

A2008:015

Metautvärdering av strukturfondsprogrammen

- nya ansatser och lärdomar

Aurora Pelli, Gustav Lidén, Fredrik Svensson

Metautvärdering av strukturfondsprogrammen

– nya ansatser och lärdomar

Aurora Pelli
Gustav Lidén
Fredrik Svensson

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483
Danagårds,Ödeshög 2008

För ytterligare information kontakta Gustav Lidén
Telefon 063 16 66 21
E-post gustav.liden@itps.se

Förord

Mer än en tredjedel av EU:s budget går till strukturfonderna. Dessa har en central roll i unionens sammanhållningspolitik och stimulerar den regionala utvecklingen för att skapa en framgångsrik europeisk union. Sverige har erhållit medel från strukturfonderna sedan medlemskapet 1995 och den nuvarande programperioden 2007–2013 är landets tredje deltagande.

I Sverige genomfördes 2000–2006 två Mål 1- och fyra Mål 2-program. Dessa program ska utvärderas på förhand, mitt i genomförandet och efter programmen är avslutade. Den här rapporten har ett tudelat syfte då den både bedömer kvalitén i de sex genomförda halvtidsutvärderingarna samtidigt som den också undersöker strukturfondernas utfall och variationer däri.

Det allmänna intrycket av de granskade utvärderingarna är att de är gediget utförda och att de innehåller relevant information för aktörer i och i anslutning till programmen. Till halvtidsutvärderingarnas nackdelar hör att de i för stor utsträckning har ett generellt fokus utan att i alla lägen vara mer specifika för respektive program. Den statistiska analys som genomfördes visar att utfallet av strukturfonderna, mätt som nya och bevarade arbetstillfällen och nya företag per miljon i projektmedel, varierar både geografiskt och mellan olika typer av projekt. Genomgående framkommer att små projekt ger högre utfall på de tre utfallsvariablerna än vad stora projekt gör.

En projektgrupp på ITPS bestående av Aurora Pelli (projektledare inledningsvis), Gustav Lidén (projektledare under slutfasen) och Fredrik Svensson har författat rapporten. Ett tack riktas till Nutek för tillgången till databasen Stins.

Östersund, december 2008

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund till projektet	9
1.2 Syfte	9
1.3 Avgränsning	10
1.4 Disposition	11
2 Bakgrund till EU:s strukturfonder och genomgång av programteori 13	13
2.1 EU:s strukturfonder 2000–2006.....	13
2.1.1 Mål 1.....	15
2.1.2 Mål 2.....	15
2.2 Programteori.....	16
2.2.1 Innehåll i programteori	17
2.3 Styrning och utvärdering av EU:s strukturfonder	21
2.3.1 Samlat programdokument för regioner inom Mål 1 och 2	21
2.3.2 Utvärdering av strukturfonderna	22
2.3.3 Utvärderingar hörande till Mål 1 och Mål 2	22
2.3.4 Framtida ambitioner för utvärdering av EU:s strukturfonder	24
3 Beskrivning av metautvärdering och sekundäranalys	27
3.1 Metautvärdering.....	27
3.1.1 Beskrivning av metautvärdering.....	27
3.1.2 Anledningar till metautvärdering	29
3.1.3 Tänkbara tillvägagångssätt.....	30
3.1.4 Förhållandet mellan metautvärdering och metaanalys	31
3.1.5 Noterbara metautvärderingar.....	32
3.2 Sekundäranalys.....	33
3.2.1 Material.....	33
3.2.2 För- och nackdelar med sekundäranalys.....	34
3.2.3 Exempel på anknytande sekundäranalys	34
4 Metodologiskt tillvägagångssätt	35
4.1 Ansats	35
4.2 Data.....	35
4.3 Tillvägagångssätt: metautvärdering.....	37
4.4 Tillvägagångssätt: sekundäranalys.....	38
5 Metautvärdering av strukturfondsprogrammets halvtidsutvärderingar	41
5.1 Metautvärdering av halvtidsutvärderingar.....	41
5.1.1 Allmänna intryck	41
5.1.2 Programstrategi	42
5.1.3 Bedömning av programmets genomförande vid tidpunkten.....	44
5.1.4 Bedömning av kvalitén hos genomförande- och övervakningssystemet.....	47
5.1.5 Bedömning av rekommendationer	50
5.2 Uppdatering av halvtidsutvärderingar	51
5.2.1 Förvaltningsmyndigheternas reflektioner kring rekommendationer... ..	52
5.3 Summering och slutsatser	54

6	Sekundäranalys av strukturfondernas måluppfyllelse.....	57
6.1	Deskription av strukturfondsprojektens utfall	57
6.2	Analys av nya företag	66
6.3	Analys av nya arbetstillfällen	68
6.4	Analys av bevarade arbetstillfällen	70
6.5	Resultatdiskussion.....	72
6.6	Förslag för att förbättra utvärderbarheten.....	73
7	Slutsatser och rekommendationer	75
	Referenslista	77
	Datakällor:	80
	Personlig kommunikation:.....	80
	Bilaga.....	81
	Programstrategins lämplighet	81
	Genomförande/resultat av programmet hittills	81
	Fördjupningsdiskussion	83

Sammanfattning

Sedan 1995 har Sverige via medlemskapet i EU tagit del av strukturfondsmedel. Syftet med den ekonomiska hjälpen från unionen har varit att genom stärkt konkurrenskraft i samtliga EU:s regioner skapa en god sammanhållning och en framgångsrik europeisk union.

Den här rapporten utgör en metautvärdering av strukturfondsprogrammen Mål 1 och Mål 2 i Sverige, 2000–2006. I rapporten undersöks kvalitén och tillvägagångssättet i genomförda utvärderingar. Därtill undersöks variationen i regionala projekts prestationer och orsakerna bakom denna variation med hjälp av en sekundäranalys av Stins, en databas som innehåller kvantitativ information om alla strukturfondsprojekt. På så vis blir rapportens syfte att bedöma kvalitén i genomförda utvärderingar respektive att undersöka strukturfondernas utfall.

Det lämpligaste underlaget för denna metautvärdering har halvtidsutvärderingarna av de sex programmen visat sig vara. Innehållet i dessa formades primärt av EU-kommissionens riktlinjer och mer detaljerat av ansvarig nationell myndighet, Nutek. I stora drag specificerades att halvtidsutvärderingarna ska undersöka programmets första resultat och ge rekommendationer till eventuella anpassningar som kan säkerställa att programmen når sina mål. Därmed skulle bland annat strategier, prioriteringar och mål analyseras. En upphandling utfördes och halvtidsutvärderingarna presenterades i december 2003.

För att ge en djupare förståelse för de metoder som används i rapporten ges en presentation av hur man kan betrakta metautvärdering respektive sekundäranalys. Enkelt uttryckt innebär en metautvärdering en utvärdering av en eller flera utvärderingar. En vanligen framförd anledning till att genomföra en metautvärdering grundar sig i att det blir en metod för kvalitetssäkra genomförda utvärderingar. En sekundäranalys innefattar å sin sida en analys av ett material som insamlats och analyserats av någon annan. På så vis kan en sekundäranalys bli en ny analys av det tidigare använda materialet för att med hjälp av bättre tekniker besvara den ursprungliga forskningsfrågan. Sekundäranalys kan därutöver även innebära att nya frågor försöker besvaras med hjälp av det ursprungliga materialet.

I avsnittet där halvtidsutvärderingarna bedöms och granskas slås fast att dessa på det stora hela bedöms vara gediget utförda och innehåller relevant information som kan intressera olika aktörer i och i anslutning till respektive program. Bland halvtidsutvärderingarnas främsta fördelar hör, förutom att man ger en god allmän bild av programmet, även att de särskilt diskuterar problemen med det underliggande indikatorsystemet. De identifierar vidare programmets svå-

righet i att i tillräckligt hög utsträckning inkludera de horisontella målen miljö, jämställdhet och i vissa fall integration i projekten. Mer negativt är halvtidsutvärderingarnas alltför övergripande fokus, något som exempelvis kan noteras är att rekommendationerna till programmen är alltför allmänna. Det går i linje med kritiken som avser att man i för stor utsträckning återanvänder text och stycken i utvärderingarna.

Resultaten av sekundäranalysen visar på att utfallen varierar relativt kraftigt över olika regioner, regiontyper och typer av projekt. Generellt förefaller mindre projekt vara effektivare än större projekt. Variationen har dock visat sig svår att förklara med de oberoende variabler som inkluderats i analysen. En trolig bidragande orsak till detta är att projektägare överskattar och/eller har svårt att bedöma effekterna av sina respektive projekt vilket leder till ett osystematiskt brus i statistiken. Ur ett metodologiskt perspektiv pekar sekundäranalysen på att det finns relativt stora oförklarade variationer mellan olika projekt och mellan olika regioner. Analysen av projektens utfall i de olika regiontyperna, FA-regionfamiljerna, visar dock relativt tydligt att vissa typer av regioner haft en större förmåga att omvandla strukturfondernas satsningar till nya företag, nya arbetstillfällen och bevarade arbetstillfällen. Medianvärdena för samtliga tre utfallsvariabler är högst för lokala varuproducerande centra och i två av tre fall lägst för lokala tjänsteproducerande centra.

Ur ett metodologiskt perspektiv gör ITPS bedömningen att metautvärderingar som kombineras med analyser av sekundärdata kan ge värdefull information, inte minst för utformningen av politik för regional tillväxt och för systemen för utvärdering av detta. ITPS bedömer att flera av problemen i anknytning till utvärderbarheten kunnat lösas om de individer och företag som påverkats av projekten varit identifierbara. Detta skulle både förbättra kvalitén på den data som rapporteras samt möjliggöra långsiktigare utvärderingar av projektens effekter.

1 Inledning

1.1 Bakgrund till projektet

Sedan 1995 har Sverige via medlemskapet i EU tagit del av strukturfondsmedel. Syftet med den ekonomiska hjälpen från unionen har varit att genom stärkt konkurrenskraft i samtliga EU:s regioner skapa en god sammanhållning och en framgångsrik europeisk union. Under programperioden 2000–2006 genomfördes i Sverige två Mål 1-program, fyra Mål 2-program och fem interreg IIIA-program¹ med tydlig tillväxtinriktad föresats. Det har i samband med denna programperiod gjorts utvärderingar med fokus på process och måluppfyllelse. En allmän uppfattning hos både de som deltagit och utvärderat är att det är problematiskt att utläsa de faktiska effekterna av strukturfonderna. Avsaknaden av en kontrafaktisk analys bidrar till detta.

ITPS tidigare effektutvärdering av strukturfonderna (de geografiska målprogrammen som pågick i Sverige under 1995–1999) visar att dessa inte har gett förväntat resultat på den regionala tillväxten. En av förklaringarna som förs fram rör implementering och strategi, att dessa inte har varit tillräckligt effektiv och målinriktad, något som kan associeras till en outvecklade programteori.² Andra utvärderingar ITPS har gjort och som angränsar till eller har betydelse för det regionala strukturfondsarbetet är halvtidsutvärderingen av de regionala tillväxtprogrammen och förhandsutvärderingen av de operativa regionala strukturfondsprogrammen 2007–2013.³

ITPS arbetar kontinuerligt med metodutveckling och lärande om utvärderingar. Metautvärdering är en metodik som är relativt oprövad inom det samhälls-ekonomiska utvärderingsfältet. Den här rapporten utgör en metautvärdering av strukturfondsprogrammen Mål 1 och Mål 2 i Sverige 2000–2006. I rapporten undersöks kvalitén och tillvägagångssättet i genomförda utvärderingar samt vilken betydelse den bakomliggande programteorin har för uppnådda resultat och måluppfyllelse. Därtill undersöks variationen i regionala projekts prestationer och orsakerna bakom denna variation.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med denna studie är att bedöma kvalitén i genomförda utvärderingar och undersöka strukturfondernas utfall. Ett bisyfte med rapporten är att utveckla och pröva metautvärdering som metod.

¹ Program som syftar till att stödja samarbetet mellan regioner inom EU.

² ITPS (2004).

³ ITPS (2006); ITPS (2007).

Rapporten ska ses som ett stöd för berörda parter på olika nivåer om hur man kan arbeta med utvärderingar för att få veta mera om effekterna av struktur-fondsinsatser på regional nivå. Utifrån syftet kommer följande dimensioner närmare att belysas i rapporten:

- innehållet, tillvägagångssättet och kvalitén hos genomförda utvärderingar av strukturfonderna
- utfallet av utförda strukturfondsprogram och huruvida det finns olika förklaringar till varför det råder variation däri
- hur metautvärdering kan tillämpas som metod för att skapa ny kunskap om strukturfondernas inverkan på tillväxt och utveckling.

För att tillgodose detta består rapporten av två empiriska delar, den första delen utgörs av en metautvärdering av halvtidsutvärderingarna av strukturfondsprogrammen 2000–2006.

Den andra delen, sekundäranalysen, presenterar beskrivande statistik inhämtad från strukturfondernas databas för uppföljning. Här undersöks och diskuteras bland annat vilka faktorer i den omgivande kontexten som kan tänkas förklara varför vissa regioner har bättre förutsättningar av att få ett positivt utfall av strukturfonderna än andra. I denna del av rapporten bedöms projektens prestationer och effektivitet utifrån deras förmåga att skapa nya företag och arbetstillfällen samt bibehålla arbetstillfällen i regionen.

1.3 Avgränsning

Strukturfonderna är ansenliga, både geografiskt och finansiellt. Rapporten är därför avgränsad till Mål 1- och Mål 2-programmen, vilka har haft i syfte att stimulera, stärka och utveckla tillväxten i det regionala och lokala näringslivet. Med tanke på ITPS funktion valdes de program med ett tydligt tillväxtpolitiskt syfte. Följaktligen har fokus blivit en inriktning på den föregående programperioden, 2000–2006. Fördelen med att studera denna programperiod är att det borde finnas mer kunskaper och erfarenheter om sådana insatser och programutvärderingar då det var andra gången ett strukturfondsprogram genomfördes i regionerna.

Det kan konstateras att ex-post utvärderingarna för denna programperiod inte är klara, men väntas bli det under sommaren 2009. Detta har påverkat urval och tillvägagångssätt. Programmets halvtidsutvärderingar utgör således det primära datamaterialet för metautvärderingen. Då denna utvärdering ska bidra med en kvalitativ bedömning och granskning kring utförda utvärderingars förtjänster och brister baserade på en redan avslutad verksamhet, blir den summativ i sin karaktär

1.4 Disposition

I nästa kapitel görs en beskrivning av Mål 1- och Mål 2-programmen samt en genomgång av utvärderingsstrategier inom EU:s strukturfonder. I samma kapitel diskuteras även programteori och vilken betydelse detta kan ha för de aktuella strukturfondsprogrammen. I kapitel 3 ges en beskrivning av metoderna metautvärdering och sekundäranalys medan kapitel 4 närmare beskriver rapportens egna ansatser. I kapitel 5 och 6 presenteras resultaten av metautvärderingen respektive sekundäranalysen och rapporten avslutas med övergripande slutsatser där också metautvärdering som metod diskuteras utifrån en regional horisont.

2 Bakgrund till EU:s strukturfonder och genomgång av programteori

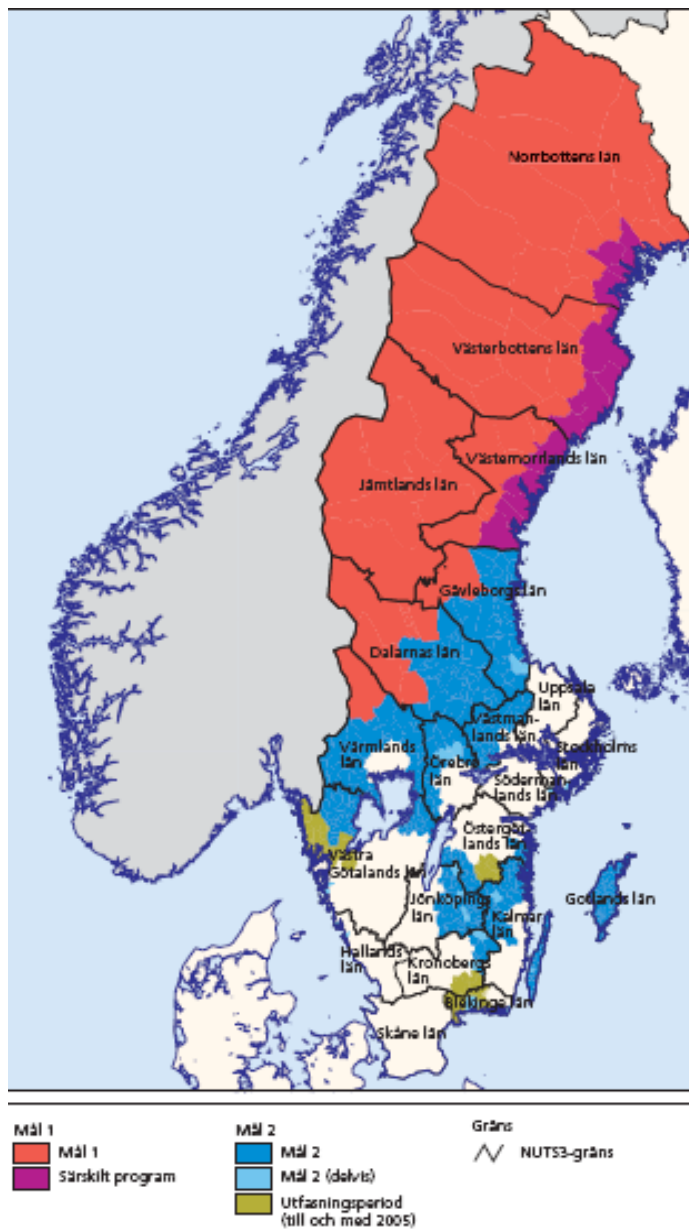
2.1 EU:s strukturfonder 2000–2006

Under programperioden år 2000–2006 var strukturfonderna i huvudsak uppdelade på tre mål och fyra gemenskapsinitiativ. Mål 1 och Mål 2 var spridda över geografiska områden medan Mål 3 täckte hela Sverige.⁴ Gemenskapsinitiativen syftar till att komplettera de geografiska målprogrammen och berör ekonomiska och sociala frågor som är gemensamma för flera europeiska regioner. Dessa är Interreg III, Leader+, Equal och Urban II. Gemensamt för de studerade programmen är att de är uppbyggda kring lämpliga insatsområden, åtgärder och målsättningar. I Karta 2-1 framgår vilka svenska områden som berörts av strukturfondernas Mål 1 och Mål 2.⁵

⁴ I Mål 1-området är Mål 3-insatserna inlagda som en del av Mål 1-programmen.

⁵ Delar av norrlandskusten som särskilt markerats i figuren omfattades av ett särskilt stödprogram.

Karta 2-1 Karta över svenska regioner berörda av strukturfonderna 2000–2006



Källa: EuroGraphics Association for the administrative boundaries (1997).

2.1.1 Mål 1

Det geografiska målprogrammet Mål 1 var uppdelat på två regioner: Mål 1 Norra Norrland och Mål 1 Södra Skogslänen. Det huvudsakliga syftet var att ”främja utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som släpar efter i utvecklingen.”⁶

Mål 1 Norra Norrland utgjordes av länen Norrbotten och Västerbotten. Totalt ingick 29 kommuner. För programperioden omfattade EU:s bidrag till regionen 3,3 miljarder kronor och medfinansieringen uppgick till 2,5 miljarder offentlig nationell finansiering och 3 miljarder privat finansiering. Förvaltande myndighet var Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Den andra Mål 1-regionen södra skogslänen omfattade helt eller delvis 22 kommuner. Hela Jämtlands och Västernorrlands län var inräknade, samt kommunerna Malung, Orsa, Älvdalen och Vansbro och delar av Mora kommun i Dalarnas län, Ljusdals kommun i Gävleborgs län och Torsby kommun i Värmlands län. EU:s finansiering uppgick till 3 miljarder kronor, den nationella offentliga till 2,7 miljarder och den privata medfinansieringen på 2,8 miljarder. Förvaltande myndighet var Länsstyrelsen i Jämtlands län.

2.1.2 Mål 2

Det andra geografiska målprogrammet var uppdelat på fyra regioner; Mål 2 Västra, Mål 2 Öarna, Mål 2 Södra och Mål 2 Norra. Syftet var att stödja den ekonomiska och sociala omställningen i regioner med strukturella problem.⁷

Mål 2 Västra utgjordes av 26 kommuner i Värmlands-, Västra Götalands och Örebro län. Därutöver fick åtta kommuner från Västra Götaland stöd under en övergångsperiod innan de fasas ut från programmet. Mål 2 Västra innefattade drygt 1 miljard kronor i EU-medel, nationell offentlig finansiering på 1,2 miljarder och privat finansiering på 1,3 miljarder. Programmet förvaltades vid Länsstyrelsen i Örebro län.

Det mest spridda av Mål 2-programmen var Öarna, vilket var långtifrån geografiskt sammanhängande eller homogent. Totalt sett avser programmet Gotland samt runt 300 skärgårdsöar från Gävlebukten runt Sydsverige till Bohuslän. Därutöver inkluderades även de bebodda insjöarna i Mälaren, Vänern, Vättern, Hjälaren och Mälaren. Det innebär att mål 2 Öarna rörde sig över 15 län och 55 kommuner.

⁶ EG (1999), artikel 1.

⁷ *Ibid.*

I kronor räknat innefattade programmet cirka 250 miljoner kronor EU-medel, nationell offentlig finansiering på knappt 400 miljoner och privat finansiering runt 200 miljoner. Förvaltande myndighet var Länsstyrelsen för Jönköpings län.

Mål 2 Södra omfattade sammantaget hela eller delar av 24 kommuner belägna i sydöstra Sverige i totalt fem olika län. Ett antal av kommunerna fasades ut under programperioden då de endast erhöll stöd fram till och med 2005 och inte var berättigade till att söka medel under alla åtgärder. Mål 2 Södra tilldelades drygt 700 miljoner kronor i formen av EU-medel, medan nationell offentlig respektive privat finansiering uppgick till 1 miljard vardera. Precis som för mål 2 Öarna var Länsstyrelsen i Jönköpings län förvaltande myndighet.

Mål 2 Norra inbegrep å sin sida kommuner från tre län: Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Antalet kommuner som helt eller delvis ingick summeras till 31. Totalt har 1,6 miljarder kronor i EU-medel avsatts för mål 2 Norra, vilket motsvarar nästan hälften av totala medel inom Mål 2. Därutöver tillkommer nationell offentlig finansiering på 2,3 miljarder och privat finansiering på 1,5 miljarder. Förvaltande myndighet för Mål 2 Norra var Länsstyrelsen i Gävleborg.

2.2 Programteori

I princip varje politik bygger på att ett område identifieras som problematiskt eller att det uppmärksammas att något saknas eller inte fungerar. Utifrån detta skapas politik i form av en reform eller insats för att råda bot på problemet. Politiken, reformen eller insatsens syfte och mål kan beskrivas i en programteori.

Programteori handlar om att underlätta för inblandade aktörer att genomföra ett program och skapa resultat. Programteori kan också benämnas ”programlogik”. Enkelt sammanfattat handlar programteori om dokumenterad information kring programmets funktion och delar som är nödvändig för att kunna värdera en åtgärds bidrag. Programteori utgörs inte endast av kausala relationer utan även av normativa inslag i former av uppsatta mål.⁸

Programteori förklarar varför programmet genomförs, vad programmet syftar till och vilka resultat programmet förväntas uppnå. Ofta kan utvärderare uppleva programteorin bakom programmets utformning som ofullständigt. Den bakomliggande orsaken är att under programplaneringen riktas ibland för lite uppmärksamhet mot programmets målformuleringar och hur målen sedan ska uppnås. Teorier och forskningsresultat sprungna ur det politikområde som programmet avser att skapa resultat inom, är centrala faktorer att beakta i

⁸ *ITPS (2008), 140; Vedung (1998), 124.*

programdesignen. Det möjliggör att målformulering och de resultat som programmet avser skapa blir lyckosamma.⁹

Vedung hävdar dock att programteorier oftast inte är “avbildningar av faktiska genomförandeprocesser” men att de kan vara avbildningar av avsedd implementering. Han bedömer att poängen med dem är instrumentell och framför allt utgör verktyg för utvärderingsforskning. Genom programteorin kan utvärderarna enklare skapa en bild av programmet och hur genomförandeförloppen faktiskt gestaltat sig. Utifrån Vedungs resonemang förefaller programteorin i första hand vara användbar för utvärderarna i uppföljnings- och utvärderingssyfte.¹⁰

Oavsett vem som har nytta av programteorin är det av betydelse att göra en teoretisk genomgång av dess definition, innehåll och syfte för att senare möjliggöra en bedömning av de utvärderingar som finns av strukturfonderna. Nedan följer en sådan beskrivning som är baserad på ett antal olika forskares teoretiska synsätt på programteorins innehåll, begrepp, definitioner och tillvägagångssätt. Begreppen och definitionerna skiljer sig delvis mellan forskarna men innehållsmässigt har programteorin ett antal fasta punkter.

2.2.1 Innehåll i programteori

Innehållet i processen kan sedan sammanfattas i ett antal steg. Det första steget, åtgärder, avser de handlingar som myndigheten eller organisationen initierar som i sin tur ska leda till eftersträvat resultat. Resultaten leder vidare till ett utfall. Utfall av en genomförd åtgärd kan klassificeras på olika sätt. Det mest önskvärda är kanske att ett förväntat utfall förverkligas. Utöver detta kan oväntade utfall uppstå som kan föra med sig oförutsedd nytta eller onytta.

För att kunna genomföra en utvärdering med trovärdigt resultat bör programteorin innehålla ett antal punkter som programledningen för åtgärderna ansvarar för. ITPS har tidigare beskrivit logiken bestående av följande komponenter:

- Identifikation av ett problem.
- En beskrivning av åtgärdens eller programmets syfte och i vilka omvärldsvillkor som programmet är tänkt att verka inom.
- En beskrivning av åtgärdens eller programmets logik eller händelsekedja för att syftet med programmet ska kunna förverkligas. I synnerhet måste en noggrann beskrivning av vad som måste gälla för att koppling mellan programmets prestation och syftet med programmet formuleras.

⁹ Ross et al. (2004).

¹⁰ Vedung (1998), 128.

- En beskrivning av alternativa eller konkurrerande förklaringar till resultat som påverkar syftet med programmet och en förklaring till att dessa inte utesluter att programmet ändå har ett inflytande på syftet/målet.
- En beskrivning av de områden som en effektutvärdering måste fokusera på för att slutgiltigt bestämma programmets nytta.¹¹

Vedung beskriver hur utvärderare kan arbeta med konceptet programteori. Först formulerar utvärderaren sin programteori utifrån:

- vad man vill uppnå med de åtgärder som vidtas och
- hur man tänker sig att åtgärderna ska förverkliga dessa.

Därefter väljer utvärderaren vissa delar i programteorin för undersökning vilket följs av datainsamling och analys. När datainsamling är utförd jämförs det empiriska materialet med mål eller andra typer av värdekriterier. Avslutningsvis kan utvärderaren tillägga vissa allmänna reflexioner kring styrningens karaktär.¹²

Chen definierar programteori som ett systematiskt sätt för programägare att beskriva vilka åtgärder som behöver genomföras och hur det förväntade kausala sambandet ska se ut. I Chens holistiska ansats delas programteorin upp i två delar; ”change model” och ”action model”. Den första beskriver den kausala processen ett program leder till. Den senare innefattar den systematiska planen för att rikta insatser mot programmets målgrupp. ”Change model” anses ha följande beståndsdelar:

- 1 **Mål och utfall:** målet med programmet är att möta ett behov av förändring och utfallet är de konkreta och mätbara värdena av de uppställda målen.
- 2 **Determinanter:** varje program måste identifiera en mekanism som programmet kan påverka för att möta ett behov. Denna mekanism som är det som programmet riktas mot kallas determinant eller insatsvariabel.
- 3 **Åtgärd:** de aktiviteter som programmet vidtar i syfte att förändra den ovan beskrivna mekanismen. Det är genom åtgärderna som programmet syftar till att förändra.

”Action model” är i stora drag en systematisk plan för hur personal, resurser, organisation och stödjande organisationer ska arbeta och organiseras för att genomföra den operativa delen av programmet. ”Action model” innehåller följande komponenter:

¹¹ *ITPS (2008), 141.*

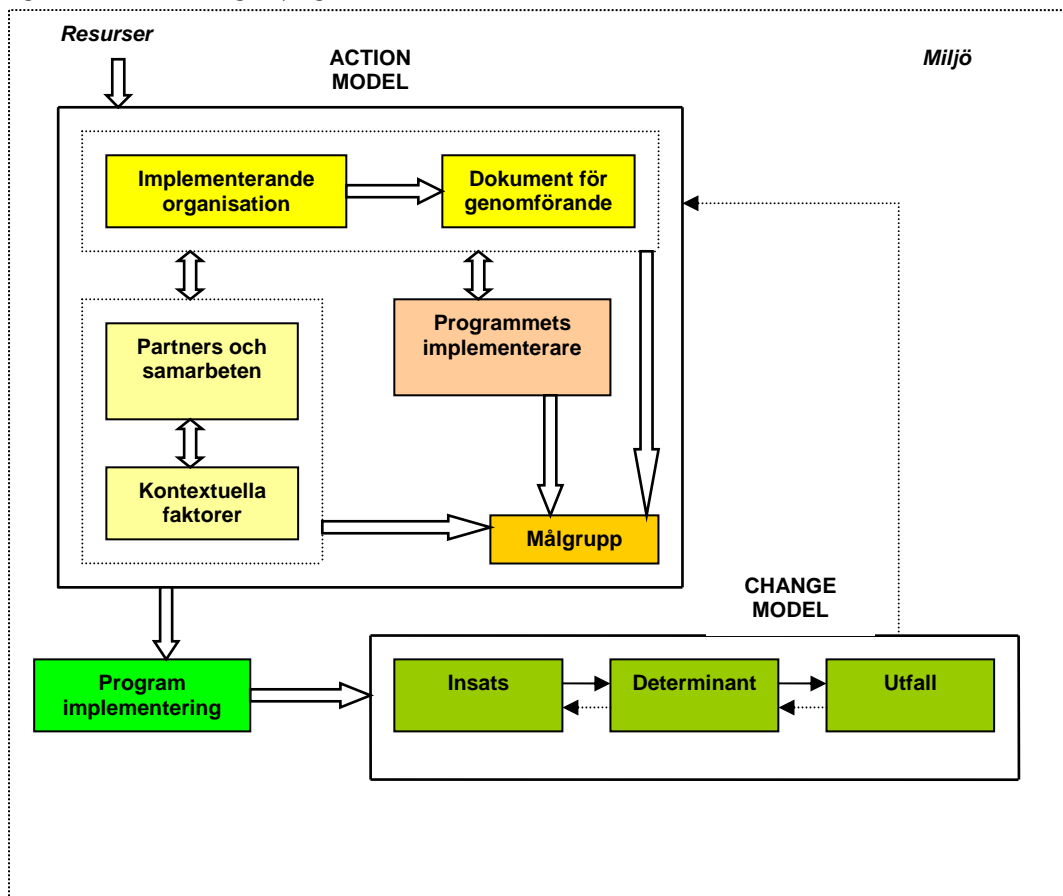
¹² *Vedung (1998), 123-124.*

- 1 **Implementerande organisation:** ett programs genomförande är beroende av den organisation som sätts upp för att administrera det hela. Det rör bland annat frågor som att allokera resurser, koordinera aktiviteter och rekrytera.
- 2 **Programmets implementerare:** avser de personer som arbetar operativt med att genomföra programmets åtgärder. Implementerarnas kompetens och entusiasm kan påverka kvaliteten på den service som programmet syftar till att ge.
- 3 **Partners och samarbeten:** kan vara viktiga för programmets implementering.
- 4 **Dokument för genomförande:** detaljerade beskrivningar av de operativa åtgärder som programmet ska genomföra.
- 5 **Kontextuella faktorer:** vissa program kan vara beroende av en stödjande omgivning. Konkret kan det handla om att programägarna har beaktat kontextuella faktorer såsom samhällliga normer, kulturella normer och de ekonomiska och politiska omständigheter som råder.
- 6 **Målgrupp:** innebär att effektivt nå avsedda grupper. Det kräver även att målgrupper blir engagerade i eller åtminstone anser sig vilja ingå i och samarbeta inom programmet.¹³

”Action” och ”change model” är ytterst beroende av varandra för att programmet ska implementeras framgångsrikt. Symbiosen som framgår i Figur 2-1 visar på betydelsen av att ”action model” måste implementeras korrekt för att få till stånd den förändring som ”change model” har för avsikt att åstadkomma.

¹³ Chen i Alkin, red. (2004), 136-138.

Figur 2-1 Schematisering av programteori



Källa: Bearbetning av Chen i Alkin, red. (2004), 139.

De olika beskrivningarna av hur programteori kan uttryckas skapar sammantaget en bra teoretisk grund för att i rapporten beakta programteori. Förutom de processer som beskrivits av Vedung ger Chens redogörelse motiv till att beakta andra viktiga komponenter. Som framgått är den implementerande organisationens utseende och kompetens central och därtill kommer också dess påverkan från omgivningen.

2.3 Styrning och utvärdering av EU:s strukturfonder

2.3.1 Samlat programdokument för regioner inom Mål 1 och 2

Övervakningen och bedömningen av strukturfondsstöd reglerades under 1999–2006 av förordning nr 1260/1999 *om allmänna bestämmelser för strukturfonderna*.

Av förordningen framgår att för målområdena 1, 2 och 3 ska medlemsländerna ge kommissionen en plan för arbetet med strukturfonderna. I de nationer där gemenskapsanslaget är mindre än eller ”inte avsevärt” överstiger 1 miljard euro ska ett utkast till samlat programdokument, (SPD) tas fram.¹⁴ De regioner som arbetar med Mål 2 och 3 ska använda samlade programdokument. Kommissionen bedömer sedan programdokumentens rimlighet och överstämmelse med övriga mål i gemenskapspolitiken.

Som underlag för regionernas strukturfondsarbete ska SPD-planer upprättas. I fasen för förberedelse och godkännande (artiklarna 15 och 16) ska planerna innehålla:

- en beskrivning (helst kvantitativ) av regionens utveckling och nuvarande situation med inriktning på den utveckling eller utvecklingsmöjligheter som finns. För Mål 2 ska fokus riktas mot omställningen i berörda regioner
- en beskrivning av en lämplig strategi för att uppnå de mål som avses i artikel 1 (dvs. minska skillnaderna i unionen och öka den sociala sammanhållningen)
- uppgifter om den planerade användningen och formen av bidraget från strukturfonderna det vill säga budgetredovisning. I SPD ska det förväntade behovet av tekniskt stöd, vägledande översiktstabell över finansieringen innehållande en redovisning av de offentliga eller motsvarande medel och även eventuella privata medel.¹⁵

Artikel 19 behandlar mer utförligt själva innehållet i SPD. I stora drag är det motsvarande punkter som ovan men något utförligare beskrivna. Det gäller redovisning av de strategier och prioriterade insatsområden, bedömning av den förväntade effekten på miljön, anvisning om hur nämnda strategier och prioriterade insatsområden överensstämmer med gemenskapens övergripande målformuleringar, med unionens ekonomiska politik, strategin för att utveckla sysselsättningen (genom förbättring av människors anpassningsförmåga och

¹⁴ Är beloppet över 1 miljard euro ska ramarna för gemenskapsstöd användas för alla regioner som faller in under Mål 1.

¹⁵ EG (1999).

kvalifikationer) och med unionens regionalpolitik. En vägledande finansieringsplan ska finnas.

När det gäller genomförandet ska SPD också innehålla förslag på förvaltningsmyndighet, en beskrivning av hur SPD ska förvaltas, en beskrivning av övervaknings- och utvärderingssystemen som då också innefattar övervakningskommitténs roll.

2.3.2 Utvärdering av strukturfonderna

I artiklarna 41, 42, 43 och 44 återges bestämmelser kring utvärdering. Det framgår att förhandsbedömningar ska göras, liksom utvärderingar efter halva tiden och efterföljande utvärderingar. Detta ”i syfte att bedöma den effekt de har med hänsyn till de mål som anges i artikel 1 (gemenskapens övergripande målformuleringar) och analysera deras effekt på särskilda strukturproblem.”¹⁶

Ambitionen är alltså att mäta utfallet av programmen i förhållande till de formulerade målen. Detta innefattar dels det övergripande målet om att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom gemenskapen samt de prioriteringar respektive program formulerat i SPD.

2.3.3 Utvärderingar hörande till Mål 1 och Mål 2

Utvärderingar av strukturfonderna styrs i mångt och mycket av riktlinjer utarbetade av Kommissionen. Vissa kompletterande riktlinjer har formulerats av den svenska programorganisationen. Trots viss variation gör de gemensamma riktlinjerna att det är tydligt hur utvärderingarna ska genomföras och vad de ska innehålla. Detta följer nedan.

Ex-ante utvärderingar

Ex-ante utvärderingen ger framförallt svar på huruvida programmets teori är konsistent, det vill säga om programmets delar hänger ihop med den strategi som har valts för att genomföra programmet. Programmets teori är viktig för de resultat och effekter som är tänkta att skapas. Man skulle kunna säga att ju bättre programmets teori är desto bättre förutsättningar för ett bra resultat. En adekvat teori minimerar också risken för oväntade utfall som inte är till godo för programmen. Ex-ante utvärderingen ska även beakta om programmets mål är rimliga i förhållande till den omvärldsanalys som har gjorts och även om de förväntningar på resultat som gjorts är rimliga. Ex-ante utvärderingen ska även ta hänsyn till utvärderingarna i den tidigare programperioden. Vad avser ex-ante utvärderingarna av Mål 1 och 2 så har dessa skett i nära samarbete med programsekretariatet och formulerandet av SPD:erna. Det är rimligt att anta

¹⁶ *Ibid.*, artikel 40.

programteorin är bättre i programperioden 2000–2006 än i den tidigare programperioden. Det torde finnas en läreffekt som påverkar programteorin.

Ex-ante utvärderingen av Mål 1 Norra Norrland har genomförts av Nordregio och för Mål 1 Södra Skogslänen av Nordreg. Sweco EuroFutures fick uppdraget att författa samtliga ex-ante utvärderingar av Mål 2.

Halvtidsutvärderingar

En halvtidsutvärdering syftar till att klargöra huruvida programmets resultat ligger i linje med förväntade resultat och utvärdera, i den mån det går, om resultaten beror på stödet från programmet. I ett arbetsdokument angående halvtidsutvärdering av strukturfondsprogrammen formulerar EU-kommissionen det på följande vis:

Det övergripande syftet med en utvärdering efter halva tiden är att undersöka de olika stödformernas första resultat och att avge rekommendationer till eventuella anpassningar som är nödvändiga för att säkerställa att de uppfyller sina mål.¹⁷

Resultatet av halvtidsutvärderingen avgör alltså om programmets teori och inriktning behöver förändras för att förbättra träffsäkerheten och nå uppställda mål. Genom att utvärderingarna ska studera strategier och prioriteringar kan man skapa sig en bild över hur utfallet av programmen kan tänkas nå uppställda mål.

De rekommendationer som formulerats av EU-kommissionen har i Sverige av upphandlande myndighet, Nutek, lagt grunden till mer uttryckliga formuleringar om vad som ska ingå i halvtidsutvärderingarna. Dessa har inom varje målområde hanterats simultant men varierar alltså delvis mellan Mål 1 och Mål 2. Nutek efterfrågar i upphandlingsunderlaget att tre övergripande aspekter ska ingå i halvtidsutvärderingarna. Det är frågor som behandlar programstrategins lämplighet, frågor som avser en granskning av genomförandet och resultaten hittills samt särskilda fördjupningsfrågor.

Halvtidsutvärderingarna för samtliga Mål 1 och Mål 2 strukturfondsprogram genomfördes av IM-Gruppen i Uppsala AB. Två upphandlingar utfördes, Mål 1- och Mål 2-programmen var för sig.

Till arbetet med halvtidsutvärderingarna hör även att uppdateringar av dessa ska ske. Syftet är att ta fram information för att underlätta framtida planering av strukturfondsprogrammen. Uppdateringarna bygger på halvtidsutvärderingarna med särskilt fokus på åtgärder som ger mervärde. Mer detaljerat ska även en

¹⁷ EG-kommissionen (2000), 4.

bedömning ingå av de implementeringar som gjorts efter halvtidsutvärderingarnas rekommendationer och en uppdaterad analys av programmens utfall.¹⁸

Förutom utvärderarnas uppdateringar av halvtidsutvärderingarna ska också respektive förvaltningsmyndighet formulera egna uppdateringar. Dessa har syftena att följa upp de rekommendationer som framlades i halvtidsutvärderingarna samt bistå med erfarenheter inför arbetet med kommande programperiod.

Slututvärderingar

Slututvärderingar av Mål 1 och Mål 2 under 2000–2006 har ett något annat upplägg jämfört med ex-ante och halvtidsutvärderingar. Dessa, vilka genomförs fram till och med slutet av 2009, består av flera till varandra relaterade utvärderingar av tematisk natur.

2.3.4 Framtida ambitioner för utvärdering av EU:s strukturfonder

Inför programperioden 2007–2013 har ett skifte skett i arbetet med utvärdering av EU:s strukturfonder, vilket gäller halvtidsutvärderingar där arbetssättet följeforskning ersätter. Ex-ante utvärderingar av de åtta operativa strukturfondsprogrammen under 2007–2013 har utförts av ITPS.¹⁹ Ex-post utvärdering svarar Kommissionen för.

Nutek pekar på ett antal svagheter med det tidigare systemet med halvtidsutvärderingar. Man menar att dessa har tenderat att bli alltför översiktliga samt gett ett splittrat intryck. Vidare har omfattningen av lärdomar dragna från halvtidsutvärderingarna inte alltid varit tillräckliga, något som delvis kan bero på att intresset av rapporterna inte varit särskilt stort.²⁰

Den stora förändringen till programperioden 2007–2013 avser alltså formen av utvärdering mellan ex-ante och ex-post. I ett dokument uttrycker Kommissionen skiftet på följande vis: "... from a concept of mid-term evaluation driven by regulatory imperatives towards a more flexible, demand-driven approach to evaluation during the programming period: **on-going evaluation**."²¹ Följeforskning beskrivs som en process med huvudsyftet att kontinuerligt följa implementering och utfall av projekt och program samt förändringar i dess omgivning för att bättre förstå och analysera resultat. Detta ska utmynna i information och rekommendationer till projektägare och programansvariga.

¹⁸ EU-kommissionen, Working Paper No 8 – The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Intervention.

¹⁹ ITPS (2007).

²⁰ Nutek (2008).

²¹ EU-kommissionen (2007).

Utvärderingsformen är på så sätt högst formativ då den löpande syftar till att underlätta för programmen att nå sina resultat. Praktiskt resulterar det i kontinuerliga kontakter mellan följeforskare och ansvariga i projekt och program. Det skapar också nära band mellan de olika processerna av uppföljning och utvärdering.

I en publikation från Nutek sammanfattar man konceptet följeforskning i fyra olika aspekter. Följeforskning ska syfta till att:

- Ge processtöd vid etablering av projekt.
- Dokumentera erfarenheter och kunskaper som uppkommer i projekt och program samt skapa lärande och återföra kunskap från innovativa moment.
- Värdera hur väl projekt och program når sina mål och delta i styrningen av projekt och program genom att möjliggöra förändringar i mål och inriktning.
- Sätta in utvärderingsresultat i ett bredare samhällsligt perspektiv.²²

Konkret innebär detta ett antal principiella förändringar i jämförelse med det tidigare arbetssättet med halvtidsutvärderingar. Följeforskning kommer i högre grad att ske i real tid, parallellt med de samhällsförändringar som påverkar projekt och program. Ambitionen är också att arbetet ska ligga närmare den verklighet som undersöks, vilket förutsätter en stor flexibilitet vid val av teorier och metoder.

²² Nutek (2008).

3 Beskrivning av metautvärdering och sekundär-analys

Vilket tidigare har antytts innehåller denna rapport en dubbel ansats som inkluderar både en kvalitativ bedömning av halvtidsutvärderingarna samt beskrivning och analys av indikatorer som rör programmen förda på projektnivå. Avsnittet innehåller en kortare beskrivning av de tilltänkta metoderna.

3.1 Metautvärdering

Begreppet metautvärdering introducerades år 1969 av Michael Scriven och har sedan dess fått ökad betydelse, framförallt inom den amerikanska utvärderings-traditionen. Med tanke på den ständigt växande omfattningen av utvärderingar, framför allt sådana som i någon mening behandlar politiska insatser världen över, har även behoven av att granska utvärderarnas arbete ökat. Det är i detta område metautvärderingar – en utvärdering av en utvärdering – får en roll att fylla.

3.1.1 Beskrivning av metautvärdering

Man kan hävda att en viss samsyn råder kring vad metautvärderingar är och hur de definieras. Trots det kan det vara av nytta att notera några teoretikers egna formuleringar. I en artikel från 2001 lägger Stufflebeam fram följande uppfattning:

*The process of delineating, obtaining, and applying descriptive information and judgemental information – about the utility, feasibility, propriety, and accuracy of an evaluation and its systematic nature, competent conduct, integrity/honesty, respectfulness, and social responsibility – to guide the evaluation and/or report its strengths and weaknesses*²³

Denna beskrivning får bedömas vara relativt bred och omfattande och fångar rimligtvis mycket av vad som normalt bestäms som metautvärdering. Den svenska statsvetaren Evert Vedung anlägger följande perspektiv: ”

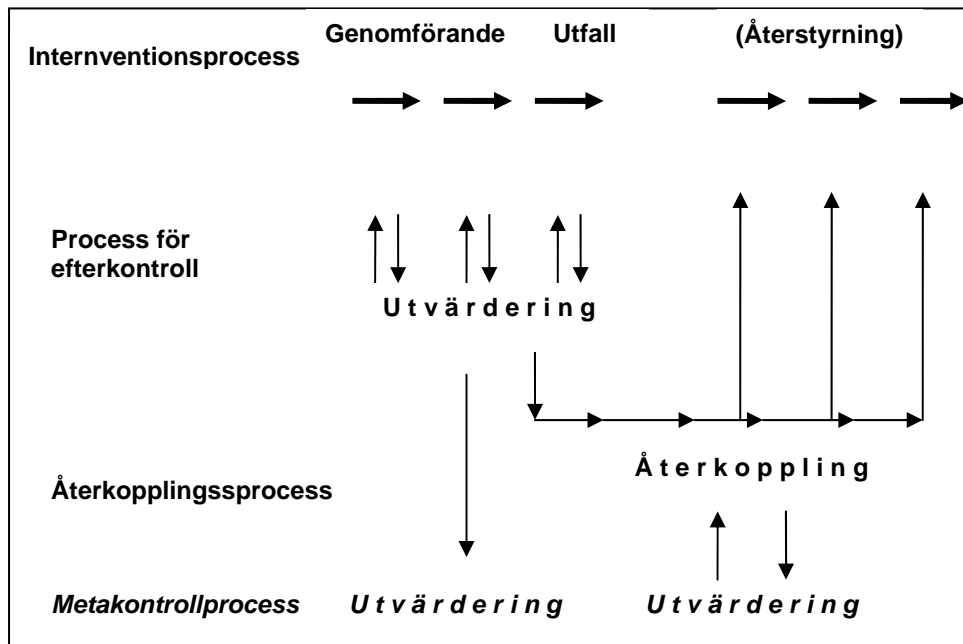
*Metautvärdering bygger på föreställningen att processer som utvärdering och återkoppling också kan utvärderas. Utvärderingsprocessen kan alltså delas in i samma stadier som den primära interventionsprocessen och ut-sättas för efterhandskontroll. Denna efterhandskontroll blir en metaprocess i förhållande till utvärderingen och en metaprocess i förhållande till den primära interventionsprocessen.*²⁴

²³ Stufflebeam (2001), 185.

²⁴ Vedung (1998), 39.

Vedungs resonemang grundas på den schematisering som framgår i Figur 3-1, där metautvärderingen utgör modellens fjärde lager.

Figur 3-1 Schematisering av metautvärderingens roll



Källa: Vedung (1998), 40.

Precis som att det finns olika typer av utvärderingar kan man även skilja på varierande metautvärderingar. Den traditionella separationen av formativa och summativa utvärderingar kan även användas i metasammanhang.²⁵ Den förstnämnda varianten utförs vanligen av aktörer som redan verkar inuti projektet. Detta blir då en metod som sker parallellt med utvärderingen och som kan säkerställa att utvärderarnas resultat är tekniskt korrekt, användbart och kostnadseffektivt. Summativa metautvärderingar har å sin sida ett tillbakablickande perspektiv och bedömer nyttan av utvärdering och kvalitén i dess utförande.²⁶ I vissa fall blir flera utvärderingar underlag för en metautvärdering. Då kan ett komparativt perspektiv anläggas. Det kan exempelvis ta formen av att de underliggande utvärderingarna graderas utifrån ett antal kriterier.²⁷

²⁵ Michael Scriven föreslog 1967 denna fruktbara indelning som sedermera även har överförts till metautvärderingar. Se: Scriven i Tyler et al. (1967), 42-43.

²⁶ Stufflebeam (1974), 75-76.

²⁷ För en utvecklad beskrivning, se: Stufflebeam (2001), 202- 204.

Även andra indelningar existerar. Statskontoret skiljer på tre former av meta-utvärderingar, de som:

- bearbetar resultaten från två eller flera utvärderingar
- provar kvaliteten och precisionen i en eller flera utvärderingar
- utvärderar en utvärderingsorganisation.²⁸

3.1.2 Anledningar till metautvärdering

En vanlig orsak till att göra metautvärderingar är tanken om någon form av kvalitetskontroll av genomförda utvärderingar i syfte att utvärdera utvärderaren. Essensen blir att metautvärderingar kan användas för att bedöma hur väl en eller flera utvärderingar har genomförts.

Bamberger med kollegor utvecklar tanken och finner tre anledningar. En meta-utvärdering ska kunna göra en bedömning om potentiella hot mot validiteten i utvärderingen och bedöma lämpligheten av utvärderingens design, hur data har analyserats och hur resultaten har presenterats. För det andra handlar meta-utvärderingar om att beskriva, analysera och forma utvärderingsstudier eller processer, det vill säga arbeta med att utifrån befintliga utvärderingar förbättra de kommande. För det tredje innefattar begreppet att utifrån befintliga utvärderingar av ett specifikt fenomen bedöma om det finns andra förklaringsvariabler till ett utfall än det resultat befintliga utvärderingar hänvisar till. Det sistnämnda är en metod som främst har använts inom psykologi och pedagogik.²⁹

Stufflebeam gör en delvis annan kategorisering och finner ett antal skäl till nyttan med metautvärderingar. Först och främst bör en metautvärdering granska de underliggande utvärderingarnas mål och kontrollera om dessa har nåtts. Vanligen kan metautvärderaren även ställa sig frågor beträffande utvärderingarnas målgrupp och informationsverksamhet. Vidare åligger det metautvärderarna att studera utvärderingarnas design. Denna bör naturligtvis utgå från målbeskrivningen och övriga praktiska överväganden. Det kan finnas motiv till att metautvärderarna föreslår ett annat upplägg. Det tredje syftet med en metautvärdering inbegriper utvärderingsprocessen. Till skillnad från frågan för designen så avser detta det faktiska utförandet. Metautvärderarna bör således identifiera praktiska problem och anknyta dessa till utfallet av utvärderingarna. Slutligen blir resultatet av utvärderingarna intressant. Det blir metautvärderarnas uppgift att finna om utvärderingarnas mål nåtts och i så fall i

²⁸ Statskontoret (2001), 4.

²⁹ Bamberger et al. (2006).

vilken utsträckning. Därutöver är det centralt att studera om resultaten är rimliga och överensstämmer med underlaget.³⁰

3.1.3 Tänkbara tillvägagångssätt

Förutom den mest generella beskrivningen av arbetsordningen i en meta-utvärdering, det vill säga utkristallisera den nödvändiga informationen för att sedermera använda den för att nå syftena³¹, har även mer detaljerade beskrivningar utformats. Den amerikanska utvecklingen av ansatserna inom fältet utvärdering har medfört att man från statlig sida utarbetat särskilda riktlinjer. Ett centralt organ är "Joint Committee on Standards for Educational Evaluation" vilket sedan 1975 producerat riktlinjer för utvärderingar av olika slag.

Med tanke på det något annorlunda angreppssättet inom metautvärderingar presenterar Stufflebeam en struktur för hur en sådan kan genomföras. Denna framgår i Tabell 3-1.

Tabell 3-1 Struktur för tillvägagångssätt vid metautvärdering

- Bestäm och arrangera interaktionen mellan metautvärderare och personer som på något sett är berörda av program eller reformer.
- Besätt projektet med en eller flera kvalificerade utvärderare.
- Definiera metautvärderingens frågor.
- Bestäm standarder, principer och/eller kriterier för att kunna bedöma utvärderingarna.
- Utveckla en överenskommelse eller ett kontrakt som ligger till grund för styrningen av metautvärderingen.
- Samla in och bedöm relevant tillgänglig information.
- Samla om nödvändigt in ny information, exempelvis intervjuer, observationer och intervjuundersökningar.
- Analysera den kvalitativa och den kvantitativa informationen.
- Bedöm utvärderingarnas anknytning till gällande standards, principer och/eller kriterier.
- Meddela metautvärderingens resultat via rapporter, korrespondens, muntlig framställan och liknande.
- Hjälpa vid behov och om möjligt klienter och programdeltagare med tolkning av resultatet.

Källa: Bearbetning från Stufflebeam (2001), 191.

Några av de ovanstående punkterna är av särskild vikt. En är att bestämma metautvärderingens frågor som i regel utgår ifrån att pröva kvalitén och exaktheten. Processen kan börja med att studera hur väl utvärderingarna följer gängse standarder och normer.

³⁰ Stufflebeam (1974), 79.

³¹ *Ibid.*, 78.

Beträffande den faktiska datainsamlingen kan olika metoder anammas beroende på metautvärderingens utformning. Den eller de utvärderingar som grundar arbetet utgör naturligtvis den primära källan. Det kan dock uppstå skäl till att gå vidare med datainsamlingen. Detta grundas vanligen på att mer material krävs för att besvara de aktuella frågorna, något som kan resultera i att ny information införskaffas.

Vid analys av materialet kan ett flertal tekniker användas. Detta beroende på att det material som undersöks kan vara av både kvalitativ och kvantitativ art. Terminologiskt kan det därutöver inbegripa både sekundär- och metaanalyser³², begrepp som återkommer i rapporten.

3.1.4 Förhållandet mellan metautvärdering och metaanalys

En med metautvärdering ofta ihopblandad metod är metaanalys. Förutom den språkmässiga likheten finns det även några övriga analogier. Stufflebeam med kollegor har adresserat frågan kring denna intressanta relation och understryker vikten av en klar åtskillnad: "Although these terms refer to quite different concepts, they are often inappropriately equated."³³

Innan beröringspunkterna kan diskuteras krävs en kortfattad beskrivning av begreppet metaanalys. På svenska formuleras ansatsen elementärt av Gerhard Andersson: "Metaanalys är när forskaren i samband med en litteraturöversikt tillämpar statistiska metoder på kvantitativa resultat från de forskningsstudier han/hon avser att gå igenom."³⁴ Mer specifikt innebär detta att varierande statistiska tekniker³⁵ används på resultatet från flera självständiga studier vars likhet är att de testar samma hypotes. Metaanalys förutsätter således tidigare publikationer med empiriskt kvantitativt material. En korrekt genomförd metaanalys kan ses som ett starkt forskningsbidrag inom det aktuella området då den normalt bygger på resultaten från ett större antal av tidigare genomförda studier. Samtidigt kan den styrkan lätt förbytas till en av metodens svagheter om utfallet grundas på tidigare undersökningar som egentligen inte är jämförbara

Beträffande de båda metodernas närliggande användningsområden kan några aspekter med fördel belysas. Metautvärdering kan användas för att utkristallisera adekvata studier till en framtida metaanalys. Därutöver kan även en metautvärdering användas för att bedöma nyttan av en avslutad metaanalys.

³² Stufflebeam (2001), 192-199.

³³ Stufflebeam et al. (2007), 656.

³⁴ Andersson (2003), 7.

³⁵ Ett antal tekniker kan användas. Antingen kan beräkningar ske utifrån variansen mellan behandlingsgrupp eller kontrollgrupp. Alternativt kan man direkt utgå från korrelationskoefficienter eller signifikansvärden av olika slag. Se: Andersson (2003); Wolf (1986); Lipsey et al. (2001).

Metaanalys å sin sida kan användas som analysteknik i en metautvärdering, men detta är tämligen ovanligt.³⁶ I det här fallet utesluts metaanalys som görlig metod med tanke på att något underlag som möjliggör detta inte finns tillgängligt.

3.1.5 Noterbara metautvärderingar

Genom att studera tidigare genomförda metautvärderingar kan man få god information om varierande tillvägagångssätt och övriga överväganden som en dylik ansats är behäftad med.

Statskontoret gavs 1999 uppdraget att utvärdera hur EG:s strukturfonder hade utvärderas i Sverige. Detta innebar att man bland annat genomförde en metautvärdering av mittutvärderingar avseende mål 2, 3, 4, 5a, jordbruk, 5a fiske, 5b och 6 samt de tre gemenskapsinitiativen Adapt, Employment och Pesca för programperioden 1995–1999. I slutsatser från granskningen av mittutvärderingarna lyfter Statskontoret fram att kvalitén är relativt god i de genomförda utvärderingarna. Till deras fördelar hör att de är välskrivna och rimligtvis användbara för styrning och förändringar av program. De nackdelar Statskontoret identifierat rör främst en alltför oklar metodbeskrivning samt en begränsad omvärldsanalys. Man anser även att uppdragsbeskrivningarna lagt hinder för kvalitén av utvärderingarna. Statskontoret kritiserar även strukturfondernas indikatorsystem vars brister försvårat utvärderingarna.³⁷

En finsk metautvärdering av strukturfondsprogram definierade metautvärderingen som en process som stödjer en öppen dialog och en kollektiv bedömning av nyttan med utvärderingsresultaten och bidrar till att förbättra det organisatoriska lärandet.³⁸ Studien analyserade utvärderingarna inom fem kategorier och med stöd av 23 kvalitetskriterier. Slutsatserna från halvtidsutvärderingarna (perioden 1995–1999) var att de hade tjänat på att vara mer koncisa och analytiska. Istället innehöll de för mycket information som programägarna inte hade nytta av för att kunna förändra programmet.³⁹

Ett annat exempel på en metautvärdering är Bollen, Paxton och Morishimas studie över utvärderingar av den amerikanska biståndspolitik. Det rör sig om en omfattande metautvärdering som handhar 25 utvärderingar och kategoriserar dessa utifrån ett standardiserat system. Fokus är särskilt inriktat på utvärderingarnas metodologiska kvalitéer och här finner man stora brister. Kritiken tog bland annat fasta på bristen av att inte överväga andra förklaringar

³⁶ *Stufflebeam et al (2007), 656. Ett exempel på en metautvärdering som använder sig av metaanalys som metod är: Ashworth (2004).*

³⁷ *Statskontoret (1999).*

³⁸ *Uusikylä et al. (2000).*

³⁹ *Ibid., 60*

till den uppstådda effekten i respektive fall, situationen med att en klar majoritet av utvärderingarna var inkonsekventa i sin undersökningsnivå och förhållandet med otydliga definieringar av använda begrepp. Rekommendationen från metautvärderarna innefattade delvis en i allmänhet bättre design på utvärderingarna. Vidare önskade man sig mer utav ett standardiserat system som åskådliggör in- och output samtidigt som man betonar vikten av triangulering.⁴⁰

3.2 Sekundäranalys

I anknytning till metaanalys finns det bredare begreppet sekundäranalys. Vissa forskare menar exempelvis att metaanalys kan underordnas som en av metoderna som ryms i det bredare begreppet.⁴¹ En sekundäranalys utgår från material som forskaren själv inte samlat in. Därutöver inkluderas ofta aspekterna av att den underliggande datan redan tidigare har analyserats och nu på nytt används för att besvara en annan frågeställning.⁴²

En tydlig distinktion mellan begreppet och alternativa förhållningssätt uttrycktes under mitten av 1970-talet av Gene Glass:

*Primary analysis is the original analysis of data in a research study... Secondary analysis is the re-analysis of data for the purpose of answering the original research question with better statistical techniques, or answering new question with old data... Meta-analysis refers to the analysis if analyses... the statistical analysis of a large collection of analysis results from individual studies for the purpose of integrating the findings.*⁴³

Författaren finner följaktligen att två varierande definitioner kan användas för att utkristallisera vad som är en sekundäranalys. En ytterligare dimension som lyfts fram i litteraturen är att tekniken ofta innefattar multipla datakällor, det vill säga komplettering av den huvudsakliga datan med material från annat håll.⁴⁴ Detta är ett tillvägagångssätt som praktiseras i rapporten, se kapitel 6.

3.2.1 Material

Det går inte att påstå att sekundäranalys utgår från någon på förhand bestämd datamängd. En sådan kan både baseras på kvantitativ och kvalitativ data men den kvantitativa ansatsen är mest frekvent.

⁴⁰ Bollen et al. (2005).

⁴¹ Rosengren et al. (2002).

⁴² Se Bryman (2002) 208; Rosengren et al. (2002), 377; Herrnson (1995), 452.

⁴³ Glass i: Wolf (1986), 11.

⁴⁴ Hernson (1995), 452.

En mycket vanlig framkomlig väg för sekundära analyser är att låta någon form av offentlig statistik bilda underlag. Mer exakt innebär detta att man utgår från data som producerats av statliga och kommunala myndigheter och verk. Förutom den offentliga statistiken existerar även stora privata databaser.

3.2.2 För- och nackdelar med sekundäranalys

En avgörande fördel med denna metod är att den medför att data av god kvalitet kan användas samtidigt som tid och pengar sparas. Därutöver skapas ibland möjligheter att genomföra longitudinella undersökningar, en forskningsdesign som innebär att tidsmässiga komparationer kan utföras.

Till sekundäranalysens svagheter hör framförallt faktorerna att personen som utför analysen är mindre bekant med materialet, dess komplexitet och kvalitet än de som producerat underlagen. Därtill kan problem uppstå om centrala variabler för analysen saknas.⁴⁵

3.2.3 Exempel på anknytande sekundäranalyser

Det finns naturligtvis en omfattande kvantitativ forskning som med rätta kan inordnas under begreppet sekundäranalys. En aktuell artikel är Hofferths ”Secondary data analysis in family research”. Författaren beskriver förhållandet i USA där vissa aktörer svarar för insamlandet av data medan andra tar över när det kommer till analyserandet. I Hofferths ord:

*...organizations without the direct mandate or capability to analyze these data themselves, fund these data resources. Because these organizations spend substantial funds to collect these data, they also want the data analyzed...*⁴⁶

Författaren beskriver hur detta påverkat inriktningen inom grundforskningen. Tidigare var insamlandet av data en stor uppgift för institutionspersonal vilket gjorde att man inte gärna delade med sig av sitt material. Idag uppmuntras istället studenter och personal att försöka finna redan befintlig data som kan vara användbar i forskning.⁴⁷

Sekundäranalyser kan även utgå från tidigare insamlat kvalitativt material. Corti har exemplifierat detta genom att framhålla nyttan med att använda dagböcker som en källa inom samhällsvetenskapen. Underlaget kan både fungera som ett komplement till intervjuer samtidigt som det kan ge rik information kring hur respondenten planerar sin dag.⁴⁸

⁴⁵ Bryman (2002), 208–211; May (2001), 104.

⁴⁶ Hoffart (2005), 891.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Corti (1993).

4 Metodologiskt tillvägagångssätt

4.1 Ansats

För att nå de övergripande syftena består rapportens empiri av två delar. Den ena är en metautvärdering som syftar till att granska de nämnda halvtidsutvärderingarna och den andra en sekundäranalys, av data som avser projekt från programmen för Mål 1 och Mål 2.

För att fånga upp halvtidsutvärderingarnas kvalitet bedöms kopplingen mellan EU:s riktlinjer för halvtidsutvärderingar och upphandlingsunderlaget som beskriver vad utförarna hade för uppdrag. Dessutom studeras programmets reaktioner på halvtidsutvärderingarna med särskilt fokus på hur man ställt sig till rekommendationerna.

I sekundäranalysen analyseras variationen i strukturfondernas projektprestationer utifrån utfallsindikatorerna: nya företag, nya jobb och bevarade jobb i projekten. Det görs även ansträngningar för att förklara variationer i utfallsvariablerna. Undersökningen inkluderar både kontextuella, dvs. sådant som står utanför programlogiken, och projektspecifika variabler för att om möjligt förklara varför vissa projekt är mer lyckosamma än andra.

4.2 Data

De underlag som används för metautvärderingen utgår från de olika halvtidsutvärderingarna. Det är dessa som ska studeras och bedömas. I anknytning till detta blir det även relevant att studera de dokument som format halvtidsutvärderingarna. Mer detaljerat rör det sig om en hierarkisk ordning där en av EU utfärdad förordning föreskriver att halvtidsutvärderingar ska genomföras. Baserat på den bestämmelsen har EU-kommissionen utformat riktlinjer innehållande rekommendationer över vad halvtidsutvärderingarna bör rymma. Ansvarande myndighet på nationell nivå, Nutek, har i mer detaljerade ordalag vid upphandling av tjänsten beskrivit vad halvtidsutvärderingarna ska innehålla.

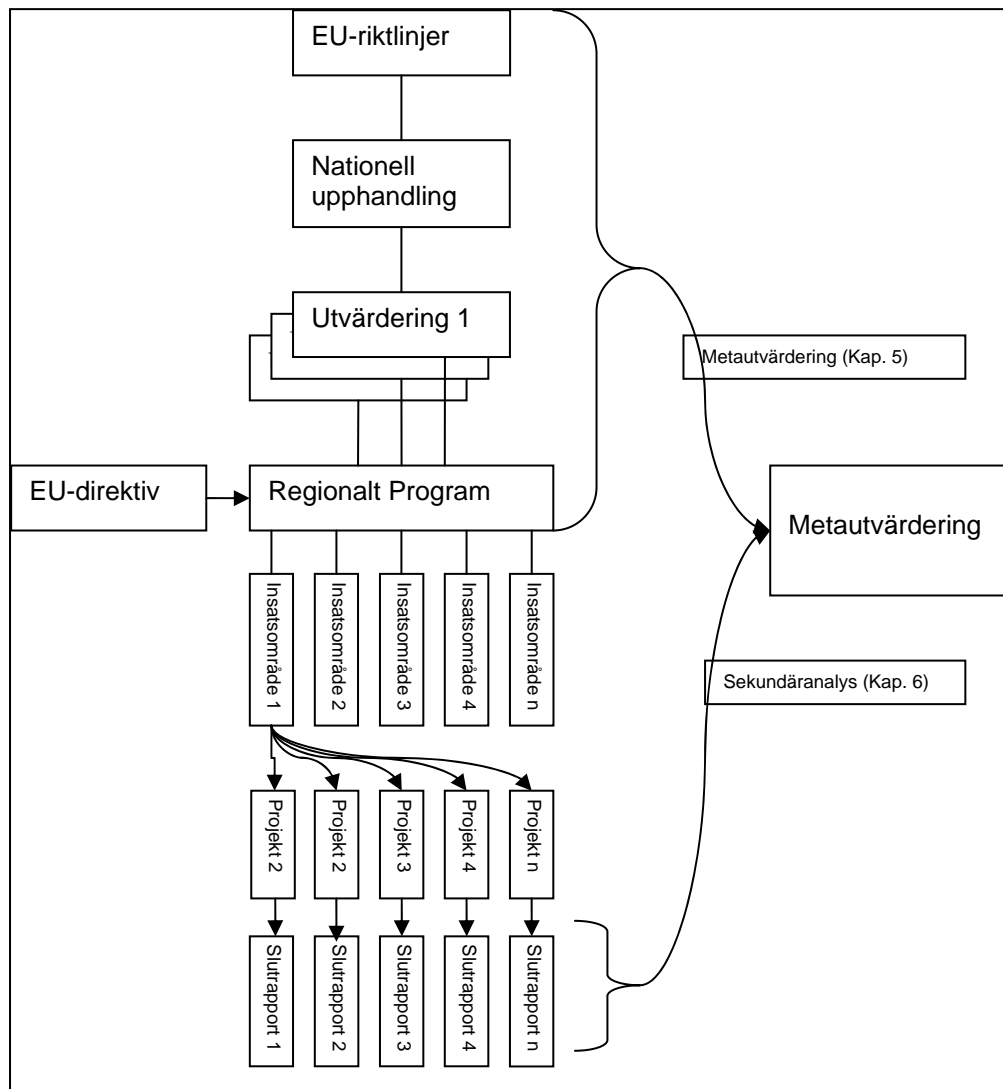
Förutom dessa dokument blir även respektive programs samlade programdokument (SPD) av vikt. Dessa ger dels förutsättningarna för programområdet samtidigt som de innehåller beskrivning av de insatsområden som formuleras i respektive fall. Även programkomplementen (PK) vilka utgör mer utav en operationalisering av SPD:erna blir beaktansvärda dokument

I Figur 4-1 framgår mer detaljerat hur ansatsen ser ut. För sekundäranalysen blir datauttag ur databasen Stins central. Där återfinns de indikatorer som används för att redovisa och analysera strukturfonderna. Den statistiska datan

från Stins kan självfallet kategoriseras utifrån ett antal variabler, exempelvis avseende de olika insatsområdena, de övergripande programmen samt därutöver en mer exakt geografisk indelning. För kontextuella variabler kommer data förd på kommunnivå användas.

Den teknik som kan benämnas som en traditionell metautvärdering kommer utgå från dubbla analysnivåer. För att bedöma kvalitén av de olika utvärderingarna krävs att dessa studeras. För att avgöra hur väl de överensstämmer med verkliga förhållanden måste också programmen och relationen med den aktuella förordningen respektive riktlinjer från kommissionen och från det nationella upphandlingsunderlaget vägas in i bilden.

Figur 4-1 Schematisering av tillvägagångssätt



4.3 Tillvägagångssätt: metautvärdering

Vid genomförandet av metautvärderingen blir några särskilda aspekter viktiga att hantera. Dessa avhandlas nedan.

Förutom att rapporten har till uppgift att tillgodose det tidigare formulerade syftet finns det ett antal frågor av allmän karaktär som kan underlätta för att tillgodose det övergripande syftet. Den förstnämnda är avgörande och rör dels hur utvärderingarna svarar mot allmänna och rimliga krav som kan ställas på

dylika dokument, dels hur väl de överensstämmer med riktlinjer från EU och upphandlande myndighet. Förutom denna kvalitetsbedömning är det även viktigt att göra en bedömning över hur väl halvtidsutvärderingarna tillgodoser de behov på uppföljning och utvärdering som olika aktörer inom och i anknytning till programmen kan tänkas ha. Genom att besvara dessa båda frågor fås förhoppningsvis en god uppfattning om både kvalitén och nyttan hos halvtidsutvärderingarna.

Då denna metautvärdering handskas med flera halvtidsutvärderingar blir det fundamentalt att varje rapport behandlas på ett likartat sätt. Genom att applicera samma standards och principer för bedömning av alla utvärderingar ges rättvisa bedömningar som möjliggör inbördes jämförande.

Detta hanteras genom att utgå från ett gemensamt frågeformulär som anses spegla de egenskaper som kan krävas på halvtidsutvärderingarna. Vid skapandet av detta arbetsredskap har EU-kommissionens riktlinjer för halvtidsutvärdering av strukturfonderna och Nuteks upphandlingsunderlag varit fullständigt avgörande. I Bilagan återfinns Nuteks specifikation av vad halvtidsutvärderingarna ska innehåll.

4.4 Tillvägagångssätt: sekundäranalys

Sekundäranalysen bygger på data som projektägare rapporterat in till Stins-databasen. Gemensamt för både Mål 1 och Mål 2 är att ett förhållandevis välutbyggt indikatorsystem använts. Dessa finns i Stins tillsammans med uppgifter om beslutsdatum, utbetalningsdatum, budget etcetera. Stins är således huvudsakligen ett administrativt verktyg men i Stins finns alltså också de indikatorer som denna sekundäranalys huvudsakligen ska ägna sig åt det vill säga att beskriva och förklara. Stins syfte är delvis att underlätta uppföljning och utvärdering av respektive projekt och program. Indikatorerna i uppföljningssystemet Stins⁴⁹ delas in i ett antal olika grupper.

Finansiella indikatorer ger bland annat information kring varje projekts ekonomiska storlek. Det finns även uppgifter kring hur stor den privata och offentliga finansieringen är. På aggregerad nivå kan sådan informationen även fås utifrån uppdelning på programmens olika åtgärdsområden.

Information som direkt speglar och mäter vad som faktiskt sker och görs inom projektens verksamhet benämns aktivitetsindikatorer. Dessa är specifika för respektive projekt. Utfallsindikatorerna ska däremot innefatta information om utfallet kring projekten. Det gäller direkta effekter som kan härledas till respektive projekt. Således är även dessa indikatorer högst specifika för de olika

⁴⁹ Förkortning för stödinstrument.

projekten. Indikatorer som inryms inom dessa båda ska löpande redovisas i databasen Stins.

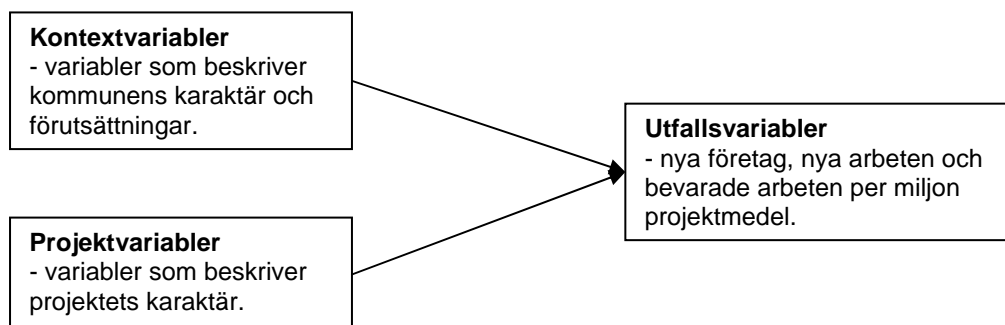
Gemensamma för hela Mål 1- och Mål 2-programmen är å andra sidan kärnindikatorerna. De möjliggör jämförelser mellan olika program. Kärnindikatorerna är följande tre: nya arbetstillfällen, bevarade arbetstillfällen och nya företag.

Avslutningsvis finns även horisontella indikatorer som svarar mot de horisontella målen i programmen. Dessa är i samtliga program miljö och jämställdhet och i vissa av Mål 2 programmen ingår även integration som ett horisontellt mål. De horisontella målen ska beaktas vid urval av projekt, oavsett projektets inriktning. Utifrån detta avser förvaltningen att mäta vilka effekter respektive projekt får på de nämnda koncepten.

Till sekundäranalysen hämtas information om projektets ort, typ och budget från Stins. De indikatorer som är särskilt intressanta är tre utfallsvariabler: nya företag, nya arbetstillfällen och bevarade arbetstillfällen. Dessa relateras sedan till projektens totala budget vilket skapar de tre relativa utfallsvariabler som analysen behandlar: nya företag per miljon, nya arbetstillfällen per miljon och bevarade arbetstillfällen per miljon.

Utgångspunkten är att dessa utfallsvariabler kan påverkas av både projekt-specifika och kontextspecifika variabler, se Figur 4-2. Genom att studera både projekt-specifika och kontextspecifika variabler kan policyrelevanta interaktionseffekter möjligen identifieras. Det skulle till exempel vara möjligt att se om vissa typer av projekt fungerar bättre i vissa typer av strukturella omständigheter genom denna analys. Varvid man skulle kunna ge rekommendationer om bästa typ av projekt för respektive regiontyp.

Figur 4-2 Utfallsvariablerna i förhållande till projekt-specifika och kontextspecifika variabler.



Projektspecifika variabler är till exempel projekttyp, budget och andel privat medfinansiering. Urvalet av dessa variabler begränsas av vad som finns tillgängligt i Stins. Kontextspecifika är olika variabler som karakteriserar projektets omgivning. I detta fall matchas variabler på kommunnivå till varje projekt. Varje projekt tilldelas sålunda kontextvariabelvärden beroende på i vilken ort projektet har sitt säte. Dessa variabler hämtas från en kommun-databas⁵⁰ och kopplas till respektive projekt med kommunkoden för projektets huvudsakliga säte (projektägarens adress). De projekt som har aktiviteter i flera kommuner ges kontextvariabler med utgångspunkt i projektets adress. Ett alternativt förfarande skulle vara att ge dessa projekt genomsnittliga kontextvariabelvärden (baserat på alla de kommuner där projektet i fråga har verksamhet) eller att exkludera dem från analysen. Alla tre alternativen har sina styrkor, svagheter och komplikationer. I detta fall bedöms alternativet med att ge projekten kontextvariabelvärden baserat på projektets adress framkomligast.

⁵⁰ *KFAKTA07, Lunds universitet, statsvetenskapliga institutionen, lektor Leif Johansson.*

5 Metautvärdering av strukturfondsprogrammets halvtidsutvärderingar

5.1 Metautvärdering av halvtidsutvärderingar

Konsultföretaget IM-gruppen i Uppsala AB tilldelades efter Nuteks upphandling uppdraget att genomföra samtliga halvtidsutvärderingar av strukturfondernas Mål 1 och Mål 2 åren 2000–2006. De sex utvärderingarna genomfördes under år 2003 för att presenteras i december samma år.⁵¹

5.1.1 Allmänna intryck

Det allmänna intrycket av samtliga halvtidsutvärderingar är att de är gediget utförda och innehåller relevant information som kan intressera inblandade aktörer på alla nivåer: representanter från kommissionen, programmets olika förvaltande delar, medfinansierare och projektägare med flera.

I sina rekommendationer ger EU-kommissionen följande beskrivningar för halvtidsutvärderingar:

För att uppmuntra till debatt men även för att säkerställa kvalitet, bör utvärderingsrapporten vara kortfattad men innehållsrik och undvika långa beskrivande satser. Den bör ha ett analytiskt snarare än beskrivande innehåll.⁵²

Den samlade bedömningen är att utvärderingarna lever upp till dessa rättesnören. Vad gäller omfånget på halvtidsutvärderingarna är riktlinjerna från EU-kommissionen otydliga men uppfattningen är att rapporterna inte är för voluminösa med tanke på den omfattande arbetsuppgiften. På den punkten ska proportionalitetsprincipen råda.

En generell kritik som däremot kan riktas mot utvärderingarna är att tonvikten bland relationen deskription kontra analys inte fullt ut når kommissionens önskemål. I flera fall nöjer sig utvärderingarna med att beskriva förhållandena utan att reflektera över orsakerna till dessa förhållanden. En önskan hade varit att man i högre utsträckning funderat kring de olika resultat som presenteras kring programmen.

⁵¹ Avsnitt 4.1 är en bedömning av följande dokument: Nutek (2004a); (2004b); (2004c); (2004d); (2004e); (2004f).

⁵² EG-kommissionen (2000), 11.

En ytterligare allmän kritik rör ambitionen att i samtliga rapporter återanvända text och stycken utan att i varje fall reflektera över dess relevans. Ett uppenbart exempel är kapitlet *Projekt som skapar dynamik*, vilket återkommer i samtliga utvärderingar och innehåller exempel på särskilt lyckosamma projekt. Problemet ligger i att dessa inte är specifika för programmen utan innehåller projekt från Mål 1 och Mål 2. Förvisso är det av intresse att urskilja särskilt lyckosamma projekt men dessa bör då ställas i relation till de särskilda förutsättningar som gäller i den aktuella regionen eller kommunen. Programansvariga och projektägare har rimligen mer nytta av en redovisning av projekt vars förutsättningar bättre överensstämmer med ens egna. Om man väljer att inte göra en sådan analys bör projekten åtminstone spegla aktuellt program.

En annan allmän synpunkt rör utvärderingarnas bedömning av de indikatorer som ligger till grund för att bedöma resultaten av programmen i halvtid. Som mätinstrument används programmets egna mått på målpuppfyllelse, angivna genom fyra typer av indikatorer: finansiella indikatorer, aktivitetsindikatorer, resultatindikatorer och kärnindikatorer. ITPS bedömning är att samtliga halvtidsutvärderingar innehåller en mycket bra och relevant diskussion om indikatorernas brister. Det skapar en förståelse för svårigheten med att ställa en rättvisande diagnos av programmets hittills uppnådda resultat. En motsvarande välgrundad och relevant diskussion för utvärderingarna även om de horisontella mål som ska genomsyra samtliga projekt som drivs inom programmen (se längre fram i avsnittet för utförligare analys av både indikatorer och horisontella mål).

5.1.2 Programstrategi

Ex-ante och programmets bakomliggande analyser

Både i kommissionens rekommendationer och i Nuteks upphandlingsunderlag för halvtidsutvärderingar framgår uttryckligen att utvärderingarna ska ta hänsyn till de olika ex-ante utvärderingarna som arbetats fram med utgångspunkt i de samlade programdokumenten (SPD).

Generellt konstateras att utvärderingarna inte tillräckligt tydligt inkluderar analyser av ex-ante underlaget. Utvärderingarnas allmänna slutsats är att problembilden identifierad av ex-ante kvarstår och att inga förändringar av programmets bakgrundanalys behövs. ITPS har vid granskningen av halvtidsutvärderingarna dock identifierat en viss variation på den här punkten. I halvtidsutvärderingen för Mål 1 Norra Norrland redogörs för ex-ante utvärderingens mest centrala punkter. Utifrån en egen analys av regionens förutsättningar och svårigheter, konstateras att förhandsutvärderingen är inarbetad i programdokumentet. För Mål 1 Södra Skogslänen är motsvarande analys av

ex-ante inte lika utförlig men istället kritiseras programdokumentet för att inte i tillräcklig omfattning arbetat in de synpunkter som identifierades i ex-ante utvärderingen. Kritiken, som bedöms vara välgrundad, handlar bland annat om att åtgärderna å ena sidan korresponderar väl med de problem som identifierats i bakgrundsanalysen men å andra sidan är innehållet i åtgärderna vagt formulerade. Slutsatsen som presenteras är att programmets logiska kedja har luckor vilket försvårar styrning i önskad riktning.

När det gäller Mål 2-programmen finns en generell brist gällande halvtidsutvärderingarnas hantering av ex-ante. Att föredra hade varit om det, i likhet med halvtidsutvärderingen för Mål 1 Norra Norrland, redogjorts för i ex-ante utvärderingarnas mest centrala punkter vad gäller programmets relevans och upp-satta mål. I Mål 2 utvärderingarna nämns förvisso ex-ante utvärderingarna men ingen märkbar koppling görs till dem. Detsamma gäller SPD:ernas Swot-analys.⁵³ I kommissionens riktlinjer förs en bedömning av programmets Swot-analys fram som en grund för bedömning av dess fortsatta relevans. Även om det rör sig om rekommendationer hade det varit en pedagogisk fördel att tydligare koppla ihop resonemangen med de tidigare utförda Swot-analyserna.

Strategierna, prioriteringarna och målen

I riktlinjerna som grundar arbetet med halvtidsutvärderingarna efterfrågas en bedömning av programmets fortsatta relevans. Den uppgiften hanteras för-tjänstfullt genom att under en särskild rubrik diskutera frågan.

För att bedöma programmets relevans görs en återkoppling till tidigare utvärderingar av den föregående programperioden. För de flesta program konstateras att förhandsutvärderingarnas synpunkter är inarbetade. Vidare konstateras att den fortsatta nedbrytningen av problembilden i insatser och sedermera åtgärder följer en logisk kedja genom att svara mot målen och strategierna.

Steg två av bedömningen tar sin utgångspunkt i de totala resurser som programmet handhar, det vill säga svenska offentliga medel tillsammans med EU-finansieringen. För Mål 1 och Mål 2 konstateras: "Väl spenderade kan de pengar som fördelas till regionen dock rimligen ge utvecklingen en knuff i rätt riktning."⁵⁴

Trots att ovanstående konstaterande allmänt gör sig gällande oavsett programområde för utvärderingarna ett mycket kritiskt resonemang gällande programlogiken för Mål 1 Södra Skogslänen. Det motiveras och känns välgrundad men lyfts inte i tillräcklig omfattning i de slutliga rekommendationerna. ITPS

⁵³ *Analys som innehåller en kartläggning av programmets styrkor, svagheter, möjligheter och hot.*

⁵⁴ *Nutek (2004b), 25*

uppfattar detta som en viktig punkt i syfte att möjliggöra en justering under pågående programperiod.

En aspekt som diskuteras i samtliga halvtidsutvärderingar är om programmet kan leda till social och ekonomisk sammanhållning samt är förenligt med prioriteringar från EU-, nationell och regional nivå. Slutsatsen är densamma för Mål 1 och Mål 2 och uttrycks på följande vis: ”Det finns således i uppbyggnaden av systemet en sammanhängande logik, enligt vilken programmet kan bidra till social och ekonomisk sammanhållning.”⁵⁵

5.1.3 Bedömning av programmets genomförande vid tidpunkten

Bedömning av mål

Inom ramen för området ska utvärderingarna bedöma målen och kvantifieringen av dessa översiktligt. Uppdragsgivarna anger i underlaget att även grad av måluppfyllelse och effektivitet översiktligt ska granskas med utgångspunkt av utgifterna, projektens aktiviteter och resultat fram till tidpunkten av halvtidsutvärderingen. Tyngdpunkten för utförandet vilar som synes på målen och därmed också på det indikatorsystem som upprättats i syfte att mäta måluppfyllelsen.

Som upphandlande myndighet har Nutek efterfrågat omdömen beträffande om de fastställda målen är fortsatt lämpliga och om kvantifieringen av målen är rimliga. Dessa frågor besvaras inte på ett tillfredsställande sätt i utvärderingarna. Tillkortakommandet kan anknytas till svagheten med att inte tydligare referera till ex-ante utvärderingarna där de frågeställningarna bedömdes från ett initialt läge. Skillnaden är att det här momentet i utvärderingsprocessen ska innehålla en ny bedömning där eventuella ändrade förutsättningar beaktas. Istället bedömer man programmets relevans som helhet och går inte tillräckligt tydligt in på de specifika målen. En ytterligare ansats för att mer indirekt diskutera målen görs vad gäller relationen mellan målsatt och förväntat utfall. När det gäller utvärderingen av Mål 1 Södra Skogslänen noteras att förväntningarna på projektens resultat framstår som oerhört högt ställda.

Det åligger även utvärderingarna att analysera måluppfyllelse och kostnads-effektivitet. Hur programmen uppfyller uppställda mål redogörs relativt utförligt för. Däremot är texten i detta avsnitt alltför beskrivande och inte så kommenterande och analytisk. De slutsatser som följer bedöms vara rimliga med tydliga rekommendationer, dock kunde de med fördel ha varit mer grundliga.

⁵⁵ Nutek (2004d), 25.

Granskningen av kostnadseffektiviteten kalkyleras utifrån Stins på åtgärdsnivå och avser kostnaden per nytt arbetstillfälle och kostnad per nytt företag. Detta tenderar att göras motvilligt och invändningarna till svårigheten av jämförelser mellan åtgärder är delvis välgrundade. Argumentet är att prioriteringar skiljer sig åt mellan åtgärdena. Den skillnaden framgår också med all önskvärd tydlighet och kan som sådan ha ett visst värde.

De särskilda horisontella målen det vill säga mål som i största möjliga mån ska inkluderas i alla genomförda projekt är i samtliga program *miljö* och *jämställdhet* samtidigt som flera av Mål 2-programmen även har *förbättrad integration* som ett tredje mål. Utvärderingarna avdelar i samtliga rapporter ett särskilt kapitel som utförligt beskriver målen i sig och hur dessa har implementerats i projekten. De horisontella målen återkommer även i andra avsnitt av utvärderingarna och man kan med rätta beskriva det som att frågan getts avsevärt utrymme. Problemet tenderar att vara detsamma i de flesta av Mål 1- och Mål 2-programmen och kan sammanfattas med att man övervägt dessa alltför sent i ärendegången vilket försvårat möjligheten att på ett adekvat sätt inkludera ambitionerna. Utvärderingarna väljer att lyfta fram att Mål 2 Västra gör en mer noggrann bedömning vid identifiering av lämpliga projektidéer. Det noteras att man gjort: "... en mycket hårdare värdering än i andra program... ett projekt (måste) direkt bidra till att förbättra miljön för att få någon poäng alls..."⁵⁶ Det är berömvärt att framhålla mer lyckosamma förfaranden.

Indikatorer

En viktig utgångspunkt för arbetet med halvtidsutvärderingarna är att med hjälp av databasen Stins avgöra hur långt programmet kommit i sitt genomförande och ingående studera kvalitén på de indikatorer som är tänkt att möjliggöra uppföljning av programmet. Utvärderingarnas ansats blir sålunda något paradoxal, då de både ska förlita sig på materialet i Stins samtidigt som de ska avgöra styrkan och tillförlitligheten bland de indikatorer som grundlägger databasen. Den balansgången klaras föredömligt genom att man vid presentationen av data återkommande poängterar dess brister. Detta sker i samtliga utvärderingar men är möjligtvis mest utförlig i Mål 1-rapporterna.

Utvärderingarna lämnar relativt stort utrymme till att diskutera problematiken med de använda indikatorerna och ITPS konstaterar att man sammantaget hanterar indikatorproblematiken på ett bra sätt. Som nämnts ovan är utvärderingarna tydliga med att påtala svagheter och olika definitioner av indikatorerna. Utvärderingarna finner brister både i de finansiella indikatorerna samt aktivitets- och utfallsindikatorerna. Baserat på information från de finansiella

⁵⁶ Nutek (2004e), 74.

indikatorerna konstateras dock för samtliga program att ”programmet genomförs enligt plan”. Vissa skillnader mellan utvärderingarna kan emellertid hittas vad gäller hanterandet av indikatorer. Mål 2 Norra kritiserar bland annat för icke-konkreta målformuleringar i aktivitetsindikatorerna vilket gör att relevans på grund av just bristande kvalitet kan ifrågasättas. Men det lämnas också förslag på justeringar, till exempel att ange kvantitativa mål för aktiviteter som inte tolkas bokstavligt utan snarare ses som ett uttryck för prioriteringar i programmet.

Mest utrymme lämnar man dock till att diskutera svagheten med kärnindikatorerna, det vill säga de som avser nya och bevarade arbetstillfällen samt nya företag. Kritiken mot indikatorerna som i huvudsak är generell oavsett program och målområde utgörs av en definitionsproblematik, dubbelrapportering av projekt och att ett mindre antal projekt står för den största delen av måluppfyllelse. Se avsnitt 6.6 för en utökad diskussion.

Ett exempel på problematiken med hur väl kärnindikatorerna överensstämmer med verkligheten är att relatera det till det tidigare Mål 6-programmets⁵⁷ måluppfyllelse. Enligt kärnindikatorn skapade programmet 26 000 arbetstillfällen, varav hälften logiskt borde ha tillkommit i det som 2000–2006 var Mål 1 Södra Skogslänen, något som motsvarar 14 procent av alla arbetstillfällen i regionen. Enligt den officiella statistiken minskade dock antalet sysselsatta i området med 4 procent under den aktuella perioden. Detta speglar de kvalitetsbrister som åtminstone tidigare funnits i uppföljningssystemet.⁵⁸

Men trots medvetenheten om svagheterna sammanfattas det i de flesta halvtidsutvärderingar att: ”indikatorsystemet i stort kan fungera och att de flesta indikatorer är relevanta. Därmed kan en relevant och rättvisande bild förmedlas till beslutsfattare på lokal och central nivå”⁵⁹ Samtidigt är utvärderingarna tydliga med att peka på bristerna inom vissa områden och att variation även råder mellan utvärderingarna. För Mål 1 Södra Skogslänen är formuleringen skarp och innebär att indikatorsystemet till stora delar är oanvändbart innan kvalitén förbättras och systemet byggs ut.⁶⁰

För att förbättra underlaget som ges via indikatorerna föreslås i samtliga halvtidsutvärderingar en nationell samordning och uppstramning. Ytterligare förslag som genomsyrar samtliga halvtidsutvärderingar handlar om uppföljning och utvärdering. Förslaget är att projekt som överstiger 1 miljon kronor i sina ansökningar bör avsätta medel för en egen utvärdering som bör genomföras

⁵⁷ Mål 6 programmet genomfördes i norra delarna av Sverige samt i vissa kommuner i Kopparbergs och Värmlands län under perioden 1995–1999.

⁵⁸ Nutek (2004a), 65.

⁵⁹ Nutek (2004b), 64.

⁶⁰ Nutek (2004a), 67–68.

minst ett halvår efter projektavslut. Denna ska inkludera bedömning av antal nya arbetstillfällen och antal nya företag som fortfarande är verksamma och har en omsättning över ett visst belopp. Vidare föreslås att förvaltningsmyndigheten ägnar mer tid åt systematisk uppföljning av projekten. På så sätt hoppas utvärderarna att en naturlig återkoppling av programmet ska ske. Att dessa rekommendationer riktas till samtliga målprogram är inte förvånande då indikatorsystemet är gemensamt.

5.1.4 Bedömning av kvalitén hos genomförande- och övervakningssystemet

Analys av genomförande- och övervakningssystemets kvalitet

Tyngdpunkten i denna del av bedömningen är processinriktad och berör därför både genomförandet och övervakningen av programmet. Av Nuteks upphandlingsunderlag framgår att detta är en av halvtidsutvärderingens viktigaste delar.

I ett utförligt och stringent kapitel redogör utvärderingarna för hur programmen har administrerats, styrts och kontrollerats. Det är en gedigen genomgång av bland annat programmets centrala aktörer och ärendehantering. På uppdrag av upphandlande myndighet har även kvalitén på de underlag som den så kallade övervakningskommittén (ÖK) biståtts med, granskats. Bedömningen är att materialet är relevant samtidigt som det refereras till de svagheter i indikatorsystemet som tidigare nämnts. Här finns i sak inget att anmärka på, men vill man på något sätt styrka sina påståenden borde man ha intervjuat representanter från ÖK och tydligt redovisat deras bild av materialet.

Den regionbildning som är grunden för Mål 1 och Mål 2 är byggd utifrån EU:s NUTS II-nivå och därmed inte efter de förutsättningar och enkla vägar till samarbete som redan finns i regionerna. Mål 1 Norra Norrland har en jämförelsevis ”enkel” regionindelning medan Mål 2 Öarna eller Mål 2 Norra består av halva kommuner och i vissa fall en fin indelning utifrån församlingsnivå. I halvtidsutvärderingen av Mål 1 Södra Skogslänen ifrågasätts indelningen genom att bland annat hänföra kritik mot uppdelningen kust/inland. Detta, menar man, i kombination med övriga svagheter i programlogiken, förstärker svårigheterna till bra genomförandeprocesser.

En central aktör för utformandet av det grundläggande programdokumentet och strategierna är partnerskapet, vilket är en arbetsgrupp bland annat bestående av representanter från kommissionen, myndigheter den privata sektorn och universitet och högskolor. Utvärderingarna har i samtliga fall fastslagit att partnerskapet på ett bra sätt deltagit i programmet. Mål 2 Öarna skiljer sig något då

det, geografiskt sett, breda programmet, gjort det omöjligt att samla partnerskapet i samma utsträckning som bland övriga program. I Mål 2 Öarna har partnerskapet framförallt deltagit i utformningen av programmet men mindre i det aktiva programarbetet. Även inom Mål 2 Norra har partnerskapet haft en mindre roll än de övriga två Mål 2 programmen. En diskussion kring vad det betytt för Mål 2 Norra och Mål 2 Öarna hade kunnat bidra med avgörande information kring partnerskapets betydelse.

Bedömning av resultatreserven

Resultatreserven är det särskilda budgetutrymmet för respektive program som fördelas inom varje medlemslands målområden. Resultatreserven fördelas till de program som utvecklas enligt uppsatta mål. För att fånga upp hur resterande del av resultatreserven ska fördelas ska halvtidsutvärderingarna utgå från Stins och redogöra för resultatet av indikatorerna och kommentera eventuella förändringar av målen för indikatorerna som fastställdes i SPD. Denna del av halvtidsutvärderingarna utgör däremot ingen tyngdpunkt. Som underlag för att bedöma resultatreservens fördelning används indikatorerna⁶¹ och därför blir återigen en genomgång av dessa centralt för att kunna göra bedömningen.

I samtliga utvärderingar finns en kortfattad bedömning utifrån resultatreserven. I det stora hela hanteras resultatreserven på ett adekvat sätt och svarar mot de uppgifter som kan identifieras både i upphandlingen och i kommissionens riktlinjer. För samtliga program bedöms att programmen ska stå likvärdigt och att fördelningen av resultatreserven får bestå och delas som tänkt. För flertalet av programmen konstateras att indikatorerna är relevanta men att kvalitetsbristerna gör det svårt att bedöma den precisa måluppfyllelsen. En allmän rekommendation framhålls i de flesta utvärderingar och gäller att framtida satsningar bör ske på dynamiska och strategiska projekt oavsett åtgärd. Därtill rekommenderas fortsatta satsningar på IT-infrastruktur och studiecentra. Utvärderingarna bekräftar även sådant som redan förts upp på dagordningen för förändringen, till exempel sammanslagning av åtgärder⁶² (Mål 1 Norra Norrland och Södra Skogslänen) och att lägga större del av projekten inom ramen för socialfondsåtgärderna.⁶³

⁶¹ Dessa mäts genom de tidigare indikatorer som rapporten tidigare refererat till: 1. finansiell förvaltning som skall visa andelen medel som utbetalats till slutgiltig stödmottagare. Målet är att 80 % av medlen skall vara utbetalade i juni 2003. 2. Förvaltning: som syftar till att visa den administrativa kvaliteten genom att projekt är inrapporterade i STINS. Målet är att samtliga beslut t.o.m. år 2002 skall vara inrapporterade i dessa system juni 2003. I denna kategori inräknas också att halvtidsutvärderingarna är genomförda. 3. Resultatet av verksamheten mäts med kärnindikatorerna antal nya företag, antal nya arbetstillfällen och antal individer i kompetensutveckling.

⁶² Nutek (2004b).

⁶³ Nutek (2004a).

Mervärde för gemenskapen

I ett intressant avsnitt identifieras olika former av mervärden som de tänkta programmen kan tänkas leda till. Slutsatserna är desamma i samtliga rapporter och uttrycks på följande sätt: ”Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att programmet skapar ett genuint mervärde på flera sätt. Med genuint mervärde förstår vi här sådana värden, både materiella och immateriella, som inte hade skapats utan strukturfondernas medverkan.”⁶⁴ Trots att den allmänna uppfattningen är likadan exemplifieras fördelaktigt särskilda projekt som lett till detta mervärde. Mest tydligt gör man det i utvärderingarna av Mål 2 Västra och Mål 2 Norra och de båda ger också de bästa bidraget till läsaren. Det hela överensstämmer med uppdragets riktlinjer om att återkoppla till regionens problembild. Detta sker inte på samma sätt i Mål 1 där formuleringarna är mer av allmän karaktär och dessutom finner man exakt samma textmassa. Bättre hade varit att summariskt poängterat lyckade satsningar som resulterat i avsevärda mervärden.

Bedömning av fördjupningsdiskussion

Utvärderingarna ska även bedöma hur de två Mål 1-programmen: ”Har... bidragit till en attraktivare livsmiljö och en gynnsammare näringslivsutveckling.”⁶⁵ Upphandlande myndighet formulerar hur denna fråga ska angripas utifrån sex ansatser och i utvärderingen behandlas fördjupningsdiskussionen under en egen rubrik. ITPS bedömer att man lämnar ett lämpligt utrymme och kraft för kunna belysa frågans inneboende problematik och hur Mål 1-programmet syftat till att stimulera till en bättre livsmiljö och näringslivsutveckling. Uppenbarligen identifierar utvärderingarna att förutsättningarna är likartade i de båda Mål 1-programmen då textavsnittet i stor del av avsnittet är detsamma och de avslutande rekommendationerna är exakt likartade. Även om regionerna har liknande förutsättningar kan man rimligtvis bättre lyfta upp de särskilda särdrag som präglar respektive programområde.

För samtliga Mål 2 åligger det utvärderingarna att besvara denna övergripande frågeställning: ”Har mål 2 bidragit till att kopplingen mellan högskolor och näringsliv och/eller till att tillgängligheten till högre utbildning förbättrats”⁶⁶ Precis som för Mål 1 ska frågan besvaras utifrån flera underliggande frågeställningar.

⁶⁴ Nutek (2004e), 217.

⁶⁵ Nutek (2002a), 12.

⁶⁶ Nutek (2002b), 13.

Delar av texten är gemensam i de fyra rapporterna samtidigt som man exemplifierar med lyckosamma samverkansprojekt från de olika Mål 2 programmen. Bedömningen är att man belyst och besvarat de intressanta frågorna och sammantaget ger utvärderingarna värdefull information kring viktiga frågor.

5.1.5 Bedömning av rekommendationer

En av de mest betydande delarna i halvtidsutvärderingarna är dess slutliga rekommendationer. Två av dessa är desamma för samtliga program. Den första av dem syftar på att de projekt som kan tänkas ge de bästa långsiktiga effekterna bör prioriteras när de tillgängliga medlen längre fram blir begränsade. Det andra förslaget rör de horisontella målen som bättre ska integreras i projektens verksamhet. Rekommendationerna i sig kan säkerligen vara korrekta men det förefaller vara märkligt att man identifierat exakt samma brister i alla Mål 1- och Mål 2-programmen som de mest nödvändiga, trots skillnader och varierande förutsättningar.

Förutom dessa två rekommendationer föreslår även utvärderingarna ett ytterligare antal som rör olika aspekter av programmet. Det kan exempelvis röra att förbättra tydligheten i indikatorsystemet och bättre kontrollera inrapporterade värden samt att förvaltningsmyndigheterna ägnar mer tid åt systematisk uppföljning av projekten. Att även dessa rekommendationer i huvudsak är desamma bland samtliga program tydliggör att man i alltför låg utsträckning anpassat sina förslag. Rekommendationer som avser hela systemet hade med fördel kunnat blandas med programspecifika. Istället förefaller det som att man, när det kommer till slutsatser och förslag, behandlat hela programmen som en enhet. På så vis har inte utvärderingarna lyckas låta de särdrag från respektive program utgöra grunden för specifikt riktade rekommendationer.

ITPS uppfattning är att samtliga halvtidsutvärderingar identifierat problem och kritik som är relaterade till respektive program. Dessa diskuteras i rapporterna men relateras eller tas inte upp i de slutgiltiga rekommendationerna. Mot bakgrund av denna svaghet uppfattas rekommendationerna i stora delar som generaliseringar med endast övergripande synpunkter. För regionerna riskerar de allmänna rekommendationerna att bli så pass generella att någon större justering av program eller projekt upplevs som irrelevant.

Avslutande kommentarer

Mest utförliga är utvärderingarna av de två Mål 1-programmen. Då dessa har handhavt de största medlen blir detta ett tecken på att man beaktat proportionalitetsprincipen. Mål 1-utvärderingarna ger också de mest handfasta rekommendationerna till programansvariga, även om dessa inte alltid framgår på ett

tydligt sätt. Som helhet ger dokumenten både introducerande och detaljerad kunskap om programmens resultat och innehåll för den aktuella perioden. Positivt är den grundliga genomgången av många av de mest centrala aspekterna hos programmen.

Till utvärderingarnas svagheter hör alltså deras ibland alltför övergripande inriktning, något som uppmärksammas genom att studera rapporternas brist på variation sinsemellan. Därutöver kan man kritisera att kopplingen till ex-ante utvärderingarna och bedömningen av målen inte genomförts på ett tillfredsställande sätt. Avgörande är också att rekommendationerna för programmen i huvudsak är desamma, något som försvårar förbättringen av programmen.

5.2 Uppdatering av halvtidsutvärderingar

Nästa del av policycykeln för strukturfonderna är uppdatering av genomförda halvtidsutvärderingarna. Kommissionen tydliggör att det huvudsakliga syftet med uppdateringarna är att tillvarata erfarenheterna, resultaten och arbetssätten genom aktuell information inför den programperiod som pågår från 2007–2013. Man framhåller även att uppdateringen är ett viktigt underlag för de ex-post utvärderingar som är den sista delen i utvärderingsprocessen.

Enligt riktlinjerna från kommissionen ska uppdateringarna redogöra för de senaste resultaten och hur programmålen uppnåtts. De av halvtidsutvärderingarna berörda områdena, det vill säga analys av tidigare utvärderingsresultat, integrering av ex-ante av SPD, programmets fortsatta relevans, kvantifiering av måluppfyllelse, analys av programmets effektivitet och genomförande samt socioekonomiska betydelse, ska endast översiktligt redogöras för. I handledningen betonas att uppdateringen ska utgå från den utveckling som varit hittills och analysera den mest aktuella datan. Man betonar även vikten av ett framtidsperspektiv. I huvudsak gäller följande punkter för uppdateringen:

- en redogörelse för implementeringen av halvtidsutvärderingens rekommendationer
- en analys av hittills uppnådda utfall och resultat i förhållande till programmålen och finansiella resurser
- en analys av andra uppnådda effekter som är relaterade till kärnindikatorerna (brutto/netto jobbskapande, förbättrad miljö, ökat trafikflöde)
- slutsatser om effekter och effektivitet samt programmets betydelse och rekommendationer för framtiden. (utgångspunkt är halvtidsutvärderingen).⁶⁷

⁶⁷ EU-kommissionen, Working Paper No 9 – The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Intervention.

Kommissionen har lagt ansvaret för uppdateringarna på nationell nivå och för svensk del är det därmed Nutek som haft det övergripande ansvaret. Tidsmässigt skulle varje region presentera en uppdatering senast 31 december 2005. Dessutom skulle även upphandlad konsult, IM-gruppen, redovisa egna uppdateringar för de sex programmen. Syftet med dessa var detsamma då de ska innehålla en analys av uppnådda resultat och effekter samt bistå med slutsatser och rekommendationer inför framtiden.

5.2.1 Förvaltningsmyndigheternas reflektioner kring rekommendationer⁶⁸

Intressant för den här rapporten är att studera hur förvaltningsmyndigheterna har ställt sig till rekommendationerna från halvtidsutvärderingarna. Syftet till detta är tvåfalt. Det ger möjlighet till att studera hur återkopplingen sett ut i policycykeln. Dessutom blir det en ytterligare metod för att bedöma kvalitén i halvtidsutvärderingarna genom att låta programansvariga ge sin syn på rekommendationernas värde och träffsäkerhet.

Med tanke på att huvudrekommendationerna går igen för alla Mål 1- och Mål 2-program kan reaktionen på kritiken behandlas simultant.

Rekommendation gällande prioriteringar av projekt

Den första av halvtidsutvärderingarnas huvudrekommendationer uttrycktes på följande sätt:

Strukturfondsdelegationen prövar att bestämma förhållandet mellan kort-siktiga resultat och långsiktiga effekter genom att tillämpa den indelning som IM-gruppen använt i grundläggande infrastruktur, allmänna satsningar och strategiska och då prioritera strategiska satsningar.

Bakom resonemanget ligger uppfattningen om att det under den återstående programperioden är viktigare hur man gör något än vad man gör. På så sätt menar IM-gruppen att man bör göra satsningar som kan ge bäst resultat på lång sikt och utveckla dynamiska effekter. Detta går hand i hand med termen dynamiska projekt, vilken återkommer på flera ställen i halvtidsutvärderingarna. Med författarnas egna ord innebär detta satsningar på "...(projekt som) utvecklar en dynamik i betydelsen återverkningar utöver vad projektet direkt syftar till..."⁶⁹

⁶⁸ Bygger på uppdateringar av halvtidsutvärderingar. Se: Förvaltningsmyndigheten för Mål 1 Norra Norrland (2005); Förvaltningsmyndigheten för Mål 1 Södra Skogslänen (2005); Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Södra (2005); Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Öarna (2005); Förvaltningsmyndigheten för Mål Västra (2005); Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Norra (2005).

⁶⁹ Nutek (2004a), 181.

Bland förvaltningsmyndigheternas uppdateringar av halvtidsutvärderingarna varierar reaktionerna inför rekommendationen. Mål 1 Norra Norrland menar att man tänkt i banor av strategiska satsningar men påpekar också att man inte alltid gjort detta fullt ut, då programmet även finansierat mer allmänna satsningar. För Mål 1 Södra Skogslänen är åsikten att möjligtvis har för mycket medel gått till allmänna rådgivningsprojekt där de direkta effekterna dessutom är svåra att påvisa. Bland de båda Mål 1-programmen verkar rekommendationerna uppfattas som värdefulla och välkomna.

Hos Mål 2 programmen är tongången delvis en annan. Mål 2 Norra menar att begreppet dynamiska projekt, som framhållits av IM-gruppen, är svårt att definiera och således oklart. Därför har man inte heller valt att klassificera projekten enligt rekommendationerna. Samtidigt framgår att i och med en alltmer intecknad budget har diskussion kring särskilt strategiska satsningar fått ökad betydelse vid projektval. Både Mål 2 Öarna och Mål 2 Södra menar å sin sida att man i och med tillämpandet av programmens kriterier för projekturval redan initialt prioriterat strategiska satsningar. Den klassificering av projekt som föreslogs av IM-gruppen överensstämmer inte med programmens skrivningar och har därför inte använts. Samtidigt exemplifierar man att uppdateringarna beaktat delar av rekommendationerna genom att reservera medel för kommande IT-infrastrukturprojekt. För Mål 2 Västra genomfördes, på grund av medelsbrista, en prioritering som senare skulle visa sig stämma relativt bra överens med halvtidsutvärderingarnas rekommendationer.

Rekommendationerna gällande horisontella mål

Den andra av halvtidsutvärderingarnas huvudrekommendation rörde de horisontella målen, miljö, jämställdhet och i vissa av Mål 2-programmens fall även integration. Rekommendationerna är uttryckta i följande ordalag:

Miljö – att former för dialog mellan experter på länsstyrelsen och företrädare för projekt och beredningssekretariat utvecklas för att åskådliggöra, belysa och betona såväl miljömålets möjligheter som förutsättningar och att utveckla handläggningen så att frågor om hållbar utveckling och miljö kommer in tidigare i processen och har en möjlighet att beaktas vid beslut om stöd.

Jämställdhet – att befintlig expertis och utarbetade metoder och modeller används effektivt och i ett tidigt skede i beslutsprocessen, att man rutinemässigt genomför genuskonsekvensanalyser och att jämställdhetsbeskrivningar i större projekt följs upp och utvärderas samt att man söker tillämpa den dubbla strategin med både vertikalt och horisontellt jämställdhetsarbete.

***Integration** – I ett första skede bör utbildning riktad till huvud- och beredningssekreterare genomföras, därefter bör det ställas tydligare krav på projekten när det gäller beskrivning av arbetsmetoder och kvantifiering av mål. Det är dock viktigt att behålla ett lärande och inte tvingande perspektiv för att skapa en förankring av nya sätt att tänka kring integrationsfrågan som det uppenbart finns behov av i regionen.*

Bakgrunden till resonemanget är uppfattningen om att de horisontella målen inte blivit tillräckligt integrerade i projekten. Vid läsandet av uppdateringarna blir det tydligt att samtliga Mål 1- och Mål 2-program har instämt i kritiken och därefter vidtagit åtgärder för att förbättra situationen.

I och med att halvtidsutvärderingarna riktade denna kritik mot samtliga program sammankallade Nutek en arbetsgrupp med representanter från flera strukturfondsprogram, myndigheter och Regeringskansliet. I spåret av detta har utbildningar hållits med handläggare inom bland annat Mål 1 och Mål 2. Dessutom hölls en nationell konferens med temat om hur de horisontella målen kan ses som resurser för regional utveckling.

Mål 1 Norra Norrland finner två orsaker till varför man haft problem att integrerar målen. Både en kunskaps- och tidsbrist rådde vilket resulterade i att budget och kärnaktiviteter prioriterades före de horisontella målen.

Förutom de samordnade insatserna har även programmen gjort egna förändringar för att bättre integrera de horisontella målen. Mål 2 Södra exemplifierar detta i sin uppdatering och pekar på att man börjat kräva att projekt som beviljas medel innehåller klara målsättningar för de horisontella indikatorer och tydligt specificerar tillvägagångssätt för att uppnå dessa. Dessutom menar man att endast i undantagsfall ska man tillåta att projekt klassificeras som neutrala i förhållande till miljön, jämställdheten eller integrationen. Mål 2 Västra började ställa liknande krav där projekten måste arbeta aktivt med minst ett av de horisontella målen för att ha möjlighet att få medel.

5.3 Summering och slutsatser

Det har tydliggjorts att processen kring halvtidsutvärderingarna är en viktig del av policycykeln. Generellt speglar situationen en logisk arbetsgång där halvtidsutvärderingarna beskriver programmen och kommer med rekommendationer för förbättringar. Dessa bemöts sedan och hanteras i och med uppdateringarna. I det här fallet understryks att programmen haft nytta av halvtidsutvärderingarnas objektiva bedömning.

En ex-ante utvärdering får stor betydelse när det kommer till att bistå i arbetet med formulering av ett programs teori. För strukturfondsprogrammen har detta primärt uttryckts genom SPD. Även en halvtidsutvärdering kan emellertid få en ökad förståelse för programmet och dess eventuella imperfektioner genom att ha ett programteoretiskt synsätt. Att detta önskas är även något som betonas i upphandlingsunderlaget.

Gör man en programteoretisk koppling blir det tydligt att man i halvtidsutvärderingarna diskuterat båda aspekterna i Chens klassificering, det vill säga "change model" och "action model". På så sätt inkluderas en måluppfyllelseutvärdering i halvtidsutvärderingen, vilket återspeglar processen från insats till resultat. Därutöver behandlar utvärderarna även vad Chen benämner som "action model", vilket bland annat innefattar programmet kompetens, partners och verksamma miljö.

Utvärderarna förhåller sig inte direkt till begreppet programteori, men många av frågeställningarna som associeras till begreppet går igen. Ett tydligt och i stort sett genomgående exempel på detta är den kritik man riktar mot integreringen av de horisontella målen i programmen. Ett av programmens svar på detta är att förbättra kompetensen hos berörda handläggare, dvs. förändringar i "action model".

Som Statskontoret framhöll i sin metautvärdering från 1999 har den tydliga kravprofilen för utvärderingen styrt arbetet på en relativt detaljerad nivå. Samtidigt får man inte glömma att detta i högre grad möjliggör jämförelser. Som påpekats tidigare hade halvtidsutvärderingarna kunnat förbättras genom relativt enkla medel men de ger ändå ett gott underlag för parter involverade i programmen eller på annat sätt berörda. Ett exempel på detta är hur man beaktat rekommendationerna kring den svaga integreringen av de horisontella målen. Utvärderarna har uppenbarligen här identifierat en påtaglig svaghet.

Att ersätta halvtidsutvärderingar med en mer kontinuerlig följeforskning kan ge många nya möjligheter. Framförallt två aspekter bedöms särskilt värdefulla. Först och främst är det viktigt att program och projekt bedöms kontinuerligt och inte endast vid mer begränsade intervall eller tidpunkter. Dessutom ger systemet rimligtvis större nytta för enskilda projekt i och med följeforskningens syfte i att bistå med styrning mot uppsatta mål. Detta får emellertid inte resultera i att övergripande analyser för programmen uteblir.

6 Sekundäranalys av strukturfondernas måluppfyllelse

Denna del består av en kvantitativ analys av projekten som är finansierade av strukturfonderna i Sverige under programperioden 2000–2006. Analysen är avgränsat till att gälla Mål 1 och Mål 2 eftersom dessa är regionalt inriktade och syftar till att, med olika medel, stimulera regional utveckling.⁷⁰ Resultaten av analyserna ska ses som exempel på vilken ytterligare information en sekundärdataanalys kan ge, givet den tillgängliga data som finns.

Syftet med detta avsnitt är dels en beskrivning av hur väl projekten lyckats med sina mål att skapa nya företag, nya arbetstillfällen och bevara arbetstillfällen i de regioner som inkluderas av Mål 1 och Mål 2, dels att försöka beskriva och förklara den variation som finns i måluppfyllelse. När det gäller måluppfyllelse undersöks tre utfallsvariabler: nya företag, nya arbetstillfällen och bevarade arbetstillfällen och hur många av dessa ett projekt har åstadkommit för en miljon satsade projektmedel. I projektmedel ingår strukturfonder och medfinansiering i form av annan offentlig finansiering och privat finansiering.

6.1 Deskription av strukturfondsprojektens utfall

Totalt ingår 8 982 projekt och i framställningen nedan ingår alla dessa projekt.⁷¹ För den vidare analysen i avsnitt i 6.2–6.4 har dock flera projekt tagits bort. Vi har i analyserna av respektive mål exkluderat alla projekt som uttryckligen inte inriktar sig på respektive mål. Det skulle i dessa analyser bli felaktigt att inkludera projekt som inte syftar till att åstadkomma något med avseende på respektive mål. Inledningsvis beskrivs dock alla de 8 982 projekten som en helhet. I denna totala framställning måste man vara medveten om att många av projekten inte alls syftar till att till exempel främja start av företag. Dessa projekt drar ner värdena på de tre måluppfyllelsevariabler som undersöks.

⁷⁰ Dessa projekt är administrerade av åtta regionala strukturfondsdelegationer samt Sametinget och Jordbruksverket. Jordbruksverket är utbetalande myndighet för Mål 1 Södra Skogslänen och Mål 1 Norra Norrland, för såväl EU-delen som för den svenska delen när det gäller de direkt jordbruksanknutna åtgärderna. Dessa är investeringsstöd till jordbruksföretag (inkl trädgård och samiska företag), stöd till unga brukare, kompetensutveckling för jordbruk och skogsbruk samt förädlingsstöd inom livsmedel. Jordbruksverket har alltså anslag både för EU-delen och den svenska delen för dessa åtgärder. (Personlig kommunikation med Roland Sten på Jordbruksverket)

⁷¹ Genomgående för kapitlet avses ett datauttag ur STINS den 12 maj 2008.

Tre utfallsvariabler har skapats: nya företag per miljoner kronor, nya arbeten per miljoner kronor samt bevarade arbeten per miljoner kronor. Dessa tre variabler presenteras i Tabell 6-1 nedan. Dessa variabler beskrivs nedan totalt och uppdelat på olika administrativa och geografiska enheter. Syftet med detta är att få en överblick över projektens utfall och att få en inblick i hur dessa utfall varierar.

Tabell 6-1 Deskriptiv statistik och variabelbortfall för alla 8982 projekten

	Medel	Standard avvikelse	Minimum	Maximum	Summan	N	N bortfall
Strukturfonder SUM	1 333 454	3 059 218	0	94 557 189	11 974 420 635	8980	2
Total budget	4 436 259	13 492 194	0	343 000 000	39 837 607 826	8980	2
Nya företag	12,49	44,64	0	851	25 683	2056	6926
Nya arbeten	21,29	66,29	-1,9	1 277	81 342	3820	5162
Bevarade arbeten	12,09	40,25	-15	759	30 142	2492	6490
Nya arbeten per miljon	4,57	18,71	-0,71	757		3820	5162
Nya företag per miljon	3,33	8,38	0	123		2056	6926
Bevarade arbeten per miljon	5,2	14,48	-8,47	263		2492	6490

Källa: Stins

Tabellen ovan visar medelvärde, standardavvikelse, minimum, maximum, summa, antal fall och internt bortfall för de tre utfallsvariablerna samt de variabler som använts för att beräkna de utfallsvariablerna. Projekten har i genomsnitt haft en total budget på nästan 4,5 miljoner varav cirka 1,3 miljoner kommer från strukturfonderna. Medelvärdena för alla tre utfallsvariablerna ligger mellan 3,33 och 5,2. Det är variationen kring dessa medelvärden som studeras närmare i avsnitt 6.2–6.4. Att dessa tre variabler varierar kraftigt antyds av standardavvikelserna Tabell 6-1 ovan. Särskilt mycket varierar de två variabler som har med arbetstillfällen att göra. Förklaringarna till detta kan ligga både i projektets utformning, inriktning, storlek etcetera såväl som i den miljö där projektet genomförts. Interaktionseffekter mellan projektvariabler och miljövariabler skulle potentiellt sett också kunna vara mycket policyrelevanta. Det skulle till exempel vara möjligt att uttala sig om att vissa typer av projekt fungerar bättre i vissa typer av miljöer.

Variablerna på projektnivå begränsas av vad som finns tillgängligt i Nuteks Stins-databas. När det gäller variabler på kommunnivå (eller länsnivå) kan variabler matchas på från andra källor. Det finns i Stins ingen möjlighet att

identifiera de företag (med till exempel organisationsnummer) eller individer (med till exempel personnummer) som antas ha startats respektive fått arbete som en effekt av projekten. Således går det inte att hämta information om dessa individer eller företag från andra källor.

Till att börja med undersöks nedan hur projekten och dess resultat varierar över olika enheter; Län, handläggande enhet och FA-regionfamilj. I det andra steget ska förklaringen till variationen i utfallsvariablerna försöka identifieras. Analyserna av variationen i måluppfyllelse är uppdelade på de tre olika målsättningarna; nya företag, nya arbeten och bevarade arbeten per miljon kronor i projektmedel.

Nedanstående tre tabeller kan ses som ett första försök att få klarhet i hur variationen ser ut med avseende på län, handläggande enhet och FA-regionfamilj. Således är det de tre högra kolumnerna som är intressantast i tabellerna nedan.

Tabell 6-2 Tabell 6 2 Projekten fördelade på län

	N	Total budget		Nya arbeten totalt	Nya företag totalt	Bevarade arbeten totalt	Nya arbeten per miljon	Nya företag per miljon	Bevarade arbeten per miljon
		Andel	Summa	Summa	Summa	Summa	Medel	Medel	Medel
Blekinges län	188	1,85	736221405	1829	601	1125	4,25	3,48	5,84
Dalarnas län	491	8,17	3254833449	10681	3278	4723	5,91	3,13	5,74
Gotlands län	207	2,14	852644063	852	299	203	2,11	1,81	2,53
Gävleborgs län	622	9,21	3668068658	11634	4518	2836	6,45	4,45	5,35
Hallands län	1	0	848160	.	.	2	.	.	1,77
Jämtlands län	1101	7,37	2937918253	5926	2104	1219	3,53	5,95	5,01
Jönköpings län	405	2,38	946425084	2113	409	1859	4,43	2,66	6,01
Kalmar län	504	3,01	1197884422	2973	1300	1292	5,72	4,96	6,77
Kronobergs län	140	1,17	464600531	675	210	387	2,73	2,16	3,88
Norrbottns län	1377	12,89	5136864087	7297	2267	3315	4,64	3,24	10,31
Skåne län	6	0,05	17937836	16	2	4	1,03	0,28	0,27
Stockholms län	124	1,94	773464846	440	94	329	2,97	2,85	3,74
Södermanlands län	80	0,31	121675896	40	11	14	1,5	0,6	4,54
Uppsala län	4	0,01	4362886	1	5	1	0,34	0,96	0,19
Värmlands län	215	5,17	2060840347	4199	1001	1723	3,49	2,64	3,29
Västerbottns län	1250	13,91	5542310842	6992	1675	989	7,08	2,42	2,13
Västernorrlands län	1004	12,33	4911642918	6747	3135	2730	2,41	1,91	4,63
Västmanlands län	174	2,72	1081872140	3311	1126	1347	5,35	4,18	5,65
Västra Götalands län	817	10,94	4358817537	12784	3090	4282	4,46	2,22	5,34
Örebro län	128	3,2	1276397921	2005	349	1127	5,88	3,12	4,41
Östergötlands län	144	1,23	491976545	829	211	638	3,29	1,9	5,01

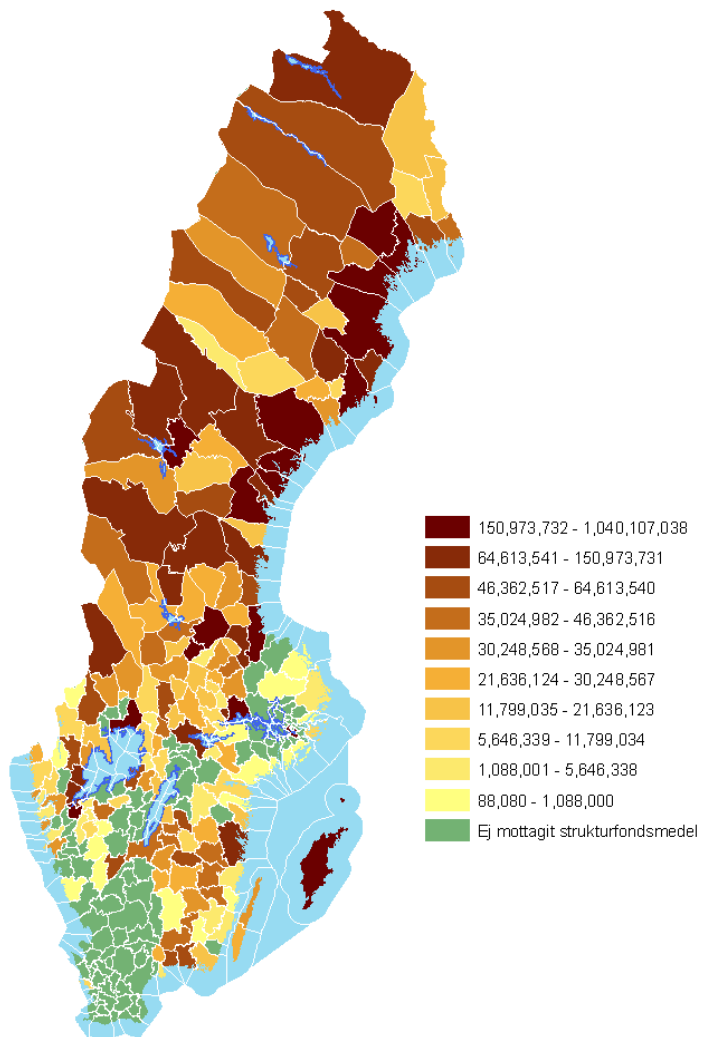
Källa: Stins

När det gäller uppdelningen på län, se Tabell 6-2, är det tydligt att alla tre utfallsvariabler varierar kraftigt över de olika länen. Även mellan de län med vardera över 1000 projekt (Jämtland, Norrbotten, Västerbotten och

Västernorrland) är variationen stor. 7,08 nya arbeten för varje miljon satsade projektmedel skapades i Västerbotten. I Västernorrland är motsvarande siffra 2,41. En skillnad i utfall som inte kan sägas vara annat än dramatisk. Motsvarande stora skillnader finns även i de andra utfallsvariablerna. Denna analys fördjupas i avsnitt 6.2 -6.4.

För en geografiskt finare uppdelning av strukturfondernas geografiska spridning se Karta 6-1 nedan. Kartan visar hur mycket de svenska kommunerna tagit emot i form strukturfonder (Mål 1 och Mål 2) under programperioden 2000–2006. Kommunerna som är markerade i grönt har inte tagit emot några strukturfondsmedel från Mål 1 eller Mål 2. De mottagande kommunerna är uppdelade i decentiler, där de mörkast färgade har tagit emot mest och de ljusast färgade har tagit emot minst. De stora mottagarna av dessa strukturfonder är Norrlands kustkommuner. Stora enskilda mottagare finns också i Norrlands inland och i Mellansverige.

Karta 6-1 Kommunernas mottagande av strukturfonder i absoluta tal, Mål 1 och Mål 2, under programperiod 2000–2006, uppdelat i decentiler

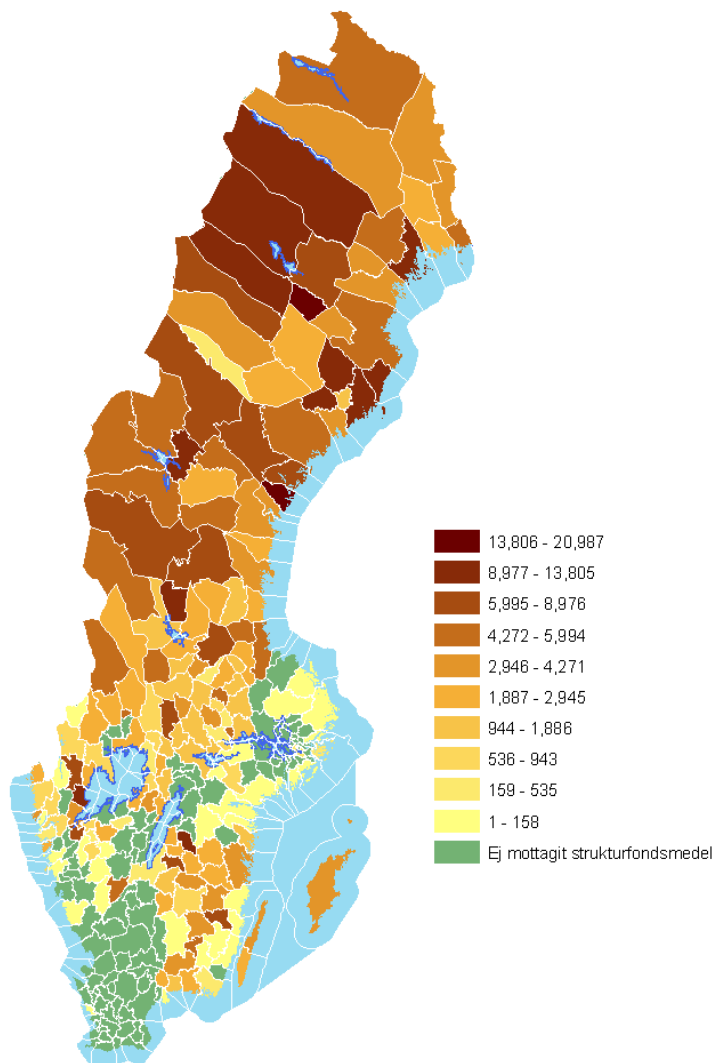


Källa: Stins

Datat som ligger bakom kartan ovan är dock behäftade med vissa svagheter. Av de totalt 8 982 projekten är 2 842 spridda över mer än en kommun. Dessa projekts strukturfondsmedel är dock redovisade i den kommun där projektet har sitt säte (projektägarens adress), även om pengarna spenderas i flera kommuner. Effekten av detta blir att centralorterna i de olika regionerna ser ut att ta emot mer pengar än vad som faktiskt är fallet. Exempel på sådana kommuner är Karlstad och Östersund. Flera projekt med regional spridning har sina säten i dessa kommuner och dessa får således mycket högre siffror än kranskommunerna. Det finns också en betydande spridning när det gäller typer av projekt. Åtskilliga små projekt går direkt till företagare, som exempelvis många av de projekt som handläggs av Jordbruksverket. Andra projekt är större och där går finansieringen vanligen till en speciell projektorganisation. Det är bland dessa stora projekt som det med utgångspunkt från tillgänglig data är svårt att reda ut i vilken kommun strukturfondsmedlen faktiskt spenderats. Dessa svagheter med datan gör att siffrorna inte kan tas för exakta utan mer ska ses som en grov översikt över det geografiska mönstret

Siffrorna som presenterats ovan är inte relaterade till kommunens befolkning. Därmed finns en risk att strukturfondernas betydelse i små kommuner underskattas. Då strukturfondernas omfattning ställs i relation till kommunens invånare så minskas risken för denna underskattning och en delvis annan bild träder fram. Karta 6-2 visar tilldelade strukturfondsmedel i relation till respektive kommuns invånare. Därmed ges en bild som torde vara mer rättvisande för hur betydelsefulla strukturfonderna är för en specifik kommun. Som synes i Karta 6-2 så förskjuts bilden något, det är främst kommuner i Norrlands inland som fått mycket stöd per invånare.

Karta 6-2 Kommunernas mottagande av strukturfonder per invånare, Mål 1 och Mål 2, under programperiod 2000–2006, uppdelat i decentiler



Källa: Stins

Nedan presenteras variationen mellan de åtta olika handläggande enheterna. Denna variation kan vara intressant med tanke på att de handläggande enheterna möjligen har olika rutiner för handläggning och olika rimlighetsbedömning av det data som projektägarna rapporterar in. Uppdelat på handläggande enhet så återfinns ungefär samma spridning i de tre beroende variablerna. Påfallande är att vissa enheter, till exempel Mål 2 Öarna, uppvisar genomgående låga siffror, se Tabell 6-3.

Tabell 6-3 Projekten fördelade på handläggande enhet

	N	Total budget		Nya arbeten totalt	Nya företag totalt	Bevarade arbeten totalt	Nya arbeten per miljon	Nya företag per miljon	Bevarade arbeten per miljon
		Andel	Summa	Summa	Summa	Summa	Medel	Medel	Medel
JORDBRUKSVÄRKET	3578	10,23	4073759767	1488	308	1207	3,47	7,62	6,01
MÅL 1 NN INLAND, STRUKTURFONDSDELEGATION	710	10,01	3987587743	7427	1696	1753	7,82	3,55	6,53
MÅL 1 NN KUST, STRUKTURFONDSDELEGATIONEN	863	13,28	5289432343	6748	2201	2347	4,92	2,47	5,98
MÅL 1 SAMETINGET	99	0,45	179944092	88	53	248	1,07	1,33	5,32
MÅL 1 SS INLAND, STRUKTURFONDSDELEGATION	881	13,05	5200361107	11561	3839	2205	2,95	2,01	4,94
MÅL 1 SS KUST, STRUKTURFONDSDELEGATIONEN	443	9,57	3810522062	5079	2442	2039	1,92	1,69	2,09
MÅL 2 NORRA, STRUKTURFONDSDELEGATIONEN	708	16,27	6479748835	21746	7842	7429	7,44	4,2	4,76
MÅL 2 SÖDRA, STRUKTURFONDSDELEGATIONEN	783	7,84	3121601963	8093	2600	5200	4,81	3,18	5,71
MÅL 2 VÄSTRA, STRUKTURFONDSDELEGATIONEN	561	16,37	6522335774	17918	4352	7161	5,25	2,67	5,44
MÅL 2 ÖARNA, STRUKTURFONDSDELEGATIONEN	354	2,94	1172314140	1195	351	555	2,15	1,35	2,91

Källa: STINS

Den stora spridningen i utfallsvariabler i ovanstående tabell kan bero på flera saker. För det första så kan det så klart vara så att det finns faktiska skillnader i utfall. Men det kan också bero på att den interna kontroll och rimlighetsbedömning av indikatorerna som görs i handläggningsprocessen varierar mellan de handläggande enheterna.⁷²

Det är också plausibelt att olika typer av regioner, med olika strukturella förutsättningar, har olika förmåga att kunna absorbera projektpengarna och göra något positivt av dem, det vill säga har olika kapacitet att transformera projekt-

⁷² Personlig kommunikation med Lena Engwall-Skeri på Nutek.

pengarna till nyttigheter i form av arbetstillfällen och nya företag. För att studera detta har projekten delats upp i grupper beroende på vilket typ av FA-regionfamilj de tillhör (här bör man notera att varje projekt har ett "säte" och att delar av projektets verksamhet kan ligga utanför denna kommun och där med också i en annan FA-regionfamilj). Rent generellt verkar variationen i denna uppdelning något mindre, se Tabell 6-4. Projekt i FA-regionfamiljen i gruppen övriga regionala centra har dock redovisat relativt höga siffror i jämförelse med projekt i andra FA-regionfamiljer.

Tabell 6-4 Projekten fördelade på typ av FA-regionfamilj

	N	Total budget		Nya arbeten totalt	Nya företag totalt	Bevarade arbeten totalt	Nya arbeten per miljon	Nya företag per miljon	Bevarade arbeten per miljon
		Andel	Summa	Summa	Summa	Summa	Medel	Medel	Medel
Lokala centra - tjänsteproducerande	436	4,35	1732109994	3496	1418	1246	4,1	2,78	3,2
Lokala centra - varuproducerande	395	3,59	1428437407	3145	1320	1420	4,78	3,43	5,19
Regionala centra med universitet	3877	45,25	18026949216	28295	7958	9022	4,45	3,21	5,12
Småregioner - varuproducerande	342	2,69	1070047973	2071	884	1281	4,41	3,14	4,06
Småregioner - tjänsteproducerande	1501	9,52	3791332713	5958	2416	2674	3,11	2,93	4,62
Storstadsregioner	627	5,66	2256566960	3144	871	1558	3,91	2,95	4,14
Övriga regionala centra	1804	28,95	11532163563	35233	10817	12942	5,68	3,79	6,3

Källa: Stins

Den variation som presenterats i tabellerna ovan är behäftad med en del osäkerhet. Medelvärdena kan påverkas mycket av extrema värden. Maxvärdet för nya arbetstillfällen för Västerbotten indikerar (Tabell 6-2) till exempel att en projektägare rapporterat att projektet skapat 757 nya arbeten för en miljon satsade projektmedel. Oavsett om detta värde är "verkligt" eller inte, så påverkar det i hög grad medelvärdet för den grupp där det ingår. Att bedöma om de extrema värdena är "verkliga" eller överdrivna av projektägarna är svårt i avsaknad av en detaljerad uppföljning av varje projekt, något som ligger utanför denna undersöknings ramar. Mycket talar dock för att många av projektägarnas uppgifter om projektens måluppfyllelse är överdrivna. Till exempel menar de att projekten tillsammans skapat 81 342 nya arbetstillfällen och 25 683 nya företag. Dessa siffror är mycket svåra att bedöma. Även för en projektägare är det naturligtvis svårt att bedöma vilka nya företag som är en effekt av projektet i fråga. Ett företag föds i en komplex process där många variabler spelar in. Det kontrafaktiska scenariet är helt enkelt mycket svårt att

föreställa sig. Vidare kan antas att projektägarna har ett intresse av att projektet ska framstå som lyckat.

Projekten i framställningen ovan inte sorterade med avseende på vilka syften projekten har. Det är rimligtvis troligt att projekt som uttryckligen syftar till att starta företag lyckas med detta i högre utsträckning än projekt som inte alls, eller åtminstone inte uttryckligen, syftar till att starta företag. Om vissa typer av projekt är överrepresenterade i vissa regioner kommer detta att försvåra jämförelser mellan de olika regionerna. Med anledning av detta baseras den fortsatta analysen på projekts som uttryckligen syftar till att uppnå det specifika målet. I den fortsatta analysen antas också att projektägarnas överdrifter är måttliga, och inte varierar mellan olika typer av projekt, regioner och handläggande enheter. Materialet analysen bygger på är för stort för att göra bedömningar angående enskilda projekts värden och huruvida dessa är rimliga eller inte. Det finns också andra svagheter i datan värda att uppmärksamma, och som i viss utsträckning begränsar möjligheterna till analys. En del av projekten spänner till exempel över flera kommuner och län, vilket bland annat medför svårigheter att tillskriva dessa projekt "kontextvariabler". Av de totalt 8 982 projekten är 2 842 spridda över mer än en kommun. I den vidare analysen har projekt tilldelats kontextvariabelvärden baserat på den kommun där projektet har sitt säte.

Den fortsatta analysen i avsnitt 6.2–6.4 syftar till att försöka förklara variationen i utfall med projekt och kontextvariabler och eventuellt identifiera policyrelevanta interaktionseffekter mellan projekt- och kontextvariabler.

6.2 Analys av nya företag

För att analysera hur väl de olika projekten lyckats med målet att främja startandet av nya företag studeras i nedanstående analys endast de företag som har i uttalat syfte att främja företagsstarter. Av de totalt 8 982 projekten har 1 526 projekt som ambition att minst ett företag ska startas som en effekt av projektet. Denna ambition att starta minst ett företag identifieras genom att projektägaren i Stins angett att projektet förväntas leda till starten av minst ett företag. De projekt där projektägaren angett "0" eller där information saknas är exkluderade. Sannolikt finns det bland projekten som saknar uppgift en del projekt som också haft ambitionen att främja startandet av företag. (Detta kan ses genom att projekt som inte haft som ambition att främja företagsstarter trots detta i slutredovisningen uppgett att projektet lett till att företag startats. För att få denna information hade det varit nödvändigt att kontakta de enskilda projektägarna.) Samma procedur har genomförts i analysen av nya arbetstillfällen och i analysen av bevarade arbetstillfällen. Vilket gör att de tre olika analyserna bygger på tre, överlappande, men ändå olika populationer.

Enligt projektägarna har projekten totalt skapat 24 352 nya företag, att jämföra med det totala antalet förväntade nya företag på 22 592. Utfallet av startade företag är alltså högre än vad projektägarna förväntade sig vid projektets start. I genomsnitt främjar dessa 1 526 projekt starten av 3,7 företag för varje projektmiljon, men variationen är stor (standardavvikelse = 9,5), se Tabell 6-5. Olika typer av regioner med olika förutsättningar skulle potentiellt kunna förklara en del av denna variation. Ett sätt att reducera de komplexa skillnader som finns mellan olika regioner är att studera olika typer av regioner. De 7 FA-regionfamiljerna är uppdelade efter näringslivets struktur, tillgång till högre utbildning, geografisk centralitet etcetera. Dessa typer av regioner används här för att indikera strukturell olikhet.

En första analys av de olika FA-regionfamiljerna, se Tabell 6-5, tyder på att medelvärdena är högst i lokala varuproducerande centra, övriga regionala centra och storstadsregioner. Medelvärdena påverkas dock mycket av enstaka extrema värden och medianvärdena är därför mer tillförlitliga. Det ”typiska” projektet i lokala varuproducerande centra sticker ut i detta avseende, med 1,4 startade företag per miljon satsade medel.

Tabell 6-5 Nya företag per miljon projektmedel uppdelat på FA-regionfamilj

FA-regionfamilj	Antal projekt	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Maximum
Lokala centra – tjänsteproducerande	88	3,1164	,5795	8,73569	65,89
Lokala centra – varuproducerande	67	4,0568	1,4286	7,40711	39,85
Övriga regionala centra	515	4,6877	,9441	12,67399	123,96
Regionala centra med universitet	472	2,8439	,6328	5,78236	48,08
Småregioner – tjänsteproducerande	168	3,4998	,9185	7,67243	65,00
Småregioner - varuproducerande	87	3,2366	,9304	9,01384	78,97
Storstadsregioner	58	4,4841	,7415	10,03044	47,08
Totalt	1455	3,7334	,8196	9,53064	123,96

Källa: Stins

När det gäller projektspecifika variabler så begränsar Stins-databasen analysen då få projektspecifika variabler finns att tillgå. En möjlig start är att titta på små och stora projekt. Möjligen är små projekt effektivare eller så har stora projekt stordriftsfördelar genom en lägre andel administration i förhållande till de medel som kan satsas på den mer operativa verksamheten. En första bivariat

korrelation ($r=-0,1$ $p=0,000$) tyder på ett svagt negativt samband. Stora projekt skulle alltså vara mindre effektiva när det gäller att främja företagsstarter. Bakom det svaga negativa sambandet döljer sig en tydligt L-formad fördelning. Variationen är väldigt stor bland de små projekten och inga stora projekt förmår främja många företagsstarter per miljon satsade projektmedel. En jämförelse mellan de projekt som har en budget på över 10 000 000 med de projekt som har en budget på under 10 000 000 visar tydligt att de mindre projekten varit mycket effektivare, se Tabell 6-6 nedan. De mindre projekten har främjat starten av ca tre gånger så många företag per miljon satsade projektmedel. Den mycket stora variationen (standardavvikelse=10,6) i små projekt visar på samma L-formade fördelning som antytts ovan.

Tabell 6-6 Nya företag per miljon uppdelat på små och stora projekt

	Total budget	Antal	Medelvärde	Standardavvikelse
Nya företag per miljon	>= 10000000	347	1,1670	3,24369
	< 10000000	1108	4,5372	10,64452

Källa: Stins

I en analys som kombinerar kontext-⁷³ och projektvariabler undersöks nedan i en linjär regression hur utfallsvariabeln ”Nya företag per miljon” påverkas av projektets totalbudget, kommunens ”valdeltagande 2002”, ”storlek i kvadratkilometer” och ”medelinkomst 2003”. Dessa kontextvariabler har visserligen tänkbara teoretiska kopplingar till företagsstarter, men ska här endast ses som exempel på hur kontextvariabler kan användas för att ta hänsyn till kontextuell variation i relation till projektutfall. Skattningarna visar på en mycket låg förklarad varians. Endast 1,4 procent av variansen förklaras och endast ”total budget” (fortfarande negativt) och ”valdeltagande 2002” (också negativt) är signifikanta. Flera andra kombinationer av kommunspezifika variabler visa på lika låga förklarade varianser⁷⁴. Eftersom flera specifikationer av detta metodologiska tillvägagångssätt (OLS) inte förmår förklara variationen verkar det inte fruktbart att ytterligare försöka förfina modellerna.

6.3 Analys av nya arbetstillfällen

För att analysera hur väl de olika projekten lyckats med målet att främja skapandet av nya arbetstillfällen undersöks i denna analys endast de projekt som har i uttalat syfte att skapa nya arbetstillfällen. Av de totalt 8982 projekten har

⁷³ De kontextuella variablerna är hämtade från KFAKTA07(Lunds universitet, statsvetenskapliga institutionen, Leif Johansson) och matchade till projekten med projektets säte.

⁷⁴ Flera försök att förbättra den förklarade variansen ha misslyckats. Icke-linjära modeller, alternativa kontextvariabler, borttagna extremvärden (både i form av residualer och i beroende variabeln), olika kontexter separata analyser medför endast marginella förbättringar.

3 171 projekt som ambition att minst ett arbetstillfälle ska skapas som en effekt av projektet.

Enligt projektägarna har dessa projekt totalt skapat 79 820 arbetstillfällen (48 639 för män och 31 181 för kvinnor), att jämföra med det totala antalet förväntade arbetstillfällen på 87 570. Utfallet blev således totals sett lite lägre än vad projektägarna förväntade sig. I genomsnitt främjar dessa projekt skapandet av 5,2 arbetstillfällen för varje projektmiljon.

En första analys av de olika FA-regionfamiljerna, tyder på att på att medelvärdena är högst i lokala varuproducerande centra och övriga regionala centra. Även när det gäller arbetstillfällen så påverkas medelvärdena dock mycket av enstaka extrema värden, se Tabell 6-7, och medianvärdena är därför mer tillförlitliga. Det ”typiska” projektet i lokala varuproducerande centra och övriga regionala centra sticker ut med detta mått, med 2,2 respektive 2,0 skapade arbetstillfällen per miljon satsade medel.

Tabell 6-7 Nya arbeten per miljon uppdelat på FA-regionfamilj

FA-regionfamilj	Antal projekt	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Maximum
Lokala centra – tjänsteproducerande	169	4,3872	1,3013	9,01728	58,79
Lokala centra – varuproducerande	120	5,6873	2,1612	10,85326	90,37
Övriga regionala centra	975	6,4697	2,0494	13,63054	186,01
Regionala centra med universitet	993	4,9546	1,1587	32,40975	757,33
Småregioner – tjänsteproducerande	396	3,6136	1,3443	7,25512	83,00
Småregioner - varuproducerande	144	4,7549	1,5666	13,05544	113,14
Storstadsregioner	189	4,4732	1,5619	8,32022	60,78
Total	2986	5,2287	1,5024	20,96261	757,33

Källa: Stins

När det gäller projektspecifika variabler så verkar de mindre projekten vara effektivare användare av projektmedel även när det gäller skapandet av nya arbetstillfällen. De mindre projekten, med en total budget under 10 000 000, skapade i genomsnitt 5,9 arbetstillfällen för varje satsad miljon. De större projekten 2,4 arbetstillfällen per miljon, se Tabell 6-8 nedan. Även i denna utfalls-

variabel är standardavvikelsen (23,3) mycket större för de mindre projekten vilket visar på samma L-formade fördelning som när det gäller nya företag.

Tabell 6-8 Nya arbeten per miljon uppdelat på små och stora projekt

	Total budget	Antal	Medelvärde	Standard avvikelse
Nya arbeten per miljon	>= 10000000	595	2,4330	4,59284
	< 10000000	2391	5,9244	23,26277

Källa: Stins

Resultaten av regressionsanalysen, som kombinerar kontext- och projektvariabler, med "Nya arbetstillfällena per miljon" som beroende variabel och "Total budget", kommunens "Valdeltagande 2002", "Storlek i kvadratkilometer" och "Medelinkomst 2003" som oberoende visar på mycket låg förklarad varians. Endast 0,2 procent av variansen förklaras och endast "Total budget" är fortfarande signifikant negativ. Flera andra kombinationer av kommunspezifika variabler visa på liknande låga förklarade värden.

6.4 Analys av bevarade arbetstillfällen

För att analysera hur väl de olika projekten lyckats med målet att främja bevarandet av arbetstillfällen undersöks i det följande endast de projekt som har i uttalat syfte att bevara arbetstillfällen. Av de totalt 8 982 projekten har 1 807 projekt som ambition att minst ett arbetstillfälle ska bevaras som en effekt av projektet. Och endast dessa projekt ingår således i analysen nedan.

Enligt projektägarna har dessa projekt bevarat totalt 28 241 arbetstillfällen (17 756 för män och 10 485 för kvinnor), att jämföra med det totala antalet förväntat bevarade arbetstillfällen på 42 376. Utfallet blev således mycket lägre än vad projektägarna förväntade sig. I genomsnitt bevarar dessa projekt 5,8 arbetstillfällen för varje projektmiljon.

Projektens effektivitet över de olika typerna av FA-regioner är relativt jämn. Möjligen sticker övriga regionala centra ut något med 7,3 bevarade arbetstillfällen per miljon projektmedel, se Tabell 6-9 nedan. Även här förekommer många extrema värden. I regionala centra med universitet finns till exempel ett projekt där projektägaren anser att projektet för varje projektmiljon bevarat 263,5 arbetstillfällen. Dessa extrema värden är svåra att bedöma men det är nog rimligt att anta att vissa projektägare överskattat projektens effekter.

Tabell 6-9 Bevarade arbeten per miljon uppdelat FA-regionfamiljer

FA-regionfamilj	Antal projekt	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Maximum
-----------------	---------------	------------	--------	-------------------	---------

Lokala centra – tjänsteproducerande	106	3,3177	,9303	6,31964	31,55
Lokala centra – varuproducerande	85	5,4853	2,2548	10,52031	84,13
Övriga regionala centra	567	7,3081	1,5254	18,62338	176,21
Regionala centra med universitet	542	5,5563	1,4088	19,57616	263,51
Småregioner – tjänsteproducerande	200	5,1370	1,6626	10,70355	96,87
Småregioner - varuproducerande	98	4,4154	1,5482	6,52985	33,79
Storstadsregioner	111	4,8481	1,1924	11,07574	77,18
Total	1709	5,8346	1,4952	16,40935	263,51

Källa: Stins

Medianvärdena för de olika FA-regionerna ligger på en relativt jämn nivå. Lokala varuproducerande centra ligger högst med 2,25 bevarade arbetstillfällen och lokala tjänsteproducerande centra ligger lägst med 0,93.

Skillnaden mellan små och stora projekt är mycket tydlig även när det gäller bevarandet av arbetstillfällen. Stora projekt bevarar 1,66 arbete per projektmiljon, motsvarande siffra för de mindre projekten är 6,77, se Tabell 6-10 nedan. Även i denna utfallsvariabel är standardavvikelsen (17,9) mycket större för de mindre projekten vilket visar på samma L-formade fördelning som när det gäller nya företag och nya arbetstillfällen. Dessa resultat är således genomgående för alla tre utfallsvariablerna. De små projekten är effektivare, men har en inbördes mycket stor variation i utfall.

Tabell 6-10 Bevarade arbeten per miljon uppdelat på små och stora projekt

	Total budget	Antal	Medelvärde	Standardavvikelse
Bevarade arbeten per miljon	>= 10000000	299	1,5586	3,71150
	< 10000000	1410	6,7414	17,85472

Källa: Stins

I den linjära regressionen, men samma oberoende variabler som i analyserna ovan, blir inga av de kommunspecifika variablerna signifikanta. Total budget är även för bevarade arbetstillfällen signifikant negativt.

6.5 Resultatdiskussion

Som synes i presentationen ovan så karaktäriseras de empiriska resultaten av stora residualer. Den stora spridningen i de beroende variablerna (nya företag per miljon, nya arbetstillfällen per miljon och bevarade arbetstillfällen per miljon) är helt enkelt svår att förklara med de oberoende variabler som inkluderats i analysen. Tydligt är dock att utfallet av projekten varierar kraftigt mellan olika regioner och mellan olika typer av projekt. Små projekt verkar allmänt effektivare än de större projekten med avseende på alla tre utfallsvariablerna. Möjligen stämmer hypotesen att stora projekt tenderar att ha en stor administration som tar mycket resurser från den mer operativa verksamheten. Men för att säkrare svar på denna fråga skulle man behöva studera hur mycket olika projekt spenderar på olika poster, något som denna studie inte kunnat göra. Tydligt är också att de små projekten genomgående har en inbördes mycket stor variation i utfall.

De kontextvariabler som använts i analysen har inte på ett fruktbart sätt kunnat förklara variationen i projektens utfall. Vilket dock inte ska ses som ett tecken på att kontext inte har någon betydelse för projekts utfall. Möjligen är det helt andra variabler som är betydelsefulla eller också måste man använda mycket mer komplexa metoder som fångar upp interaktionseffekter och icke-linjära samband. De försök som gjorts har dock inte kunnat fånga variationen i utfall. Därmed har det inte heller varit fruktbart att utöka analysen, till att även analysera interaktionseffekter mellan kommun och projektvariabler, vilket var en del av undersökningen syfte.

Analysen av projektens utfall i de olika regiontyperna, FA-regionfamiljerna, visar dock relativt tydligt att vissa typer av regioner haft en större förmåga att omvandla strukturfondernas satsningar till nya företag, nya arbetstillfällen och bevarade arbetstillfällen. Medianvärdena för samtliga tre utfallsvariabler är högst för lokala varuproducerande centra och i två av tre fall lägst för lokala tjänsteproducerande centra.

En anledning till att variationen i utfallsvariablerna är så svår att förklara kan vara att projektägarna, på ett osystematiskt sätt, överskattat utfallen. Det finns helt enkelt ett "brus" i dessa variabler som gör det svårt att förklara variationen. Det är ett välkänt faktum inom utvärderingsforskning att självrapporterade resultat ofta framställs som överdrivet optimistiska.

Hur mycket den rimlighetsbedömning som görs i handläggningsprocessen förmått reducera detta problem är oklart.

6.6 Förslag för att förbättra utvärderbarheten

Ur utvärderingssynpunkt skulle flera förbättringar i databasen över strukturfondernas projekt kunna göras.

Bakomliggande problem gällande de handläggande myndigheternas rimlighetsbedömning av inrapporterade projektutfall är ett potentiellt problem. Den stora variationen i Tabell 6-3 tyder på, men bevisar inte, att det kan föreligga olikheter mellan de handläggande myndigheternas sätt att bedöma de indikatorer som rapporteras in. Ur ett utvärderingsperspektiv är det mycket viktigt att handlägningsprocessen sker på ett så identiskt tillvägagångssätt som möjligt. Om detta inte är fallet kan variation som till synes har med olika typer av projekt och regioner att göra i själva verkar bara vara en effekt av olika handlägningsprocesser.

För att minska problemet med att projektägarna överskattar utfallen är det önskvärt att det utifrån slutredovisningen av projektet går att spåra de individer (med till exempel personnummer) och de företag (med till exempel organisationsnummer) som påverkats av projektet:

- 1 Individerna som får nya arbeten
- 2 Individerna vars arbeten bevaras
- 3 Individerna som startar företag
- 4 Företagen som startas
- 5 Företagen där det skapas arbetstillfällen
- 6 Företagen där det bevaras arbetstillfällen

Dessa rapporteringskrav skulle göra det mycket påtagligare för projektägarna vad som egentligen ligger bakom de siffror de rapporterar⁷⁵, vilket troligen skulle minska självrapporteringskevheten. Vidare skulle det lösa problemet med att flera projekt kan hänvisa till samma utfall. Flera projekt kan nu till exempel hävda att deras projekt ligger bakom starten av ett visst företag. Som datan nu är organiserad är det inte möjligt att identifiera det möjliga problemet med "dubbletter". Att ha identifierbara individer och företag enligt ovan skulle också möjliggöra mer långsiktiga utvärderingar av effekterna av strukturfonderna. Det skulle till exempel vara möjligt att följa de företag som startats som en effekt av projekten och de individer som fått arbete som en effekt av projekten. Datan i Stins kan inte kopplas till andra datakällor om individer och företag och vi kan därför inte ta reda på vilka företag som växte och vilka som

⁷⁵ Enligt personlig kommunikation med Lena Engwall-Skeri på Nutek så finns det möjligheter att inkludera denna typ av data i NYPS.

snabbt försvann. Inte heller kan vi se vilka arbetstillfällen som är tillfälliga och vilka som är av mer permanent natur. Denna möjlighet till uppföljning finns i till exempel i socialfondens utvärderingssystem⁷⁶.

Bedömningen är att identifierbarheten av företag och individer skulle ha flera positiva konsekvenser för utvärderbarheten av strukturfonderna:

- 1 Mer realistisk resultatredovisning från projektägare
- 2 Möjliggöra identifiering av ”dubbletter”
- 3 Möjliggöra långsiktigare uppföljning av individer och företag
- 4 Möjliggöra utvärdering av ”verkliga” effekter för regioner, företag och individer

Med tanke på hur mycket offentligt och privat finansiering som satsas på strukturfondernas projekt så borde det vara ytterst angeläget att förbättra utvärderbarheten. De resultat som presenterats här måste med anledning av datans svagheter, anses vara mycket osäkra. Med relativt enkla medel skulle man dock kunna förbättra utvärderbarheten av framtida projekt.

Stins har utformats och använts för hantering av stödärenden inom politikområdet regional utvecklingspolitik. Tidigare studier⁷⁷ har identifierat svagheter i systemet och ett nytt system (NYPS) har utvecklats. Nyps-projektet är ett gemensamt förändringsprojekt för att effektivisera stödhantering och uppföljning med hjälp av nya arbetssätt och nytt IT-stöd. Målen är att skapa förutsättningar för att:

- 1 Effektivisera stödärendehantering
- 2 Förbättra service till stödmottagare
- 3 Förbättra underlag för uppföljning och utvärdering

Nyps-projektet har pågått sedan 2002 och drivs av Nutek på uppdrag av Näringsdepartementet. När det gäller förändringar med avseende på utvärderbarhet, punkt 3 ovan, så är det, efter samtal med handläggare på Nutek⁷⁸, oklart vad dessa förändringar består i.

⁷⁶ Personlig kommunikation med Jonas Månson vid socialfondens övervakningskommitté.

⁷⁷ Till exempel: Statskontorets (1999).

⁷⁸ Personlig kommunikation med Lena Engwall-Skeri på Nutek.

7 Slutsatser och rekommendationer

ITPS bedömning är att metautvärdering som metod kan vara ett framkomligt sätt för att kvalitetssäkra arbetet med utvärderingar av program. Det blir särskilt påkallat när programmen handhar stora ekonomiska medel och/eller är komplexa. Kombineras ansatsen med kvantitativt material förbättras möjligheterna ytterligare. På så vis kan en allmän bild fås av programmet baserat på valda variabler.

Situationen i det här fallet, med att samma aktör erhållit båda uppdragen, för Mål 1 och Mål 2, har sannolikt gett konsekvenser för utformningen och innehållet i halvtidsutvärderingarna. Att formalia och disposition överensstämmer är inget som beklagas. Tydliga synergieffekter har uppnåtts genom att kapitel och formuleringar återkommer i rapporterna. Samtidigt har denna samordning även inneburit att rekommendationerna är alltför vaga och övergripande. Egentligen är detta en märklig svaghet då förslag på mer specifika förändringar återfinns i halvtidsutvärderingarnas övriga delar. Den större inbördes variationen som efterfrågas syftar således inte på de behandlade frågorna utan att de i flera fall behandlas på en för allmän nivå.

Resultaten av sekundäranalysen visar på att utfallen varierar relativt kraftigt över olika regioner, regiontyper och typer av projekt. Generellt är mindre projekt effektivare än större projekt. Variationen har dock visat sig svår att förklara med de oberoende variabler som inkluderats i analysen. En trolig bidragande orsak till detta är att projektägare överskattar och/eller har svårt att bedöma effekterna av sina respektive projekt vilket leder till ett osystematiskt brus i statistiken. Ur ett metodologiskt perspektiv pekar sekundäranalysen på att det finns relativt stora oförklarade variationer mellan olika projekt och mellan olika regioner. Analysen av projektens utfall i de olika regiontyperna, FA-regionfamiljerna, visar dock relativt tydligt att vissa typer av regioner haft en större förmåga att omvandla strukturfondernas satsningar till nya företag, nya arbetstillfällen och bevarade arbetstillfällen. Medianvärdena för samtliga tre utfallsvariabler är högst för lokala varuproducerande centra och i två av tre fall lägst för lokala tjänsteproducerande centra.

Ur ett metodologiskt perspektiv gör ITPS bedömningen att analyser av sekundärdata kan ge ett värdefullt informationstillskott, inte minst för utformningen av framtida politik för regional tillväxt och för systemen för utvärdering av dito.

ITPS bedömer att flera av problemen i anknytning till utvärderbarheten hade kunnat lösas om de individer och företag som påverkats av projekten varit identifierbara. Detta skulle både förbättra kvalitén på den data som rapporteras samt möjliggöra långsiktigare utvärderingar av projektens effekter.

Referenslista

- Alkin M. C., red. (2004), *Evaluation Roots – Tracing Theorists Views and Influences*, Thousand Oaks: Sage.
- Andersson G. (2003), *Metaanalys – metoder, tillämpningar och kontroverser*, Lund: Studentlitteratur.
- Ashworth K., Cebulla, A., Greenberg, D. och Walker, R. (2004), Meta-Evaluation: Discovering What Works Best in Welfare Provisions, *Evaluation*, vol. 10.
- Bamberger M. J., Rush, J. och Mabry, L. (2006), *RealWorld Evaluation: Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints*, Thousand Oaks: Sage.
- Bollen K., Paxton, P. och Morishma R. (2005), Assessing international evaluations, *American Journal of Evaluation*, vol. 26.
- Bryman A. (2002), *Samhällsvetenskapliga metoder*, Malmö: Liber.
- Bustelo M., (2003), Evaluation of Gender Mainstreaming, *Evaluation*, Vol. 9, s. 383-403.
- Corti L. (1993), *Using diaries in social research*, Social research uppdata, Issue 2.
- EG (1999), Förordning nr 1260/1999.
- EG-kommissionen (2000), *Arbetsdokument No 8 – Utvärdering efter halva tiden av strukturåtgärder*, Bryssel.
- EU-kommissionen *Working Paper No 9 – The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Intervention*.
- EU-kommissionen (2007), *Working Document No 5 - Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Program Period*.
- EuroGraphics Association for the administrative boundaries (1997).
- Förvaltningsmyndigheten för Mål 1 Norra Norrland (2005), *Uppdatering av halvtidsutvärderingen – Mål 1 Norra Norrland*.
- Förvaltningsmyndigheten för Mål 1 Södra Skogslänen (2005), *Uppdatering av halvtidsutvärderingen för Mål 1 Södra Skogslänen*.
- Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Södra (2005), *Uppdatering av halvtidsutvärderingen för Mål 2 Södra*.

- Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Öarna (2005), *Uppdatering av halvtidsutvärderingen för Mål 2 Öarna*.
- Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Västra (2005), *Mål 2 Västra – Uppdatering av halvtidsutvärderingen*, Publ. nr. 2005:48.
- Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Norra (2005), *Uppdatering av halvtidsutvärdering Mål 2 Norra*.
- Herrnson P. S. (1995), Replication, Verification, Secondary Analysis and Data Collection in Political science, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 28, s. 452-455.
- Hoffart S. L. (2005), Secondary Data Analysis in Family Research, *Journal of Marriage and Family*, Vol. 67, s. 891-907.
- ITPS (2004), *Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder*, A2004:009, Östersund.
- ITPS (2006), *Halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen*, A2006:013 Östersund.
- ITPS (2007), *Förhandsbedömning av de operativa regionala strukturfondsprogrammen*, A2007:003, Östersund.
- ITPS (2008), *Den svenska innovationspolitikens framväxt, organisering och utvärderbarhet*, A2008:010, Östersund.
- Lipsey M. W. och Wilson, D. B. (2001), *Practical Meta-Analysis*, Applied Social Research Methods Series, Volume 49, Thousand Oaks: Sage.
- May T. (2001), *Samhällsvetenskaplig forskning*, Lund: Studentlitteratur.
- Nutek (2002a), *Förfrågningsunderlag avseende öppen upphandling av halvtidsutvärdering av Mål 1 Norra Norrland och Mål 1 Södra Skogsläna*.
- Nutek (2002b), *Förfrågningsunderlag avseende öppen upphandling av halvtidsutvärdering av Mål 2 Norra, Mål 2 Södra, Mål Öarna och Mål 2 Västra*.
- Nutek (2003), *Tilldelningsbeslut avseende upphandling rörande halvtidsutvärdering av strukturfondsprogrammen Mål 1 Norra Norrland och Mål 1 Södra Skogslänsregionen*, Dnr: 85-2002-1893.
- Nutek (2003), *Tilldelningsbeslut avseende upphandling av halvtidsutvärdering av strukturfondsprogrammen Mål 2 Norra, Mål 2 Södra, Mål 2 Öarna och Mål 2 Västra*, Dnr: 85-2002-1895.

- Nutek (2004a), *Hållbar livsmiljö i utveckling – Halvtidsutvärdering av Mål 1 Södra Skogslänen 2000-2006*, Infonr 006-2004, Stockholm.
- Nutek (2004b), *Kluster för stärkt konkurrenskraft – Halvtidsutvärdering av Mål 1 Norra Norrland 2000-2006*, Infonr 007-2004, Stockholm.
- Nutek (2004c), *Infrastruktur för framtida örike – Halvtidsutvärdering av Mål 2 Öarna 2000-2006*, Infonr 008-2004, Stockholm.
- Nutek (2004d), *Näringsliv och utbildning i förändring – Halvtidsutvärdering av Mål 2 Södra 2000-2006*, Infonr 009-2004, Stockholm.
- Nutek (2004e), *Med näringslivet i fokus – Halvtidsutvärdering av Mål 2 Västra 2000-2006*, Infonr 010-2004, Stockholm.
- Nutek (2004f), *Kunskap för varaktig tillväxt – Halvtidsutvärdering av Mål 2 Norra 2000-2006*, Infonr 011-2004, Stockholm.
- Nutek (2004g), *EU:s strukturfonder – ett verktyg för regional utveckling*, Infonr 039-2004.
- Nutek (2008), *Nytta med följeforskning – En vägledning för utvärdering av strukturfonderna 2007-2013*, R2008:16, Stockholm.
- Rosengren K. E. och Arvidsson, P. (2002), *Sociologisk metodik*, Malmö: Liber.
- Rossi P. H., Lipsey, M. W. och Freeman H. E. (2004), *Evaluation – A Systematic Approach*, sjunde utgåvan, Thousand Oaks: Sage.
- Scriven M. (1967), *The Methodology of Evaluation*, Aera Monograph Series on Curriculum Evaluation.
- Statskontoret (1999), *Mittutvärdering av strukturfonderna – en övergripande utvärdering*, 1999:53, Stockholm.
- Statskontoret (2001), *Utvärdera för bättre beslut – Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet*, 2001:22.
- Stufflebeam D. (1974), *Meta-evaluation*, Paper #3 Occasional Paper Series.
- Stufflebeam D. L. (2001), *The Metaevaluation Imperative*, *American Journal of Evaluation*, vol. 22, s. 183-209.
- Stufflebeam D. L. och Shinkfield, A. J. (2007), *Evaluation Theory, Models, and Applications*, San Francisco: Josse-Bass.
- Tyler R. W., Gagné, R. M. och Scriven M. red. (1967), *Perspectives of curriculum evaluation*, Chicago: Rand McNally.

Uusikylä P. och Virtananen, P. (2000), *Meta-Evaluation as a Tool for Learning: A Case Study of the European Structural Fund Evaluations in Finland*, *Evaluation*, vol. 6

Vedung E. (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur.

Wolf F. M. (1986), *Meta-Analysis – Quantitative Methods for Research Synthesis*, Quantitative Applications in the Social Sciences, Newbury Park: Sage.

Datakällor:

KFAKTA07, Lunds universitet, statsvetenskapliga institutionen, lektor Leif Johansson.

STINS, uttag den 12:e maj 2008.

Personlig kommunikation:

Engwall-Skeri, Lena, NUTEK, 2008-10-28

Månson, Jonas, Socialfondens övervakningskommitté, 2008-11-05.

Sten, Roland, Jordbruksverket, 2008-10-24.

Bilaga

Bilagan innehåller material från den specifikation som upphandlande myndighet Nutek beskrivit i upphandlingsunderlaget vid halvtidsutvärdering av Mål 1- och Mål 2-programmen. Nedan framgår de moment och frågor man vill att halvtidsutvärderingarna ska innehålla. ITPS har använt dessa och riktlinjer från EU-kommissionen vid bedömning av halvtidsutvärderingarna.⁷⁹

Programstrategins lämplighet

- Analys av resultat från förhandsutvärdering
 - Att utifrån ex ante utvärderingen göra en översiktlig bedömning av den fortsatta relevansen av de prioriteringar som gjorts och formulera ett underlag för att eventuellt anpassa programmen till de förändrade förutsättningarna.
- Strategierna, prioriteringarna och målen.
 - Är strategierna, prioriteringarna och de övergripande målen sammanhängande och fortfarande relevanta?
 - Är programmet ett lämpligt instrument för att nå dessa övergripande mål och i vilken utsträckning är målen faktiskt genomförbara?
 - Utvärderingen ska även innefatta en granskning av graden av överensstämmelse samt sammanhang mellan behov, mål, verksamheter och deras avsedda resultat.
 - En första övergripande bedömning av i vilken utsträckning programmet kan bidra till social och ekonomisk sammanhållning.

Genomförande/resultat av programmet hittills

- Mål och indikatorer.
 - Är de fastställda målen fortfarande lämpliga?
 - Hur rimlig är den kvantifiering av målen som återfinns i programmet och vad är utvärderarens uppfattning om sannolikheten att dessa resultat och effekter uppnås?
 - Är indikatorerna i programmet relevanta och funktionella och avspeglar de programmets åtgärder?

⁷⁹ Texten nedan bygger på: Nutek (2002a); Nutek (2002b).

- Hur fungerar indikatorerna i samband med övervakning av de horisontella målen?
- Är programmens effektindikatorer lämpliga för att kunna göra bedömningar av projektens effekter jämfört med insatsområdenas målsättningar? (endast Mål 2).
- Utvärderaren ska göra en analys av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet på åtgärdsnivå.
- Utvärderaren ska särskilt granska hur effektivt de horisontella målen/kriterierna integrerats i programmet.
- Utvärderaren ska se över fördelningen av resurser mellan insatsområden och åtgärder och eventuellt föreslå förändringar rörande den finansiella fördelningen.
- Analys av genomförande- och övervakningssystemets kvalitet.
 - Arbetsätt, roller, organisation, administrativa processer och effektivitet inom hela det svenska genomförandesystemet ska analyseras.
 - Kvalitén på information till övervakningskommittén ska granskas.
 - Genomförandesystemets kvalitet då det gäller hanteringen av de horisontella målen/kriterierna ska analyseras.
 - Partnerskapets reella möjlighet att påverka programmets genomförande ska analyseras.
 - På projektnivå ska analyseras hur projektstyrningen fungerar. (endast Mål 1).
- Resultatreserven.
 - Utvärderarna ska redogöra för de senaste resultaten för de indikatorer som valts för resultatreserven i programmet och jämföra dessa med de mål som fastställts i programkomplementen.
 - Utvärderaren ska kommentera eventuella förändringar av målen för de indikatorer som valts för resultatreserven.
 - Utvärderarna ska bedöma om de indikatorer för måluppfyllelse som valts för resultatreserven fortfarande står för minst 50 procent av utgifterna för respektive program.
- Mervärde för gemenskapen
 - Utvärderaren ska kort identifiera och ge påtagliga aspekter av det mervärde som kommer från närvaron från strukturfondinsatser.

Fördjupningsdiskussion

- Följande frågor ska besvaras utifrån ett antal frågeställningar:
 - Har Mål 1 bidragit till en attraktivare livsmiljö och en gynnsammare näringslivsutveckling?
 - Har Mål 2 bidragit till att kopplingen mellan högskolor och näringsliv och/eller till att tillgängligheten till högre utbildning har förbättrats?

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, är en statlig myndighet med uppdrag att bidra med kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken.

ITPS har definierat fyra tillväxtpolitiska utmaningar för Sverige:

- Globalisering och internationalisering
- Regional tillväxt
- Näringslivets dynamik
- Näringslivets dynamik

Verksamhet och arbetsuppgifter är fördelade inom tre avdelningar och tre kunskapsområden:

- Avdelningen för tillväxtanalys och statistik beskriver och analyserar tillväxten och dess drivkrafter i Sverige.
- Avdelningen för utvärdering redovisar resultatet av den politik som genomförs.
- Avdelningen för omvärldsanalys bevakar och analyserar händelser i omvärlden som kan komma att få betydelse i Sverige.

Uppdragsgivare är regeringen. I uppdraget ingår att sprida kunskapen till nationella, regionala och lokala tillväxtpolitiska aktörer

ITPS har sitt huvudkontor i Östersund och verksamhet i Stockholm, Peking, Tokyo, New Delhi, Los Angeles/San Francisco, Washington och Bryssel.