmer centraliserande utveckling, varvid också skillnaderna mellan regionerna har ökat. Stödet från strukturfonderna har ofta inriktats på eller på lång sikt kommit centra till godo. Också flyttningsrörelsen kan ha indirekta verkningar på sysselsättningen i regionen. I synnerhet att unga personer i arbetsför ålder flyttar bort från glesbygden till tillväxtcentra har haft en negativ inverkan på glesbygdens utveckling.

Enligt observationerna vid revisionerna har en del av de projekt som stött målprogrammen varit kortvariga till sin natur, varvid effekter var projekten på miljön, arbetsplatser och antalet företag eller företagets omsättning inte har noterats.

Den i experimentsyfte gjorda nedsättningen av socialskyddsavgiften åren 2003–2005, som verkställdes med avsikten att förbättra arbetsgivarnas förutsättningar att erbjuda arbete, kunde inte konsta-

teras ha haft positiva effekter på de regionala sysselsättningssiffrorna eller på utflyttningen. Som en positiv verkan av experimentet noterades att existerande arbetsplatser bevarades i de företag som deltog i experimentet. När experimentet har fortsatt och breddats, har också de kommunala arbetsgivarna innefattats i avgiftsbefrielsen. Enligt revisionen förbättrar detta kommunernas möjligheter att bereda sysselsättning. De positiva sysselsättningseffekterna förväntas ha multipla verkningar så, att sysselsättningen på servicesektorn förbättras.

Statsförvaltningens utlokaliseringsprogram förväntas innebära positiva sysselsättningseffekter i regionerna. Utlokaliseringen av verksamheter är emellertid förknippad med funktionella, ekonomiska och personalpolitiska osäkerhetsfaktorer. Revisionsverket anser, att man i framtiden bör ägna tillräcklig uppmärksamhet också åt de till utlokaliseringen anknutna osäkerhetsfaktorerna, både i förhandsbedömningarna och i de med jämna mellanrum utförda utvärderingarna av effekterna av åtgärderna.

I enlighet med målsättningarna inriktas utlokaliseringsåtgärderna främst på regionala centra och landskapens centralorter. Revisionsverket anser, att man med utlokaliseringsprogrammet borde tillräckligt uppmärksamma också stödet för arbetsmarknaden på mindre utvecklade områden, genom att om möjligt placera verksamheter också utanför regionala centra och landskapens centralorter. Detta skulle för sin del stöda utvecklingen på randområdena.

## Stärkandet av kompetensen

I Lissabon-strategin har betonats betydelsen av forskning och utveckling samt utbildning i främjandet av ekonomisk tillväxt och sysselsättning. En målsättning har varit att främja kontakterna mellan bl.a. företag, universitet och finansmarknaden, i syfte att åstadkomma regionala institutionella ramverk. Genom att stärka det mänskliga kapitalet främjas uppkomst och spridning av kompetens.

Strukturfondsprogrammen har avsett att stävja ökade regionala skillnader i forskning och utveckling och i användningen av ny informations- och kommunikationsteknik.

Med projekten för kompetens och nätverksbildning inom ramen för Mål 1 -programmet har nätverk inrättats och samarbetet utökats

mellan aktörerna. Projektets kontakter till företagen har emellertid inte till alla delar varit tillräckliga. Detta är ett väsentligt problem, eftersom företagen spelar en betydande roll i innovationsverksamheten. Ett problem har också varit avsaknaden av utländska samarbetspartners. Som resultat av kompetensprojekten har i allmänhet inte direkt uppkommit nya arbetsplatser eller företag.

Bland specialprogrammen har man med hjälp av programmet för kompetenscentra på ett lyckat sätt genomfört en regional innovationspolitik. Programmet har stött den ekonomiska tillväxten och stärkt kunnande i kompetenscentras regioner.

I det första skedet av programmet för kompetenscentra var ett problem den inbördes konkurrens som störde samarbetet mellan kompetenscentra. I enlighet med rekommendationerna i revisionsberättelsen 13/2001 har man gått in för att utveckla samarbetet mellan kompetenscentra.

Upprättandet av samarbetsnät inom ramen för programmet för regioncentra har lyckats bättre än programmets effekter på regionens livskraft och en positiv utveckling av regionens ekonomi.

Revisionsverket anser, att även om det kan förekomma problem med att mäta de kvalitativa resultaten, borde man försöka utvärdera hur programmet har bidragit till bl.a. uppkomsten av innovationer, informationsspridningen i regionen samt stärkta inlärningsprocesser mellan aktörerna. Revisionsverket är också av den uppfattningen, att tidtabellen för verkställande av projekten ofta har varit alltför kort med tanke på innovationsprocessen och effekterna av stödet.

### Spridning av resultat och goda förfaranden

Framgångarna i verksamheten påverkas av tidpunkten för projektets verkställande och av verksamhetsmiljön. Förfaranden kan vara lätta att överföra, men det råder osäkerhet beträffande det, i vilken utsträckning de kan bli till goda förfaranden i övriga regioner. En förutsättning för överföring av kompetens är samarbetet mellan de regionala aktörerna.

Enligt revisionsberättelsen 82/2004 sprids resultaten bäst genom att resultaten produktifieras, marknadsförs och genom att nya samarbetsnät upprättas. Programmets och programprojektets kortvari-

ga natur försämrar projektens resultat och programmets effekter och gör det svårare att varsebli goda förfaranden och ge dem spridning.

Enligt revisionsverkets mening borde man i alla regionala utvecklingsprogram i såväl programmet som programprojekten inkludera en plan för spridning av resultat och goda förfaranden. Projektet borde också stödas tillräckligt länge, så att mera permanenta kompetensnätverk uppstår. Kompetens- och nätverksprojektens alltför stora beroende av stöd från programfinansieringen borde undvikas genom att också alternativa finansieringsformer tas fram.

Det samarbete mellan kompetenscentra som har bedrivits med programmet för innovativa åtgärder är ett gott exempel på lyckade spridningseffekter. Med projekten spreds de vid kompetenscentra uppkomna resultaten och goda förfaranden i omgivningen. På detta sätt har man förbättrat verksamhetsmöjligheterna och utvecklandet av det sociala kapitalet i glesbygderna.

Aktionsgrupperna kan utnyttjas som förmedlande organisationer mellan kompetenscentra och de regionala aktörerna på landsbygden. Hittills har aktionsgruppernas insats i genomförandet av kompetens- och nätverksprojekt varit liten.

I utvecklandet av programmet för regioncentra borde man enligt revisionsverkets förmenande ägna särskild uppmärksamhet åt att sprida resultaten och verkningarna av programarbetet också till de omgivande trakterna. Programmets effekter har inte i tillräcklig grad avspeglats på de omgivande trakterna.

## Problem i projektadministreringen

Enligt observationerna vid revisionerna har brister konstaterats i grunderna för val av projekt. Också informationen om projekten i FIMOS-uppföljningssystemet var ofta bristfälliga och inte tillförlitliga. Detta har försvårat uppföljningen och utvärderingen av de resultat som har uppställts som mål för projekten.

I administreringen av projekten förekom dessutom problem med iakttagandet av de tidtabeller som har ställts för projektens genomförande samt i skötseln av utbetalningarna. I bidragens behandlingstider har ofta förekommit fördröjningar.

Europeiska kommissionen har fäst uppmärksamhet vid överlappande och byråkratiska rapporteringsförfaranden samt vid oklarheter i ansvarsfördelningen.

Revisionsverket anser, att grunderna för val av projekt och deras tillämplighet i programmet borde granskas mera kritiskt än hittills. Projektens sysselsättningseffekter borde uppmärksammas noggrannare än vad som varit fallet. Det uppföljande systemet för registrering av projektdata bör bygga på realiserade direkta effekter. Revisionsverket anser därtill, att projektadministreringen borde förbättras med rådgivning samt med tillräckliga och enhetliga instruktioner. Också informationssystemen borde vara enhetliga oberoende av programmet. Rapporteringen bör utvecklas på det sätt som Lissabon-strategin förutsätter på så sätt, att rapporteringsförfarandena görs enklare.