

---

# REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

---

Revisionen av EU-programmet Innovativa åtgärder gällde de regionala program som genomförs på det finländska fastlandet. Revisionen avgränsades primärt till att gälla de programprojekt som enligt planerna verkställs under åren 2002–2003 och slutförs före utgången av år 2003. Under ifrågavarande period infaller samtliga fem projekt inom Södra Finlands program och nio projekt inom Norra Finlands program.

Den närmare granskningen av projekten avgränsades till att gälla totalt fyra projekt i Södra Finland och Norra Finland. De två projekt som utvaldes i Norra Finland slutfördes före utgången av år 2003. För programmet i Södra Finland hade beviljats ytterligare tid, och dess projekt avslutades först under våren 2004.

I Östra Finland verkställs programmet åren 2002–2004 och i Västra Finland åren 2003–2005. Programmen i Östra och Västra Finland ingick i revisionen i den totala utvärdering som gjordes av programmen på det finländska fastlandet. Dessutom deltog alla regioner i en enkät, med vilken klarlades de målsättningar som uppställts för projekten och de uppnådda resultaten. Projekten ombads att besvara enkäten med beaktande av den situation som rådde i slutet av år 2003.

Vid revisionen klarlades förutom huvudfrågorna även hur administreringen av de regionala programmen och projekten fungerade.

Den första huvudfrågan vid revisionen var: **Hur har den inbördes koordineringen mellan Innovativa åtgärder -programmet och de övriga regionala utvecklingsprogrammen genomförts vid valet av projekt och inriktning av finansieringen, och hurudant eventuellt mervärde har Innovativa åtgärder -programmet alstrat?**

På basis av revisionen bidrar Innovativa åtgärder -programmet som regionalpolitiskt experimentlaboratorium för sin del till att uppnå målet att utjämna de regionala skillnaderna inom landet. De för programmet utvalda projekten har vid sidan av övriga

regionalpolitiska program stärkt den regionala konkurrenskraften och tryggt regionernas livskraft.

Det finländska Innovativa åtgärder -programmet har stött, främjat och försnabbat utvecklandet av de valda handlingslinjerna genom att erbjuda finansiering åt projekt som innebär en större risk än den sedvanliga. Den offentliga finansieringen har för sin del minskat den risk och osäkerhet som anknyter till projektens förverkligande och har sänkt tröskeln för etablering på branschen.

Revisionsverket anser, att de för de regionala programmens olika handlingslinjer utvalda projekten i urvalsskedet borde ha granskats mera kritiskt än vad som skett, emedan en del av programmen hade varit bättre lämpade att finansieras från andra program. Dessutom borde projektens finansieringsplaner ha säkerställts finansiär för finansiär före beslutet om finansiering fattades och projekten påbörjades.

Verkställigheten av projektfinansieringen kommer också att avvika klart från finansieringsplanen. Enligt enkäten vid revisionen hade finansieringen inte realiserats hos ca en tredjedel av projekten, och enligt svaren var också reservationer förknippade med finansieringens slutliga realisering. Därtill ansågs att i fråga om flera projekt, där finansieringen hittills hade förverkligats enligt planerna, det slutliga förverkligandet alltjämt var förknippat med reservationer.

Vid valet av projekt hade de uppställda urvalskriterierna inte till alla delar uppfyllts. Ett problem var t.ex. svårigheten för små innovativa företag att komma med i programmet. Med tanke på programmets fortsättning borde övervägas, huruvida uttryckligen av företag ledda projekt vore bättre lämpade att finansieras på handels- och industriministeriets förvaltningsområde än genom Innovativa åtgärder -projektet. Dessutom var en del av projekten inte tillräckligt innovativa. Visserligen ansåg de för projekten ansvariga att finansieringsinstrumentet var fungerande och lämpligt för de utvalda projekten.

Inrikesministeriets roll i förverkligandet av Innovativa åtgärder -programmet har avvikit från den roll som ministeriet har i övriga regionala program. Regionerna har ansökt om godkännande för sina program direkt av kommissionen. Dessutom har som myndighet vid förvaltning av och utbetalning till programmen fungerat något av regionens landskapsförbund. Detta förfarande har för sin del bidragit till att ansvaret överförts från den statliga centralförvaltningen till den regionala förvaltningen.

Med programmet för kompetenscentra har stötts närmast tillväxtcentrumens ledande projekt, men Innovativa åtgärder-programmet har också möjliggjort att innovativa projekt i glesbygderna har anslutits till fungerande nationella och internationella nätverk, och har sålunda ökat verksamhetsmöjligheterna och utvecklandet av ett socialt kapital i glesbygderna. Å andra sidan har Innovativa åtgärder-programmet medverkat till att aktiviteterna vid kompetenscentra har spritt sig till glesbygderna. De regionala programmen har främjat verksamheten inom de regionala servicenäten och har stött den regionala utvecklingspolitiken också i vidare bemärkelse. De regionala utvecklingsprogrammen fungerar således som komplement till varandra.

Revisionsverket anser, att det mervärde Innovativa åtgärder-programmet har alstrat för de regionala utvecklingsprogrammen tills vidare är svårt att mäta, för vid tidpunkten för revisionen var största delen av programmen ännu i ett skede av förverkligande. Kommissionens målsättning, att de behöriga regionala myndigheterna skall delta så aktivt som möjligt i de innovativa åtgärderna, på samma sätt som i de av från ERUF delfinansierade mål 1- och 2-programmen, förefaller emellertid att ha realiserats väl.

Trots att centraliseringen av näringslivet alltjämt torde fortsätta, har med nya program såsom programmen för kompetenscentra och innovativa åtgärder, kunnat befrämjas regionernas aktivitet och ekonomiska roll.

Den andra huvudfrågan vid revisionen var: **Hurudana resultatmätare har använts vid utvärderingen av programprojekten?**

I projekten har följts upp åtgärdernas verkställande, och om projektens framskridande har rapporterats med ett halvt års intervaller samt i samband med utbetalningarna. I rapporteringen har beskrivits hur Innovativa åtgärder-programmets målsättningar har realiserats. De uppnådda resultaten har varit en följd av samarbete mellan enskilda projekt och övriga aktörer inom regionen, men också av anslutning till nationella och internationella nätverk. Nära 80 procent av projekten har inneburit nationellt och 50 procent internationellt samarbete.

Vid revisionen konstaterades, att för över hälften av projekten inte hade uppställts resultatmätare, eller att de uppställts först under projektets gång. Dessutom är en del av projektens målsättningar

svåra att mäta, varför det inte alltid är möjligt eller det är svårt att mäta hur målsättningarna har uppnåtts och att verifiera de rapporterade resultaten.

De för projekten uppställda resultatindikatorerna har gällt insatser, resultat och effekter. De viktigaste indikatorerna för mätning av effekterna på kort sikt har varit antalet företagskontakter eller aktörer, antalet nya utvecklingsåtgärder eller utvecklade tillämpningar, antalet genomförda tillställningar samt informationens volym. I fråga om vissa projekt har också testats användarnas belåtenhet, med en processanalys har klarlagts hur smidig verksamheten är och vilka förändringar som har gjorts i arbetsprocesserna, och med tekniska analyser har mätts egenskaperna hos de utvecklade anläggningarna eller funktionerna.

Projektens inverknings på miljön, sysselsättningen och antalet företag samt tillväxten av företagets omsättning kommer till synes först på lång sikt. Av de kvalitativa resultaten har de sociala innovationerna visat sig vara problematiska med tanke på mätningen. De sociala innovationerna uppstår ofta mellan företagen, och anknyter exempelvis till nätverkens interna samarbete.

På programnivån har den regionala nätverksbildningen hämmats av den skilda karaktären för programmen i regionen. Endast emellan några få enstaka programprojekt har utvecklats ett samarbete. Å andra sidan kombinerades projekt i samband med ansökningsprocessen, vilket ledde till samarbete mellan likartade projekt, men samarbete med övriga i regionen utvalda projekt har just inte förekommit. I övrigt har projekten bedrivit ett omfattande regionalt samarbete, varför nätverksbildningen har bidragit till att sakkunskap rört sig mellan projektet och övrig expertis inom regionen, och underlättat för projekten att uppnå sina målsättningar.

Som ett inre problem i projekten har yppat sig avsaknaden av ett gemensamt språk och en gemensam förståelse bland aktörerna på olika områden. Detta har försvårat t.ex. administreringen av projekten och rapporteringen om dem i synnerhet i projektens första skede.

Även om det är svårt att mäta vilket mervärde programprojekten medfört för det regionala samarbetet, anser revisionsverket att det regionala samarbetet har varit av väsentlig betydelse för att projektens målsättningar skall uppnås.

Att jämföra resultaten av de skilda regionernas program och projekt med vissa mätare är på basis av revisionen inte motiverat, för programmen och de enskilda programmen kan inte utvärderas med

entydiga mätare. Att göra en inbördes jämförelse mellan programregionerna är problematiskt, emedan regionernas handlingslinjer och de för dem utvalda projekten avviker avsevärt från varandra. En del av projekten har redan till sitt utgångsläge legat långt före andra i fråga om teknologisk eller innovativ förmåga. Sådana projekt har också getts en rikligare finansiering. Detta har förstorat skillnaderna mellan de med projekten nådda resultaten till de mera avancerade projektens fördel.

Revisionsverket anser, att de skilda regionernas program borde kunna utvärderas som en helhet, dvs. hur programmet har bidragit till att innovationer uppkommit, till att information överförts inom regionen och hur det har främjat inlärningsprocesserna mellan aktörerna.

I allmänhet har regionernas framgång varit förknippad med inbördes konkurrens. I Innovativa åtgärder -programmet har inte förekommit så mycket konkurrens mellan regioner eller program, utan bland programmens enskilda projekt har yppat sig innovativa stjärnprogram, såsom Octopus-projektet i Norra Finland, som också har stärkt konkurrenskraften inom sin region.

Den tredje huvudfrågan vid revisionen var: **Hurudan är programprojektens kontinuitet och kan pilotprojekten upprepas inom regionen?**

Som hinder för överföring av resultaten har vid tidigare undersökningar av innovationer nämnts särskilda för projektet kännetecknande geografiska fördelar eller under tidens gång uppkomna orsaker, exempelvis en stor lokal kund, beroende av leverantörer, ett viktigt lokalt forskningscenter eller någon annan lokal partner samt övriga resurser på det lokala planet.

Vid revisionen framgick, att över hälften av de med projekten utvecklade eller under utveckling varande innovationerna hade att göra med verksamhetssätt, processer eller system. Nära en tredjedel av de utvecklade eller under utveckling varande innovationerna hade att göra med tjänster. Under 14 procent av alla utvecklade eller under utveckling varande innovationer var klart teknologiska produkter.

Enligt revisionsverkets åsikt kan resultaten av programprojekten och de utvecklade innovationerna, oberoende av innovationernas art, till en betydande del upprepas, trots att ett upprepande av resultaten tillsvidare befinner sig i sitt begynnelsestadium. Uppreppningen och

överföringen av resultaten sker närmast på projekt- eller företagsplanet.

Innovativa åtgärder -programmet har skapat ramar för genomförande av projekten och testning av resultaten samt har utökat de regionala samarbetsförfarandena. Ifall programmet eventuellt skall överföras eller tillämpas som ett program av motsvarande typ, vore det skäl att beakta regionernas särdrag. Dessutom borde de projekt som väljs ut vara tillräckligt olika varandra, och förutsättningar för samarbete borde skapas både inom regionen och mellan programmets övriga projekt.

Revisionsverket anser, att vid fortsatta projekt vid programmets genomförande borde beaktas heterogeniteten mellan till sina proportioner varierande projekt, och den innovativa förmåga projekten besitter. Vid beredningen av kommande programprojekt borde olika aktörer ges möjlighet att utbyta tankar och marknadsföra sitt kunnande och sina innovativa projektidéer åt eventuella finansiärer. Olika sammanträffanden har under den pågående programperioden visat sig vara fruktbara för att utvidga nätverken och sprida allmän information om projekten.

Ett problem med Innovativa åtgärder -programmet har varit projektens kortvarighet, som har försvagat projektens effekter. Projekten borde stödas tillräckligt länge, så att mer permanenta nätverk av kunnande uppstår. Inom projekten har också förekommit skillnader i de verksamhetssätt och metoder som tillämpas av aktörerna på olika branscher. Detta har fördröjt de i övrigt snabbcykliska projekten.

Revisionsverket anser, att det som kortvarigt avsedda Innovativa åtgärder -programmet till sina utgångspunkter är motiverat. Enligt revisionsverkets förmenande har tidtabellen för projektens förverkligande emellertid i flera fall varit alltför stram för att resultat skall kunna uppnås. Påbörjandet eller genomförandet av en del projekt har fördröjts med flera månader jämfört med den planerade tidtabellen. Jämfört med programmets längd har fördröjningarna varit betydande. Förverkligandet av programmet har inte till alla delar skett tillräckligt effektivt, för två tredjedelar av programmen har fördröjts jämfört med den planerade tidtabellen.

**Av problem i programmets administrering** framkom vid revisionen fördröjningar i handläggningen och verkställandet av utbetalningar, samt fördröjningar i de uppgifter som gällde utbetalningarna till projekten och i uppgifterna om själva projekten i

Fimos-uppföljningsregistret. I upprätthållandet av uppföljningsregistret framkom också divergerande praxis mellan programmen i skilda regioner. Revisionsverket anser det vara viktigt, att Fimos-uppföljningsregistret upprätthålls enhetligt, och att uppgifterna i registret är tillförlitliga och uppdateringarna hålls a jour.

Som helhet anser revisionsverket, att resultaten av det som experimentlaboratorium karakteriserade programmet förefaller att ge en god utgångspunkt för spridning av de resultat som har uppnåtts med programmet. För en upprepning av pilotprojektens resultat är det viktigt att resultaten produktifieras och marknadsförs med hjälp av både med programprojekten skapade och nya samarbetsnätverk.