

NOTAT 6

MÅL 2-EVALUERINGER

I

DANMARK OG SVERIGE



INDHOLD

1	Inledning	3
2	Institutionella skillnader	3
3	Evalueringarnas användning.....	4
4	Två halvtidsutvärderingar	4
5	Två uppföljningar.....	7
6	Sammanfattning.....	10

1 Inledning

EU-kommissionen kräver att de strukturfondsinterventioner som görs, evalueras före, under och efter det de genomför(t)s. Hur evalueringarna skall genomföras för programperioden 2000 – 2006 har beskrivits tämligen detaljerat. Halvtidsutvärderingars genomförande har till exempel beskrivits i ett dokument från år 2000, vari bland angivits vilka 7 punkter som särskilt skall uppmärksammas. (EU Arbetspapper nr 8, 2000). En av dessa punkter gäller kvantifieringen av mål – output, resultat och effekter. En annan punkt gäller kvaliteten hos implementerings- och övervakningsrutiner. En tredje punkt gäller den valda strategins relevans – halvtidsutvärderingarna anges vara inte ett mål i sig, utan ett medel att förbättra kvaliteten och relevansen i det arbete som utförs inom programmet. Finns behov för ändringar och tillrättalägganden skall dessa fångas upp innan det är för sent att göra något åt saken.

Övervakningsgruppen för interventionen i fråga spelar en central roll i utvärderingsarbetet, i och med att den anger referensramarna för arbetet, väljer vem som skall genomföra utvärderingen och bedömer och godkänner rapporterna. Det nämnda dokumentet behandlar också planeringen av evalueringen och vilka kriterier som skall användas för att bedöma dess kvalitet. Dessa förhållanden gör att utvärderaren har en relativt begränsad frihet när det gäller design och utförande av en evaluering.

Den fråga som skall diskuteras i detta avsnitt gäller om, trots dessa detaljerade instruktioner, danska och svenska halvtids- och slututvärderingar av Mål 2 programmet skiljer sig åt. Blir svaret jakande uppstår följdfrågan rörande i vilka avseenden de skiljer sig åt.

2 Institutionella skillnader

Strukturfondsarbetet administreras inte helt likartat i Danmark och Sverige. I Danmark finns en Övervakningskommitté för hela Mål 2 programmet, medan det i Sverige finns Övervakningskommittéer för varje målområde i programmet. Nutek har i Sverige en sammanhållande funktion, i och med att Nutek är sekretariat för 11 av de sammanlagt cirka 20 Övervakningskommittéerna för de program - alltså inte bara Mål 2 programmen - som gäller Sverige. Nutek har också ansvaret för att upphandla externa utvärderare för dessa 11 program. Utvärderingarna publiceras också i NUTEKs skriftserier, vilket ger dem en särskild status som offentliga publikationer.

I Danmark har Mål 2 programmet inriktats på 5 regioner, som således har var sitt Underprogram. Dessa områden är:

- Nordjylland
- Sydfyn och småöar
- Bornholm
- Lolland, Falster och Mön

Det gemensamma Jyllandsprogrammet som omfattar områden i Viborgs, Ringköbings, Sønderjyllands och Århus amter (amt i Danmark torde närmast motsvara län i Sverige).

Mål 2 området består i Sverige av fyra programområden:

- Norra
- Västra
- Södra
- Öarna. (Gotland och cirka 300 skärgårdsöar från Gävlebukten runt Sydsverige och till Bohuslans gräns mot Norge. Dessutom ingår de bebodda öarna i Vänern, Vättern, Hjälmaran och Mälaren).

I Danmark har Teknologisk Institutt svarat för såväl halvtidsutvärderingen som den sammanfattande evalueringen av Mål 2 programmet (Teknologisk Institutt 2003 och 2005). I Sverige har ingen samlad slutevaluering offentliggjorts, men flera halvtidsutvärderingar av insatserna inom de olika målområdena har publicerats. Halvtidsutvärderingarna av Mål 2 Södra och Öarna har utförts av IM-Gruppen i Uppsala, på uppdrag av Nutek (Nutek 008-2004 och 009-2004). På Nuteks uppdrag har också olika aspekter av programmen inom målområdena samlats in och analyserats av Eurofutures (Nutek 083-2006 och 085-2006. Rapporterna kallas dock inte utvärderingar).

I denna rapport har vi valt att diskutera dels den danska halvtidsutvärderingen visavi den svenska halvtidsutvärderingen av den del av programmet som gäller Öarna, dels den danska slutrapporten (Teknologisk Institutt 2005) visavi de två svenska rapporterna kring erfarenheter av strukturprogrammen (Nutek 083-2006 och 085-2006).

3 Evalueringarnas användning

Övervakningskommittéerna har till uppdrag att bevaka att det en gång formulerade interventionsprogrammet följs. De borde således vara den grupp som har störst intresse av att goda evalueringar görs, före, under och efter det att programmet genomförts. Eftersom övervakningskommittéerna sammanträder relativt sällan – en gång per år i Danmark och två gånger per år i Sverige – kan man anta att övervakningen av projektförlopp inte är speciellt intensiv från deras sida. Desto större ansvar torde därför vila på evalueringarna att verkligen granska de skilda projekten grundligt.

Medel till de olika projekten beviljas i Sverige av de olika strukturdelegationerna. Dessa är i regel knutna till en länsstyrelse. Nutek har också i detta sammanhang en sammanhållande roll. I Danmark är Arbejdsmarkedsstyrelsen och Erhvervs- och boligstyrelsen förvaltningsmyndigheter för Mål 2 programmet.

Nutek och förvaltningsmyndigheterna – detta gäller både Danmark och Sverige – torde utgöra ytterligare en grupp av intressenter som har behov av goda utvärderingar. För dessa instanser torde utvärderingar av enskilda projekt och av projektens sammanhang med och bidrag till det överordnade programmet utgöra mycket viktiga instrument i arbetet. Särskilt ex ante och halvtidsutvärderingarna kan ha en betydelsefull roll, när det gäller ställningstaganden till om och i vilken utsträckning de genomförda interventionerna följer de intentioner som drogs upp i de ursprungliga programmeringsdokumenten och till vad som kan göras om anmärkningsvärda avvikelser kan konstateras. Minst lika viktigt är att evalueringarna också ger möjligheter till inläring, vilket kan leda till att beslutsfattarna får större kompetens att välja ut och stödja de bättre projekten bland de inkomna ansökningarna.

Utvärderarna har försökt underlätta rapportläsarnas lärande genom att dra slutsatser och ge rekommendationer. En systematisk katalog över rekommendationer inför nästa programperiod återfinns i den sammanfattande rapporten från Teknisk Institutt (2005). Också i de två svenska erfarenhetssamlingarna (Nutek 083-2006 och 085-2006) ges ett flertal rekommendationer.

4 Två halvtidsutvärderingar

Struktur

Midtvejsevaluering af mål 2 programmet i Danmark 2000-2006 (Teknologisk Institutt 2003) och *Infrastruktur for fremtida ørike. Halvtidsutvärdering av mål 2 Öarna* (Nutek infonr 008-2004) har utvalts för jämförelse.

Inledningsvis sades att EU:s föreskrifter om halvtidsutvärderingar av strukturinterventioner var relativt detaljerade (EU Arbejdspapir no 8, 2006). Den danska halvtidsutvärderingen följer

anvisningarna noga. Var och en av de sju punkter som EU-anvisningarna säger bör diskuteras, har i utvärderingen diskuteras under den rubrik EU angivit. Den svenska rapporten förhåller sig i sin disposition friare till EU-anvisningarna, men behandlar ändå de väsentligaste punkterna enligt EU:s anvisningar.

Uttalanden om strategins fortsatta relevans

I den danska rapporten sägs att den valda strategin bör bibehållas, även om den ekonomiska situationen i landet förändrats från det beslut om programmet fattades till dess utvärderingarna genomfördes:

"Selv om den socioøkonomiske udvikling er negativ, så vurderer regionerne gennemgående, at strategien for en langsigtet styrkelse af rammebetingelserne og de virkemidler/støttekriterier, der findes hertil under de bredt formulerede prioriteter/foranstaltninger overordnet, bør fastholdes. Herunder også fordi karakteren av projekterne betyder, at mange effekter først vil slå igennem på længere sigt." Ibid, s 71, originalets kursivering). Däremot, fastslår man i rapporten, önskas i alla regioner omprioriteringar av medel mellan olika föranstaltningar. Önskemålen gäller främst, enligt rapporten, att medel flyttas från de "mjuka" interventionerna till investeringsstöd och bidrag till investeringar i fysisk infrastruktur. Evalueringarna tillstyrker att sådana omprioriteringar görs.

I den svenska rapporten diskuteras den fortsatta strategin i programmet mer brett. Man frågar sig: (ibid s 183 ff)

- om programmet är effektivt
- om man satsar på rätt projekt och
- om programmet skapar mervärde.

Tre aspekter av effektivitetsbegreppet beaktas, nämligen "kundnöjdhet och leveransprecision", "processkvalitet", till exempel om projekten följer tidsramen, om rapporterna levereras i tid och håller rätt kvalitet, samt ett "utvecklingsperspektiv", det vill säga om nya företag och nya arbetstillfällen faktiskt skapas som en följd av de interventioner som görs.

När det gäller de två första aspekterna konstaterar evalueringarna att verksamheten visar en rimlig effektivitetsnivå. När det gäller den tredje aspekten uttalar man sig inte med någon bestämdhet, vilket är begripligt eftersom utvärderingen ju görs i halvtid. På frågan om huruvida rätt projekt får stöd, anser man att så är fallet, med två undantag. Frågetecknen sätts för ett stort projekt rörande en kongresshall i Visby. Bristande satsningar på IT-infrastruktur bland de valda projekten är också en punkt i kritiken.

Frågan om projekten skapar mervärde, det vill säga tillför något utöver de nationella programmen, besvaras jakande, "programmet skapar ett genuint mervärde på flera sätt." (Ibid, s 198).

Båda de jämförda halvtidsutvärderingarna konkluderar således att den valda strategin bör fasthållas. De ger en signal om att man så att säga "är på rätt väg". De granskade halvtidsutvärderingarna kan sägas legitimera fattade beslut och absorbera osäkerhet för dem som skall besluta om och genomföra programmet.

Förhållandet mellan central och regional nivå

I den danska rapporten ägnas ett särskilt avsnitt åt frågan om programmets sammanhang med andra politikområden. De politikområden som diskuteras är "erhvervs politik og arbejdsmarkedspolitik" på nationell nivå och den europeiska sysselsättningsstrategin. (ibid, s 73). Hur programmet hänger samman med dansk regionalpolitik diskuteras inte utförligt, men man behandlar det problem som består i att statens politik inte alltid överensstämmer med vad regionerna önskar.

I den svenska halvtidsutvärderingen redogörs för hur regionalpolitiken i Sverige utvecklats och programmets överensstämmelse med de tankegångar som präglat den svenska regionalpolitiken sedan år 2000. Man kan anta att kopplingen strukturdelegation-länsstyrelse i Sverige ger goda förutsättningar för att de regionala aspekterna tillvaratas i det EU-anknutna arbetet. Detta kommenteras dock inte närmare.

Ett problem, när det gäller att koppla samman EU program och regionalpolitik i både Danmark och Sverige är att EU program och nationella administrativa indelningar inte sammanfaller. Det svenska programmet Öarna utgör ett gott exempel på de svårigheter detta framkallar, eftersom de ingående öarnas problem inte är helt likartade. Skillnaderna i geografiska och administrativa indelningar leder också till svårigheter att få fram goda statistiska uppgifter.

Underlaget för evaluerarnas ställningstaganden.

Mål 2 programmet 2000-2006 syftar till att utjämna skillnader mellan regioner och skapa välfärd och utveckling inom hela EU. Vilka indikatorer som skall användas för övervakning och evaluering av programmet finns angivet bland annat i arbetspapper från GD Regionalpolitik. De viktigaste indikatorerna gäller (EU Arbetspapper 3, 2000)

- relevans
- omkostnadseffektivitet
- effektivitet
- nyttovärde
- livskraft (hos projekten).

Det understryks i arbetspapperet att indikatorerna bör kvantifieras. Listor över hur målen för olika insatsområden kan operationaliseras i termer av output, resultat och effekter avslutar arbetspapperet. Visserligen är utvärderarna inte tvungna att följa dessa listor, men de ger en vägledning om i vilka termer utvärderarna skall formulera egna indikatorer. I vägledningarna finns inga logiska modeller över sammanhangen mellan de olika programmets mål och de olika indikatorer som används, därvidlag får utvärderare och läsare använda egen tankekraft.

Detaljeringsgraden är stor, när det gäller operationaliseringar av olika indikatorer på output och resultat. Däremot ger anvisningarna föga vägledning, när det gäller att bestämma om målen för ingripandena har uppnåtts. Ett exempel: Under insatsområde "främjande av förnyelse och utveckling på landsbygden" finns delmålet "förnyelse och utveckling av byar samt beskyddande och bevarande av kulturarvet på landsbygden". Resultatindikatorerna utgörs av "skapad eller bevarad brutto/nettosysselsättning efter 2 år (antal och i % av samtliga arbetstillfällen) och "% boende som vill stanna kvar i området nästkommande fem år". Hur hänger antalet arbetstillfällen – skapade eller bevarade - och andelen rotfasta boende egentligen samman med förnyelse och utveckling av byar? Vilket indikatorvärde, till exempel i fråga om andelen boende som vill bo kvar, skall anses vara tillräckligt för att de nämnda målen skall anses vara uppfyllda? Är indikatorn tillförlitlig? Paras alltid en önskan om att bo kvar med en möjlighet att faktiskt göra det?

Man brukar i evalueringssammanhang skilja mellan output från ett program, programmets resultat och programmets effekter. Tanken är att vissa output skall leda till vissa resultat, som i sin tur skall ge upphov till vissa effekter. Hur denna transformering skall ske är inte alltid tydligt utredd i vaken EU's skrifter eller utvärderarnas rapporter.

I den danska halvtidsutvärderingen anges ett antal kvantitativa indikatorer för output, till exempel antal projekt, antal FoU projekt, antal projekt på småöar och antal projekt i utvalda branscher samt antal projekt som betytt något för jämställdheten, miljön eller arbetsmiljön, det vill säga de tvärgående målen i EU programmen. Att kategorisera rätt och räkna rätt är vad som krävs av utvärderarna i detta fall. Beträffande resultatindikatorerna krävs mer tankearbete än så. Här gäller det främst att skilja mellan de resultat som kan tillskrivas interventionerna och de resultat som ändå skulle manifesterat sig, även om en viss intervention inte hade genomförts. Tyvärr är inte interventionerna upplagda som experiment eller ens kvasi-experiment så resonemanget blir helt hypotetiskt.

Det är på nuvarande tidpunkt svårt att göra några mer precisa bedömningar av effekterna av olika interventioner, eftersom dessa i flertalet fall visar sig efter, ibland långt efter, det programmet avslutats. Det kan till exempel gälla hur många av de skapade arbetstillfällena som finns kvar två à tre år efter programmets upphörande och vilken riktning, positiv, neutral eller negativ, den ekonomiska utvecklingen inom målområdet tagit.

Vad gäller åsikterna om indikatorerna på regional nivå, det vill säga på amtsnivå, sägs det i rapporten, att amterna ser både styrkor och svagheter. Bland annat anses et att indikatorerna har en pedagogisk inverkan på de sökande – de lär sig att inrikta sina projekt mot programmets överordnade mål. Indikatorerna spelar också en viktig roll som beslutsunderlag när det gäller att välja projekt att stödja. En av svagheter ligger i att de sökande har svårt att förutse och kvantifiera de förväntade resultaten från projekten.

De som utför de sammanfattande programutvärderingarna måste i stor utsträckning förlita sig på vad andra evalueringar visat. Såväl den danska som den svenska rapporten ägnar en relativt stor del av texten åt genomgångar av tidigare utvärderingar och vilka strategiska lärdomar som kan utvinnas ur dem. Men ju tidigare under programmet utvärderingarna gör, desto mer måste man lita till antaganden om och projektioner av en "sannolik" utveckling.

Utvärderingarna baseras således mestadels på kvantitativa mått som förefaller objektiva. Emellertid kan frågetecken sättas för vissa av måttens reliabilitet – de bygger ju oftast på uppfattningar om och skattningar av framtida händelser. Det gäller till exempel måtten skapade eller bevarade arbetstillfällen. Om man dessutom skall uttala sig om hur många av dessa arbetstillfällen som överlever av egen kraft, utan stöd, ökar osäkerheten ytterligare. Det finns en viss risk att önsketänkande kan smyga sig in i rapporteringen.

Ett frågetecken kan också sättas för relevansen av vissa mått på resultat och effektnivå. Sambandet mellan olika resultatmått och utveckling och förnyelse är till exempel inte tydligt. Vad som avses med utveckling och förnyelse preciseras inte heller.

5 Två uppföljningar

Struktur

Den danska rapport som valts som jämförelseobjekt är Evaluering av Mål 2 Programmet i Danmark 2000 - 2006 (Teknologiskt Institut (September 2005). Denna är en sammanfattade rapport över det totala resultatet av interventionerna. För Sveriges del har rapporterna Strukturfonder, entreprenörskap och företagandets villkor. Erfarenheter från EU:s strukturfonder 2000 - 2006 (Nutek 083-2006) och Regionala förutsättningar för innovation. Erfarenheter från EU:s strukturfonder 2000 - 2006 (Nutek 085 - 2006) valts.

En av skillnaderna mellan den danska och den svenska uppföljningsmetoden är att man i Danmark valt att göra en övergripande evaluering av strukturfondsprogrammet, medan man i Sverige valt att fokusera på vissa aspekter av strukturfondsarbetet. En sammanfattande svensk rapport över det totala resultatet av programmen har inte publicerats.

Den danska rapporten redovisar ett schema över logiken i interventionsprogrammet ((Teknologiskt Institut (2005, s 47), varigenom stöd av olika slag, till utveckling av regionen, till företagsutveckling och till kompetensutveckling, via de genomförda projekten, leder till tre typer av effekter, nämligen effekter på företagen, nätverkseffekter och regionala effekter. Som exempel på effekter på företagen nämns nya produktions- och organisationsformer, bättre arbetsmiljö, ökad sysselsättning och stärkt konkurrenskraft. Nätverkseffekter kan exempelvis vara nya samarbetsformer, produktutveckling och innovation samt broslagningar mellan utkantsområden och centerområden och städer. Bland de regionala effekterna nämns ökad växt och sysselsättning., ökad attraktionskraft för företagslokaliseringar, ökad bosättning och turism.

I rapporten värderas effekterna kvantitativt och avvikelser – positiva eller negativa – från målen anges i procent. I den danska rapporten går man således in för precision. Underlaget för så precisa uttalanden är dock inte alltid så säkert som man vill ge sken av, eftersom det i många fall är fråga om projektledarnas bedömningar.

Den svenska rapporten om regionala förutsättningar för innovationer koncentrerar sig på hur mycket av stödet som gått till vad man kallar kluster- och innovationssystem och illustrerar vad som kan ske med 12 praktikfall, valda bland de kluster, sammanlagt 29 stycken som fått stöd. (Nutek 085 – 2006). Hur mycket av utveckling inom de studerade klustren som berott på EU stöd och hur mycket som genererats av egna eller andra krafter uttalar man sig inte närmare om. Inte heller säger man mycket om vilket bidrag ett speciellt kluster givit till utvecklingen inom det aktuella Målområdet.

Den svenska rapporten om strukturfonder, entreprenörskap och företagandets villkor presenterar 13 porträtt av tre typer av projekt, nämligen rådgivningsprojekt, finansieringsprojekt och nätverksprojekt. En tanke bakom denna kategorisering är att en potentiell entreprenör behöver dessa olika typer av stöd under utvecklingsprocessens gång, det vill säga råd i starten, finansiering under företagets tillblivelse och nätverk när företaget skall växa. En slutsats som dras i rapporten är att nätverksprojekten är mycket sårbara när det offentliga stödet upphör. Man rekommenderar att mer hållbara organisationer skapas genom att i tid skaffa annan finansiering, till exempel genom medlemsavgifter.

Denna rapport säger, liksom den tidigare, inte mycket om vad EU programmen betytt i sin helhet eller vad de EU stödda projekten bidragit med vad gäller Målområdets samlade utveckling.

Det danska och det svenska sättet att utforma bedömningar av strukturfondsprogrammen skiljer sig således tydligt åt. I den danska modellen strävar man efter att ge en mycket exakt helhetsbild av hur programmets mål har uppfyllts. Enligt den svenska modellen satsar man på "illustrativa" fallstudier och lutar mycket till kvalitativ information.

Uttalanden om strategins relevans - programmets resultat och effekter

I den danska rapporten konstaterar man att programmet nått sina omedelbara mål, till exempel antalet skapade arbetstillfällen och antal kursdeltagare. Trots detta har den negativa utvecklingen i befolkningsmängd och -struktur samt sysselsättning inte gått att vända, vilket läsaren kan tolka som att de överordnade målen rörande tillväxt och ekonomisk och social utveckling i utkantsområden inte uppfyllts. Detta behandlas dock inte speciellt explicit.

Programmet har ändå haft en rad positiva effekter, sägs det i rapporten. Samarbetet mellan regioner har stärkts, liksom samarbetet mellan företag och organisationer. Företagens konkurrenskraft har stärkts och många människor i utkantsområden har höjt sin kompetens. Detta är dock inte något som kan beläggas, så uttalanden kan kanske hänföras till kategorin "fromma förhoppningar". Det förefaller som om en viss målförskjutning ägt rum sedan programmets start. Ursprungligen talades det om effekter i termer av ekonomisk tillväxt och utveckling. I den sammanfattande rapporten talar man mer om samarbeten mellan regioner och mellan företag och organisationer.

I de avsnitt av rapporten som behandlar slutsatser och rekommendationer lyfts en rad lärdomar för nya program fram. Tyvärr saknas uppgifter om huruvida de tagits ad notam inför den nya programperioden.

Det nämndes tidigare att de två granskade svenska sammanfattningsrapporterna inte behandlar programmen som helhet när det gäller avsedda output, resultat och effekter. I rapporten om strukturfonder och entreprenörskap dras i stället slutsatser om nätverk och aktiviteter i nätverken. Slutsatser dras också om EU programmets sammanhang med de regionala utvecklingsprogrammen. (Se nedan för vidare kommentarer)

I rapporten om regionala förutsättningar för innovation diskuteras inte heller, som sades tidigare, programmets totala bidra till utvecklingen i Målområdena. Författarna konstaterar emellertid lakoniskt att "Analysen de tolv initiativen visar på begränsade resultat i form av nya produkter och tjänster." (Ibid, 95). Detta torde betyda att i varje fall satsningen på kluster och innovationssystem betytt föga för den ekonomiska utvecklingen i Målområdena.

Man uppskattar att de undersökta klustren och företagen frambringat produkter och tjänster för ett tiotal miljoner kronor. Hela satsningen på kluster och innovationssystem motsvarade 2,1 miljard kronor. I rapporten påpekas dock att programmen bidragit till nätverksbyggande och kunskapsutveckling. Vad detta i sin tur lett till kan inte beskrivas och analyserats. En förhoppning från rapportförfattarnas sida är att konkurrenskraften har stärkts, marknaderna breddats och arbetstillfällena skapats eller hållits kvar. Belägg härför saknas, så även dessa uttalande kan hänföras till kategorin "fromma förhoppningar".

Förhållandet mellan central och regional nivå

I den danska sammanfattande rapporten kring Mål 2 Programmet diskuteras vilka effekter på regional nivå programmet kan tänkas ha haft. (Teknisk Institutt 2005, s 48 ff). De regionala effekterna redovisas med den precision som präglar hela rapporten. I tabell 3.2 (s 50) redovisas de överordnade målen, de valda indikatorerna och den önskade nivån på indikatorerna – i rapporten kallat mål – samt hur stor del av dess så kallade mål som uppnåtts och hur stor procentandel skillnaden, positiv eller negativ, innebär. De flesta avvikelserna visar sig ha gått i negativ riktning, vilket man förklarar med den dåliga konjunkturutvecklingen i landet. Också här kan man iakttä en viss grad av målförskjutning i rapportens diskussion. Befolknings- och sysselsättningsutveckling konstateras ha gått i negativ riktning. Men, framhåller man, Mål 2 programmen har styrkt den regionala utvecklingen på andra sätt, nämligen via ett ökat samarbete mellan regionalpolitiska aktörer, genom att vara ett sammanhållande element i den samlade regionala näringspolitiken och genom att ge synergier mellan Mål 2, den regionala växtstrategin och de regionala växtsamarbetena.

I en av de svenska rapporterna, nämligen den som behandlar strukturfonder, entreprenörskap och företagandets villkor diskuteras programmets koppling till de regionala tillväxtprogrammen. (Nutek O83-2006, s 117 ff). En jämförelse görs mellan de samlade programdokumenten och tillväxtavtalen och tillväxtprogrammen för de län som ingått i målområden. I stort sett liknande mål och medel återkommer, är författarnas konklusion. Strukturfondsprogrammet medfinansierar ofta projekt som genomförs inom ramen för tillväxtprogrammen.

Underlaget för evaluerarnas ställningstaganden

Evalueringar kan ha olika inriktning och göras från olika perspektiv. Den som genomför en ex postutvärdering har i vissa avseenden en ställning som påminner om en revisors. Men medan revisorn har aktiebolagslagen och regelsamlingar angående "god sed" att stödja sig emot, har evalueraren en mer utsatt position. Visserligen har han eller hon i EU sammanhang en mängd regler och anvisningar att ta fasta på, han eller hon har ett avtal med en uppdragsgivare om uppdragets innehåll och han eller hon har förmodligen egen och kollegial erfarenhet av tidigare evalueringar till hjälp och stöd, men den individuella evalueraren har ändå en jämförelsevis större frihet att välja data att bygga analysen på. Revisorn och evalueraren har ett gemensamt problem, som består i att de skall bedöma sin uppdragsgivare. De evaluerare som av uppdragsgivaren ses som för kritiska i sina uttalanden har svårt att få fler uppdrag från denne. Lagom är bäst, som man säger i Sverige.

Den information evalueraren arbetar med har mycket varierande kvalitet, från reliabla hårddata om medelshanteringen till mjuka, inte speciellt reliabla skattningar av framtida sysselsättningsstillväxt eller av värdet av olika nätverk och samarbeten. Ofta har en stor del av underlagsmaterialet samlats in från projektledarna eller stödmottagarna. Det är svårt att föreställa sig att dessa skulle vilja och kunna förhålla sig objektivt/kritiskt till sina egna aktiviteter och deras resultat.

En skillnad mellan den danska och de svenska sammanfattande rapporterna är att de svenska rapportförfattarna i hög grad anlägger projektledarnas och stödmottagarnas perspektiv, medan författarna till den danska rapporten försöker hålla sig mer neutrala och anlägga olika synvinklar.

6 Sammanfattning

En jämförelse av danska och svenska halvtidsutvärderingar och sammanfattande evalueringar visar att det finns både likheter och skillnader dem emellan. Halvtidsutvärderingarna gav i båda fallen uttryck för att genomförandet av EU programmen följde intentionerna.. I och med att en seriösa, utomstående utvärderare så att säga "godkänner" vad som gjorts har varken de som vill föreslå alternativa sätt att nå målen eller de som vill föra fram kritik på olika punkter några konkret underlag och de kan därför lätt avfärdas. Halvtidsutvärderingarna kan därför sägas ha

haft en roll som inneburit både en legitimering (skydd mot kritik) och en osäkerhetsabsorbtion (skydd mot alternativa lösningar).

Den studerade danska och de två studerande svenska sammanfattande rapporterna uppvisade större olikheter än halvtidsutvärderingarna. Den danska rapporten speglade ett top-down-perspektiv i vilket man mycket detaljerat granskade vad som uppnåtts eller inte uppnåtts. Utvärderarna försökte fånga in och beskriva hela programmet och dess output, resultat och bidrag till måluppfyllelsen i stort.

De svenska rapporterna byggde mer på uppfattningarna om programmen och deras betydelse hos projektägare och stödmottagare. En analys av programmets betydelse för utvecklingen inom målområden har inte publicerats. De svenska rapporterna kan därför närmast sägas motsvara ett bottom-up perspektiv.

När den ekonomiska och sociala utvecklingen i målområdena inte fyllde de mål som formulerats i förväg, ägnades detta inte några utförliga diskussioner, istället talade man i rapporterna om andra förtjänster hos programmen, särskilt om nätverksbyggande och samarbete på olika plan. Större uppmärksamhet ägnats åt uppfyllandet av nya mål, som man så att säga har funnit under resans gång. Man kan därför säga att i både den danska och de svenska rapporterna visar sig viss målförskjutning ägt rum.