

*Utvärdering av EU-programmen
mål 5b, 3 och 4 på Åland 1995 - 1999*



Slutrapport juni 1999

Innehåll

Förord

Executive summary in English

1. SAMMANFATTNING	1
1.1 Utvecklingen inom stödområdet	1
1.2 Genomförande	2
1.3 Resultat	3
1.4 Rekommendationer	6
2. ATT UTVÄRDERA DE ÅLÄNDSKA EU-PROGRAMMEN	7
2.1 Den åländska strukturfondsproblematiken	7
2.2 De åländska strukturfondsprogrammen	9
2.3 Ambitionsnivå	10
2.4 Landsbygdsutveckling: mål 5b-programmet	11
2.5 Arbetsmarknadsutveckling: mål 3- och 4-programmen	12
2.6 Utvärderingsmetodik och informationskällor	13
3. DEN EKONOMISKA OCH SOCIALA BAKGRUNDEN	18
3.1 Storlek, markanvändning och befolkning	18
3.2 Ekonomisk struktur	21
3.3 Arbetsmarknad	24
3.4 De viktigaste utvecklingsdragen	25
4. RESULTATANALYS: MÅL 5B-PROGRAMMET	27
4.1 Projektaktiviteten inom programmet	27
4.2 Finansiell analys	28
4.3 Resultat på projektnivå	31
4.4 Resultat per prioriterat område och åtgärd	34
4.5 Måluppfyllelse på programnivå	47
5. RESULTATANALYS: MÅL 3- OCH 4-PROGRAMMEN	52
5.1 Projektaktiviteten inom de två programmen	52
5.2 Det finansiella utfallet	53
5.3 Resultat på åtgärdsnivå	56
5.4 Det samlade utfallet	62

6. GENOMFÖRANDE	64
6.1 Mål 5b-programmet	64
6.2 Mål 3- och 4-programmen	69
7. SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	72
7.1 Implementering och resultat	72
7.2 Administration och uppföljning	73
7.3 Rekommendationer	74

Källförteckning

Bilagor

Förord

Åland blev medlem i Europeiska unionen den 1.1.1995, vilket betyder att strukturfondsprogrammen startade ett år senare på Åland än vad som gällde de tolv befintliga EU-länderna, vars programperioder sträcker sig från 1994-99. Åland har således ingen tidigare erfarenhet av arbete eller deltagande i projekt i EUs regi. I likhet med situationen för de nya EU-länderna har den första tiden av Ålands EU-medlemskap inneburit kunskapsuppbyggnad, inte minst om unionens strukturfondsarbete, men även att mer konkret bygga upp de nödvändiga organisatoriska strukturerna för att hantera det nya transnationella samarbetet.

Åland deltar för närvarande i flera EU-program. Bland dessa märks särskilt de tre som denna utvärderingsrapport gäller, nämligen det s k mål 5b (landsbygdsutveckling) samt mål 3- och 4- programmen (arbetsmarknadsutveckling).

Utvärderingen av de tre EU-programmen görs i form av en mellan- och en slutrapport (*mid-term* respektive *ex post* utvärdering), varav föreliggande studie utgör slutrapporten. Noteras bör att rapporten är skriven under våren 1999, alltså mer än ett halft år innan programperiodens avslutning, något som självfallet gör att de mer långsiktiga effekterna av insatserna är svåra att bedöma. När sista handen lades vid denna rapport i maj 1999 återstår fortfarande närmare 30 procent av de samlade offentliga projektmedlen inom 5b-programmet och ett betydande antal av de projekt som startats upp inom ramen för programmen är ännu inte avslutade. En mera heltäckande bedömning av programmens effekter låter sig därmed i realiteten inte göras förrän någon gång in på nästa millennium.

Rapporten inleds med en allmän bedömning där en socioekonomisk beskrivning av Åland vid inledningen av programperioden bildar den utgångspunkt som krävs för den fortsatta analysen. I rapporten görs även en bedömning av de mål som ställts upp för programmen. Det ekonomiska utfallet och de mer långsiktiga effekterna av genomförda projekt redovisas - så långt som möjligt med tanke på ovan nämnda problem med rapportens timing. Slutsatserna och rekommendationerna är även avsedda att kunna användas vid uppbyggnaden och implementeringen av kommande programperiod. Utvärderingen görs

separat för de tre programmen men vissa delar är gemensamma, t ex den socio-ekonomiska bedömningen och processanalysen.

Arbetet med utvärderingen och slutrapporten har utförts av en grupp bestående av *Kenth Häggblom, Iris Åkerberg, Mari-Ann Kullman, Katarina Fellman* och *Bjarne Lindström*. De två sistnämnda har haft huvudansvaret för sammanställningen av föreliggande slutrapport.

Underlaget till evalueringen baseras på studier av tillgängliga handlingar, dokument, protokoll samt statistiskt underlag framtaget vid Ålands statistik- och utredningsbyrå. Härutöver har intervjuer med programhandläggarna och ett stort antal projektledare genomförts.

Executive summary in English

This final evaluation report commissioned by the European Commission and the Government of Åland discusses the implementation and the degree of fulfilment of targets of the first European Structural Fund programmes in Åland. The programmes in question include the regionally based Objective 5b programme, which covers various types of aid for developing both the rural and the archipelago areas, and the "horizontal" Objectives 3 and 4, which, regardless of region, provide aid for projects contributing to a positive development of the labour market, and increased competence and skills in enterprises as well as among their employees.

The final evaluation was preceded by an interim report that was delivered to the commissioning parties in the beginning of 1998. The main purpose of the interim report was to survey the process of programme implementation and to present a first preliminary report of the targets achieved.

In the final report the perspective shifts from an analysis of the implementation process to the actual results achieved by measures taken within the scope of the programme. The aim is to facilitate a more systematic transfer of experience for future Structural Fund programmes.

Development in the support area

The most important development features over the past years are outlined in the following points:

- C The Objective 5b area as well as Åland as a whole has a positive population growth.
- C The positive development in the 5b area primarily applies to rural areas in the

mainland of Åland, while in the archipelago a similar positive development cannot be registered.

- C The industrial structures in the Objective 5b area are still relatively one-sided.
- C Structural change has succeeded in the sense that a loss of employment in the primary sector has been absorbed by other sectors.
- C Unemployment has decreased, though certain exposed groups still have difficulties gaining entry to the labour market.
- C The standard of education and training is higher than at the beginning of the programming period.
- C The economic upswing during the programming period has contributed to the positive development trends.

Implementation

In a wider EU perspective, the Åland programmes are extremely small, and therefore it has been possible to show good decision-making effectiveness when it comes to starting and operating successful projects. On the other hand, the small and efficiently adapting organisation tends to imply certain problems - at least during the build-up phase - concerning some administration routines, including a more systematic follow-up of results at project and programme levels. For example, a functioning data-based project register for the 5b programme was not in operation until the latter half of 1998. In regard to the Objective 3 and 4 programmes, there is no such project register in operation at present. Another example is that a great number of the application forms used by the programmes still do not ask for information regarding targets in the form of quantifiable indicators such as employment and new enterprises.

Despite a lack of experience with EU Structural Fund programmes and the administrative running-in problems, *the implementation of the first Structural Fund programmes in Åland has in general functioned well.*

Thus, when slightly more than six months of the programming period was left (i.e. in April 1999), the Objective 5b programme had spent almost 160 per cent of the total indicative financing. The reason was the very active private "partnership" in the project. The business sector's aggressive approach confirms that the funds made available by the

programme have been considered attractive and have contributed to a growing activity in the private sector. Concerning the public budget, on the other hand, only about three-quarters of it had been spent by the same time. This will probably mean that a minor part of the funds allocated by the EU and the Government of Åland cannot be spent.

Even within the Objective 4 programme, the investments made by the private sector have been better than expected. Here the indicative private financing level had been exceeded by 74 per cent already by the end of December 1998. However, at the same time private sector contributions to the Objective 3 programme were lower (66 per cent of the indicative amount for priority 1 and 38 per cent for priority 2). On the other hand the Objective 3 programme has been considerably more active on the public side with more than 90 per cent of the budget claimed already by the turn of the year 1998/99. Concerning the Objective 4 programme the demand for the publicly allocated funds has been good. Hence about 80 per cent of the budget had been spent one year prior to the end of the programming period.

Results

Even though the programmes have not yet been completed and the more long-term effects can, at the earliest, be evaluated after a couple of years, it is already obvious that *the programmes have contributed to several positive results, including new networks, the opening of new markets, new employment and enterprises, and an increasing supply of competence-enhancing educational offers.*

According to a calculation based on a more thorough survey by the evaluation group, over 70 per cent of the 5b projects examined have already exceeded the programming target for new employment by over 30 per cent. The evaluation group also made an indicative calculation of the indirect employment effects created by new jobs directly provided by the projects. It turned out that the probable indirect employment effects are 400 full-time jobs, of which, however, some have been created outside the Objective 5b area (i.e. in Mariehamn or even outside Åland). Thus one of the most important overall targets of the Objective 5b programme, i.e. more employment, has been reached even before the end of the programming period. The educational target, measured by number of people participating in the different educational projects, has also been exceeded by about 25 per cent.

The most important results of the Objective 5b programme compared to the original targets are summarised below:

<i>Objective 5b programme: Results of programme, priority and measure levels, and degree of target fulfilment in %</i>		
<i>Objective 5b programme</i>	26 new enterprises 98-119 new all-year full-time jobs 14.5 retained jobs 488 participants in training	65 % approx. 132 % (no quantif. targets) approx. 125 %
<i>1. TOURISM</i>	13 new enterprises 28-32 new all-year full-time jobs	130 % 70-80 %
<i>1.1</i>	7-11 new all-year full-time jobs	
<i>1.2</i>	13 new enterprises 21 new all-year full-time jobs	
<i>2. ENTERPRISING IN SPARSELY-POPULATED AREAS</i>	13 new enterprises 62.5-79.5 new all-year full-time jobs 14.5 retained jobs 372 participants in training	52 % 179-227 % (no quantif. targets) 372 %
<i>2.1.1</i>	3 new enterprises 5.5 new all-year full-time jobs 11 retained jobs	
<i>2.1.2</i>	10 new enterprises 57-74 new all-year full-time jobs 3.5 retained jobs	
<i>2.2</i>	372 participants in training	
<i>3. CULTURE AND ENVIRONMENT</i>	7.5 new all-year full-time jobs 116 participants in training	approx. 100 % 39-50 %
<i>3.1</i>	3.5 new all-year full-time jobs	
<i>3.2</i>	1 new all-year full-time jobs	
<i>3.3</i>	3 new all-year full-time jobs 116 participants in training	

In regard to the Objectives 3 and 4, the general fulfilment of targets must also be considered as good. The aim of Objective 3 was to provide half of the participants in the project's training courses with some form of employment or full-time training scheme. This target has been achieved by a favourable margin. A check-up among the participants in courses completed at least 6 months ago shows that as much as 66 per cent of the trainees have obtained some form of employment or training. Also, the target regarding the number of people in education and training has been achieved by a wide margin. In the Objective 4 programme this target had been exceeded 3.5 times one year before the end of the programming period!

The main results of Objectives 3 and 4 are summarised in the following charts:

	<i>Long-term effects</i>	<i>Implementation</i>
<i>Objective 3 programme</i>	Appr. 66 % of participants in training have obtained employment or continued in training	177 participants in training for approx. 900 hours on average
<i>1. AVOIDANCE OF LONG-TERM UNEMPLOYMENT AND EXCLUSION FROM LABOUR MARKET, AND INTEGRATION OF LONG-TERMED UNEMPLOYED TO LABOUR MARKET</i>	Approx. 55 % of participants in training obtain employment or continuous training	117 persons participated in training for approx. 910 hours on average
<i>2. INTEGRATION OF UNEMPLOYED YOUTH TO LABOUR MARKET</i>	Approx. 87 % of participants in training obtain employment or continue in training	60 participants in training for approx. 780 hours on average

<i>Objective 4 programme</i>	<i>Long-term effects</i>	<i>Implementation</i>
<i>EDUCATION AND QUALITY</i>	No distinctively quantified effects. Apparently certain cases indicate a maintained "market position" of participating enterprises/labour as a consequence of the measures taken	491 persons (mainly from small and medium-sized companies) have participated in training for 50 hours on average

The only distinctly quantifiable programming targets that could not be reached concerned new enterprise (5b) and the length of education per participant (all three programmes).

As evidenced by the tables above, the degree of target fulfilment varies considerably between different areas of activity. Thus, for example, the target for new enterprises, which is unlikely to be reached at the programming level, has already been exceeded by 30 per cent within the scope of the Objective 5b programme's priority area for tourism. The reason why the target cannot be fulfilled in its entirety must primarily be found within the priority area of "new enterprises in sparsely populated areas", which has only succeeded in creating half of the new enterprises hoped for. On the other hand, it is precisely "new enterprises in sparsely populated areas" that offers the main explanation for the good results regarding new employment, which has been twice as successful as anticipated.

One of the overall targets of Åland's Objective 5b programme was to break the negative population trend due to negative in-migration and continuously decreasing population in the middle of the 1990s. Even here the development has been positive during the programming period. After a negative net in-migration in 1995, the Objective 5b area today experiences a considerable net in-migration and a relatively rapid population growth.

Trends in the archipelago, however, have generally been less favourable. This means that several targets achieved by the 5b programme in its entirety seem not to have reached the archipelago.

The overall, positive evaluation of target fulfilment should be viewed in light of the economic situation in Åland in the recent years. Thus, the positive development has been facilitated by a rapid economic upswing that has been followed by increased activities throughout the Åland economy. Further, it should be noted that the European Union's overall objective of lifting the 5b regions above the EU's 75 per cent GDP average per capita appears difficult to reach. Regardless of the economic upswing there are few signs that this can be accomplished in the course of the current programming period.

Recommendations

Against the background of the data collected during the evaluation process that preceded both this report and the interim report, the evaluation group wishes to present the following *main recommendations* to be taken into consideration in the planning of the future Structural Fund programmes for Åland:

- C In order to achieve the highest possible "added value" in relation to national aid systems, projects with a more pronounced infrastructure- and network-building character should be given priority in future Structural Fund programmes over projects emphasising traditional subsidies to enterprises.
- C In order to avoid unnecessary fragmentation of programmes into activities lacking a clear focus, future projects should concentrate on fewer activities that are better conceived in terms of targets and completion. Good examples of this type of improved focusing of measures, both geographically and thematically, are the activities specifically aimed at the archipelago - an area where the preconditions for development are distinctly different from those in other sparsely populated areas of Åland.
- C In order to reduce problems of co-ordination, and to prevent the levels of activity among different parts of the programmes from becoming too unequal, the roles and responsibilities of the various actors should be more clearly defined.
- C To prevent uncertainty concerning the internal planning of projects, one should avoid shortsighted budget horizons. Therefore, the responsible programming secretariats should aim for long-term financial commitments, at least for projects dealing with special demands. A more generous attitude towards projects with obvious demands for payment on account is also desirable in future Structural Fund programmes.
- C Considering problems regarding administrative follow-up registered in the programme evaluation (see the interim report especially), it appears advisable for future Structural Fund programmes to scrutinise and to improve the programme administration - especially in regard to target and implementation indicators as well as coherent routines for project follow-ups and evaluation.

1. SAMMANFATTNING

Föreliggande rapport är en av den Europeiska kommissionen och Ålands landskapsstyrelse beställd slutevaluering av genomförande och måluppfyllelsegrad beträffande de första europeiska strukturfondsprogrammen på åländsk botten. Programmen ifråga är det regionalt inriktade målprogrammet 5b som gäller olika typer av stöd till utvecklingen av landsbygden och skärgården, samt de horisontella målprogrammen 3 och 4 vilka oavsett region ger stöd till projekt som medverkar till en positiv arbetsmarknadsutveckling samt till ökad kompetens och kunnande inom företag och bland de anställda.

Slututvärderingen föregicks av en s k mellanrapport som levererades till beställarna i början av 1998. Mellanrapportens huvudsakliga syfte var att granska processen vid genomförandet av programmen och att göra en första preliminär analys av de uppnådda resultaten. I slutrapporten förskjuts perspektivet från en analys av genomförandeprocessen till de resultat som programinsatserna faktiskt lett till. Syftet är att underlätta en mera systematisk erfarenhetsöverföring till kommande strukturfondsprogram.

1.1 Utvecklingen inom stödområdet

De viktigaste dragen i de senaste årens utveckling kan sammanfattas i följande punkter:

- C Såväl 5b-området som Åland som helhet har en positiv befolkningsutveckling
- C Den positiva utvecklingen inom 5b-området gäller främst fasta Ålands landsbygd, skärgårdsområdet uppvisar inte samma positiva utvecklingsbild
- C Fortfarande relativt ensidig näringslivs- och industristruktur i 5b-området
- C Strukturuomvandlingen har varit lyckad med avseende på att minskad sysselsättning i primärsektorn fångas upp i andra branscher
- C Arbetslösheten har minskat, men vissa utsatta grupper har fortfarande svårt att ta sig in på arbetsmarknaden
- C Utbildningsnivån är högre än i början av programperioden
- C Konjunkturuppgången under programperioden har bidragit till de positiva utvecklingstendenserna

1.2 Genomförande

De åländska programmen är i ett bredare EU-perspektiv utomordentligt små, och har bl a därför kunnat uppvisa en god beslutseffektivitet när det gäller att få igång och driva en framgångsrik projektverksamhet. Baksidan av myntet med den lilla och beslutseffektiva organisationen tycks dock ha varit vissa svårigheter att - åtminstone under programmets uppbyggnadsfas - hinna med en del av de löpande administrativa rutinerna inklusive den mer systematiska uppföljningen av resultaten på projekt- och programnivå. Som exempel kan här nämnas att ett fungerande databaserat projektregister för 5b-programmet blev operativt först under andra halvan av 1998. För mål 3- och 4-programmens del finns fortfarande inget fungerande projektregister av denna typ. Ett annat exempel är att en stor del av de inom programmen använda av ansökningsblanketterna fortfarande saknar krav på målsättningsangivelse i form av kvantifierbara indikatorer som ökad sysselsättning, nya företag etc.

Trots ovan med EUs strukturfondsprogram och ovan nämnda administrativa inkörsproblem, *har implementeringen av de första åländska strukturfondsprogrammen över lag fallit väl ut.* Sålunda hade 5b-programmet då drygt ett halvår återstår av programperioden (april 1999) förbrukat närmare 160 procent av den samlade indikativa finansieringsramen. Orsaken till detta överskridande är det stora och ur programmets synpunkt mycket aktiva privata partnerskapet i projekten. Den offensiva satsningen från näringslivets sida bekräftar att programmedlen varit efterfrågade och medverkat till en ökad aktivitet inom den privata sektorn. Om man däremot ser till den offentliga budgeten så hade denna vid samma tidpunkt endast utnyttjats till omkring tre fjärdedelar, vilket sannolikt betyder att en mindre del av de budgeterade medlen från EU och landskapsstyrelsen inte kommer att utnyttjas fullt ut.

Även inom mål 4-programmet har den privata sektorns insatser varit över förväntan. Här hade den indikerade privata finansieringsnivå överskridits med hela 74 procent redan per den sista december 1998. Inom mål 3-programmet låg däremot den privata insatsen vid samma tidpunkt på en lägre nivå (66 % av den indikerade ramen för prioritet 1 och 38 % för prioritet 2). Å andra sidan har mål 3-programmet varit betydligt aktivare på den offentliga sidan med över 90 procent av programbudgeten intecknad redan vid årsskiftet 1998/99. Även inom mål 4-programmet är åtgången av de offentligt avsatta medlen god. Ett år före programtidens slut är sålunda ca 80 procent av budgeten utnyttjad.

1.3 Resultat

Även om programmen fortfarande inte är avslutade och de mer långsiktigt synliga effekterna därför inte kan utvärderas förrän tidigast om något år, så står det redan nu klart att *programinsatserna avsatt många positiva resultat i form av nya nätverk, öppning av nya marknader, ny sysselsättning, nya företag och ett ökat utbud av kompetenshöjande utbildningsinsatser.*

Enligt den kalkyl baserad på en närmare granskning av över 70 procent av 5b-projekten som utvärderingsgruppen gjort, så har man redan idag överskridit programmålet för ny sysselsättning med drygt 30 procent. Utvärderingsgruppen gjorde även en indikativ kalkyl på de indirekta sysselsättningseffekterna av de genom projektverksamheten direkt nytillkomna arbetsplatserna. Det visade sig då att de indirekta sysselsättningseffekterna sannolikt ligger på i storleksordningen dryga 400 helårsarbetsplatser, varav en del dock hamnat utanför 5b-regionen (dvs i Mariehamn eller t o m utanför Åland). En av 5b-programmets viktigaste övergripande mål - ökad sysselsättning - har därmed med råge uppnåtts redan innan programmet är avslutat. Också utbildningsmålet - mätt i termer av antal personer som deltagit i programmets olika utbildningsprojekt - har överskridits med ca 25 procent.

De viktigaste resultatet i förhållande till 5b-programmets ursprungliga målsättningar redovisas i sammanställningen nedan:

<i>5b-programmet: Skattat resultat på program-, prioritets- och åtgärdsnivå samt måluppfyllelsegrad i %</i>		
<i>Mål 5b-programmet</i>	26 nya företag 98-119 nya helårsarbetsplatser 14,5 bevarade arbetsplatser 488 personer deltagit i utbildning	65 % ca 132 % (ej kvant. mål) ca 125 %
<i>1. TURISM</i>	13 nya företag 28-32 nya helårsarbetsplatser	130 % 70-80 %
<i>1.1</i>	7-11 nya helårsarbetsplatser	
<i>1.2</i>	13 nya företag 21 nya helårsarbetsplatser	
<i>2. GLESBYGDSFÖRETAGANDE</i>	13 nya företag 62,5-79,5 nya helårsarbetsplatser 14,5 bevarade arbetsplatser 372 personer deltagit i utbildning	52 % 179-227 % (ej kvant. mål) 372 %
<i>2.1.1</i>	3 nya företag 5,5 nya helårsarbetsplatser	

	11 bevarade arbetsplatser	
2.1.2	10 nya företag 57-74 nya helårsarbetsplatser 3,5 bevarade arbetsplatser	
2.2	372 personer deltagit i utbildning	
3. MILJÖ OCH KULTUR	7,5 nya helårsarbetsplatser 116 personer deltagit i utbildning	ca 100 % 39-50 %
3.1.	3,5 nya helårsarbetsplatser	
3.2	1 nya helårsarbetsplatser	
3.3	3 nya helårsarbetsplatser 116 personer deltagit i utbildning	

Likaså när det gäller mål 3- och 4-programmen måste måluppfyllelsen i allmänhet bedömas som god. Mål 3-målsättningen att hälften av de som genomgått programmets kurser skall få någon form av arbete eller reguljär utbildningsplats har uppfyllts med god marginal. En kontroll av de som deltagit i programmets kurser inom ramen för projekt som avslutats för minst sex månader sedan visar nämligen att hela 66 procent av dessa nu har någon form av arbete eller utbildning. Även målet om antalet personer i utbildning har nåtts med god marginal. Inom mål 4-programmet hade detta mål redan ett år innan programavslutningen överskridits 3,5 gånger!

Mål 3- och 4-programmens huvudresultat och måluppfyllelsegrad sammanfattas i de två tabellerna nedan:

	<i>Långsiktiga effekter</i>	<i>Genomförande</i>
Mål 3-programmet	Ca 66% av deltagarna i utbildningen har fått arbete eller fortsätter utbilda sig.	177 personer deltagit i utbildning under i genomsnitt ca 900 timmar.
1. FÖRHINDRA LÅNGTIDSARBETSLÖSHET, UTSLAGNING FRÅN ARBETSMARKNADEN OCH INTEGRERA LÅNGTIDSARBETSLÖSA PÅ ARBETSMARKNADEN	Ca 55% av deltagarna i utbildningen får arbete eller fortsätter utbilda sig.	117 personer deltagit i utbildning under i genomsnitt ca 910 timmar.
2. INTEGRERA ARBETSLÖSA UNGDOMAR PÅ ARBETSMARKNADEN	Ca 87% av deltagarna i utbildningen får arbete eller fortsätter utbilda sig.	60 personer deltagit i utbildning under i genomsnitt ca 780 timmar.

<i>Mål 4-programmet</i>	<i>Långsiktiga effekter</i>	<i>Genomförande</i>
UTBILDNING OCH KVALITET	Inga entydigt belagda kvantifierade effekter. Sannolikt dock i vissa fall bibehållen marknadsposition= för deltagande företag/arbetskraft som en följd av insatserna	491 personer (från i huvudsak små- och medelstora företag) har deltagit i utbildning under i genomsnitt 50 timmar.

De enda mer omedelbara och tydligt kvantifierbara programmålsättningarna som inte visat sig hålla, är målen om nystartade företag (5b) samt beträffande utbildningstidens längd per deltagare (samtliga tre program).

Som framgår av ovanstående sammanställningar av resultaten varierar dock måluppfyllelsegraden betydligt mellan de olika insatsområdena. Så har t ex målet om nya företag, ett mål som alltså inte ser ut att kunna uppfyllas på programnivå, redan överskridits med 30 procent inom 5b-programmets prioritetssområde för turismsatsningar. Orsaken till att målet inte uppfylls för programmet som helhet ligger främst inom prioriteten ~~Å~~Glesbygdsföretagande=, där man bara uppnått drygt hälften av sin målsättning rörande nya företag. Å andra sidan är det inom den sistnämnda prioriteten som vi har huvudförklaringen till det goda resultatet vad gäller ny sysselsättning med ett utfall som är dubbelt så bra som det som angavs i målsättningen.

Bland de mer övergripande målsättningarna för det åländska 5b-programmet var behovet att vända den i mitten av 1990-talet negativa befolkningstrenden med krympande inflyttning och allt svagare befolkningstillväxt. Även här har utvecklingen under programperioden varit positiv. Från att ha haft ett negativt inflyttningsnetto 1995 uppvisar 5b-området idag en betydande inflyttning och en relativt snabb befolkningstillväxt.

Trots den positiva befolknings- och sysselsättningsutvecklingen inom det åländska 5b-området som helhet, har utvecklingen över lag varit betydligt sämre vad gäller skärgården. Det här betyder att flera av de målsättningar som uppnåtts inom ramen för 5b-programmet som helhet inte ser ut att kunna nås för skärgården.

Den positiva bedömningen av programmens samlade utfall och måluppfyllelse bör dock ses mot bakgrund av de senaste årens åländska konjunkturbild. Den positiva utvecklingen har sålunda fått god draghjälp av den snabba konjunkturuppgången med påföljande ökande aktivitet inom hela den åländska ekonomin. Det bör också noteras att EUs övergripande mål att ~~lyfta~~= 5b-regionerna över 75 procentnivå jämfört med EU-snittet när det gäller BNP per capita för Ålands del ser ut att bli svårt att uppfylla. Trots högkonjunkturen finns det nämligen inte mycket som tyder på att man kommer att lyckas

med detta, åtminstone inte under programmets löptid.

1.4 Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i hela den utvärderingsprocess som föregått såväl föreliggande rapport som den tidigare mellanrapporten vill utvärderingsgruppen för sin del lyfta fram följande *huvudrekommendationer* att beakta vid arbetet med kommande åländska strukturfondsprogram:

- C I syfte att uppnå största möjliga ~~värde~~ ^{mervärde} i förhållande till de nationella stödsystemen bör man i framtida strukturfondsprogram prioritera de mer ~~infrastruktur- och nätverksbyggande~~ projekten framom de traditionella företagsstöden.
- C För att undvika onödig uppsplittring av programmen i mindre välfokuserade insatsområden bör den framtida projektverksamheten koncentreras till färre åtgärdshelheter vilka ur målsättnings- och genomförandesynpunkt är mer genomtänkta. Ett bra exempel på denna typ av förbättrad åtgärdsfokusering - geografiskt såväl som tematiskt - är särskilt utformade insatser i skärgården, ett område vars utvecklingsförutsättningar klart avviker från Ålands övriga glesbygdsproblematik.
- C För att minska koordineringsproblemen och undvika en alltför ojämn aktivitetsnivå mellan programmens olika delar, bör en tydligare fördelning av roller och ansvar mellan de i programmet inblandade aktörerna på olika nivåer eftersträvas.
- C För att undvika osäkerhet kring projektens interna planering bör man undvika onödigt kortsiktiga budgethorisonter för projekten. De budgetansvariga inom programsekretariaten bör därför skapa utrymme för tydligare och längre finansiella åtaganden - åtminstone för de projekt där särskilda behov föreligger. En mera generös attityd till projekt med påtagliga förskottsutbetalningsbehov bör också om möjligt eftersträvas i kommande strukturfondsprogram.
- C Med tanke på de administrativa uppföljningsproblem som redovisats i evalueringen av programmen (se särskilt mellanrapporten) så finns det all anledning att inför kommande strukturfondsprogram ytterligare strama upp och förbättra programadministrationen, och särskilt då användningen av mål- och genomförandeindikatorer samt härmed sammanhängande projektuppföljnings- och utvärderingsrutiner.

2. ATT UTVÄRDERA DE ÅLÄNDSKA EU-PROGRAMMEN

Strukturfondernas program 3 och 4 är s k horisontella policyområden, dvs åtgärdsområden som gäller över hela EU-territoriet. Detta är en viktig skillnad i förhållande till 5b-programmet som endast omfattar policyinsatser inom en på förhand utpekad och avgränsad del av EUs territorium. Medan mål 5b-programmet är speciellt inriktat på åtgärder för att komma tillrätta med regionalt avgränsade utvecklingsproblem, är sålunda mål 3 och 4-programmen avsedda att råda bot på mer generella strukturproblem inom ekonomin och samhället som helhet.

Huvudmålet för unionens 5b-program är att - inom glesbygda och av primärnäringarna av tradition präglade regioner - främja en större ekonomisk diversifiering och härigenom minska beroendet av en stagnerande eller tillbakagående primärsektor. Målet är framför allt att skapa nya företag och ny sysselsättning inom de privata servicenäringarna och småindustrin.

För mål 3 och 4 gäller satsningarna framför allt arbetsmarknadsrelaterade åtgärder. Mål 3-åtgärderna är sålunda inriktade mot att bekämpa ungdoms- och långtidsarbetslösheten, medan mål 4-insatserna skall underlätta arbetskraftens anpassning till de strukturella krav som ekonomi och arbetsmarknad ställer.

Tanken är också att de olika programmen skall samverka och stärka varandra så att viktiga synergieffekter uppnås i genomförandet. Det är därför viktigt att de "horisontella" programmen utformas så att de stärker intentionerna bakom det regionalt avgränsade 5b-programmet. Samverkan och positiva synergieffekter bör även eftersträvas i förhållande till nationella insatser och policyprogram.

Det åländska såväl mål 3- som mål 4-programmet är bifogade som separata delar till motsvarande program för Finland. Mål 5b-programmet är ett självständigt nationellt strukturfondsprogram för Åland.

2.1 Den åländska strukturfondsproblematiken

Den åländska strukturfondsproblematiken, och särskilt då den som gäller för 5b-programmet, avviker från den vanliga bilden ute i EU-regionerna. Den normala strukturfondsregionen uppvisar sällan en så pass intim koppling till ett så starkt ekonomiskt centrum som det åländska 5b-området i förhållande till Mariehamn. Med undantag för det ur kommunikationssynpunkt relativt isolerade skärgårdsområdet, utgör regionen en naturlig och med Mariehamn fullständigt integrerad arbetsmarknadsregion.

De starka funktionella banden med Mariehamn medför att den åländska landsbygdens svaga ekonomiska bas (i termer av produktion/arbetsplatser) inte får samma genomslag i hög arbetslöshet och låga inkomster som om den regionala ekonomin som helhet präglas av ekonomiska utvecklingsproblem (vilket är betydligt vanligare i EUs övriga regionalpolitiska målregioner). Genom ett omfattande pendlingsutbyte med regionens ekonomiska centrum, dvs Mariehamn, uppnår betydande delar av den åländska 5b-befolkningen stabila inkomster och en jämförelsevis god levnadsstandard.

Den åländska landsbygdsekonomin= så påtagliga integration i en vidare mariehamnsbaserad arbetsmarknad är också av stor betydelse för utformningen av politiken.

För det första finns det all anledning att prioritera utvecklingsstrategier och åtgärder som knyter an till den ekonomiska styrka och expansionskraft som finns i den närliggande mariehamnsekonomin. I ett 5b-sammanhang gäller det sålunda att satsa på de delar av landsbygdsekonomin som förmår utnyttja och expandera egna nischer i den större ekonomiska helhet som i så hög grad genereras av företagen i Mariehamn. Naturliga satsningsområden förefaller här t.ex vara en turism som kan utnyttja "centrumekonomins" storskaliga transport och marknadsföringsnätverk, eller småskaligt glesbygdsföretagande som kan fungera som underleverantörer till i Mariehamn verksamma större företag och logistiksystem. Andra områden för åtgärder som utnyttjar närheten till Mariehamn, är olika typer av utbildningsinsatser i syfte att öka de landsbygdsboendes möjligheter att etablera sig på en arbetsmarknad vars struktur och framtidsutsikter i så hög grad är beroende av utvecklingen i den mariehamnsbaserade delen av ekonomin.

För det andra talar mycket för att den del av Åland som av kommunikationsskäl inte ingår i den av Mariehamn dominerade och mer eller mindre välintegrerade faståländska arbetsmarknadsregionen, dvs skärgårdsområdet, påkallar särskilda policyinsatser. Här krävs skräddarsydda strategier med stark förankring i de utvecklingsbara delarna av den miljö och de traditioner som är typiska för skärgården. Strategiskt riktiga satsningar skulle i så fall kunna vara projekt som syftar till att utveckla den typ av "specialisering på kombinationskompetens" (dvs mångsyssleri) som är en förutsättning för att uppnå en stabil sysselsättning i skärgårdens småskaliga och geografiskt sett isolerade ekonomi. En annan nära till hands liggande skärgårdsstrategi är profilerade satsningar inom de områden där regionen faktiskt ger unika komparativa fördelar, t.ex vissa typer av kvalitetsturism och aktiviteter kring Östersjöarkipelagernas marina miljö (studier, FoU, information, nätverksbyggande etc). Möjligheterna att uppnå positiva synergieffekter i samspel med aktiviteterna inom Skärgårdens Interreg II A program ligger här i öppen dag.

De åländska mål 3, 4 och 5b-programmen är i sina mer övergripande formuleringar väl lämpade för insatser i linje med ovanstående analys. Utvärderingen tyder dock på att det

varit svårt att på den mer konkreta åtgärds- och projektnivån konkretisera insatserna så att den för Åland så tydliga skillanden mellan skärgårdens och det övriga 5b-områdets utvecklingsförutsättningar får ett klart genomslag i programimplementeringen. *Detta kan sannolikt försvagat insatsernas långsiktiga verkningsgrad i regionens skärgårdsdel.*

2.2 De åländska strukturfondsprogrammen

De åländska programmen faller väl in i EUs allmänna strukturfondsupplägg. Programmens strategiska mål och konkreta insatser ligger därtill också väl i linje med Ålands nationella utvecklingsmål och övriga insatser inom besläktade områden som närings-, infrastruktur- och regionalpolitik (LS Meddelande nr 2 1994-95: Landskapsstyrelsens förslag till näringspolitiskt program; Landskapsstyrelsens handlingsprogram 1995-1999). Särskilt vad gäller 5b-programmet finns därtill en klar koppling till Interreg-programmet för de åländska, svenska och finska skärgårdarna. Förutom att det geografiska området delvis sammanfaller, så finns en klar tematisk koppling: inom prioritetsområdena turism, areella näringar, kompetensutveckling och miljö har sålunda Interreg-programmet beviljat medel för ett 40-tal projekt, varav merparten även berör Åland (Interreg II A Skärgården, Årsrapport 1998, Halvtidsrapport 1999). Några av projekten inom de två programmen har här på ett mycket fruktbart sätt samverkat i större utvecklingsinitiativ (t ex initiativet *Skärgårdskontor*).

Det övergripande målet för Ålands 5b-insatser är att möjliggöra en fortsatt *levande landsbygd via ett till natur- och kulturmiljön anpassat småföretagande*. Mål 3 fokuserar på åtgärder för att *förebygga långtidsarbetslöshet och underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden*, medan mål 4 programmet syftar till *en utveckling av nya lednings- och organisationsstrukturer samt ett ökat kvalitetstänkande i produktionen*.

Strategin för att uppnå dessa mål sammanfattas i form av olika typer av "prioritetsområden". 5b-programmet byggs sålunda upp kring de tre strategiska åtgärdsområdena *turism, glesbygdsföretagande* samt *miljö och kultur*. Inom mål 3 är huvudstrategin att *genom olika typer av utbildnings- och stödinsatser verka för att unga arbetslösa och långtidsarbetslösa (åter-) integreras i arbetsmarknaden*. Mål 4-programmets strategiska upplägg är på många sätt av kompletterande karaktär: *att stärka den yrkesinriktade vidareutbildningen inom Åland*.

Åtgärderna vilka främst omfattar finansiellt stöd för uppbyggnad av olika typer av företagsnätverk, centra för informationsspridning och internationella kontakter, utveckling av produktions- och marknadsföringsmetoder, utbildnings- och kursverksamhet samt olika typer av miljöinsatser, passar väl in i ovan nämnda strategiformuleringar.

I likhet med motsvarande svenska och finska strukturfondsprogram är de föreslagna prioriteringarna/insatserna i hög grad ägnade att komplettera en nationell politik som något förenklat går ut på att genom *infrastrukturella* insatser i vid mening (arbetskraftskvalifikationer, know-how, företagsservice m.m.) skapa bättre förutsättningar för en positiv utveckling inom det privata näringslivet. Strategin går sålunda ut på att de övergripande målen om en uthållig utveckling av den regionala ekonomin primärt skall uppnås genom de *indirekta* effekterna av satsningar som riktas mot olika typer av stödstrukturer i överlappningsområdet mellan privat och offentlig sektor.

2.3 Ambitionsnivå

De tre här studerade strukturfondsprogrammen förväntas fram till och med år 1999 generera omkring 80 nya jobb, 40 nystartade företag och sammanlagt ca 800 platser i olika typer av utbildningsåtgärder. Härtill kommer andra typer av effekter som t.ex ökad turism, högre grad av ekologiskt inriktat jordbruk m.m. Förutom utbildningsinsatserna, som huvudsakligen åvilar program 3 och 4, beräknas 5b-insatserna generera merparten av de förväntade effekterna.

Ambitionsnivån är således hög, men förefaller för den skull inte vara orealistisk. Givet att programimplementeringen har skett enligt planerna och profilen på kursutbudet är rätt, förefaller ett utbildningsutbud inom ramen för de åländska strukturfonderna på ca 160 platser per år att vara realistiskt. En mer kvalificerad bedömning av de mer långsiktiga arbetsmarknadseffekterna av dessa utbildningsinsatser är dock idag ytterst svår att göra.

De mest grundläggande av målen i strukturfondssammanhang torde dock vara de förväntade effekterna på nyföretagande och sysselsättning. I det åländska 5b-programmet är dessa mål satta till 75-90 nya jobb och i storleksordningen 40 nya företag. Eftersom programmets övergripande mål är att minska regionens beroende av primärnäringsar och offentlig sysselsättning (för närvarande närmare 40 procent av arbetsplatsutbudet), är det rimligt att utgå från att målet är att de nya jobben i första hand skapas inom den privata service-, industri- och byggsektorn. Dessa delar av regionens näringsliv sysselsätter för närvarande ca 2.300 personer. Ett framgångsrikt 5b-program skulle med andra ord ge en relativ tillväxt inom sektorn på ca 3,5 procent, dvs med 0,5B1,0 procent per år under perioden fram till år 2000.

Med tanke på att denna del av regionens ekonomi minskat sin sysselsättning med ca 200 jobb mellan 1993 och 1994, förefaller redan detta till synes så blygsamma tillväxtmål att vara rätt krävande. Samtidigt bör det dock noteras att den ovan nämnda sysselsättningsstillbakagången skedde under en osedvanligt djup lågkonjunktur, medan den åländska ekonomin nu sedan några år tillbaka genomgår en klar uppgång. Det kan också

noteras att det åländska programmet på denna punkt ser betydligt mer realistiskt ut än många andra motsvarande EU-program. Så kan t.ex nämnas att flera av de svenska mål 2 och 5b-programmen opererar med relativa sysselsättningsmål som är flerdubbelt högre (upp mot 10 procents tillväxt i den privata sektorn exklusive primärnäringarna).

Målsättningen vad gäller nyföretagande är måhända lite mer svårhanterlig, men borde ändå falla inom möjligheternas ram. De förväntade 40 nystartade företagen ger sålunda ett genomsnittligt årligt tillskott under programperioden på ca 8 företag. Som jämförelse kan nämnas att det startades ca 200 nya företag på Åland 1995. Under åren 1996 - 1998 sjönk antalet nystartade företag till 130-140 per år. Om man utgår från att 5b-företagen uppgår till omkring en tredjedel av hela det åländska nyföretagandet, skulle detta peka på ett normalt tillskott (brutto) av nya företag i regionen på närmare 50 per år. Mot bakgrund av en sådan kalkyl skulle de åländska 5b-insatserna svara för omkring 15 procent av det förväntade nyföretagandet i regionen under den aktuella programperioden.

2.4 Landsbygdsutveckling: mål 5b-programmet

Mål 5b har tillkommit för att i första hand främja landsbygdsutvecklingen och minska beroendet av primärnäringarna. Det åländska mål 5b-programmet lyfter fram tre egentliga s k prioriterade områden som delvis finansieras via *Jordbruksfonden (EUGJF)*, *Regionalfonden (ERUF)* och *Socialfonden (ESF)*. Programmet omfattar endast landsbygden, inte Mariehamn. Landsbygdsutvecklingsprogrammets insatser riktas mot fyra prioriterade områden (inkl. tekniskt stöd) som i det ursprungliga programmet i sin tur var nedbrutna i tio stycken åtgärdsområden enligt följande:

1. Turism
 - 1.1 Samarbete inom turistnäringen
 - 1.2 Aktivitetsturism för olika målgrupper
2. Glesbygdsföretagande
 - 2.1 Produktutveckling
 - 2.1.1 Produktutveckling inom jordbruket
 - 2.1.2 Produktutveckling inom övrig industri
 - 2.2 Utbildning
 - 2.3 Marknadsföring av lantbruksprodukter
 - 2.4 Förutsättningar för nya och befintliga företag
3. Miljö och kultur

- 3.1 Hantverk
- 3.2 Ålands profil som miljö- och kulturlandskap
- 3.3 Utbildning
- 4. Tekniskt bistånd

I mellanutvärderingsrapporten påpekades att programmet skulle göras mer slagkraftigt och administrativt lätthanterligt om man samlade upp de tre prioriteternas tio åtgärder inom åtta åtgärdsområden (plus det tekniska biståndet). Mera konkret var förslaget att åtgärdsområdet ~~Produktutveckling inom jordbruk~~= (2.1.1) slås samman med ~~Marknadsföring av lantbruksprodukter~~= (2.3) och att ~~Produktutveckling inom industri~~= (2.1.2) på motsvarande sätt slås samman med ~~Förutsättningar för nya och befintliga företag~~= (2.4). Förslaget accepterades, vilket innebär att prioriteringsområdet ~~Glesbygdsföretagande~~ fick följande uppdelning på olika åtgärder:

- 2. Glesbygdsföretagande
 - 2.1.1 Produktutveckling inom jordbrukssektorn
 - 2.1.2 Främjande av företagande
 - 2.2 Utbildning

Programmet har en totalbudget om 59,485 miljoner FIM, vilket i ett europeiskt perspektiv är ett mycket litet 5b-program. Sätter man däremot budgeten i relation till befolkningen i 5b-området erhålls en summa om drygt 4.000 FIM per invånare under programperioden.

2.5 Arbetsmarknadsutveckling: mål 3- och 4-programmen

Arbetslöshet och ungdom

Mål 3 syftar till att bekämpa långtidsarbetslöshet och underlätta för ungdomar att komma ut i arbetslivet. Till skillnad från 5b-programmet omfattar det hela Åland. Det åländska mål 3-programmet som totalt omfattar ca 12,7 miljoner FIM (efter revidering, se vidare kapitel 5), och vars EU-finansiering hämtas från *Socialfonden (ESF)*, innehåller två huvudsakliga prioriteringsinriktningar uppbyggda enligt följande:

- 1. Förhindra långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden
 - 1.1 Nya tag, från arbetslöshet till arbete
- 2. Integrera arbetslösa ungdomar i arbetsmarknaden

2.1 Utbildningsprogram för unga arbetslösa

Kompetenshöjning och kvalitetssäkring

Mål 4-programmet, vars totalbudget är ca 6,5 miljoner FIM (efter revidering, se vidare kapitel 5), innehåller tre olika åtgärdshelheter där endast den första (utbildning och kvalitet) erhåller stöd från EUs fonder (*Socialfonden*). De övriga åtgärderna är nationella åtgärder som rör kartläggning, analys, uppföljning m.m. inom ämnesområdet. Liksom mål 3-programmet så omfattas hela Åland.

En översikt över programmets prioriteter ser ut som följer:

1. Utbildning och kvalitet
- 1.1 Kvalitetshöjande yrkesinriktad vidareutbildning

2.6 Utvärderingsmetodik och informationskällor

Syftet med utvärderingen är att belysa effekterna av de genom programmen gjorda insatserna inom de olika prioriterade områdena. Utvärderingar av offentliga insatser och politiska program brukar vanligen ha två huvudsakliga infallsvinklar/analysområden. För det första studerar man programmets *implementering*, dvs om man genomfört insatserna så som det varit tänkt och med rätt målgrupp i fokus. Till denna s k processanalys hör också en utvärdering av administrativa insatser, samspel med övriga aktörer, uppföljningsrutiner etc. För det andra studeras vad som faktiskt har åstadkommits, alltså det *konkreta utfallet* i termer av nya arbetsplatser, nya företag, ökad försäljning, bättre miljö, höjd kompetensnivå m.m.

I de mellanutvärderingar som normalt görs en bit in i pågående programimplementering ligger analysens fokus på genomförandeprocessen, medan en slututvärdering som denna är mera inriktad på en bedömning av det samlade resultatet av insatserna. Resultatet i det här sammanhanget inbegriper såväl prestationer, dvs besluten och genomförandet av projekten, som utfall i form av konkreta effekter på kortare och längre sikt. Utvärderingen av de åländska programmen byggs upp genom en stegvis kartläggning och analys av de *direkta* effekterna - först beträffande de enskilda projekten, därefter på prioritetsnivån och slutligen för det aktuella programmet som helhet. Med hjälp av en s k input-outputtabell över den åländska ekonomin analyseras därefter även de mer *indirekta* ekonomiska effekterna av utfallet för 5b-programmets del, där de största nya sysselsättningstillfällena förväntas skapas. I underlaget för effektbedömningen ligger även en genomgång av programimplementeringen, dvs i vilken mån som de beslutade åtgärderna faktiskt genomförts enligt fastslagna planer och budget.

Ett stort problem med utvärderingar av offentlig politik är att det är mycket svårt att skilja effekterna av de offentliga insatserna från andra faktorer som även de inverkar på utvecklingen. Om ett företag erhåller EU-medel för delar av ett större investeringsprogram och därefter expanderar sin sysselsättning med 5 anställda, så är det ändå inte givet att hela denna expansion kan tillskrivas EU-stödet. Expansionen kan även bero på andra saker som t ex en allmän konjunkturuppgång, öppning av nya marknader etc. Och även om sysselsättningstillväxten faktiskt kan tillskrivas den offentliga satsningen, så vet man ändå inte med absolut säkerhet att ett uteblivet offentligt stöd också skulle ha inneburit en utebliven investering.

Ett annat stort problem är att effekterna kan mätas på många olika sätt och att en del av utfallet därtill ofta är mycket svårt att kvantifiera. Ett projekt kan sålunda syfta till att förbättra en regions allmänna turistprofil, stärka den regionala identiteten, eller höja kompetensnivån på arbetskraften inom ett geografiskt område och/eller en bransch. I dessa fall sammanfaller de inom projektet formulerade resultatindikatorerna (dvs vad man vill åstadkomma) ofta med genomförandeindikatorerna (dvs vilka åtgärder som skall vidtas), något som inte underlättar en mera systematisk effektutvärdering.

Ytterligare ett problem är att de positiva effekterna av projekten inte alltid är tydliga förrän långt efter det att projektet avslutats, alternativt att effekterna är mycket kortvariga och försvinner mer eller mindre direkt efter det att det offentligt stödet upphör. Detta är särskilt markant på programnivån, där de samverkande effekterna av programmets olika projekt - liksom med andra EU-program - kan ge upphov till strukturella förändringar inom ekonomi och arbetsmarknad som blir synliga först på längre sikt.

Det enda sättet att så långt som möjligt reducera de två första typerna av osäkerheter är att detaljgranska de enskilda projektens verksamhet och effekter, och med utgångspunkt i denna kartläggning därefter göra en empiriskt välförankrad skattning av utfallet på prioritets- och programnivåerna. Det är härvid av stor vikt att för varje särskilt granskat projekt få fram bästa möjliga målindikatorer för att utifrån dessa och med hänsyn till projektets yttre sammanhang och interna uppbyggnad söka sig fram till en realistisk bedömning av dess måluppfyllelse - inklusive oförutsedda effekter - liksom varaktigheten hos de uppnådda effekterna.

Problemet med effekter som blir synliga först på längre sikt är mycket svårt att komma åt på annat sätt än att göra en genuin *ex post-analys*, dvs att utvärderingen görs först något år efter det att programmet avslutats. Eftersom denna utvärdering görs i slutet av programperioden, alltså innan programmet är avslutat, är det mycket svårt att göra någon välgrundad bedömning av denna typ av effekter.

Oaktat denna brist har uppdragsgivaren beställt denna utvärdering i syfte att få fram en

slutlig evaluering av de åländska strukturfondsprogrammen. Orsaken till detta är bl a behovet av erfarenhetsöverföring i samband med det nu pågående förberedelsearbetet inför kommande programperiod. Det här betyder att utvärderingen i huvudsak är fokuserad på just effektfrågan, medan granskningen av programmets genomförande (administration, uppföljning etc) ägnas betydligt mindre uppmärksamhet än i den av ÅSUB tidigare gjorda s k mellanrapporten.

Ett av de påtalade problemen i mellanrapporten var vissa brister i uppföljningen av de enskilda projektens utveckling och resultat, bl a på grund av en del inkörningsproblem under den inledande programperioden till följd av hög personalomsättning inom 5b-sekretariatet. Dessa har nu till stora delar åtgärdats, men ännu våren 1999 var dokumentationen rörande resultatindikatorerna samt uppföljningen av dessa fortfarande inaktuell (ingen uppföljning efter sommaren 1998) eller ofullständig och bristfällig (saknas helt på många projekt). Indikatorerna finns inte systematiskt dokumenterade i ansökningshandlingarna eller löpande införda i projektregistret.

Inom mål 3- och 4-programmen är uppföljningen av projekten mera konsekvent, men där är däremot något egentligt projektregister i dagsläget fortfarande inte operativt, varför eftersläpningen i dokumentationen och rapporteringen är större. Utvärderarna har därför valt att för de programmen i huvudsak granska utfallet per den 31.12.1998 och de projekt som beviljats medel vid den tidpunkten.

För mål 5b-programmet betyder detta att utvärderarna varit tvungna att utgå från en lägre nivå på underlagsmaterialet än vad som är brukligt vid denna typ av slutevalueringar och på projektnivå själva ta fram merparten av det nödvändiga basmaterialet. Förutom en genomgång av det material som finns hos programsekretariaten inom Ålands landskapsstyrelse (projektregister, årsrapporter, finansiella sammanställningar, ansökningshandlingar, projektrapporter m m) har tre typer av intervjuer med programmets och de enskilda projektens nyckelaktörer genomförts. Även kursdeltagare har kontaktats.

För det första intervjuades samtliga personer på tjänstemannanivån som varit involverade i programimplementeringen inom sekretariaten och som fortfarande är anställda. För det andra genomfördes djupintervjuer med de ansvariga dragarna av sammanlagt 44 mål 5b-projekt, nio mål 3-projekt och tre mål 4-projekt. I större projekt och projekthelheter har ofta flera ansvariga intervjuats. Slutligen, för det tredje, granskades genom direkta kontakter ytterliga 34 projekt inom 5b-programmet samt 12 projekt vardera inom mål 3 och 4-programmen med en förfrågan om resultaten, närmare genomgång av tillgänglig projektdokumentation etc. Alla som har kontaktats har också besvarat frågorna. Sammanlagt har således 114 projekt granskats närmare.

Det här betyder att 66 procent av de mål 5b-projekt som var godkända i april 1999 och hela 72 procent av de projekt som hade behandlats i februari då projektutvärderingen inleddes har varit föremål för en särskild granskning av utvärderarna. Därtill har samtliga av mål 3- och 4-programmens projekt studerats. Den valda metoden kan beskrivas som en kombinerad insamling av kvalitativa (djupintervjuer rörande genomförande, process, administration etc) såväl som kvantitativa (resultatförfrågan, finansiell information m.m.) data. Den här metoddelen av utvärderingen har således dels som syfte att komplettera de brister som finns i indikatorinformationen, men även i de olika kvantitativa och kvalitativa mål som uttrycks i programmet, dels är syftet att försöka verifiera de resultat som finns rapporterade.

Urvalet av de projekt som särskilt granskats inom ramen för 5b-programmet har inte gjorts i vetenskaplig mening slumpmässigt. Om vi skulle ha hanterat materialet i form av ett slumpmässigt stratifierat urval hade antalet projekt i varje stratum blivit få och antalet strata ohanterligt många. Målsättningen har istället varit att täcka in så många olika kategorier av projekt som möjligt. Utgångspunkten har då varit att få en någorlunda representativ fördelning av projekt från samtliga prioriterade områden och åtgärder, från alla tre fonder, med olika slag av projektägare och aktörer samt att ta med projekt av olika storlek vad gäller stödbelopp. Genom det sistnämnda kriteriet täcks såväl rena investeringar som andra projektformer in. Vi har också i viss mån beaktat om projekten verkar särskilt innovativa eller om de av andra skäl har sett ut att kunna vara av speciellt intresse för utvärderingen. Vidare har projekt från olika regioner valts.

I huvudsak har de projekt som analyserats startat före hösten 1998, detta för att de skulle ha rimliga förutsättningar att uppvisa någon form av resultat. Endast projekt som utgör en fortsättning på eller har ett mycket nära samband med tidigare projekt har tagits med trots att de startats senare. En betydande majoritet av de studerade projekten är avslutade, men även projekt som inte ännu avslutats, eller alternativt inte registrerats som avslutade, finns med. Detta för att studera om de stött på problem och vilka svårigheterna i så fall varit. I sekretariatets registersystem är annars alla projekt av administrativa skäl behandlade som ettåriga projekt, vilket kommenteras närmare längre fram. Urvalet finns beskrivet på projektnivå med beaktande av de olika intervjunivåerna i *Bilaga 1*.

Djupintervjuerna och intervjuerna av sekretariatstjänstemännen har utförts med hjälp av ett enhetligt frågeschema för respektive målgrupp (se *Bilaga 2*). Frågorna till projektägarna har i huvudsak behandlat projektets bakgrund och utformning, status och resultat samt deras syn på administrationen och EU-finansieringen som stödform. Utbildningsprojekten har fått ett block kompletterande frågor. De projektansvariga som fått en mera avgränsad förfrågan om resultatet, och inte tillhör urvalet för djupintervjuer, har förberetts genom ett brev och därefter kontaktats per telefon. Resultatuppföljningen har där i viss mån anpassats till projektets art. Tjänstemännen vid sekretariatet har fått

svara på frågor om genomförandeorganisastion och arbetsfördelning, synen på de olika delarna av programimplementeringen och kontakterna med projektägarna samt erfarenheterna från programperioden så här långt. Resultaten av alla tre intervjuslag presenteras i kapitel 4 - 6.

3. DEN EKONOMISKA OCH SOCIALA BAKGRUNDEN

Nedanstående genomgång av den allmänna ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga situationen gäller Ålands som helhet och det åländska 5b området. Till skillnad från mål 3 och 4 programmen omfattar det sistnämnda endast landsbygden, dvs Ålands exklusive Mariehamn. Bedömningen gäller utvecklingen 1990-1998, en period som karaktäriseras av kraftiga konjunkturförändringar från den närmast överhettade konjunkturtoppen 1990-1991 över krisåren 1992-1993 till återhämtningen och uppgången 1994-1997. Vissa uppgifter från 1998 rörande befolknings- och arbetsmarknadsutvecklingen finns också med.

3.1 Storlek, markanvändning och befolkning

Åland är ett mycket litet mål 5b-område med en landareal som utgör endast en halv promille av hela EU-områdets areal och en befolkning som är mindre än en tiondels promille av EU-ländernas totala befolkning. Åland består av en huvudö med en skärgård som omfattar tusentals öar och skär. Det finns sammanlagt 16 olika kommuner varav 6 är skärgårdskommuner och resten är fastlandsbelägna. Den befolkningsmässigt största kommunen Mariehamns stad ligger utanför mål 5b-området. Som framgår av Tabell 3.1 nedan så är knappt 59 procent av Ålands befolkning bosatt i 5b-området. I synnerhet skärgårdskommunerna är glest befolkade medan invånartätheten i Mariehamn är betydligt högre än genomsnittet för EU-länderna. I den minsta kommunen som ligger i skärgården bor 126 personer.

Tabell 3.1: Åland och 5b-området: Markanvändning och befolkning

	<i>Landareal, km²</i>	<i>Jordbruksmark, km²</i>	<i>Befolkning 31.12.1998</i>	<i>Befolknings- täthet</i>
Mål 5b-området	1.514,9	130,0	15.091	10,0
därav -fasta Åland	998,7		12.692	12,7
-skärgården	516,2		2.399	4,6
Mariehamn, utanför 5b	11,6		10.534	908,1
Hela Åland	1.526,5	130,0	25.625	16,8
EU 15	3.231.000,0		377.590.000 (1996)	116 (1996)

Av den totala landarealen i mål 5b-området utgör knappt 9 procent jordbruksmark och 42 procent skogsmark. Över en fjärdedel av arbetsplatserna i målområdet härör från

primärnäringsarna och ungefär lika många från den offentliga sektorn, vilket är vanliga kännetecken för 5b-områden. Åkerarealens användning fördelar sig 1995 enligt: fodersäd 28 procent, vall 27 procent, brödsäd 14 procent, betor och potatis 14 procent, övriga växter 8 procent och träd 9 procent. Av 940 jordbrukslägenheter med produktion år 1994 hade 62 procent växtodling som huvudsaklig inriktning och 34,3 procent djurhållning. Resten hade i huvudsak skogsbruk eller annan produktion.

Vid årsskiftet 1998/1999 uppgick befolkningen i 5b-området till 15.091 personer. Detta innebär att målområdets befolkning ökat sedan 1990 med 750 personer eller 5,2 procent. Under samma period ökade hela Ålands befolkning med 1.021 personer eller 4,1 procent. Sedan EU-programmens start 1995 har befolkningen ökat med 307 personer i området, vilket motsvarar en ökning på dryga 2 procent.

Tabell 3.2: Befolkningsrörelsen 1980-1997. Per 1.000 personer

	<i>1980-1989</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Hela Åland							
Födda	12,4	14,8	13,0	12,1	13,4	11,5	11,3
Döda	9,9	9,3	11,2	10,4	10,2	11,1	9,5
Nativitetsnetto	2,5	5,6	1,9	1,7	3,2	0,4	1,8
Flyttningsnetto	4,2	8,6	3,8	0,5	-2,3	0,8	2,9
Befolknings-tillväxt	6,7	14,2	5,7	2,1	0,9	1,2	4,6
Mål 5b-området							
Födda	11,4	14,5	12,9	11,1	13,0	11,8	10,2
Döda	11,3	10,5	11,4	12,0	10,4	11,4	9,7
Nativitetsnetto	0,1	4,0	1,4	0,8	2,6	0,3	0,5
Flyttningsnetto	7,2	10,3	5,7	2,6	-0,7	3,0	7,3
Befolknings-tillväxt	7,3	14,3	7,1	1,8	2,0	3,3	7,8

Som framgår av tabellen ovan har 5b-området haft ett gynnsammare flyttningsnetto än Åland som helhet (dvs inklusive Mariehamn) under programåren - även under det av lågkonjunkturen präglade programstartsåret 1995. Huvudförklaringen härtill torde vara en viss utflyttning från Mariehamn i kombination med ökad arbetspendling från landsbygden kring staden. I skärgården har befolkningsutvecklingen inte varit lika positiv som inom fastlandsdelen av 5b-området. Sammantaget har befolkningsutvecklingen ända sedan sjuttioalet varit gynnsam för Ålands del. I flyttningsnettot ses konjunkturella svängningar för Åland som helhet tydligt med nettoutflyttning under dåliga år och inflyttning under

ekonomiskt bättre tider. Svängningarna är kraftigare i 5b-området än för Åland som helhet. 5b-området hade vid ingången av år 1999 en något högre andel av totalbefolkningen än 1970.

Åldersstrukturen i mål 5b-området och för Åland som helhet avviker visserligen från genomsnittet för EU-länderna men tillsammans med flyttningsöverskottet är utvecklingen inte alarmerande (se Tabell 3.3 nedan).

Tabell 3.3: Den äldre befolkningen

<i>Procentuell andel av befolkningen över 64 år, %</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Mål 5b-området	17,5	16,8	16,8	16,8	16,8
Hela Åland	16,6	16,3	16,3	16,4	16,3
EU 15		15,1 (1993)			

Tabellerna 3.4 och 3.5 nedan visar att försörjningsbördan för de sysselsatta i ekonomin ökat mer under lågkonjunkturen på Åland, och att den fortsatt att öka i 5b-området ända in i konjunkturuppgången. Från och med 1996/1997 har situationen åter förbättrats.

Tabell 3.4: Försörjningssituationen

<i>Försörjningsgrad* i procent</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Mål 5b-området	57,7	58,8	58,9	58,8	58,5
Hela Åland	53,2	53,9	53,9	54,1	53,7
EU 15		49 (1993)			

* personer under 15 år och över 64 år i procent av personer i åldrarna 15-64 år

Tabell 3.5: Icke-sysselsatta per arbetande

<i>Försörjningskvot*</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Mål 5b-området	1	1,18	1,21	1,22	1,20
Hela Åland	0,98	1,17	1,21	1,19	1,17

* hur många icke-arbetande personer det går på varje sysselsatt

3.2 Ekonomisk struktur

Som framgår av tabellen nedan har sysselsättningen i 5b-området ökat betydligt mer under perioden 1985-1996 än för Åland som helhet. Den stora minskningen inom primärnäringarna har ersatts med en expanderande sysselsättning i andra branscher. Inom industri, handel, hotell och restaurang samt samfärdsel har sysselsättningen i 5b-området ökat medan den har gått ner inom just dessa branscher för Åland som helhet, dvs i staden Mariehamn.

Tabell 3.6: Sysselsatta per bransch, 1996

	<i>Mål 5b-området</i>		<i>Hela Åland</i>		<i>Förändring av antalet sysselsatta 1985-1996 i mål 5b-området</i>	<i>Förändring av antalet sysselsatta 1985-1996, hela Åland</i>
	Antal	%	Antal	%		
Jordbruk, fiske	907	13,4	968	8,3	-512	-556
Industri	688	10,2	1.142	9,8	26	-5
Byggverksamhet	422	6,3	573	4,9	-36	-87
Handel, hotell och rest.	767	11,4	1.436	12,3	6	-203
Samfärdsel	1.245	18,4	2.260	19,4	133	-20
Bank, försäkring	430	6,4	860	7,4	98	121
Samhällstjänster	2.016	29,9	3.924	33,7	412	669
Okänt	277	4,1	489	4,2	196	388
Totalt	6.752	100	11.652	100	323	307

Strukturomvandlingen i landsbygdsområdet till följd av minskad primärsektor har således gått tämligen väl. De sysselsatta inom primärproduktionen som andel av det totala antalet sysselsatta har minskat under 1990-talet (se Tabell 3.7 nedan). Fortfarande har primärsektorn stor betydelse i skärgårdskommunerna med nästan en tredjedel av sysselsättningen.

Tabell 3.7: Andel (%) sysselsatta inom jord-, skogsbruk och fiske 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	I genomsnitt 1991-1996
Hela Åland	11,4	11,2	10,5	10,5	8,4	8,3	10,1
Mål 5b-området	18,7	18,3	17,1	16,9	13,5	13,4	16,4
därav - fasta Åland	16,0	15,6	14,7	14,8	11,9	11,7	14,1
- skärgårdskomm	33,6	32,7	30,1	28,2	22,4	22,8	28,4
Mariehamn	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	1,4

Även om vi kan notera en klar tillväxt i sysselsättningen inom hela Ålands såväl som inom 5b-området under perioden 1990 - 1996 (och en fortsatt uppgång 1997-1999), så har lågkonjunkturåren 1992 till och med 1994 inneburit en klar tillbakagång i sysselsättningen. Som framgår av Tabell 3.8 nedan var visserligen nedgången i totalantalet sysselsatta något större för Åland som helhet (0,5 procent) än för 5b-området (0,3 procent), men 5b-området står fortsättningsvis kvar på ca 58 procent av den samlade sysselsättningen.

Tabell 3.8: Sysselsättningsutvecklingen 1990-1996. Hela Åland och 5b-området.

	5b-området	Hela Åland	5b i % av Hela Åland
1990	7.138	12.407	57,5
1991	7.035	12.227	57,5
1992	6.862	11.827	58,0
1993	6.734	11.580	58,2
1994	6.657	11.407	58,4
1995	6.674	11.494	58,1
1996	6.752	11.652	57,9

Den åländska tillverkningsindustrin är relativt liten i jämförelse med situationen i Finland och Sverige. Industrins andel av det totala förädlingsvärdet uppgår på Åland till ca 7 procent medan den i Finland närmar sig 30 procent. Även industristrukturen ser olika ut. Som framgår av Tabell 3.9 dominerar livsmedelsindustrin på Åland med 48 procent av industrins förädlingsvärde. Mellan 1993 och 1996 har dominansen till och med ökat. Den grafiska industrin, plast och stenproduktion och metallvaruindustrin utgör vardera mellan 12-15 procent av industrin. I Finland dominerar metallvaruindustrin (35%) som i stor utsträckning producerar för den näst största delbranchen: tillverkning av papper och massa (26%).

Tabell 3.9: Industristruktur, sysselsättning och förädlingsvärde 1993, 1995 och 1996, procentuella andelar

	Sysselsättning				Förädlingsvärde			
	Åland 1993 1996		Finland 1993 1996		Åland 1993 1996		Finland 1993 1996	
Tillv. livsmedel, drycker	33	32	12	11	44	48	17	10
Tillv. trävaror	6	6	7	7	4	4	6	5
Tillv. papper, grafisk industri	15	15	20	17	15	12	22	23
Tillv. kemiska prod., plast, glas och stenprod.	7	13	13	12	15	15	15	12
Tillv. metallvaror, maskiner, eltekn.prod, transportmedel	26	30	39	44	11	13	35	44
Övrigt	13	2	9	9	11	9	5	6
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100

Utvecklingen av den åländska bruttonationalprodukten avviker från genomsnittet för EU-länderna genom att lågkonjunkturen satte tydliga spår i den åländska ekonomin 1992-93 medan uppgången började 1994. I reala termer var dock uppgången endast några få procent, det stora utslaget mellan 1994 och 1995 i tabellen nedan beror på valutakursförskjutningar mellan FIM och ECU under åren 1994 -1995. Från och med 1996 låg hela Ålands såväl som 5b-områdets BNP per capita högre än 1990, men fortfarande betydligt lägre än vid högkonjunkturtoppen 1991. Enligt de preliminära BNP-uppgifterna för Åland 1997 återsod fortfarande detta år en del att ta igen innan 1991 års per capita nivå uppnås. De senaste årens åländska högkonjunktur torde dock ha inneburit att vi idag (1999) ligger på ungefär samma nivå som 1991 års rekordsiffror.

Tabell 3.10: BNP per capita till marknadspris, ECU/EURO 1990=100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mål 5b-området	100	113	90	74	88	99	109	
Mariehamn	100	115	91	74	90	100	102	
Hela Åland	100	114	91	73	89	99	103	106
EU 12	100	108	112	112	117	121	126	134

* fr.o.m 1994 EU 15

Åland som helhet har högre BNP per capita än EU:s genomsnitt, men med mycket stora skillnader inom Åland. Mariehamn drar upp genomsnittet medan landsbygdsområdet ligger långt under EU:s genomsnitt. Trots den allt bättre konjunkturbilden efter 1994

ligger mål 5b-området på ca 70 procent av EU:s genomsnittliga BNP per capita. Som framgår av Tabell 3.11 nedan så har utvecklingen dock varit positiv för 5b-området under senare år.

Tabell 3.11: BNP per capita till marknadspris, ECU/EURO EU=100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mål 5b-området	79	82	64	52	60	64	69	
Mariehamn	345	367	281	227	264	284	280	
Hela Åland	190	201	153	125	144	155	156	150
EU 12	100	100	100	100	100*	100	100	100

* fr.o.m 1994 EU 15

3.3 Arbetsmarknad

Den genomsnittliga utbildningsnivån på Åland har vid tidigare jämförelser med Finland/Sverige liksom många andra EU-länder varit låg. Under 1990-talet har tendensen dock varit att allt fler utbildar sig och dessutom under längre tid än tidigare. En orsak är det kärva läget på arbetsmarknaden under lågkonjunkturen 1993-94, därutöver har utbildningarna förlängts. Den åländska utbildningsnivån har sannolikt höjts, men statistiskt underlag saknas.

Som framgår av tabellen nedan återfinns merparten av arbetsplatserna inom 5b-området bara när det gäller primärnäringsarna och byggnadsverksamheten. Huvuddelen av arbetsmarknaden är således lokaliserad till Mariehamn.

Tabell 3.12: Sysselsättning per näringsgren enligt arbetsplatsernas lokalisering 1996

Näring	Hela Åland, antal	- varav 5b sysselsätter, %
Primärnäringsarna	968	94,1
Industri	1.131	42,9
Byggnadsverksamhet	575	56,5
Handel, hotell och restaurang	1.441	34,8
Transport och sjöfart	3.995	9,4
Bank och försäkring	851	16,6
Offentliga tjänster	3.965	28,0
Okänd	489	56,6
TOTALT	13.415	30,7

Arbetslösheten på Åland minskar sedan år 1994 då de högsta arbetslöshetsuppgifterna noterades för alla olika kategorier av arbetskraften (se tabellen nedan).

Tabell 3.13: Arbetslösheten på Åland och inom mål 5b-området

<i>Genomsnittlig arbetslöshetsgrad, %</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Mål 5b-området	6,2	4,4	3,6	2,6
Hela Åland	7,6	5,2	4,2	3,1

Den totala arbetslösheten i relation till arbetskraften var inom 5b-området 6,2 procent år 1994 och hade sjunkit till 2,6 procent 1998. Den totala arbetslöshetsgraden inkluderar personer i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. År 1994 var ur arbetsmarknadssynpunkt det sämsta året under den period av lågkonjunktur som Åland nu lämnat. Arbetslösheten bland ungdomar under 25 år var i medeltal 13,2 procent 1994, 5,6 procent 1997 och 3,9 procent 1998. Av dessa var ca en tredjedel långtidsarbetslösa (över tre månader) 1994 medan det år 1996 hade sjunkit till ca en fjärdedel. De äldre (över 25 år) anses som långtidsarbetslösa efter sex månaders arbetslöshet och uppgick 1994 till 22 procent av de öppet arbetslösa, men hade sjunkit till knappt 21 procent 1996. År 1998 hade denna grupp åter ökat sin andel av de arbetslösa närmare 22 procent.

Av de arbetslösa har andelen kvinnor ökat under 1990-talet och 1994 vid programperiodens början var 42 procent av de arbetslösa kvinnor mot att de år 1996 uppgick till 44 procent av de arbetslösa. 1997 var andelen arbetslösa kvinnor 47 procent och 1998 hela 50 procent. Om man granskar enskilda delar av arbetsmarknaden närmare så blir bilden av den problematiska kvinnoarbetsmarknaden ännu tydligare. Inom den på Åland så stora sektorn tekniskt och kontorsarbete stod kvinnorna år 1998 för hela 73 procent av de arbetslösa. Konjunkturuppgången och den efterföljande högkonjunkturen har således tydliggjort mer djupgående strukturella arbetslöshetsproblem hos vissa yrkesgrupper, och tenderat att gynna männen mer än kvinnorna.

3.4 De viktigaste utvecklingsdragen

De åländska programmen kom i gång strax efter en av efterkrigsperiodens djupaste lågkonjunkturer och har därför fått god draghjälp av den ekonomiska uppgång som växt sig allt starkare under de senaste två åren. Arbetslösheten har sålunda minskat kraftigt under perioden 1994-1999. Strukturuomvandlingen i form av minskad sysselsättning inom primärnäringarna på landsbygden och i skärgården har på ett positivt sätt kunnat hanteras

genom en expansion inom 5b-områdets industri samt arbetsplatserna inom den på Åland så stora sektorn samfärdsl (inkl. sjöfart).

De mest expansiva delarna av ekonomin är dock starkt koncentrerade till Mariehamn. Trots en viss tillväxt inom servicenäringsarna ligger 5b-området fortfarande långt under det åländska såväl som EU-genomsnittet vad gäller BNP per capita. Den positiva befolkningsutvecklingen har i huvudsak orsakats av ökad pendling mellan bostäder i 5b-området och arbetsplatserna i Mariehamn. I skärgården har befolkningsutvecklingen dock inte varit lika positiv. Mål 5b-området ligger fortättningsvis kvar på ca 58 procent av hela den åländska sysselsättningen. De strukturella arbetsmarknads-problemen kvarstår för vissa grupper av långtidsarbetslösa.

4. RESULTATANALYS: MÅL 5B-PROGRAMMET

I slututvärderingen är resultatanalysen betydligt viktigare än i den tidigare gjorda mellanutvärderingsrapporten. Uppläggningsen ser därför något annorlunda ut än vad som gällde i mellanrapporten. Process- och genomförandeanalysen ges istället mindre vikt, den görs i huvudsak som en uppföljning av mellanrapportens iakttagelser (se kapitel 6 nedan). Samtidigt har fokus för resultatanalysen förskjutits mot en mer djupgående analys av projektutfall och av programmets totaleffekter, där även de indirekta effekterna studeras.

Inför utvärderingens mellanrapport specialgranskades 19 projekt, varav nio var avslutade. För slututvärderingen av programmet har urvalet av projekt som specialstuderas utökats till att omfatta 78 startade projekt. Tillvägagångssättet för urvalet och informationsinsamlingen beskrevs närmare i kapitel 2. För en redovisning av samtliga inom ramen för denna rapport särskilt granskade 5b-projekt, se *Bilaga 1*.

4.1 Projektaktiviteten inom programmet

Fram till den 26 april 1999 hade totalt 119 projekt beviljats medel inom ramen för mål 5b-programmet, det tekniska biståndet inkluderat. Vid denna tidpunkt hade totalt 71 procent av de offentliga programmedlen beviljats. Det betyder att man i april 1999 fortfarande ligger 3 procentenheter under budgeten för år 1998. Projektens genom-snittliga omfattning finansiellt sett låg i april 1999 på omkring 140.000 Euro (kursen 1 Euro = 5,8 FIM har använts i enlighet med sekretariatets praxis) med en offentlig finansiering om knappt 40.000 Euro. Det innebär att de projekt som beviljats medel dels blivit större i snitt under det senaste året, dels har den offentliga finansieringsandelen sjunkit. Vid tidpunkten för mellanrapporten var genomsnittsprojektet på ca 110.000 Euro och den offentliga finansieringen nästan 50.000 Euro per projekt. En fullständig förteckning över alla projekt som beviljats medel ur 5b-programmet per 26.4.1999 framgår av *Bilaga 3*.

Det hade fram till slutet av april 1999 beviljats stöd till projekt inom alla prioriterade områden, varav glesbygdsföretagande haft störst efterfrågan med sammanlagt 52 beviljade projekt, därefter kommer turism med 41 projekt medan prioritetområdet miljö och kultur har 23 godkända projekt. Vid tidpunkten för mellanrapporten hade 13 projekt fått avslag. Under 1998 har ytterligare ett 10-tal projektansökningar avslagits, vilket sammantaget motsvarar knappt 20 procent av de inkomna ansökningarna. Noggrannare statistikföring över avslagens art saknas vid sekretariatet. Proportionerna i de medel som beviljats stämmer överens med finansieringsramen såtillvida att glesbygdsföretagande har mest medel till förfogande medan miljö och kultur har minst, men inom prioriteterna råder det obalans mellan åtgärdsområdena. Inom åtgärden utbildning inom kultur och miljö har det bara fem projekt beviljats medel och inget projekt finns godkänt senare än april 1998.

Åtgärderna produktutveckling och marknadsföring inom jordbruket samt Ålands profil som kultur- och miljölandskap verkar även de ha haft en låg efterfrågenivå under det senaste året. Inga nya projekt har beviljats medel efter september 1998 och inom den senare åtgärden har bara ett projekt startat per år under 1997 och 1998. Åtgärderna inom turismen har däremot vad projektaktiviteten beträffar kommit lite bättre igång efter en trög start i början av programperioden. Vi återkommer till diskussionen om obalansen mellan åtgärderna i den finansiella analysen av budgetåtgången i avsnitt 4.2 nedan.

Inriktningen på såväl efterfrågan som beviljningen av projektmedel har till stor del legat nära den traditionella näringspolitiken med investeringsstöd, produkt-utvecklingsbidrag men även på att öka utbudet av aktiviteter för turister och på projekt som syftar till att skapa nätverk, samarbete och ökad kompetens. Eftersom huvudsyftet med 5b-medlen är att de skall komplettera den nationella politiken och att de övergripande målen i landsbygdsutvecklingsprogrammet skall nås i huvudsak genom indirekta effekter av satsningar, exempelvis i form av infrastrukturella insatser i vid mening, följer de senare nämnda projektinriktningarna speciellt bra strategin i programmet. Exempel på sådana projekt som beviljats medel är koordinering av marknadsföringsinsatser för turistföretagare, datasystem för bl a aktivitetsbokning, kommunala utvecklingsprogram i samarbete med företagarklubbar, samverkan mellan kulturutövare och turistaktiviteter, koordinering av livsmedelsföretagens exportmarknadsföring, skärgårdskontoren och landsbygdsutvecklarutbildning.

Eftersom de mer traditionella näringsstöden fortfarande har större efterfrågan finns det skäl att framöver satsa ytterligare på marknadsföringen av projekt med långsiktig och mer indirekt inverkan. Detta gäller särskilt en del projekt som utan hjälp av extra stöd kanske inte skulle förverkligas då de inte rör direkt företagsverksamhet utan snarare verksamhetsförutsättningar, yttre strukturer och betingelser i företagsomgivningen. Det låga intresset för åtgärden samarbete inom turistnäringen och för de båda utbildningsåtgärderna kräver omedelbara insatser om det skall vara möjligt att komma i närheten av en rimlig nyttjandenivå av dessa åtgärders budget.

4.2 Finansiell analys

Tabell 4.1 nedan visar de beviljade medlen i finska mark för 5b-programmet på åtgärdsnivå per den 26 april 1999 enligt utdrag ur programsekretariatets projektregister. Av tabellen framgår att närmare tre fjärdedelar av de totala EU-medlen, eller 71,3 procent, hade beviljats vid den tidpunkten. För hela den offentliga budgetens del hade 71,0 procent förbrukats medan hela 157,3 procent hade gått åt om man ser till projektens totala budgetomslutning. Det betyder således att programmet redan i april 1999 med stor marginal överskrider programmets hela indexerade finansieringsram om 61,532 miljoner

FIM, där både de offentliga och de privata insatserna beaktas. Det privata partnerskapets finansieringsandel har således varit avsevärt mycket högre än vad som angavs i programmets indikativa finansieringsplan, något som måste tolkas positivt - intresset från den privata sektorn har varit stort. I resultatenanalysen har vi valt att i huvudsak använda finska mark som enhet, dels därför att implementeringen skett i mark, dels därför att kursen om 5,8 ECU som använts vid de finansiella sammanställningarna inte är aktuell längre.

Tabell 4.1: Beviljade medel ur 5b programmet per åtgärd och fond, april 1999, FIM

Åtg.	Fond	Ant. proj.	Beviljat totalt	Bev av tot omk. 95-99, %	Beviljat EU-medel	Beviljat nationellt	Beviljat off.tot.	Beviljat privat	Bev av EU budg 95-99, %	Bev av tot off budg 95-99, %	Bev av priv budg 95-99
1.1	ERUF	13	2 302 637	34,6	466 529	517 705	984 234	1 318 403	43,7	26,1	45,7
1.2	EUGFJ	28	15 998 685	113,0	2 840 025	3 007 025	5 847 050	10 151 635	70,6	70,3	173,8
2.1.1	EUGFJ	24	12 385 187	132,4	1 297 571	2 749 571	4 047 142	8 338 045	69,2	82,6	187,3
2.1.2	ERUF	19	48 045 444	396,3	3 196 578	6 567 677	9 764 255	38 281 189	99,1	145,6	706,7
2.2	ESF	9	1 849 934	37,3	459 055	459 055	918 110	931 824	42,8	28,1	55,4
3.1	EUGFJ	11	1 773 071	64,9	546 750	546 750	1 093 500	679 571	74,3	53,7	97,6
3.2	ERUF	7	12 917 976	138,8	2 040 973	2 049 973	4 090 946	8 827 030	71,7	54,1	505,6
3.3	ESF	5	1 101 909	67,1	94 625	176 625	271 250	830 659	19,9	18,4	494,4
4.1	Alla	3	401 937	66,7	199 371	202 566	401 937	-	66,0	66,7	
Tot.		119	96 776 780	157,3	11 141 477	16 276 947	27 418 424	69 358 356	71,3	71,0	303,0

Tabellen visar också hur de beviljade medlen fördelar sig på de olika prioriteterna och de enskilda åtgärderna. Glesbygdsföretagandet, d v s område två, som finansiellt sett är det största området har hittills också haft den största nyttjandegraden med över 80 procent av den totala EU-budgeten fördelad. Inom turismen som är det näststörsta området har bara knappt 65 procent av den totala EU-budgeten förbrukats, vilket är den lägsta graden av nyttjande enligt situationen i april.

Det enskilda åtgärdsområde som har störst finansieringsram är aktivitetsturism. Där hade per april 1999 drygt 70 procent av EUs totalbudget tagits i anspråk. Inom det näst största området, främja företagande, har hela 99 procent av totalbudgeten använts. De två åtgärdsområden som har den lägsta budgetomslutningen är utbildning inom miljö och kultur samt hantverk. Utbildningen inom miljö och kultur har trots det den i särklass lägsta nyttjandegraden på knappt 20 procent i april 1999. Låg volymutveckling i förhållande till budget har även åtgärdsområdena främjandet av samarbete inom turistnäringen där ca 44 procent och utbildning inom glesbygdsföretagande med ca 43 procent av totalbudgeten allokerad då mindre än ett år av programtiden återstår.

Socialfondsmedlen är således de som haft sämst åtgång i programmet. De åtgärder som finansieras via Regionalfonden ger en lite varierad bild med både 44 och 99 procents nyttjandegrad, medan åtgärderna med medel från Jordbruksfonden per april 1999 alla förbrukat runt 70 procent av den totala EU-budgeten, eller inte så långt från den andel man planerat att skulle ha förbrukats till och med 31.12.1998.

Följande tabell beskriver de faktiska utbetalningarna per åtgärd i april 1999. Där ser situationen lite annorlunda ut. De utbetalda medlen är väsentligt lägre än de beviljade, mindre än hälften av såväl EU-budgeten som den totala offentliga budgeten är utbetald då 8 månader av programperioden återstår. Skillnaderna mellan åtgärderna är också större, den utbetalda andelen av EU-medel varierar mellan 11,3 och 65,1 procent.

Tabell 4.2: Utbetalda medel ur 5b programmet per åtgärd och fond, april 1999, FIM

Atg.	Fond	Ant. proj.	Utbetalt totalt	Utbet av tot omk. 95-99,%	Utbetalt EU-medel	Utbetalt nationellt	Utbetalt off.tot.	Utbetalt privat	Utbet av EU budg 95-99,%	Utbet av tot off budg 95-99, %	Utbet av priv budg 95-99, %
1.1	ERUF	13	627 768	9,4	127 233	158 769	286 000	341 768	11,9	7,6	11,8
1.2	EUGFJ	28	8 937 057	63,1	1 619 236	1 790 521	3 409 755	5 527 302	40,2	41,0	94,6
2.1.1	EUGFJ	24	9 786 516	104,6	927 314	2 071 499	2 998 811	6 787 705	49,5	61,2	152,5
2.1.2	ERUF	19	28 087 348	231,7	1 977 293	4 106 245	6 083 538	22 003 810	61,3	90,7	406,2
2.2	ESF	9	1 088 032	22,0	272 008	272 008	544 016	544 016	25,4	16,6	32,3
3.1	EUGFJ	11	1 272 634	46,6	438 017	438 017	876 034	396 600	59,5	43,0	57,0
3.2	ERUF	7	11 577 975	124,4	1 853 973	2 021 973	3 875 945	7 702 030	65,1	51,3	441,1
3.3	ESF	5	921 597	56,1	53 689	157 810	211 498	710 099	11,3	14,3	422,7
4.1	Alla	3	363 887	60,3	180 346	183 541	363 887	-	59,7	60,3	
Tot.		119	62 662 814	101,8	7 449 109	11 200 383	18 649 484	44 013 330	47,7	48,3	192,3

Enligt landskapsstyrelsens eget regelverk måste medlen sökas ut inom ett år efter att de beviljats, om inte något särskilt beslut fattats därom. Det betyder att en hel del av de medel som beviljats egentligen förfallit, antingen för att de inte söks ut alls, för att projektet av någon anledning inte blivit av eller för att de godkända kostnader som redovisats till sekretariatet inte når upp till den nivå som budgeterats och beviljats för projekten. Medel från programmet får dock sökas ut ännu under hela år 2000. Däremot bör de medel som förfallit så snart som möjligt rensas bort från register och finansiella sammanställningar, vilket man enligt programansvarig vid sekretariatet också har för avsikt att göra. Endast på det sättet kan en korrekt uppfattning erhållas om vilka medel som egentligen finns kvar till förfogande.

Problemet med den ojämna budgetåtgången som påtalades i mellanrapporten kvarstår delvis på åtgärdsnivån. Orsaken till problemet kan som diskuterades redan då vara flera. Oberoende av vilken förklaringen är bör *en noggrann analys nu göras från sekretariatets sida, dels för att genom offensiva åtgärder öka användningen av medel där nyttjandegraden är låg, dels för att inför kommande programperiod och även med tanke på framtida nationella satsningar utreda var problemen har funnits*. På så vis kan motsvarande problem undvikas framöver och om åtgärderna har varit fel kan åtgärder som på ett bättre sätt motsvarar behoven formuleras för framtiden.

4.3 Resultat på projektnivå

Underlagsmaterial och metod

För att få en så verklig uppfattning som möjligt om utfallet av programmet utgår analysen från projektnivån som tidigare beskrivits i metodavsnittet. Eftersom det projektregister som utarbetats för sekretariatet tillsvidare inte innehåller alla de uppgifter som behövs för utvärderingen så har utvärderingsgruppen förutom registerinformationen även studerat ansökningshandlingar, projektrapporter och årsrapporter. En uppföljning av programmets indikatorer utfördes på sekretariatets försorg under sommaren 1998. Uppgifterna finns införda i projektregistret, men informationen är behäftad med vissa brister. Dels är uppgifterna svårtolkade och möjligheten till kvantifieringar saknas i stor utsträckning, dels har en rad felkodningar upptäckts varför utvärderingsgruppen valt att använda indikatorinformationen i registret endast i begränsad utsträckning. Exempelvis är uppgifter om ökat antal bokningar, ökad förädlingsgrad och minskad avfallsmängd endast kodade som ja och nej medan uppgifter om omfattning saknas. Vidare har uppgifter om sysselsatta misstolkats vid kodningen så att t ex ett helt företags eller organisations antal anställda finns med i kolumnen för antal anställda efter projektets slut. Ett ytterligare problem ur utvärderarsynpunkt är att även ansökningshandlingarna i många fall saknar uppgifter om indikatorer och mål och att de projektrapporter som lämnats in i huvudsak utgör rena kostnadsredovisningar, medan resultatet inte redovisas.

Utvärderarna har därför som huvudkälla för analysen av projektens resultat valt att i samband med de intervjuer som gjorts med projektägarna även frågat om status och det verkliga utfallet fram till april 1999. Urvalet skulle enligt utvärderingskontraktet omfatta ca 70 procent av de beviljade projekten. I Tabell 4.3 nedan sammanfattas urvalets omfattning på åtgärdsnivå. Tabellen inbegriper både den delen av projekturvalet som djupintervjuats och den del som fått besvara mera kortfattade frågeställningar om status och resultat. I *Bilaga 1* finns urvalet preciserat per projekt och intervjuform. Den dokumentation och det material från projekten som studerats i övrigt är likvärdiga i de båda delarna av urvalet.

Åtgärd	Fond	Antal projekt	EU finansiering	Andel av beviljat, EU, %	Nationell (off.) finansiering	Andel av beviljat, off. tot., %
1.1	ERUF	8	250 758	53,7	552 758	56,16
1.2	EUGFJ	15	1 463 400	51,5	3 093 800	52,91
2.1.1	EUGFJ	18	918 071	70,8	2 906 142	71,81
2.1.2	ERUF	13	1 892 128	59,2	5 422 256	55,53
2.2	ESF	5	376 305	82,0	752 610	81,97
3.1	EUGFJ	7	452 500	82,8	905 000	82,76
3.2	ERUF	5	1 991 000	97,6	3 991 000	97,56
3.3	ESF	5	94 625	100,0	271 250	100,00
4.1	Alla	2	120 871	60,6	244 937	60,94
		78	7 559 658	67,9	18 139 753	66,16

Urvalet omfattar sammantaget 78 projekt, varav 23 projekt beviljats under området turism, 36 under glesbygdsföretagande, 17 under miljö och kultur samt slutligen två från det tekniska biståndet. Informationen från det sistnämnda behandlas i processanalysen i kapitel 6 nedan. Av dessa har 11 djupintervjuer gjorts med turismprojekt, 20 med projekt som rör glesbygdsföretagande och 13 projekt från det prioriterade området miljö och kultur. Sammanlagt har alltså djupintervjuer med 44 projekt gjorts. Per fond ser fördelningen ut så att 40 av projekten i urvalet hänförs till Jordbruksfonden, 26 stycken till Regionalfonden och 10 till Socialfonden. Urvalet täcker även in åtgärderna relativt proportionellt vad antalet projekt beträffar, vilket framgår av tabellen ovan. Där endast få projekt beviljats är urvalsprocenten högre för att få med ett tillräckligt stort antal projekt, så har exempelvis alla fem projekt som beviljats medel inom åtgärd 3.3 granskats närmare. Vidare har 63 av projekten konstaterats vara avslutade i bemärkelsen att de finansiella insatserna är gjorda, ett är vilande, medan övriga inte har avslutats ännu.

Intervjuerna har utförts sista dagarna i april och i början av maj 1999. För de projekt som var slutförda redan vid tidpunkten för mellanrapporten har svaren från dessa intervjuer gjorda i november 1997 och februari 1998 använts och endast resultatet har följts upp på nytt. Intervjuerna har följt schemat i *Bilaga 2*, och har omfattat frågor om vad projektet går ut på, dess bakgrund och utformning, projektstatus och resultat samt synpunkter på hur den administrativa hanteringen har fungerat. Utbildningsprojekten har dessutom fått tilläggsfrågor för utvärderingen av dessa. Av dessa block av frågor behandlas projektets karaktär samt status och resultat här i samband med resultatanalysen, medan de övriga frågeställningarna studeras närmare i samband med processanalysen nedan.

Projektens övergripande karaktär och utfall

De största projekten vad gäller medel är rena investeringsprojekt som behövs för att bevara/utveckla konkurrenskraften och för produktutveckling. I några investeringsprojekt har en viktig del varit att förbättra arbetsmiljön. Produktutvecklingsprojekt både inom industrin och turismen utan större investeringar är också vanliga, men dessa är inte lika stora vad medelsbehovet beträffar. Även marknadsföringsprojekt och infrastruktur-satsningar i bred bemärkelse förekommer. Utbildningsprojekten har varit relativt få och i de flesta fall inte särskilt omfattande. Av de studerade projekten har 33 projekt dragits av organisationer och föreningar, 28 projekt av företag, 11 stycken av kommuner, skolor och andra offentliga institutioner samt 6 stycken av privatpersoner eller grupper av enskilda personer.

Idéerna till de projekt som beviljats medel under de senaste åren har vanligen vuxit fram under programperioden, i några fall till och med som resultat av andra EU-projekt. Vissa investeringsprojekt har sin orsak i uttjänta gamla anläggningar och konkurrenssituationen. Projektstarten har för de flesta gått enligt planerna. Några förseningar har skett till följd av

administrativa orsaker, besvär eller på grund av att byggprojekt försenats då de visat sig bli dyrare än budgeterat. Några projekt påpekar att personalbytena vid sekretariatet påverkat projektstarten.

Bland projekten har en stor del haft för optimistiska förväntningar om resultaten och effekterna i förhållande till det faktiska utfallet. Man kan fråga sig om optimismen i ansökningshandlingarna grundar sig på en tro att ansökan då skall få ett positivare bemötande. I en del fall kan vissa resultat nås på lite längre sikt, men för många kan helt enkelt konstateras att förväntningarna inte infriats. Några mindre projekt har dock överträffat de förväntade målen och nått sina mål snabbare än planerat. Man har där inte vågat tro på så goda spridningseffekter, speciellt på kort sikt. I princip alla projekt bygger dock på idén att effekterna skall vara varaktiga i någon mening efter projektets slut, endast för ett projekt är upplägget i det avseendet lite tveksamt. Flera projekt har vidareutvecklats under projektets gång och även lett till nya projekt och projektidéer. En närmare diskussion om de olika slagen av projekt per prioritet förs i avsnitt 4.4.

Av de 76 urvalsprojekt som beviljats medel inom prioriteterna 1 - 3 har 15 stycken eller ca 20 procent varit rena skärgårdsprojekt och i ytterligare ett 10-tal har enligt tillgängliga handlingar någon från skärgården varit delaktig. I två fall, en framtagning av marknadsföringsbroschyrer (projekt nr 90) och en investering i maskiner för limfogstillverkning (nr 64), är det tveksamt om inte stödmottagarna i huvudsak haft sin verksamhet i Mariehamn, alltså utanför själva 5b-området.

Många av 5b-projekten är fortfarande väldigt små, även om de i snitt är större nu än i början av programperioden. En del har helt karaktären av traditionella investeringsstödsärenden och några av typen lokala initiativ som även kunde vara lämpade för ett LEADER-program. Jämfört med situationen vid mellanrapporten har kunskapen om EU-stöden ökat bland projektägarna och många efterfrågar just EU-medel, som flera sett som enda möjligheten att förverkliga sina projekt. Av projektägarna till de 44 projekt där djupintervjuer skett anser 16 att projektet skulle ha kunna genomföras i någon form även utan offentlig finansiering, men i de flesta fall då i en mindre skala eller till exempel för utbildningsprojekt med högre deltagaravgifter. Av de 28 som enligt uppgift inte skulle ha kunnat genomföras utan offentligt stöd anser över hälften att de varit beroende av just EU-stöd för att andra stödformer inte passat för deras projekt, övriga tror att de kunde ha fått nationellt stöd om 5b-medel inte hade beviljats. De projekt som tror att de skulle ha genomförts utan stöd är av varierande karaktär, men där märks bland annat några direkta investeringar och några marknadsföringsprojekt.

4.4 Resultat per prioriterat område och åtgärd

Målsättning och indikatorer

Eftersom det ännu återstår en tid av programperioden och många effekter därtill kommer först på lite längre sikt är det, som tidigare sagts, för tidigt att dra några långtgående slutsatser om vare sig resultatet för programmet som helhet eller för enskilda prioriteringar eller åtgärder. Det är dock betydelsefullt att inför slutfasen av programmets förverkligande och inför beslut om nästa programperiod så långt som möjligt försöka fånga de resultat som hittills nåtts och jämföra dessa med de uppställda målen. Sammanställningen nedan ger en översikt över målen och de förväntade resultaten av de olika åtgärderna enligt programdokumentet samt av de indikatorer som används för att bedöma utfallet och genomförandet.

<i>Effekter och indikatorer på program-, prioriterings- och åtgärdsnivå</i>		
Mål 5b -programmet	Förväntade effekter av åtgärderna inom programmet: Arbetslöshetsgraden sjunker från 8,1 (feb-95) till 7 %. Utjämning av regionala obalanser i inkomstnivån. Öka andelen bosatta i 5b-området med 2 % enheter till 60 % av tot.befolkning. Bibehålla jämlikheten på arbetsmarknaden så att 52 % av de sysselsatta är män och 48 % är kvinnor.	Sammanfattning av indikatorerna på programnivå: 75-90 nya arbetsplatser. Minst 40 nya företag. Arbetslösheten minskar pga detta från 8,1 % till 7 %. Bosättningen inom området ökar med 2 procentenheter. 330-400 personer utbildas. Andelen studerande stiger med 2 procentenheter. 40 nya odlingsenheter med ekologisk inriktning. Avfallsmängden minskar från 600 kg till 550 kg per inv. och år. Anv. av inh., förnyelsebar energi ökar FV inom jordbruket ökar från 3,4 % till 3,8 % av BNP. FV inom industrin ökar från 4,3 % till 5,2 % av BNP.
1. TURISM	Förväntade effekter av åtgärderna inom det prioriterade området: Förlänga säsongen med åtminstone en månad från dagens juni-aug. Beläggningen ökar 10-15 % under programperioden från dagens 424.000. Ca 10 nya företag startas. 1994 fanns det 143 turistföretag.	Sammanfattning av indikatorerna på prioriteringsnivå: 35-45 helårsarbetstillfällen. Framförallt för kvinnor och i skärgården. Utjämning av inkomstskillnader. Ca 10 nya företag startas. Beläggningen ökar 10-15 % under programperioden.
1.1	Fysiska indikatorer: Förlängning av turistsäsongen till 1.5-30.9	Effektindikatorer: Sysselsättning för 10-15 personer, framförallt kvinnor varav merparten i skärgården.
1.2	Fysiska indikatorer: Förlängning av säsongen genom att skapa aktiviteter året runt och i hela 5b-området	Effektindikatorer: Sysselsättning för 25-30 personer. Utjämning av inkomstskillnader. Fler arbetstillfällen för kvinnor.
2. GLESBYGDS-FÖRETAGANDE	Förväntade effekter av åtgärderna inom det prioriterade området: Åtminstone 25 nya företag skapas (idag ca 1300). Öka FV för jordbruk från 3,4 till 3,8 % av BNP. För industrin från 4,3 till 5,2 %. Antalet gårdar med ekologisk odling ökar från 40 till 80 st. Andelen studerande ökar från 16,2 % till 18,2 %. Inrätta kunskapscentra för jordbruk och företagare. Inrätta åtminstone ett marknadsföringskontor utanför Åland.	Sammanfattning av indikatorerna på prioriteringsnivå: Ca 35 nya arbetstillfällen. Ungefär 25 nya företag. Ca 100 personer deltar i utbildning. FV inom jordbruket ökar från 3,4 % till 3,8 % av BNP. Antalet gårdar med ekologisk odling ökar med 100 % eller 40 odlingsenheter. FV inom industrin ökar från 4,3 % till 5,2 % av BNP. Öka andelen studerande av den totala befolkningen med 2 procentenheter.
2.1.1	Fysiska indikatorer: Inrätta kunskapscentrum för lantbruksrådgivning. Underlätta införande av ny teknologi som resulterar i nya och bättre produkter. Inrätta åtminstone ett marknadsföringskontor utanför Åland.	Effektindikatorer: FV ökar från 3,4 % till 3,8 % av det tot. FV. Antalet gårdar med ekologisk odling ökar med 100 % eller 40 odlingsenheter. Bibehålla ant. arbeten och på längre sikt skapa ca 20 nya. Torde öka andelen kvinnor i arbete o utjämna regionala skillnader.

2.1.2	Fysiska indikatorer: Skapa ett kunskapscentrum med rådgivning för bl.a företagare. Underlätta införande av ny teknologi som resulterar i nya och bättre produkter. Nya företag genom bl a modern informationsteknologi	Effektindikatorer: FV inom industrin ökar från 4,3 % till 5,2 % av BNP. Bibehålla ant. arbeten och på längre sikt skapa ca15 nya.
2.2	Fysiska indikatorer: Minska skillnaden i utbildningsnivå mellan Åland och EU. 16,2 % av tot.pop. studerar mot 19,2 % EU.	Effektindikatorer: Öka andelen studerande med 2 procentenheter. 100 personer deltar i utbildning under programperioden.
3. MILJÖ OCH KULTUR	Förväntade effekter av åtgärderna inom det prioriterade området: Ökad användning av inhemska förnyelsebara energikällor med 2 % enheter från 6 till 8 %. Minska avfallsmängden per person med 50 kg från 600 till 550 kg per år. Antal gårdar med ekologisk inriktning ökar från 40 till 80. Andelen studerande ökar 2 % enheter från 16,2 till 18,2 % av tot.befolkning.	Sammanfattning av indikatorerna på prioritetsnivå: Fortbildning av 230-300 personer. Nya jobb för 5-10 personer. Andelen bosatta i 5b-området ökar med 2 % enheter. 8 % av den åländska energianvändningen skall komma från inh., förnyelsebara källor. Effektivera avfallshanteringen och minska avfallsmängden med 50 kg per person från 600 till 550 kg per person och år.
3.1.	Fysiska indikatorer: Skapa alternativa inkomstkällor.	Effektindikatorer: Arbete för 5-10 personer leder till att fast bosatta i området ökas med 2 procentenheter.
3.2	Fysiska indikatorer: Öka inhemska förnyelsebara energikällor. Central soptipp.	Effektindikatorer: 8 % av den åländska energianvändningen skall komma från inh., förnyelsebara källor. Effektivera avfallshanteringen och minska avfallsmängden med 50 kg per person från 600 till 550 kg per person och år.
3.3	Fysiska indikatorer: Påverkar möjligheten att skapa nya arbeten och bibehålla existerande.	Effektindikatorer: Fortbilda 230-300 personer under programperioden.

Utvärderingsgruppen framförde i mellanrapporten att urvalskriteriernas systematik är behäftad med vissa svagheter och inte är logisk till sin struktur. Avvägningen mellan de uppställda indikatorerna på åtgärdsnivån och prioritetsnivån är inte helt konsekvent i förhållande till programmets övergripande mål. Vidare konstaterades att vissa indikatorer snarare är resultat som uppstått före 5b-programmets genomförande och utan insatser från programmet, och vissa indikatorer överensstämmer inte med åtgärdernas inriktning. Så finns t ex redan ett kunskapscentrum för landsbygdsutveckling och marknadsföringskontor i Stockholm. Den formella utbildningsnivån som uttryckts i andelen utbildade med mer än grundutbildning har mycket svag koppling till det slag av utbildningsinsatser som sker inom ramen för programmet. Det samma är fallet med inidaktorn gårdar med ekologisk produktion som egentligen saknar direkt koppling till programmets åtgärder, eller omvänt är åtgärderna fel för att nå detta mål. I genomgången på prioritets- och åtgärdsnivå nedan kompletteras därför analysen av resultatet med några andra aspekter såsom antal nya organisationer och nätverk, antal projekt som syftar till att förlänga turistsäsongen, antal projekt som syftar till att minska avfallsmängden osv. Ett och samma projekt kan då fylla flera av dessa syften.

Turism

I programmet sägs att det prioriterade området turism syftar till att *AUtveckla och förbättra*

förutsättningarna för turism på landsbygden och i skärgården genom bl a stärkande av samarbete mellan företagare samt mellan företagare och aktivitetsarrangörer. Ta tillvara och marknadsföra regionens särskilda fördelar och specialisering. Målet med åtgärderna under prioritet är en förlängning av turistsäsongen och därigenom ökad sysselsättning, framförallt för kvinnor och i skärgårdsregionen, samt utjämning av inkomstskillnaderna. En ökad beläggning och sammanlagt ca 10 nya företag eftersträvas.

Utvärderingsgruppens uppföljning av urvalsprojekten visar att det i dessa hittills inom prioritet turism har skapats 15 - 17 nya arbetsplatser, därtill har sju nya företag startats. Av projekten har 13 stycken i någon mån nått sitt syfte att förlänga säsongen och öka inkomstmöjligheterna utanför högsäsongen och fyra nätverk mellan olika slag av företagare har skapats. Allmänt kan annars konstateras att många, kanske de flesta, projekt har inneburit utveckling av verksamheter och utökade förtjänstmöjligheter som på marginalen har stor betydelse för små anläggningar. Av arbetstillfällena har 4 - 6 skapats inom åtgärden samarbete mellan turistföretagare (1.1) och 5 av de säsongförlängande projekten har genomförts inom ramen för den åtgärden. Sju av projekten i urvalet har helt och hållet genomförts i skärgårdsregionen. Några särskilda satsningar på arbetsplatser för kvinnor kan inte noteras, utan fördelningen mellan könen torde vara relativt jämn. Något projekt som har haft ett upplägg som på något mera explicit sätt skulle ha bidragit till utjämning av inkomstskillnaderna har utvärderarna inte funnit.

En analys av det övergripande målet att öka beläggningen 10 - 15 procent under programperioden ger vid handen att samtliga projekt inom prioritet har som mål att, åtminstone i någon bemärkelse, höja beläggningen i branschen. Den officiella turiststatistiken för Åland visar att antalet övernattningar ökat med t o m drygt 30 procent från 1995 till 1998. Inom 5b-området är bilden än mer positiv med en ökning på över 35 procent. Under lågsäsongen har beläggningen ökat med ca 26 procent för Åland som helhet och med ca 20 procent för 5b-området. Antalet inresande till Åland har under samma period ökat med ca 45 procent eller 508.184 personer. Hela denna omfattande ökning för både inresande och antalet inkvarterade kan dock inte tillskrivas insatserna genom 5b-programmet, utan måste ses i belysningen av den förbättrade konjunkturbilden totalt sett och av de väsentliga förbättringar som skett i transportinfrastrukturen för Åland.

På totalnivå uppskattar 5b-sekretariatet, på basen av den uppföljning av indikatorer som utfördes under sensommaren år 1998, att sammanlagt 36 projekt hade haft säsongförlängande verkan, att sex företag startats och att 10 - 15 arbetsplatser hade skapats under programperioden fram till dess (Källa: Den ännu inte godkända årsrapporten för 1998). Det betyder att sekretariatet snarare bedömt projekten enligt de effekter de borde ha än enligt det verkliga utfallet. Alla projekt som beviljats medel inom prioritet fram till utgången av år 1998 har nämligen enligt sekretariatets sammanställning som resultat haft en åtminstone i någon mening säsongförlängande effekt.

Orsaken till att utvärderingsgruppens resultat vad gäller såväl nya arbetstillfällen som antalet nya företag visar på ett bättre utfall, trots att vår undersökning endast bygger på ett urval, är framför allt att vår granskning skett i ett senare skede - i maj 1999 jämfört med sekretariatets uppgiftsinsamling under sensommaren 1998. Därtill kan naturligtvis bedömningen av svaren i viss mån skilja sig åt. Vad gäller uppgiften om antalet projekt med olika syften härrör dock sekretariatets information från situationen i slutet av år 1998. En närmare jämförelse av resultatet av de olika undersökningsformerna görs i sammanfattningen av resultatet på åtgärds- och prioritetsnivå i slutet av detta kapitel.

Prioriteten domineras av samarbetsprojekt drivna av branschorganisationer, kommuner och företagarklubbar vad gäller åtgärd 1.1 och av mera traditionella investeringar, men även ombyggnader och anpassningar för verksamheter typ gårdsturism och intressanta aktivitetssatsningar inom åtgärd 1.2 (aktivitetsturism). Det största projektet inom ramen för åtgärd 1.1 av alla som beviljats medel fram till april, mätt i EUs finansieringsinsats, är ett samarbetsprojekt drivet av Sunds företagarklubb, där EU-bidraget utgör 133.500 FIM. Samverkansprojekten inom 1.1. har i allmänhet varit ganska små vad gäller finansieringsinsatserna. Inom åtgärden aktivitetsturism har det största projektet hittills varit en stugby som byggt en golfanläggning för turisterna, där EUs finansieringsandel är 542.500 FIM. Sammantaget har 13 projekt beviljats medel inom åtgärd 1.1 och 28 stycken inom 1.2 fram till april 1999.

Även om åtgången på medel inom åtgärd 1.1 har varit relativt låg *ser de projekt som granskats väldigt långt ut att vara livskraftiga, väl förankrade projekt med påvisbara effekter med spridning och har resultat som även håller på sikt.* Småskaligheten passar i det här sammanhanget ofta väl in i 5b-områdets struktur. Endast ett projekt verkar mindre lyckat, nämligen framtagning av markandsföringsbroschyrer (nr 90). Effekternas bärkraft på sikt för projektet är tveksam, endast ett av tre företag verkar inom turismbranschen och samtliga är lokaliserade till Mariehamn.

Också inom den andra åtgärden inom prioriteten finns många projekt med bra profil och som kombinerar flera av programmets viktigaste målområden - såsom småskalig kvalitetsproduktion av livsmedel, tillvaratagande av natur- och kulturmiljön och hantverk - med aktivitetsturismen. Ett projekt drivet av Eckerö företagarklubb är dock väldigt snarlikt ett projekt inom åtgärd 1.1 där Geta företagarklubb är huvudman, men de har ändå beviljats medel under olika åtgärder. Båda projekthelheterna innehåller såväl samarbetsmål som aktiviteter för turisterna.

Glesbygdsföretagande

Prioriteten glesbygdsföretagande har enligt programmet till syfte *AVidareförädling,*

omställning och industriutveckling inom primärproduktionen. Utveckling av småföretags- verksamhet inom småindustri och service. Utbildning och fortbildning. Målsättningen är att öka antalet arbetstillfällen för både män och kvinnor och att åtminstone 25 nya företag startas. Antalet gårdar med ekologisk odling skall öka samt en höjd kompetensnivå skall skapa förutsättningar för utvecklande av nya produkter och möjligheter att nå nya marknader.

Resultatet av urvalsprojekten är enligt utvärderingsgruppens bedömning att 8 företag startats till följd av prioriteten och att 38 - 48 nya helårssysselsättningar skapats. Därtill har ca 10 arbetsplatser bevarats genom moderniserade anläggningar med ökad konkurrenskraft och 7 nya kontraktsodlare knutits till aktuella projekt. Sammanlagt 305 personer har deltagit i utbildningstillfällen inom ramen för åtgärd 2.2 (utbildning). Här utgör dock en betydande del, eller 250 personer, sådana som genomgått utbildningar inom ramen för projekt ASkärgårdskontoret där kurserna domineras av data och andra kurser omfattande ca 3 - 20 timmar utbildning. Några längre kurshelheter finns. De övriga projekten, med alltså sammanlagt 55 deltagare, omfattar vanligen 1 - 4 studieveckor eller 40 - 160 timmar. Satsningarna på kompetenshöjning i skärgårdsregionen följer dock helt programmet och utbildningsinsatserna har anpassats efter behov och efterfrågan i denna av mångsyssleri präglade region. Skärgårdskontorsprojektet verkar ha funnit sina former och fått bra fart trots att det vid tidpunkten för mellanrapporten fanns några frågetecken kring projektet.

Vidare har utvärderingsgruppen noterat 20 produktutvecklingsprojekt och tre projekt som funnit nya marknader eller på annat sätt ökat exportförsäljningen. Två projekt har skapat nya nätverk och ett av dem förbättrat bostadsmöjligheterna inom turismbranschen. Ett projekt kan betraktas som misslyckat och har lagts ner och ett ligger vilande på grund av sjukdomsfall. Fyra av projekten i urvalet har förbättrat arbetsmiljön och två projekt har lett till minskad avfallsmängd. Hela 34 - 44 av de nya arbetsplatserna och sex av företagen har skapats inom åtgärd 2.1.2 (främja företagande) och övriga inom åtgärd 2.1.1 (produktutveckling jordbruk). Inte heller inom det här prioriterade området kan några särskilda satsningar på kvinnligt företagande eller arbetsplatser för kvinnor spåras av utvärderarna.

För de mera övergripande målen för prioriteten som helhet kan vad gäller ökad förädlingsgrad konstateras att de senaste uppgifterna om förädlingsvärdet i 5b-regionen per bransch härrör från 1996, vilket gör det omöjligt att i det här skedet bedöma programmets effekter på det området. Detta trots att många projekt har konstaterats vara sådana att de borde ha en gynnsam effekt på förädlingsgraden. Vad gäller utbildningsindikatorerna har de redan tidigare konstaterats harmonisera dåligt med programmets åtgärder. Att andelen av den åländska befolkningen med utbildning över grundnivån har ökat med 2,2 procentenheter mellan åren 1994 och 1997 har således väldigt lite med åtgärderna här att

göra, utvecklingen är trots det positiv som helhet. Det kan inte heller påvisas att programmet skulle ha ökat den ekologiska odlingens andel av jordbruksproduktionen eller bidragit till inrättandet av något större kunskapscentra för jordbrukare och företagare eller bidragit till etableringen av något marknadsföringskontor utanför Åland.

Sekretariatet för 5b-programmet uppskattar på basen av den uppföljning av utfallet för indikatorerna som gjordes sommaren 1998 att sammanlagt 12 företag startats som resultat av åtgärderna inom prioriteten, att 30 - 40 arbetsplatser skapats och att 80 - 100 personer utbildats. På prioritetsnivån konstateras 3 projekt ha skapat kunskapscenter för företagare, men motsvarande notering saknas på åtgärdsnivå. Samtliga projekt inom åtgärderna 2.1.1 och 2.1.2 anses höja såväl förädlingsgraden som antal sysselsatta inom respektive bransch. Inom åtgärd 2.2 noteras 11 projekt som höjer utbildningsgraden trots att endast 6 projekt hade beviljats medel fram till slutet av 1998 (Källa: icke-godkända årsrapporten 1998). Orsaken till skillnaderna i utfallet för sekretariatet och utvärderingsgruppen kommer vi till nedan.

Åtgärden produktutveckling inom jordbruket domineras av projekt som syftar till att komplettera lantbruksverksamhet med nya grödor eller uppfödning av djurarter, men där märks även några marknadsföringsprojekt och investeringar i ny teknik samt investeringar för livsmedelsindustrin. Inom åtgärden främja företagande dominerar maskininvesteringarna stort, men också investeringar i hela produktionsanläggningar finns. Några få projekt syftar till att på annat sätt främja näringslivet. En förklaring till den obalansen torde finnas i att åtgärden utgör en sammanslagning av två tidigare åtgärder, en sammanslagning som gjordes då en stor del av medlen av de två åtgärderna sammantaget redan var beviljade. En landsbygdsutvecklarkurs har beviljats medel härifrån trots att det finns en utbildningsåtgärd inom prioriteten. Socialfondsmedel hade här varit naturligare. Bland utbildningsinsatserna inom åtgärd 2.2 finns, förutom det tidigare nämnda Skärgårdskontoret, bl a allmän företagarkunskap och kurser för turistbranschen. Fram till april 1999 hade totalt 24 projekt beviljats medel inom åtgärd 2.1.1, 19 stycken inom 2.1.2 och endast 9 stycken inom åtgärd 2.2. De största projekten inom prioritetens åtgärder vad EU-andelen beträffar är installering av en ny ysterianläggning vid mejeri där EU-andelen varit 165.000 FIM inom prioritet 2.1.1; ett nytt sågverk med en EU-insats om 1.210.000 FIM inom 2.1.2 samt satsningarna på Skärgårdskontoren som beviljats 331.000 FIM i EU-medel inom åtgärd 2.2.

Bland de större investeringsprojekten är flera lyckade i den bemärkelsen att de redan i det här skedet kan visa upp resultat i formen av ganska betydande sysselsättningsökningar och projekten har god bärkraft, vilket är positivt ur 5b-regionens synvinkel. Sysselsättningen är dessutom en mätbar effekt. Å andra sidan är det just det slaget av projekt som i störst utsträckning svarat att de skulle ha genomförts även utan EU-finansiering, antingen med nationellt stöd eller utan offentliga stödinsatser. Inom den här kategorin finns också å den

ena sidan sådana projekt som har överskattat de förväntade effekterna med marginal och sådana som väntas få ytterligare märkbara sysselsättningseffekter på ett halft till två års sikt å den andra. Den produktutveckling som sker inom åtgärd 2.1.1 är ofta av den karaktären att det tar tid innan sysselsättningseffekterna skapas, vilket även är fallet i exportmarknadsföringsprojekten. Det betyder dock inte att de långsiktiga resultaten av projekten skulle vara sämre, däremot är stödet ofta av central betydelse här eftersom många små företag och organisationer annars inte skulle ha råd att invänta effekterna. Marknadsföringsprojekten är intressanta även ur den synvinkeln att samarbete på exportmarknaderna är en relativt ny men viktig företeelse inom den åländska småföretagarsfären. Både det här slaget av produktutveckling och marknadsföring kan även ge kring- och andra effekter som inte är lika mätbara och lätta att påvisa.

Inom åtgärd 2.1.1 finns flera försök med strutsfarmer. Att flera, i det närmaste identiska projekt, beviljats medel har från sekretariatets sida motiverats med att aktörerna ingått samarbetsavtal. Ett projekt inom åtgärd 2.1.2, Datateknik inom turismen, skulle med det upplägg det haft, enligt utvärderarna, ha passat bättre in under åtgärd 1.1, samarbete mellan turistföretagare.

Miljö och kultur

Syftet med detta område är enligt programdokumentet att *Bevara, förbättra och förstärka miljö-, rekreations- och kulturvärden. Förstärka miljö- och kulturprofilen aktivt genom marknadsföring. Ett långsiktigt arbete för att främja bevarandet av det åländska kulturlandskapet och lyfter fram sevärdheterna för bl a turistnäringen samt levandegör kultur- och fornminnen. Fortbildning och forskning samt förmedling av kunskaperna.* De förväntade effekterna av åtgärderna inom prioriteten är att öka antalet utbildade och sysselsatta på landsbygden och i skärgården genom fortbildning, vilket leder till en mer jämlik inkomstfördelning. Nya arbetsplatser förväntas skapas och ca 5 nya företag startas. Bevarande av hantverkstraditioner förväntas leda till ökat intresse för bevarandet av kulturlandskap och en ren miljö. Målsättningen är vidare ökat antal jordbrukare som ställer om till miljövänligare produktion och att miljön förbättras genom en minskad avfallsmängd som möjliggör användning av en central sopstation samt genom ökad användning av inhemska förnyelsebara energikällor.

Utvärderingsgruppen har för projekten i urvalet bedömt att sammantaget sju nya arbetsplatser hittills skapats som resultat av satsningarna inom prioriteten. Fyra projekt kan betraktas som miljöprojekt i bemärkelsen att de minskar belastningen på miljön, varav ett utgör en satsning på inhemska förnyelsebara energikällor. Inom åtgärd 3.3 har 116 personer genomgått utbildning som omfattat 6 - 280 timmar. Därutöver finns det ett projekt inom åtgärd 3.1 som syftar till ökad kompetens bland hantverkarna. Ett projekt som har till mål att nå nya marknader, två som på annat sätt gynnar företagsamhet och ett projekt som har som mål ökad beläggning har noterats inom prioriteten som helhet. Tre

nätverk mellan företagare och en ny organisation för intressebevakning har skapats. Av arbetsplatserna hänför sig tre till åtgärd 3.1, en till åtgärd 3.2 och tre till åtgärd 3.3. Några direkta företagsetableringar kan inte konstateras som resultat av åtgärderna. Inom ramen för åtgärd 3.1 finns ett projekt som varit behäftat med flera svårigheter och där resultat i det närmaste helt saknas.

Vad sedan gäller de allmänna målsättningarna för prioriteten visar Ålands officiella statistik att trots att befolkningen inom 5b-området under programperioden ökat snabbare än för Åland som helhet, så uppgår befolkningsandelen vid årskiftet 1998/99 bara till 58,9 procent av hela Ålands befolkning. Målet var 60 procent av totalbefolkningen. Därtill kan 5b-programmet som sådant knappast heller tillskrivas denna - i och för sig inte obetydliga - ökning, utan här spelar den positiva konjunkturbilden, tillgången på bostäder och tomtmark osv en helt avgörande roll. I andra undersökningar har även konstaterats att hela fasta Åland utgör en och samma pendlingsregion (se t ex ÅSUB rapport 1999:2), varför tillgången på arbetsplatser här inte ensam kan förklara valet av bosättningsort. För skärgården där pendlingsmöjligheterna är mycket mera begränsade är situationen dock en helt annan.

Andelen av den egna energiproduktionen som kommer från inhemska förnyelsebara energikällor har under programperioden ökat från 1,4 till 8,8 procent. Här har programmet bidragit till utvecklingen. I omedelbar anslutning till de två vindkraftverk som finansierats inom ramen för programmet förverkligades ytterligare två kraftverk av motsvarande slag. Avfallsmängderna per person har sedan år 1997 börjat sjunka, men exakt jämförbar statistik angående omfattningen har inte gått att få fram. Här har dock betydelsen av programmet varit ytterst marginell. Någon central soptipp har inte förverkligats och slutligen kan även för den här prioriteten konstateras att antalet gårdar med ekologisk inriktning och den formella utbildningsgraden inte har någon direkt anknytning till prioritetens åtgärder.

I 5b-sekretariatets uppföljning av indikatorerna från 1998 noteras ett projekt inom prioriteten som ökat användningen av lokala energikällor, 1 - 5 nya arbetsplatser har skapats och populationen i 5b-området konstateras nu uppgå till 58,9 procent av Ålands hela befolkning. För övriga indikatorer uppges att inte något projekt bidragit till ett positivt utfall (Källa: den ännu inte godkända Årsrapporten 1998).

Projekten inom den första åtgärden i prioriteten uppvisar relativt stor variation. Här finns investeringar i tekniska hjälpmedel för produktutveckling och i ändamålsenliga lokaler för att kunna utveckla verksamheten. Vidare finns här marknadsföringsprojekt och finansiering av projektledare för koordinering och utveckling av hantverksnäringen samt framtagning av prototyper för tillverkning. Med medel från åtgärd 3.2 har tre avloppsprojekt, två vassröjningsprojekt med olika inriktning samt ett vindkraftsprojekt och

ett projekt om miljöhänsyn i skogsbruket förverkligats. Av utbildningsprojekten i åtgärd 3.3 har tre haft tonvikten på hantverk och två på miljö- och naturvård. Endast inom åtgärd 3.2 har något med åländska mått större projekt beviljats medel inom ramen för denna prioritet. Det största projektet inom den åtgärden är vindkraftsprojektet, med en EU-finansiering på 1.285.000 FIM. Inom åtgärd 3.1 är ett kulturprojekt på Kökar (i skärgården) störst med 109.000 FIM i EU-bidrag och inom 3.3. en utbildning inom landsbygdsturism med åländska traditioner. Totalt har 11 stycken projekt beviljats medel inom ramen för åtgärd 3.1 och endast sju respektive fem stycken inom åtgärderna 3.2 och 3.3 fram till senare delen av april 1999.

Inom hantverksåtgärden finns flera projekt som är så små att det rimligen inte kan förväntas visa några omfattande resultat. Satsningarna är dock ofta av den karaktären att de inte skulle ha blivit av om de inte hade fått stöd och effekterna kan snarare mätas i ökade förtjänstmöjligheter och utökad biinkomstandel från hantverket. Eftersom en betydande majoritet av projektledarna inom åtgärden är kvinnor faller inriktningen trots allt väl in i programmet. Ett projekt som redan i mellanrapporten lyftes fram som tveksamt vad formen beträffar har fortsatt att erhålla årliga bidrag. Det gäller verksamhetsbidraget för Ålands slöjd och konsthantverk r.f (tidigare Ålands hemslöjdsförening) där själva projektinnehållet med ökat samarbete, kvalitets- och kompetenshöjning och gemensam marknadsföring ligger helt i linje med åtgärden och programmet, men där utformningen som ett årligt driftsbidrag för en icke-tidsavgränsad tjänst som inte heller i egentlig mening är ny är högst tveksam. Insatsen borde här ha gjorts om till en tidsavgränsad projekthelhet eller annars finansieras med nationella medel. Också inom åtgärd 3.2 finns tveksamma projekt i den bemärkelsen att de tangerar löpande offentlig verksamhet. Det gäller de kommunala avloppsprojekten som i och för sig syftar till att minska näringsbelastningen och skapa bättre förutsättningar för en expansion av befolkning och näringsliv i 5b-området, men det är fråga om inte dessa offentliga satsningar hade genomförts även utan EU-stöd. De utbildningar som genomförts inom ramen för åtgärd 3.3 uppfyller urvalskriterierna bra, men utvärderarna saknar fler större projekthelheter där naturliga dragare kunde ha varit t ex ytterligare någon av landskapets skolor eller någon av näringslivets organisationer. Ett av utbildningsprojekten, Landsbygdsturism med åländska traditioner, har enligt uppgift ett uttalat mål att öka sysselsättningen för kvinnor på landbygden.

Inom såväl åtgärd 3.1 som 3.3 finns flera projekt som på ett positivt sätt uppvisar synergieffekter med projekt från Interreg-programmet för skärgårdsregionen. Likaså återfinns här några projekt som stöder och samverkar med ett av de andra prioriterade områdena inom 5b-programmet, nämligen turismen.

Sammanfattning av resultatet på prioritets- och åtgärdsnivå

Sammanställningen nedan sammanfattar resultatet av den granskning av ovan redovisat projekturval som utvärderingsgruppen utfört under maj 1999. Resultatet i sammanställningen redovisas i en enda kolumn där såväl den mer övergripande måluppfyllelsen, de konkreta effekterna och vissa indikatorer finns sammanfattade. Om det är de direkta effekterna eller indikatorerna som redovisas beror på hur mätbara variablerna är. Resultatet från de enskilda åtgärderna i form av effekter och indikatorer stämmer överens med utfallet på prioritetsnivån, vars resultat i sin tur summerar till resultatet på programnivån. Utfallet av dessa variabler har alltså samlats in från projektnivån. Måluppfyllelsen på en övergripande nivå i termer av ökad beläggning, utbildningsnivå, andelen bosatta och dylikt, där de enskilda åtgärdernas bidrag till resultatet är svåra att mäta redovisas bara på program- och prioritetsnivån. Det för alla 5b-program gemensamma målet, att höja BNP per capita till 75 procent av EUs genomsnitt i mål 5b-regionerna, redovisas endast på programnivå.

Av tablån framgår att graden av måluppfyllelse, granskad på basen av projekturvalet, i hög grad varierar dels mellan de olika slagen av förväntade effekter, dels mellan de olika prioriterade områdena och åtgärderna. Inom prioriteten turism ser målet för antalet nystartade företag ut att nås, medan sysselsättningseffekten mätt i antalet nya helårsarbetsplatser ser ut att kunna nå drygt halvvägs till det uppställda målet om 35 - 45 helårsplatser (se målsammanställningen på sidan 34-35). Prioriteten glesbygdsföretagande uppvisar en i det närmaste motsatt bild där sysselsättningsmålet om ca 35 arbetstillfällen överskridits redan på basen av urvalsprojekten, medan endast åtta nya företag startats mot målet på 25 företag. Därtill har även bevarade arbetsplatser rapporterats som ett resultat av projekten. Antalet som genomgått utbildning inom prioriteten är tre gånger högre än målsättningen, detta trots att mindre än hälften av medlen beviljats. Det betyder att kursernas omfattning per person har varit mindre än vad som ursprungligen var tänkt. Inom det prioriterade området miljö och kultur har sysselsättningsmålet redan nåtts, men här är antalet som genomgått utbildning i stället lågt, man har nått ungefär halvvägs mot målet. Den låga projektaktiviteten och nivån på medelsanvändningen inom utbildningsåtgärden förklarar här resultatläget. Eftersom antalet projekt var så få ingick alla projekt inom åtgärden i urvalet.

Resultat på program-, prioritet- och åtgärdsnivå på basen av urvalet	
Mål 5b-programmet	BNP/capita stigit fr ca 60 % (1994) till ca 70 % (1997) av EU:s genomsnitt Arbetslösheten sjunkit fr 6,2 % (1994) till 2,6 % (1998) på årsnivå i 5b-omr. Andelen bosatta i 5b-området ökat med ca 1 %-enhet under programper. Andelen kvinnor av de sysselsatta har hållits på ung. 48 % Andelen med utbildning över grundnivån stigit med 2,2 %-enh. 1994-1997 Beläggningen ökat med över 35 % och med 20 % utanför högsäsongen Andelen energiproduktion från förnyelsebara energikällor ökat med 7,4 %-enh. 1995-1998 Avfallsmängden börjat minska 15 nya företag 60-72 nya helårsarbetsstillfällen ca 10 bevarade arbetsplatser 421 personer deltagit i utbildning
1. TURISM	Beläggningen ökat med över 35 % och med 20 % utanför högsäsongen 7 nya företag 15-17 nya helårsarbetsstillfällen
1.1	4-6 nya helårsarbetsstillfällen
1.2	7 nya företag 11 nya helårsarbetsstillfällen
2. GLESBYGDSFÖRETAGANDE	Andelen med utbildning över grundnivån stigit med 2,2 %-enh. 1994-1997 8 nya företag 38-48 nya helårsarbetsstillfällen ca 10 bevarade arbetsplatser 305 personer deltagit i utbildning
2.1.1	2 nya företag 4 nya helårsarbetsplatser 8 bevarade arbetsplatser
2.1.2	6 nya företag 34-44 nya helårsarbetsplatser 2 bevarade arbetsplatser
2.2	305 personer deltagit i utbildning
3. MILJÖ OCH KULTUR	Andelen bosatta i 5b-området ökat med ca 1 %-enhet under programper. Andelen med utbildning över grundnivån stigit med 2,2 %-enh. 1994-1997 Andelen energiproduktion från förnyelsebara energikällor ökat med 7,4 %-enh. 1995-1998 Avfallsmängden börjat minska 7 nya helårsarbetsplatser 116 personer deltagit i utbildning
3.1.	3 nya helårsarbetsplatser
3.2	1 ny helårsarbetsplats
3.3	3 nya helårsarbetsplatser 116 personer deltagit i utbildning

Beträffande de mera övergripande målen som inte värderas utifrån de enskilda projekten kan framför allt noteras en positiv utveckling av sysselsättning och bosatt befolkning. BNP-utvecklingen har gått ett stort steg i rätt riktning även om målet inte nås. Också utbildningsgraden har ökat hos den åländska befolkningen som helhet liksom

användningen av inhemska förnyelsebara energikällor. Avfallsmängderna har börjat sjunka och kvinnorna på arbetsmarknaden har totalt sett bibehållit sina positioner. Utvecklingen är således positiv över lag.

Sammanställningen ovan byggde, vilket betonats, på det urval av projekt som utvärderingsgruppen granskat. Av helt avgörande intresse är dock hur utfallet ser ut för hela programmets och de olika prioriteternas och åtgärdernas del, då hela populationen av projekt och hela den andel medel som beviljats fram till april 1999 värderas. Nedan görs ett försök att på basen av urvalets andel av de beviljade medlen för varje åtgärd skatta resultatet för hela implementeringen så här långt (se även Tabell 4.3). Resultatet från de enskilda åtgärderna summeras sedan på prioritets- och programnivå. Skattningen görs för de indikatorer, eller variabler, som ovan bedömts från projektnivån dvs antal företag, antal nya helårsarbetsplatser, antal bevarade arbetsplatser och antal personer som deltagit i utbildning. För övriga, mer övergripande effekter som värderas för 5b-området (eller i vissa fall för Åland som helhet) utifrån officiell statistik såsom arbetslöshetsgrad, andel bosatta, beläggning, andel förnyelsebara energikällor, minskad avfallsmängd och utbildningsnivå, gäller givetvis samma resultat här som ovan. Metoden är behäftad med brister. Populationen är inte så stor och variationerna i projektens karaktär rätt omfattande, varför generaliseringar från urval till totalpopulation i egentlig mening är svåra att göra. Den här metoden är likväl ett sätt att komplettera och verifiera det resultat som dels urvalet visat, dels sekretariatet värderat på basen av sin uppföljning, där i synnerhet tidseftersläpningen ur utvärderar perspektiv är stor.

<i>Skattat resultat på program-, prioritets- och åtgärdsnivå samt måluppfyllelsegrad i %</i>		
Mål 5b-programmet	26 nya företag 98-119 nya helårsarbetsplatser 14,5 bevarade arbetsplatser 488 personer deltagit i utbildning	65 % ca 132 % (ej kvant. mål) ca 125 %
1. TURISM	13 nya företag 28-32 nya helårsarbetsplatser	130 % 70-80 %
1.1	7-11 nya helårsarbetsplatser	
1.2	13 nya företag 21 nya helårsarbetsplatser	
2. GLESBYGDSFÖRETAGANDE	13 nya företag 62,5-79,5 nya helårsarbetsplatser 14,5 bevarade arbetsplatser 372 personer deltagit i utbildning	52 % 179-227 % (ej kvant. mål) 372 %
2.1.1	3 nya företag 5,5 nya helårsarbetsplatser 11 bevarade arbetsplatser	

2.1.2	10 nya företag 57-74 nya helårsarbetsplatser 3,5 bevarade arbetsplatser	
2.2	372 personer deltagit i utbildning	
3. MILJÖ OCH KULTUR	7,5 nya helårsarbetsplatser 116 personer deltagit i utbildning	ca 100 % 39-50 %
3.1.	3,5 nya helårsarbetsplatser	
3.2	1 nya helårsarbetsplatser	
3.3	3 nya helårsarbetsplatser 116 personer deltagit i utbildning	

Kolumnen längst till höger i sammanställningen visar i vilken grad de mål som finns uppställda i programdokumentet nåtts i förverkligandet av 5b-programmet så här långt. Eftersom indikatorerna och de förväntade effekterna inte alltid finns konsekvent uppställda på åtgärdsnivå i programdokumentet har den bedömningen endast gjorts på nivån för prioriterade områden och programmet som helhet.

Det skattade resultatet för hela projektpopulationen bekräftar det resultat som framkommit i urvalet. Målet för antalet arbetsplatser har nåtts eller överträffats för prioriteterna glesbygdsföretagande och miljö och kultur. Inom turismprioriteten är det möjligt att målet nås då programmet har förverkligats i sin helhet. Antalet företag har nått målsättningen inom turimen, men det är troligt att målet inte kommer att nås fullt ut inom glesbygdsföretagandet eftersom implementeringsnivån där redan är hög. Vad gäller personer som genomgått utbildning har målet vida överträffats inom glesbygdsföretagandet, medan målet knappast kommer att nås inom miljö och kultur på grund av den låga projektaktiviteten.

Programsekretariatets bedömning av utfallet på basen av uppföljningen av indikatorerna under sensommaren 1998 var att 45 - 50 nya arbetsplatser skapats, att 18 nya företag startats samt att sammantaget 230 - 250 genomgått utbildning. Arbetsplatserna har till största delen skapats inom prioritet 2, 30 - 40 av de nya arbetsplatserna återfinns där. Inom prioritet 1 har 10 - 15 av arbetsplatserna uppstått medan prioritet 3 står för 1 - 5 av de nya arbetstillfällena. Av företagen har sex stycken skapats inom prioritet 1 och de övriga 12 inom ramen för prioritet två. På utbildningssidan har slutligen 80 - 100 genomgått utbildning inom prioritet 2 och ca 150 personer inom prioritet 3.

Utfallet är enligt sekretariatets information genomgående lägre än den bedömning utvärderingsgruppen gjort. Förhållandena mellan de båda bedömningarna är dock rimliga mot bakgrund av att utvärderarnas information baseras på läget 8 - 9 månader senare. Dels

har nya projekt startats under den perioden, dels har effekterna från äldre projekt hunnit bli mera omfattande. Skillnaderna kan även bero på hur många t ex delansvariga som kontaktats i projekten samt hur den information projektägarna lämnat bedömts. På prioritetsnivå är avvikelserna mellan de båda uppföljningarna större. På företagssidan noterar utvärderarna ungefär lika många nyetableringar inom prioriteterna 1 och 2, medan sekretariatet bedömt att en större del startats inom prioritet 2. Beträffande bedömningen av de nya arbetsplatserna är fördelningen mellan de olika prioriteterna ungefär den samma i de båda uppföljningarna. För antalet personer som genomgått utbildning har sekretariatet en betydligt lägre uppgift inom åtgärd 2.2. En delförklaring till detta kan förutom tidsaspekten ligga i Skärgårdskontorets verksamhet där utvärderingsgruppen intervjuat samtliga sex koordinatörer om aktiviteten. Det bör även än en gång framhållas att utvärderarnas bedömning bygger på ett urval, om än ett ganska omfattande sådant. Skillnaderna är dock som konstaterats inte orealistiska på programnivå och utvärderingsgruppen har i sin uppföljning kunnat notera ett högst tillfredsställande resultat på flera områden.

4.5 Måluppfyllelse på programnivå

Den övergripande utvecklingsstrategin för det åländska mål 5b-området är enligt programmet att *Åskapa ett till natur- och kulturmiljön anpassat småföretagande och därigenom förutsättningar för god transport- och övrig infrastruktur i landskapet vilket möjliggör en levande landsbygd och skärgård*. De förväntade effekterna av åtgärderna och en sammanfattning av indikatorerna på programnivå framgår av tablan i inledningen till kapitel 4.4 ovan. Resultatet för de förväntade effekterna och en sammanfattning av det på basen av urvalet skattade utfallet för indikatorerna på programnivå ser enligt utvärderingsgruppen ut som följer:

- * BNP/capita stigit från ca 60 % (1994) till ca 70 % (1997) av EU:s genomsnitt
- * Arbetslösheten sjunkit från 6,2 % (1994) till 2,6 % (1998) i 5b-området (årsnivå)
- * Andelen kvinnor av de sysselsatta har hållits på ungefär 48 %
- * Andelen med utbildning över grundnivån stigit med 2,2 %-enheter 1994-1997
- * Andelen bosatta i 5b-området ökat med ca 1 %-enhet under programperioden
- * Andelen energiproduktion från förnyelsebara energikällor har ökat med 7,4 %-enheter 1995-1998
- * Avfallsmängden har börjat minska
- * Ca 26 nya företag har startats
- * Drygt 100 nya helårsarbetsplatser har skapats
- * 14-15 arbetsplatser har bevarats
- * 480-490 personer har deltagit i utbildning

Det här utfallet kan sägas vara en direkt följd av de programmedel som använts under perioden. Varje ekonomisk aktivitet har dock ringverkningar för övriga ekonomiska verksamheter, vanligen i huvudsak för den närmast omkringliggande regionen. Inköp görs från andra företag och branscher och löner betalas ut. Lönerna används sedan till stor del till konsumtion från andra verksamheter osv osv. Nedan görs därför ett försök att utifrån input-output tabeller, framtagna för och på basen av den åländska ekonomin (ÅSUB Rapport 1999:5), skatta storleksordningen på de tänkbara *spridningseffekter* i form av sysselsättning som programmet kan ha haft för 5b-regionen. Den branschvisa sysselsättningsmultiplikatorerna från input-outputmatrisen tillämpas på de direkta nya helårsarbetsplatser som skapats genom insatserna i programmet, varvid de olika åtgärderna appliceras på relevanta branscher. Vi har valt att använda sysselsättningsmultiplikatorerna av typ II, där man tar hänsyn till den inducerade effekt som ökade inkomster för hushållen har på den privata konsumtionen.

Analysen ger vid handen att 5b-programmet inneburit att, förutom de direkta nya helårssysselsättningarna, ytterligare i storleksordningen 390 - 470 arbetstillfällen kan ha skapats under programperioden. Alla dessa arbetstillfällen har dock inte kommit Åland till del och en del av sysselsättningseffekterna fångas in av ökade insatser av sedan tidigare sysselsatta personer. Om dessutom de bevarade arbetsplatserna beaktas i räkneoperationen stiger siffran med ytterligare drygt 50 helårssysselsättningar. *Även om resultatet måste betraktas som indikativt och alltså inte bara gäller den åländska ekonomin kan slutsatsen dras att programmet har haft väsentliga effekter på sysselsättningen i 5b-området*, där antalet sysselsatta år 1996 totalt uppgick till 6.752 personer. Förändringen i antalet sysselsatta i området har enligt statistiken inte ändrat väsentligt under perioden, vilket kan tolkas som att 5b-programmet haft en positiv inverkan på strukturomvandlingens utveckling. Den minskade sysselsättningen inom primärnäringarna har fångats in av övriga verksamheter.

Om resultatet i form av de nya helårsarbetsplatser som skapats genom programinsatserna jämförs med de ursprungliga målsättningarna så kan det alltså konstateras att målet redan nu är nått med marginal. Beaktas de beräknade ringeffekterna blir bilden än mera positiv. Man bör dock i bedömningen ta i beaktande att en del av de sysselsättningsskapande projekten troligen hade genomförts även utan 5b-medel, antingen med nationellt stöd eller helt utan offentliga bidrag. Arbetslöshetsgraden i 5b-området har på årsnivå sjunkit från 6,2 procent år 1994 till 2,6 procent år 1998. Huvuddelen av den här positiva arbetsmarknads-utvecklingen måste dock tillskrivas den allmänna konjunkturuppgången under perioden, som säkert även gett väsentlig draghjälp till aktiviteten i programmet. Den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden till trots kan det diskuteras om målet om en jämställd fördelning mellan könen inom den sysselsatta delen av befolkningen har uppnåtts. Visserligen bibehåller kvinnorna sin andel av arbetsmarknaden, men samtidigt har den strukturellt betingade långtidsarbetslösheten under senare år tenderat att drabba

kvinnorna hårdare än männen. Insatserna riktade direkt till kvinnogrupper har varit mycket begränsade i implementeringen.

Det för alla 5b-områden övergripande målet om att höja BNP per capita i området till minst 75 procent av EU-genomsnittet har inte heller nåtts, trots den ökande ekonomiska aktiviteten. År 1997 låg BNP per capita på ca 70 procent av EU-genomsnittet och det är knappast troligt att målet nås under programperioden.

Ytterligare ett mål som kommer att vara svårt att nå är antalet nya företag. En slutsats på basen av utfallet så här långt kan vara att företag inte så ofta startas som en följd av 5b-stödet. Däremot visade projektgenomgången att verksamheten inom både relativt nya och förhållandevis små företag fick förutsättningar att utvecklas och därmed skapa nya förtjänstmöjligheter. Det är också den troliga orsaken till att effekterna snarare syns på sysselsättningssidan än på företagsetableringarna.

Turiststatistiken visar att antalet inresande till Åland under programperioden ökat med 45,3 procent och att beläggningen totalt sett stigit med över 35 procent i 5b-området. Under lågsäsong har beläggningen ökat med ca 20 procent. Också här måste merparten av tillväxten tillskrivas det allmänna ekonomiska läget. Därtill har trafiksituationen på Åland genomgått stora förändringar under perioden och passagerarkapaciteten har förbättrats.

Resultatet på utbildningssidan är så tillvida mycket positivt att det totala antalet personer som genomgått utbildning redan överstiger det förväntade målet. Att medelsåtgången trots det är låg vittnar dock om att intentionerna förmodligen varit att de personer som utbildas skulle ha genomgått mera omfattande kurser och utbildningar. De satsningar som har gjorts behöver för den skull inte vara fel. Behov och efterfrågan har troligen långt styrt beviljningen och de kortare kurserna passar den småskaliga verksamheten i regionen. Däremot borde då, om behoven är rätt formulerade i programmet, antalet projekt ha varit fler och antalet utbildade därmed ännu högre. En översyn av orsakerna till den bristande aktiviteten bör här snarast göras.

Indikatorn andelen med utbildning över grundnivå harmoniserar som tidigare konstaterats dåligt med åtgärderna i programmet. Det kan trots det konstateras att andelen av den åländska befolkningen som har utbildning över grundnivån ökat med 2,2 procentenheter.

Ett övergripande resultatmål av den sysselsättning och de kompetensinsatser som görs i 5b-området är att skapa förutsättningar för bosättning i området. Målsättningen om en ökad andel av den åländska befolkningen har delvis uppnåtts. Vid årsskiftet 1998/99 hade sålunda områdets andel av den åländska befolkningen vuxit till ca 59 procent, endast 1 procentenhet från målet om en befolkningsandel på 60 procent. Som i fallet med den förbättrade sysselsättningssituationen kan man dock med fog utgå från att programmets direkta bidrag till den positiva befolkningsutvecklingen ändå inte är så stor. Härtill är

sambandet mellan tillgången på arbetsplatser och val av bosättningsort inte så starkt som man ofta tror. Fasta Åland, dvs en betydande del av 5b-området, utgör som tidigare konstaterats en och samma pendlingsregion, däremot är förutsättningarna för skärgårdens arbetskraft annorlunda.

För de övriga mera övergripande effekterna kan på basen av statistiken konstateras att andelen inhemsk energiproduktion som kommer från förnyelsebara energikällor under perioden ökat och att avfallsmängderna börjat minska. Däremot kan inte några som helst resultat uppvisas vad gäller den ekologiska odlingen och inte heller har någon central sopstation förverkligats. Andra målsättningsområden där effekterna i dagsläget inte kan noteras är för förädlingsgraden och för inkomstskillnaderna där den senaste statistiken gäller uppgifter från år 1996 respektive år 1995. Några kunskapscentra eller markandsföringskontor utanför Åland har inte heller etablerats till följd av programmet. De sistnämnda indikatorerna har redan tidigare kritiserats.

Enligt mål 5b-programmet genomsyras åtgärdshelheterna av småskalighet och miljöanpassning, något som partnerskapet har framhållit som mycket viktigt. En betydande del av de projekt som granskats inom turismsektorn och hantverket tar tillvara och beaktar natur- och kulturmiljöns förutsättningar i 5b-området. Flera projekt inom glesbygdsföretagandet bygger därtill på ett genomförande som tar hänsyn till miljön i användningen av material, i driften eller genom att introducera produktionsmetoder som syftar till att minska belastningen på miljön. Även projekt som inverkar positivt på arbetsmiljön finns. Inom utbildningsinsatserna finns såväl projekt som skapar kompetens att ytterligare ta tillvara kulturmiljön, som projekt som syftar till att höja miljökompetensen inom olika näringar. Därtill har direkta miljöprojekt genomförts inom åtgärd 3.2.

Vad gäller skärgårdsproblematiken finns en rad insatser riktade till skärgårdskommunerna, sammanlagt har utvärderarna funnit att ca 20 procent av projekten varit rena skärgårdsprojekt. *Mot bakgrund av skärgårdsregionens speciella problematik och utvecklingen i regionen under de senaste åren (se kapitel 3) skulle emellertid ytterligare insatser krävas där.*

Resultatet av 5b-satsningarna på programnivå så här långt visar dock på ett övergripande plan att programmet på ett positivt sätt bidragit till den strukturomvandling som 5b-området för närvarande genomgår. Detta med en rejäl draghjälp av den gynnsamma konjunkturutvecklingen i området under perioden. Nya sysselsättnings- och inkomstmöjligheter har skapats, kompetenshöjande satsningar har gjorts och befolkningen i området har ökat samtidigt som natur- och kulturmiljöns förutsättningar beaktats. Det kan sammanfattningsvis konstateras att insatserna från Regionalfonden och Jordbruksfonden på ett gynnsamt sätt har samverkat till de sysselsättningsskapande

effekterna samtidigt som Socialfondens kompetenshöjande och -breddande verksamhet bidragit till utvecklingen.

5. RESULTATANALYS: MÅL 3- OCH 4-PROGRAMMEN

Som redan framgått i det föregående är mål 3- och 4-programmen - till skillnad från 5b-programmet - horisontella, dvs de är starkt fokuserade på vissa typer av mer allmänt förekommande samhällsproblem och inte särskilt avgränsade och utpekade problemregioner. Mål 3-insatserna skall sålunda fokusera på olika typer av arbetsmarknadsproblem oavsett om dessa finns i Mariehamn eller de stödberättigade landsbygdsregionerna, medan mål 4-programmet är koncentrerat på åtgärder som bidrar till att höja och utveckla arbetskraftens kompetens.

5.1 Projektaktiviteten inom de två programmen

Inom de två programmen hade fram till maj 1999 sammanlagt 36 projekt godkänts och beviljats medel. Det sammanlagda antalet inkomna ansökningar var vid denna tidpunkt 46 stycken, vilket innebär att 10 ansökningar ej beviljats EU-stöd. Alla avslag utom ett gäller projektansökningar inom ramen för mål 4-programmet. Av de hittills 36 godkända projekten har 27 avslutats, ett har avbrutits medan resterande åtta projekt är aktiva. Endast ett av de idag aktiva projekten är startade efter den 1.1 1999. För en översikt över samtliga projekt inom de två programmen, se *Bilaga 4*.

Huvuddelen av projekten återfinns inom mål 3-programmet med 21 beviljningar. Tretton är inriktade mot åtgärder för att förhindra långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden, och åtta syftar till att integrera arbetslösa ungdomar i arbetsmarknaden. Projektägarna har koncentrerats till vissa offentliga myndigheter samt en del semi-offentliga föreningar och inressegrupper. Ett projekt överflyttades från prioritetsområde 2 (integration av arbetslösa i arbetsmarknaden) till prioritet 1 (förhindra långtidsarbetslöshet och arbetsmarknadsutslagning) under genomförandetiden, då det visade sig att de flesta av deltagarna var äldre arbetslösa. En projektansökan (skriftlig förfrågan) har avslagits. När denna utvärdering av mål 3-programmet görs, har 17 projekt avslutats, ett har avbrutits och tre pågår.

Inom ramen för mål 4 har sammanlagt 24 projektansökningar hittills behandlats. Femton av dessa har godkänts och nio fått avslag. Projektägarna har varit företag som vill utveckla sin konkurrenskraft genom kompetenshöjande utbildningsinsatser. Införande av kvalitetssystem och ny teknik är vanligt förekommande områden. Insatser för att utveckla service och kundkontakter ett annat. En allmän kompetenshöjande personalutbildning och betoning av personalen som viktig resurs för att skapa konkurrenskraftiga företag genomsyrar många projekt. Då utvärderingen av programmet görs har tio projekt slutförts, fem projekt pågår. Av de avslutade projekten har två slutförts under våren 1999. Ett projekt fortsätter utan ESF-stöd.

Tabell 5.2: Den finansiella situation inom mål 3-programmet, prioritet 2

MÅL 3, BUDGETUPPFÖLJNING									
RAPPORT PER 31.12.1998									
Prioritet:	2		Integrera arbetslösa ungdomar på arbetsmarknaden.						
Åtgärd:	2.1		Utbildningsprogram för ungdomar.						
			(Milj. FIM)						
			ESF		LS		Privat		Totalt
			FIM	%	FIM	%	FIM	%	FIM
Målprogram 1995 - 99			2,03	33%	2,90	48%	1,16	19%	6,09
Reviderad finansieringsram 1995-99			1,73		2,45		0,79		4,97
Bundet av programperiodens revid. ram			1,59	37%	2,38	56%	0,30	7%	4,27
Bundet i % av programperiodens rev. ram				92%		97%		38%	
Betalt av programperiodens revid. ram			0,98	37%	1,48	56%	0,18	7%	2,64
Betalt i % av programperiodens rev. ram				57%		60%		23%	
Målprogram 1998			0,41	35%	0,52	45%	0,23	20%	1,17
Reviderad finansieringsram 1998			0,26		0,30		0,05		0,61
Bundet av årets betalningar och beslut									
Betalt 1.1. - 31.12. 1998			0,32	40%	0,50	60%	0,00		0,82
Betalt i % av årets revid. ram				123%		167%			
För 1998 - 1999 har ramen minskats med			-0,30		-0,45		-0,37		

Som framgår av ovanstående sifferöversikt, så hade drygt 55 procent av av EU-medlen (ESF) utbetalats vid ingången av 1999 inom mål 3-programmet (Tabell 5.1 och 5.2). I denna andel ingår även en del utbetalningar som redan beslutats om men som expedieras först under innevarande års första fyramånadersperiod. Ungefär samma andel gäller för utbetalda landskapsmedel, medan den privata finansieringen ligger betydligt lägre (22-23%). Samtidigt visar de finansiella tabellerna också att nästan 100 procent av programmets ramar för de offentliga medlen (ESF, LS) nu är uppbokade. Även här ligger den privata finansieringen efter i sin implementering med 66 procent (prioritet 1) respektive 38 procent (prioritet 2) av de budgeterade programmedlen in-tecknade.

Det bör dock observeras att sammanlagt ca 1,8 miljoner FIM av de offentliga medel som allokaterats till redan avslutade projekt inom mål 3-programmet förblivit outnyttjade, något som gör att de ovan angivna andelarna förbrukade=respektive antecknade= ESF- och LS-medel i själva verket ligger klart i överkant.

Figur 5.3: Den finansiella situationen inom mål 4-programmet

[illegible]

Mål 4-programmet - som alltså fått en förstärkning av sina medel genom den inledningsvis nämnda överföringen från mål 3 - ligger något efter i sin implementeringsgrad (Se Tabell 5.3 ovan). Här omfattade de gjorda utbetalningarna per den 1.1 1999 - inklusive beslutade utbetalningar som verkställs under det första tertialet detta år - endast 28 procent av den reviderade budgetramen för de offentliga medlen. Eftersom en förskjutning av flera stora utbetalningar skett från slutet av 1998 till början av 1999 är dock andelen utbetalade medel idag *de facto* betydligt högre (ca 45 %) än vad som anges i den officiella översikten.

Den något lägre implementeringsraden gäller även andelen av de offentliga budgetmedlen som idag är uppbundna genom olika finansieringsbeslut. Till skillnad från mål 3-programmets nära 100 procentiga in-teckning av budgetramarna ligger motsvarande andel här på ca 80 procent (observera dock de ovan redovisade utnyttjade medlen liggande hos avslutade projekt inom mål 3-programmet). Här ligger den privata finansieringen på en helt annan implementeringsnivå än den offentliga. Genom ett mycket stort projekt med hög privat finansieringsandel (Det är allas insats som räknas) så har den ursprungligen indikerade budgetramen för den privata finansieringen överskridits med 74 procent. Eftersom det här handlar om privata satsningar, så torde detta dock inte utgöra något problem, utan skall snarare ses som ett positivt tecken på programmets förmåga att attrahera även näringslivets pengar till vissa projekt.

Ett annat budgetöverskridande som framkommer i tablåerna ovan gäller mål 3-programmets utbetalningar av ESF- och LS-medel under 1998. Här har sekreteriatet såväl vad gäller EU- som den nationella offentliga medfinansieringen inom båda prioriteter

kraftigt överskridit den indikerade budgetramen för år 1998. Enligt sekretariatet beror detta dock på redovisningstekniska orsaker. Redovisningen av utbetalningarna följer nämligen den s k kassprincipen vilket i detta fall inneburit att en stor del av de utbetalningar som egentligen avser 1997 i statistikföringen kommit att redovisas för 1998.

5.3 Resultat på åtgärdsnivå

Målsättning och indikatorer

Målsättningen för de båda programmen är att få en bättre fungerande och mera välintegrerad arbetsmarknad (mål 3-programmet) och att höja kompetensen och konkurrenskraften hos företagaren och deras arbetskraft (mål 4-programmet). Effekterna av denna typ av program är svåra att kvantifiera i termer av ökade arbetsplatser, höjd kompetensnivå etc. Den mer konkreta målsättningen för programmen har därför formulerats som andel personer vilka fått någon form av mer fast arbete efter avslutade (utbildnings-)projekt, antal personer som deltar i projekten eller antal utbildningstimmar per deltagare etc. Om man delar in målsättningarna i de indikatorer som ger ett mått på genomförandet (genomförandeindikatorer) och de som mera avspeglar resultatet (effektindikatorer) fås följande tablå över de två programmens målsättningsstruktur:

	<i>Effektindikatorer</i>	<i>genomförandeindikatorer</i>
<i>Mål 3-programmet</i>	Hälften av deltagarna i utbildningen får arbete eller fortsätter utbilda sig.	150 personer deltar i utbildning under i genomsnitt 1.230 timmar. 140 personer deltar i utbildning under i genomsnitt 1.050 timmar.
1. FÖRHINDRA LÅNGTIDSARBETSLÖSHET, UTSLAGNING FRÅN ARBETSMARKNADEN OCH INTEGRERA LÅNGTIDSARBETSLÖSA PÅ ARBETSMARKNADEN	Hälften av deltagarna i utbildningen får arbete eller fortsätter utbilda sig.	150 personer deltar i utbildning under i genomsnitt 1.260 timmar.
2. INTEGRERA ARBETSLÖSA UNGDOMAR PÅ ARBETSMARKNADEN	Hälften av deltagarna i utbildningen får arbete eller fortsätter utbilda sig.	140 personer deltar i utbildning under i genomsnitt 1.050 timmar.

<i>Mål 4-programmet</i>	<i>Fysiska indikatorer</i>	<i>Effektindikatorer</i>
UTBILDNING OCH KVALITET	Målet är att företagen och deras personal skall bli konkurrenskraftiga på en föränderlig marknad.	140 personer från små- och medelstora företag, gärna med kopplingar till turistsektorn deltar i utbildning under i genomsnitt 200 timmar.

Underlagsmaterial och metod

Projektansökningar och tillgängliga kvartals- och slutrapporter har studerats för samtliga projekt. Analysen bygger vidare på projektsekretariatens halvårs- och årsrapporter för 1998. I de fall det finns kursutvärderingar har dessa studerats. Intervjuer har gjorts med handläggaren och programansvariga, tolv projektägare/projektledare samt vissa andra nyckelpersoner har även kontaktats. Frågorna, liksom de särskilt granskade projekten, finns i *Bilagorna 5* och *6*. Sammanlagt nio projekt inom mål 3, och tre projekt inom mål 4 har analyserats djupare. En del projekt har inte avslutats vilket är en förklaring till att många slutrapporter saknas. Basunderlagsmaterialet gäller utvecklingen fram till 1.1.1999, en period som de facto också täcker in det mesta i resultatväg med tanke på att endast 8 projekt inom de två programmen var oavslutade vid denna tidpunkt (varav ett påbörjades först i januari 1999). Till den del som den fördjupade resultatanalysen gäller projekt som drivits vidare efter den 1.1.1999 gäller dock resultaten fram till maj detta år.

Mål 3-programmet: Prioritetsområde 1

De 13 projekt som riktar sig mot äldre arbetslösa, dvs programmets första prioriteringsområde, har handhåfts av i huvudsak tre projektägare: Föreningen för arbetslösa (numera arbetssökande), sex projekt, Medborgarinstitutet tre projekt och Mariehamns stad tre projekt. Som redan konstaterats ovan överfördes ett projekt från prioritet 2 till prioritet 1 (ungdomsinriktade arbetsmarknadsåtgärder) under genomförandetiden, där projektägaren var en hembygdsförening. Projekten har i allmänhet bestått av såväl teoretisk utbildning som praktik. Många av projekten har gällt sysselsättningsbefrämjande åtgärder för mycket svårplacerade vuxna. Hit hör t ex Mariehamns stads tre naturvårdsprojekt. Datautbildning och träning i social kompetens är andra vanligt förekommande utbildningsinsatser. Två projekt har gällt språkutbildning för inflyttade.

I samtliga påbörjade projekt har deltagarna hört till målgruppen långtidsarbetslösa kvinnor och män. Urvalet har i så gott som alla projekt gjorts i nära samarbete med arbetsförmedlingen, vilket också garanterat att deltagarna kommit från rätt målgrupp. Utmärkande för många projekt är deltagare som av olika orsaker idag är mycket svårplacerade på arbetsmarknaden. Det projekt som överfördes till prioriteringsområde 1 var en mycket kort kurs med endast manliga deltagare. Projekthandlingarna var bristfälliga, vilket förklarar att projektet först placerades i fel prioriteringsområde. I detta fall var det uppenbart ett misstag att godkänna projektet.

Samtliga projekt utom ett har haft sin verksamhet i Mariehamn. Ett projekt har genomförts i en skärgårdskommun. I ett projekt har Mariehamns stad som projektägare samarbetat med tre kommuner på landsbygden.

Den i programmet fastslagna *genomförandemålsättningen* om 150 personer i utbildning för programperioden och ca 30 personer per år (se genomförandeindiktorena i tabblån ovan) har i stort kunnat uppfyllas. När ett år av perioden återstår har 117 personer eller 78 procent påbörjat åtgärden. Det årliga målet om ca 30 personer i utbildning nåddes 1997 då 31 personer påbörjade åtgärden. Under 1998 berördes hela 50 personer. Andelen kvinnor är 53 procent (62 stycken), vilket är helt i enlighet med målsättningen. Den genomsnittliga utbildningstiden per person i medeltal har varit 910, 1.000 respektive 786 timmar per person under åren 1996, 1997 och 1998 eller i genomsnitt 899 timmar. Detta motsvarar 73 procent av målsatta 1.230 timmar per år, vilket måste anses vara ett rätt bra resultat.

Andelen som hoppat av projekten förefaller vara rätt hög. I projektet *AMot arbete och yrke* var det endast 4 av 13 som fullföljde. I en del fall kan avhoppet dock förklaras med att deltagarna erbjudits fast arbete vilket måste ses som positivt i sammanhanget.

När det gäller *de mer varaktiga effekterna* av programmet, dvs projektens effekter i termer av fasta jobb, meningsfull vidareutbildning etc för de som deltagit i verksamheten (se effektindikatorerna i tabblån ovan), så har måluppfyllelsen inom vissa projekt varit mycket bra med över 80 procent av deltagarna ute i fast arbete, stödd sysselsättning eller annan utbildning efter avslutat projekt. I andra fall är andelen betydligt lägre, ner till 25 % av deltagarna. En granskning av situationen sex månader efter att projekten avslutats, i de projekt som avslutats för minst ett halvår sedan, visar att 55 procent av deltagarna har arbete, sysselsättningsarbete eller deltar i någon form av utbildning.

Mål 3-programmet: Prioritetsområde 2

Av de åtta projekten är det främst föreningar typ ungdomsförbund och idrottsförbund som är projektägare. Fredsföreningen har två projekt och Mariehamns stad ett. Endast två företag (Alandia Yards och Linden) har beviljats projektstöd inom området. Ett projekt har som syfte att ta tillvara gamla hantverkstraditioner. Två har inriktningen språk och kultur och internationalism. Ett hör till en bransch där speciella behov av ny arbetskraft kan finnas i framtiden (Alandia Yards). Övriga kan kategoriseras som sysselsättningfrämjande åtgärder eller projekt med syfte att hjälpa ungdomar att komma in på arbetsmarknaden (självförtroendeuppbyggande). Utbildning i data, allmän utbildning för arbetslivet och samhälls-arbetsmarknadskunskap ingår i de flesta projekten. Mental träning i syfte att stärka deltagarnas självbild är vanligt förekommande teman i många projekt.

Samtliga projekt har haft sin verksamhet i staden. Ett projekt har inneburit praktik

utomlands för deltagarna. Projekten har riktats till ungdomar från hela Åland med undantag av det sysselsättningsprojekt där Mariehamns stad varit projektägare.

I samtliga projekt har deltagarna hört till målgruppen arbetslösa ungdomar under 25 år. Deltagarna har valts ut i nära samarbete med arbetsförmedlingen.

Den i programmet fastslagna *genomförandemålsättningen* på 140 personer i utbildning och ca 28 per år har inte nåtts. När endast ett år av programtiden återstår har 60 personer eller 43 procent påbörjat åtgärden. Andelen kvinnor och män är inte heller jämn. Endast 27 procent av deltagarna är kvinnor. Det årliga målet om 28 deltagare har följaktligen inte nåtts med undantag av år 1997 då 39 personer påbörjade åtgärden. Under 1998 startade endast ett projekt. Sannolikheten för att målsättningen om 140 personer skall nås är därför liten. Projekttidens längd har varit 858 timmar per person år 1996, 786 timmar år 1997 och 691 timmar år 1998. Detta ger ett genomsnitt på 778 timmar per år vilket motsvarar 74 procent av målsättningen om 1.050 timmar per år. Nedgången i antalet timmar under 1998 är sannolikt en följd av den förbättrade arbetsmarknadssituationen.

Ett annat genomförandeproblem är att andelen deltagare som avbrutit är uppseendeväckande hög. Flera av projektledarna lyfter i intervjuerna också fram detta problem. Huvudorsaken tycks vara att grupperna många gånger varit för heterogena med avseende på deltagarnas livssituation, förkunskaper, intressen och förväntningar m m vilket medfört att det inte alltid varit möjligt att motivera alla. En projektledare pekar också på systemet med utbetalning av dagpenning oberoende av närvaro. Detta resulterar i att flera av de svärmotiverade deltar endast sporadiskt och oregelbundet.

De mer varaktiga effekterna av programmet förväntas bli en minskad arbetslöshet genom omskolning/vidareutbildning av grupper vars kvalifikationer inte passar in på dagens arbetsmarknad.

Eftersom hela 87 procent av deltagarna i de projekt som avslutats för minst 6 månader sedan idag har ett fast arbete, stödd sysselsättning eller deltar i någon form av mera reguljär utbildning, så måste resultatet i förhållande till målen anses som bra (se indikationerna på förväntade effekter i målsättningstabblån ovan)

En annan positiv effekt som lyfts fram av många projektledare är att projekten gett deltagarna möjlighet att bryta sig ur den apati som arbetslösheten har inneburit. Överhuvudtaget har den enskilda individens utvecklingspotential givits stor vikt i projekten.

Mål 4-programmet

Projekten inom mål 4-programmet skall rikta sig mot små- och medelstora företag främst inom produktions- och servicesektorerna, gärna med anknytning till turistbranschen. Tre av projekten har också en anknytning till turistbranschen. Ett av projekten har ett uttalat miljöfrämjande syfte. Syftet med många projekt är att skapa konkurrenskraftiga företag inom marknader med snabba och fortlöpande omstruktureringar. De 15 godkända projekten handhas av 12 projektägare, dvs tre företag har fått stöd för två projekt var.

Tretton projekt har drivits av företag belägna i Mariehamn och två av företag på landsbygden. Inget företag i skärgården har deltagit. Två av Mariehamnsföretagen har även en del av sin verksamhet förlagd till kommuner utanför staden. Ett företag med omfattande verksamhet utanför Åland har deltagit, men projektstödet gällde endast verksamhet och personal på Åland.

Programmets *genomförandemålsättning* (se målsättningstabblån ovan) om utbildning av 140 personer har kraftigt överskridits. Hela 491 personer har påbörjat åtgärden enligt utfallet årsskiftet 1998/99. Av dessa är 313 män (64 procent). Det är framförallt fyra projekt som höjer delatagarstatistiken eftersom dessa har påbörjats med 100 - 220 deltagare. Ett av dessa var av karaktären *informationsarrangemang* om EU-anpassningar och internationella kontakter - vilket gör att det kan ifrågasättas som stödberättigat projekt. Ett annat (Det är allas insatser som räknas) kan eventuellt ifrågasättas då det kan betraktas som en naturlig intern utbildningsinsats. Projektet som var mycket ambitiöst och välplanerat skulle dock knappast ha genomförts utan stödfinansiering. Projektet är utan tvekan ett av de bästa ur planerings- och genomförandesynvinkel.

De berörda företagen uppfyller EU-kommissionens rekommendation om vad som definieras som små- och medelstora företag. Ett gränsfall föreligger där företaget - om man tar hänsyn till koncernen som helhet (inkluderande verksamhet utanför Åland) - blir något för stort. Projektstöd beviljades därför med motivering att projektet endast gällde dess verksamhet och personal på Åland. Det är viktigt att i detta sammanhang påpeka att projekten enligt regelverket skall utformas i enlighet med målprogrammet samtidigt som de också skall beakta den lokala arbetsmarknadens behov och särdrag (arbetslöshetens struktur och det lokala näringslivets behov). Detta kan i vissa fall motivera att projektansökningar godkänns trots att de inte till alla delar fyller de mer generella programkriterierna.

Generellt sett är det svårt att genom sekretariatets dokumentation få ett bra grepp om vilka kriterier som legat till grund för stödbesluten. Det är därför också svårt att som extern utvärderare dra några säkra slutsatser om projektens grad av måluppfyllelse. Målsättningen om en genomsnittlig utbildningstid på 200 timmar per person har inte nåtts. Inte ett enda projekt visar ett utfall i utbildningstid som ens närmar sig denna målsättning.

Enligt uppgift kommer eventuellt ett projekt som avslutas hösten 1999 att uppnå utbildningstidsmålet. Under 1996 var utfallet 25 timmar per person, under 1997 94 timmar per person och under 1998 32 timmar per person. Den genomsnittliga utbildningstiden per person är 50 timmar vilket bara motsvarar 25 procent av det uppställda målet.

Liksom beträffande mål 3-programmet kan en positiv delförklaring - åtminstone i vissa fall - var den snabbt förbättrade arbetsmarknadssituation. Det låga måluppfyllelsen i detta avseende bör också ses mot bakgrund av att man i projekten av tradition endast tagit hänsyn till den direkta kurstiden (undervisningstimmar). Lärandet sker emellertid även i samband med anslutande arbete och praktik. Om denna tid hade medtagits hade man säkert inom flera projekt fått ett annat tidsutfall per deltagare. Sättet att mäta borde därför bättre anpassas till dagens pedagogiska metoder, där ett varvande av teori och praktik i form av arbetsplatsskolning är ett allt mer framträdande inslag.

Den bristande förmågan att uppfylla de uppställda genomförandemålen med avseende på utbildningstid per deltagare kan dock få negativa effekter på programmets mer grundläggande och långsiktiga *effektmålsättning* om förhöjd kvalifikationsnivå för arbetskraft och företag.

Det kan nämligen ifrågasättas om den korta utbildningstiden får de kvalitetshöjande effekter som eftersträvas. Alla projekt når inte heller målsättningen om innovativa utbildningar och studiemetoder. Över lag kan man säga att ett problem för många projektägare är brist på kompetenta dragare. Många förefaller även sakna erfarenhet och kunskap när det gäller vuxenpedagogik. Flera har dock köpt extern kompetens. I många projekt har ett utbildningsföretag varit involverat.

Inom programmet har flera projekt i enlighet med målsättningen haft syftet att utveckla olika former av kvalitetsssäkringssystem. Men det förefaller som om dessa projekt haft svårt att nå målsättningen just på grund av bristen på utbildade ledare inom detta relativt nya ämnesområde.

Mål 4-programmets huvudmålsättning att höja konkurrenskraften genom förstärkt kompetens hos deltagande arbetskraft och företag är svåra att följa upp i strikt kvantitativa termer. Vad som krävs är indikatorer som visar i vilken utsträckning som deltagarna faktiskt erhållit bättre och mer kvalificerade arbetsuppgifter efter genomgången kurs, huruvida de deltagande företagen kunnat erövra nya och mer kunskapsintensiva marknadssegment etc. Några sådana indikatorer har inte formulerats inom ramen för programmet, och ingen uppföljning av detta slag har skett. Det är därför inte möjligt att med någon som helst säkerhet uttala sig om programmets mer långsiktiga effekter. I de intervjuer med projektägare och kursledare som gjorts har dock inga mer substantiella

tecken på sådana resultat framkommit. Redovisningen har snarare givit vid handen att den kvalifikationshöjande projektverksamheten i första hand bidragit till att förbättra företagens och arbetstagarnas möjlighet att hänga med i allt hårdare kvalitets- och kompetenskonkurrens=där man har sämre möjligheter att överleva utan den typ av utbildning- och kvalitetssäkrande insatser som erbjudits inom ramen för mål 4-programmets projektverksamhet.

5.4 Det samlade utfallet

Det två ovan behandlade programmen är i hög grad inriktade på utbildningsåtgärder för att underlätta olika gruppers inträde på arbetsmarknaden och att höja företagens och de anställdas kompetens och konkurrenskraft. Programmens inriktning på utbildningsinsatser märks tydligt i nedanstående tablå med en översikt över genomförande- och målresultat ett år före avslutningen av programmen.

	<i>Långsiktiga effekter</i>	<i>Genomförande</i>
<i>Mål 3-programmet</i>	Ca 66% av deltagarna i utbildningen har fått arbete eller fortsätter utbilda sig.	177 personer deltagit i utbildning under i genomsnitt ca 900 timmar.
1. FÖRHINDRA LÅNGTIDSARBETSLÖSHET, UTSLAGNING FRÅN ARBETSMARKNADEN OCH INTEGRERA LÅNGTIDSARBETSLÖSA PÅ ARBETSMARKNADEN	Ca 55% av deltagarna i utbildningen får arbete eller fortsätter utbilda sig.	117 personer deltagit i utbildning under i genomsnitt ca 910 timmar.
2. INTEGRERA ARBETSLÖSA UNGDOMAR PÅ ARBETSMARKNADEN	Ca 87% av deltagarna i utbildningen får arbete eller fortsätter utbilda sig.	60 personer deltagit i utbildning under i genomsnitt ca 780 timmar.

<i>Mål 4-programmet</i>	<i>Långsiktiga effekter</i>	<i>Genomförande</i>
UTBILDNING OCH KVALITET	Inga entydigt belagda kvantifierade effekter. Sannolikt dock i vissa fall bibehållen marknadsposition= för deltagande företag/arbetskraft som en följd av insatserna	491 personer (från i huvudsak små- och medelstora företag) har deltagit i utbildning under i genomsnitt 50 timmar.

Som framgår av sammanställningen har sammanlagt närmare 670 personer deltagit i olika typer av utbildning och kursverksamhet inom ramen för de åländska mål 3- och 4-programmen. Denna deltagarsiffra skall då jämföras med den ursprungliga

programmålsättningen på sammanlagt 430 personer i utbildning.

Genomförandemålsättningen är således redan kraftigt överskriden - åtminstone om man ser till båda de två programmen som helhet. Ser man till de enskilda programmen och deras olika prioriteter är dock bilden mera varierad. Mål 4-programmets målsättning om 140 i utbildning är sålunda redan uppnådd med råge, medan målsättningen för mål 3-programmets prioritet 2 knappast kommer att kunna uppnås. Utfallet beträffande målet om en jämn könsfördelning är olika inom de olika programmen och prioriteterna. I mål 3-programmets prioritet 1 är könen relativt jämnt fördelade, medan kvinnorna är klart underrepresenterade inom övriga prioriteter och programområden.

Det andra huvudsakliga genomförandemålet - antalet studietimmar per deltagare - har visat sig vara svårare att nå. Inte ens i mål 3-programmets första prioritet där medeltimantalet per deltagare uppgår till hela 900 timmar uppnår man det ursprungligen givna målet (1.230 timmar/deltagare).

Som också framgår av tablån har även de mer långsiktiga effekterna av mål 3-programmet varit rätt goda. Målsättningen var här att genom de olika insatserna underlätta för deltagarnas inträde på arbetsmarknaden. Detta ser ut att till betydande delar ha lyckats. Inom programmets prioritet 1 hade sex månader efter projektavslutningen i genomsnitt ca 55 procent av deltagarna erhållit någon form av fast arbete, stödd sysselsättning eller mer långsiktigt målinriktad utbildning. För prioritet 2 var siffran ännu bättre - nästan 80 procent av deltagarna i de avslutade projekten hade erhållit någon form av arbete eller fast studieplats.

Mål 4-programmets huvudmålsättning att höja konkurrenskraften genom förstärkt kompetens hos deltagande arbetskraft och företag är svårare att följa upp i strikt kvantitativa termer. Frågan är i vilken utsträckning som deltagarna faktiskt erhållit bättre och mer kvalificerade arbetsuppgifter efter genomfört projekt. Några säkra uppgifter härom finns inte att tillgå för utvärderarna. Mycket tyder dock på att den kvalifikationshöjande projektverksamheten i första hand bidragit till att förbättra deltagarnas möjlighet att hänga med i en allt hårdare konkurrens där man har sämre möjligheter att överleva utan den typ av utbildning- och kvalitetssäkrande insatser som erbjudits inom ramen för mål 4-programmets projektverksamhet.

Avslutningsvis bör det noteras att arbetsmarknadssituationen allmänt sett genomgått en dramatisk förbättring sedan programmen startade, något som självfallet i hög grad bidragit till det positiva utfallet, inte minst inom mål 3-programmet.

6. GENOMFÖRANDE

Tyngdpunkten i en slutevaluering som denna ligger, som redan påpekats i rapportens inledning, vid en granskning av resultatet snarare än programmens genomförande och handläggning. En översiktlig genomgång av genomförandet och de viktigaste problemen i samband härmed följer dock nedan. För en mer omfattande genomgång av processen kring de åländska strukturfondsprogrammen se ÅSUBs mellanrapport.

6.1 Mål 5b-programmet

Organisation, handläggning och tekniskt bistånd

Näringsavdelningens allmänna byrå vid landskapsstyrelsen fungerar samtidigt som sekretariat för övervakningskommittén för Ålands mål 5b-program och handlägger stödansökningar enligt såväl 5b-programmet som enligt landskapets näringsstödslagstiftning. Programmet marknadsförs främst genom information direkt till företag, vid näringsavdelningens informationstillfällen för näringslivet samt via media. Näringslivets organisationer såsom företagarföreningen, handelskammaren, landsbygdscentrum samt kommunerna och bankerna hålls kontinuerligt informerade om programmet och dess stödmöjligheter.

I mars 1998 formaliserade landskapsstyrelsen (beslut Dnr Fb1-31-98-13) den administrationsmodell och det kontrollförfarande för genomförandet som vuxit fram under programmets inledningsår. Ansökningarna bereds på tjänstemannanivå inom sekretariatet (näringsavdelningen). Därefter behandlas de i den rådgivande näringsstödskommissionen, vilken är politiskt tillsatt, för att därefter föredras för ansvarig landskapsstyrelseledamot (näringsministern) för beslut. Den totala handläggningstiden är i allmänhet 1 - 3 månader lång. Tjänstemannaberedningen görs av företagskonsulten vid näringsavdelningens allmänna byrå och chefen för samma byrå är programansvarig. Byråchefen ansvarar således även över sammanställningen av de obligatoriska årsrapporterna över programmets genomförande.

Den inom landskapsstyrelsen per den 1.1.1999 genomförda förvaltningsreformen har inneburit vissa smärre förändringar i ansvaret för 5b-programmet. Chefen för näringsavdelningen, som tidigare samtidigt var chef för den allmänna byrån, är idag helt koncentrerad på uppgiften att leda hela näringsavdelningen och är inte längre byråchef. En annan mindre förändring är att titeln på den beredande tjänstemannen ändrats från företagskonsulent till företagskonsult.

En övervakningskommitte bestående av representanter för kommunerna, näringslivets

organisationer, arbetsmarknadens parter, landskapsstyrelsen och kommissionen ansvarar för övervakningen av implementeringen av det godkända programmet. Alla ändringar av betydelse avgörs av övervakningskommittén.

I 5b-programmet finns för hela programperioden 604.000 FIM upptagna att användas till tekniskt bistånd för att kunna förbereda, realisera, följa upp och utvärdera programmet. Ålands nationella finansiering uppgår till 255.000 FIM, EUs andel är 302.000 FIM och övrig offentlig finansiering är 47.000 FIM. Totalt utgör det tekniska biståndet ca 1 procent av hela 5b-programmet. I slutet av april 1999 då drygt ett halvt år av programperioden återstår, har ungefär 66 procent av medlen avsatta till tekniskt bistånd använts. Utbetalningarna avser i huvudsak utgifter för utvärderingen, kostnader för utveckling av ett databaserat projektregister samt för en sedan sommaren 1998 projektanställd person med särskilt ansvar för indikator- och kostnadsuppföljningar inom programmet.

Det åländska 5b-programmet är i ett internationellt perspektiv väldigt litet och har bl a därför kunnat visa upp en god beslutseffektivitet när det gäller att få igång en framgångsrik projektverksamhet. Här har säkert den åländska självstyrelsen med korta beslutsvägar bidragit till det positiva resultatet. En annan viktig bidragande faktor är det förhållandevis starka och aktiva näringslivet med utbredda småföretagartraditioner och därmed även lämpliga projektdragarkvaliteter. I ett litet samhälle som det åländska är det också lätt att upptäcka missbruk av offentliga medel, varför sådana problem varit obefintliga i implementeringen.

Sedan mellanrapporten skrevs har många initiala problem och brister rättats till. Så har ett databaserat projektregister utarbetats för hanteringen av projektinformationen och uppföljningen av programmets förverkligande. Registret är nu operativt och har för sekretariatet underlättat många delmoment i programmets genomförande. Registret innehåller information om projektnummer och mottagare, om EUs, landskapets och den privata sektorns andel av finansieringen av projekten samt från vilken åtgärd och prioritet beviljningen gjorts, hur mycket som har utbetalats, beslutsdatum samt den indikatorinformation som sekretariatet har samlat in. Utvärderarna saknar dock fortfarande information om projektledare, övriga medverkande, kontaktuppgifter, medfinansiärer samt en mera systematisk, löpande hantering av indikatorerna i registret. Enligt nuvarande system gör sekretariatet en årlig undersökning av indikatorerna (genomförts en gång heltäckande hittills).

Programmets genomförande har tyvärr kommit att präglas av fortsatta personalbyten vid sekretariatet. Den nuvarande företagskonsulten tillträdde i november 1998. Personalomsättningen, som i och för sig ligger utanför sekretariatets direkta påverkningsmöjligheter, har i vissa avseenden inneburit bristande kontinuitet i handläggningen och i kontakterna till projektägarna. Den kan även ha bidragit till att

ansökningshandlingarna saknar vissa uppgifter, särskilt redovisningen av urvalskriterier och effektindikatorer saknas sålunda ofta, och ibland även målen för projekten. Den särskilt utformade blankett för finansieringsansökan från programmet saknar också det här slaget av information.

Sekretariatets insats i programinplementeringen är begränsad till ovan beskriva uppgifter. Inom sekretariatet finns således ingen direkt projektsökande verksamhet och man deltar enligt nuvarande praxis inte heller i någon egentlig projektformulering. Dessa uppgifter handhas i stället av potentiella projektägare och de organisationer som representerar dem.

Urvalskriterier och uppföljning

De urvalskriterier som följs vid beviljandet av projektmedel enligt mål 5b-programmet anges enligt sekretariatet i följande källor: det åländska mål 5b-programmet, den åländska näringsstödslagstiftningen och EU-regler beträffande statsstöd.

I protokollet från övervakningskommitténs första möte 13.12.1995 definieras urvalsgrunderna för projekt enligt projektens regionala effekter, genomförbarhet och utvecklingskapacitet. Projekten skall således ha en regional förankring och svara mot de behov som kan konstateras och deras inverkan på sysselsättning och produktivitet skall vara betydande. Viktigt är att skapa nya och ersätta förlorade arbetsplatser. Det skall vara möjligt att skilja mellan direkt eller indirekt sysselsättningsskapande projekt och deras inverkan på bibehållandet av jämlikheten mellan könen på arbetsmarknaden. Vidare är principen om att projekten skall vara miljövänliga väsentlig. Kriterierna för genomförbarhet gäller de formella regler som kringgärdar programmet. Det gäller att projekten skall överensstämma med åtgärderna i programdokumentet och uppfylla kraven på godtagbara kostnader för strukturfonderna. Projekten skall ha finansiella planer och kunna uppvisa lönsamhet och rymmas inom programmets ramar. Projekten skall vara samarbetsprojekt, vilket innebär att varje projekt skall involvera åtminstone två parter. Det innovativa inslaget hos projekten framhålls som kriterium.

Betydelsen av att projekten är sysselsättningsskapande ligger väl i linje med den nationella näringspolitiken och den traditionen lever vidare i målprogrammet. Projektgenomgången har visat att projekten i stor utsträckning har en god regional förankring och många uppvisar en potential för fortsatt utveckling. Med några få undantag överensstämmer projekten med åtgärderna i programdokumentet.

Principen om att projekten skall ha karaktären av samarbetsprojekt tolkades i början av implementeringen så att det skulle finnas fler finansiärer och om det fanns en privat och en offentlig så var det tillräckligt. Praxisen har emellertid setts över och samarbetskravet tolkas nu så att det skall vara ett konkret samarbete mellan flera parter för att tydligare skilja 5b-stödet från vissa av de nationella stödformerna. Merparten av projekten bygger

på samarbete mellan företag, organisationer, sammanslutningar, mellan enskilda jordbruksföretagare och mellan privatpersoner. Lönsamhetskriteriet uppfylls av de projekt där ett sådant krav är relevant. När det gäller t ex projekt inom skogsvård, hantverkssamordning och kursverksamhet är det inte ändamålsenligt att ställa upp ekonomiska lönsamhetskalkyler. Miljökriterierna har beaktats i ärendebehandlingen, men det går inte att spåra några intentioner på att jämlikhetskriterierna funnits med i beviljningen av stödmedel.

Förutom dessa övergripande beviljningsgrunder har det för varje prioritet och åtgärd utarbetats fysiska och effektindikatorer som bör uppfyllas i genomförandet av programmet. Dessa återfinns i tabellerna i avsnitt 4.4. Avsikten med indikatorerna är att man för varje projekt ställer upp de mål som genomförandet skall leda till i samband med att medel beviljas. Vid uppföljningen studeras och dokumenteras resultatuppfyllelsen under och efter projektperioden. I utvärderingen av programmets effekter används sedan den dokumenterade uppföljningen tillsammans med annat material för analys av måluppfyllelsen.

Ur utvärderarsynpunkt finns här en del brister. Projekten slutredovisas vad gäller kostnader, men det görs ingen mer systematisk uppföljning av om målsättningen vad gäller sysselsättning m m uppfyllts. Under projektens löptid har företagskonsulten kontakt med de projektansvariga. Uppföljningen finns emellertid inte dokumenterad på något mera systematiskt sätt, vilket är synd speciellt med tanke på framtiden. En delförklaring till den bristfälliga hanteringen av indikatorerna kan dock finnas i den kritik mot indikatorernas utformning som genomgående kommit fram i intervjuerna med sekretariatstjänstemännen. Indikatorernas uppbyggnad och form gör att de inte är lätta att hantera. Att begära in uppgifter om utfallet i samband med kostnadsredovisningarna torde emellertid knappast innebära något omfattande merarbete varken för projektägarna eller sekretariatet, men skulle ge värdefull information om resultatet av de satsade medlen.

Projektägarnas syn på administration och process

Synpunkterna nedan är hämtade från de djupintervjuer med projektägarna som utvärderingsgruppen gjort. De frågeblock vars svar behandlas här berör projektformuleringen och de administrativa processerna

Processen att konkretisera projektidéerna och formulera dessa i en ansökan varierar mellan olika projekt. De flesta har haft en god bild av vad de vill åstadkomma. I inledningsskedet av programimplementeringen krävdes i något fall sekretariatets hjälp för att få till stånd en anhållan om stöd. Tjänstemännen vid sekretariatet får mycket beröm för bemötandet, informationen och rådgivningen i samband med handläggningen av ärendena, projektägarna är i stor utsträckning nöjda i det avseendet. En del projektägare har haft väldigt lite kontakt med sekretariatet. I flera fall kan konstateras att projektägarna inte

själva ansökt om 5b-finansiering, utan om nationellt stöd, och att sekretariatet föreslagit 5b-medel som finansieringsform.

De synpunkter och den kritik som framkommit från projektdragarhåll berör egentligen tre områden som inneburit konkreta och praktiska problem för dem i samband med projektfinsieringen. För det första sätter hanteringen av projekten på endast ettårs bas hinder för utvecklingen av verksamheterna. Många projekt är av den karaktären att de behöver flera år på sig för att förverkligas och nå resultat, det slaget av projekthelheter faller ofta väl in i programmet. Osäkerheten om kommande års finansiering gör att man inte vågar satsa fullt ut och ibland inte kan förverkliga alla delar av projektet. Några anser att den långsiktiga planeringen blir i det närmaste omöjlig. Det här är också en aspekt som påverkat antalet projekt som registrerats och projektens omfattning. Större projekt har av administrativa skäl delats upp i mindre ettåriga projekt med skilda projekt- och diarienummer. Det betyder att antalet projekt som beviljats medel ser ut att vara större och deras genomsnittliga storlek mindre än vad fallet egentligen är ur projektdragarperspektiv. Den här praxisen är också viktig att notera då man jämför antalet projekt och deras storlek med EU-program i andra regioner och länder.

Det andra problemet ur projektdragarsynpunkt är att alla utbetalningar görs i efterhand mot redovisade kostnader och att förskott inte kan ges. Det innebär för mindre projekt där de egna finansieringsmöjligheterna i projektets indleningsfas är begränsade att likviditeten blir lidande och därmed även verksamheten. En del anser också att det tar för lång tid från det att kostnadsredovisningen gjorts tills medlen betalas ut. Ett likartat bekymmer har framkommit från något utbildningsprojekt, där allting i kursupplägg och innehåll måste vara klart då medel beviljas. Det problematiska är då att söka föreläsare och kursdragare samt att annonsera ut kursen i god tid, då man inte med säkerhet vet om medel kommer att beviljas.

Den tredje synpunkten som kommit fram i intervjuerna med projektägare är att det i implementeringsorganisationen funnits olika syn på vem som kan vara aktör och förmåntagare när medlen fördelas samt vilket slag av medel som kan användas som egen finansiering i projekten. Rollfördelningen tycks således vara något oklar i programmets genomförande. Programdokumentet i sig är dock enligt utvärderarna här tydligt och ger för såväl aktörer och förmåntagare som för typer av åtgärder konkreta exempel på basen av det åländska samhällets strukturer. Dessa oklarheter kan ha haft betydelse för projektaktiviteten inom vissa av programmets åtgärdshelheter.

Ytterligare en aspekt som har inneburit vissa problem för en del projekt och i flera fall betytt att projektstarten försenats är den personalomsättning vid sekretariatet som varit ett faktum under programperioden. Ett annat exempel på en följd av det här slaget av bristande kontinuitet i handläggningen är att det hänt att ansökningshandlingar t o m

förkommit. Det här är dock aspekter som inte i egentlig mening har någon större betydelse för framtida implementering av program, men kan ha betydelse då projektaktiviteten för olika perioder av genomförandet granskas.

Få av projekten har under genomförandet rapporterat andra uppgifter till sekretariatet än kostnader i samband med utbetalningar, vissa slag av projekt har även lämnat verksamhetsberättelse till sekretariatet. Några projekt har haft besök av sekretariatet och några har blivit kontaktade via telefon. Flera projektägare skulle själva gärna se en högre grad av uppföljning från sekretariatets sida och några skulle t o m gärna ha en mentor vid sekretariatet som följer projektet under dess gång.

Påfallande många projektägare anser att de administrativa rutiner som varit förknippade med stödärendet inte har varit oöverkomliga eller inneburit några större problem. Flera lyfter fram det positiva i att formulera en projekthelhet och en konkretiserad målsättning för arbetet. Samarbetsaspekten upplevs av de flesta som positiv och utvecklande. I några fall har samarbetet varit tungrott, men blivit bättre.

Många projekt ser bara fördelar med EUs strukturfonder och flera lyfter fram att deras projekt över huvudtaget inte hade kunnat förverkligas annars. Ett vanligt svar på frågan om vad som varit det mest positiva med att ha medverkat i ett EU-projekt är själva resultatet, vad som kommit ut av projektet.

6.2 Mål 3- och 4-programmen

Organisation, handläggning och tekniskt bistånd

Ansvar för de åländska delarna av de finländska mål 3- och 4-programmen är delat mellan närings- respektive utbildningsavdelningen vid landskapsstyrelsen. En EU-handläggare bereder ansökningarna för både mål 3- och 4-projekt. Mål 3-projekten föredras sedan för ansvarig landskapsstyrelseledamot av en tjänsteman vid näringsavdelningens allmänna byrå som ingår i övervakningskommittén för Finlands mål 3-program. Mål 4-projekten föredras av en tjänsteman vid utbildningsavdelningens yrkesutbildningsbyrå, som ingår i övervakningskommittén för Finlands mål 4-program, för ansvarig landskapsstyrelseledamot. En åländsk rådgivande kommitté tillsatt inom ramen för partnerskapet finns för de åländska mål 3- och 4-programmen, vilken enligt programdokumenten har till uppgift att fungera som rådgivande organ gällande projekt, förbereda frågor som skall behandlas i övervakningskommittéerna, följa upp förverkligandet av programmen samt utvärderingen samt föreslå förändringar i inriktningen eller i resursfördelningen i programmen.

Handläggningen och administrationen av mål 3- och 4-projekt är formaliserad så att den

följer de rutiner som gäller i de finska programmen, vilket betyder att ansöknings-, redovisnings-, uppföljningsblanketter och blanketter för deltagare innehåller samma information. En tydlig markering av projektens EU-anknytning i form av Unionens emblem har saknats på en del dokument, men situation har i detta avseende gradvis förbättrats över tiden.

Om programmen informeras via annonsering och i artiklar i media och vid olika typer av informationstillfällen. Lättillgängligt informationsmaterial om mål 3 och 4 har tagits fram och spridits bland potentiella projektdragare.

Tekniskt stöd i mål 3- och 4-programmen har använts till annonsering, resekostnader, framtagning och tryckning av informationsmaterial om programmet, vissa administrativa utgifter, utgifter för kontorsmaskiner och EU-handläggarens lön. I början av 1999 hade ca 62 procent av totalbudgeten för det tekniska stödet använts. Gemensamt för mål 3 och 4 är att i de åländska programmen inte finns medel avsatta för tekniskt stöd utan det utbetalas från de finländska programmen efter framställan från landskapsstyrelsen.

De administrativa rutinerna fungerar i stort sett bra. Processen från ansökan till beslut fungerar utan större anmärkningar och beredningstiden är förhållandevis kort, som regel bara någon vecka. En mera rutinmässig rapport om läget i programmen beträffande antal projekt, finansiell status etc görs upp för varje 4-månadersperiod (tertiäl). Härutöver inlämnas mer heltäckande hel- och halvårsrapporter till övervakningskommittén. De sistnämnda har inlämnats i tid och utan anmärkningar i övrigt. Tertiälrapporterna har dock i flera fall varit något försenade.

Uppgifter om projekten är i en del fall bristfälliga liksom uppföljningen av programmens effekter. Till skillnad från 5b-programmet saknas fortfarande ett fungerande databaserat projektregister. Några särskilda rutiner för kontinuerlig uppföljning och utvärderingar av mål 3- och 4-programmens projektaktiviteter har inte utvecklats. Vid behov har dock sekretariatet besökt projekten för kontroll och uppföljning direkt på platsen. Flera intervjuade projektledare har också uttryckt sin uppskattning för det positiva intresse och det stöd som man fått från de ansvariga tjänstemännen inom sekretariatet.

Uppföljningen av mål 3-projekten har i allmänhet varit enklare än motsvarande uppföljning av projekten inom mål 4-programmet. Den för de åländska programmen särskilt tillsatta rådgivande kommittén - som bl a var tänkt att fungera som ett stödjande uppföljningsorgan för projekten - har dock inte varit särskilt aktiv.

Urvalskriterier

För de åländska mål 3- och 4-programmen har urvalskriterierna för projekt behandlats i den rådgivande lokala kommittén och i den nationella övervakningskommittén. Kriterierna

utgörs dels av allmänna villkor som gäller samtliga projekt, dels prioritets- och åtgärdsrelaterade urvalskriterier. Dessutom anges vilka kostnader som är godtagbara enligt socialfonden (ESF) och vilka som inte kan ersättas med stöd från ESF. De uppställda kriterierna för mål 3 och 4-projekten uppfylls i de avslutade projekten, utom i ett par fall där målgruppen inte har anknytning till turistnäringen. Samtidigt har dock övervakningskommittén framhållit att flexibilitet eftersträvas.

7. SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Nedan följer en genomgång av utvärderingsgruppens samlade bedömning av de åländska strukturfondsprogrammets genomförande och grad av måluppfyllelse. Kapitlet avslutas med en sammanställning av de viktigaste mer konkreta rekommendationerna inför planeringen och utformningen av nästa generation=strukturfondsprogram på åländsk botten.

7.1 Implementering och resultat

Trots ovana med EUs strukturfondsprogram och betydande administrativa inkörsproblem, har implementeringen av de första åländska strukturfondsprogrammen över lag fallit relativt väl ut. Sålunda hade 5b-programmet då drygt ett halvår återstår av programperioden (april 1999) förbrukat närmare 160 procent av den samlade indikativa finansieringsramen. Orsaken till detta överskridande är det stora och ur programmets synpunkt mycket aktiva privata partnerskapet=i projekten. Den offensiva satsningen från näringslivets sida bekräftar att programmedlen varit efterfrågade och medverkat till en ökad aktivitet inom de berörda delarna av den privata sektorn. Om man däremot ser till den offentliga budgeten så hade denna vid samma tidpunkt endast utnyttjats till omkring tre fjärdedelar, vilket sannolikt betyder att en mindre del av de budgeterade medlen från EU och landskapsstyrelsen inte kommer att utnyttjas fullt ut.

Även inom mål 4-programmet har den privata aktivitetsnivån varit över förväntan. Här hade den indikerade privata finansieringsnivån överskridits med hela 74 procent redan per den sista december 1998. Inom mål 3-programmet låg däremot den privata insatsen vid samma tidpunkt på en lägre nivå (66% av den indikerade ramen för prioritet 1 och 38 % för prioritet 2). Å andra sidan har mål 3-programmet varit betydligt aktivare på den offentliga sidan med över 90 procent av programbudgeten in-tecknad redan vid årsskiftet 1998/99. Även inom mål 4-programmet är åtgången av de offentligt avsatta medlen god. Ett år före programtidens slut är sålunda ca 80 procent av budgeten utnyttjad.

Även om programmen fortfarande inte är avslutade och de mer långsiktigt synliga effekterna därför inte kan utvärderas förrän tidigast om något år, så står det redan nu klart att *programinsatserna avsatt många positiva resultat i form av nya nätverk, öppning av nya marknader, ny sysselsättning, nya företag och ett ökat utbud av kompetenshöjande utbildningsinsatser*. Resultaten är dock något ojämnt fördelade. Vissa målsättningar har inte bara uppnåtts utan därtill överskridits, medan andra sannolikt inte kommer att kunna uppfyllas. Till kategorin uppfyllda eller till och med överskridna mål hör t ex antalet nyskapade arbetsplatser och antalet personer i utbildning (mål 5b) samt andelen tidigare

arbetslösa i arbete eller reguljär utbildning efter genomförd utbildningsinsats (mål 3 och 4). Till kategorin mer svåruppnådda mål hör t ex utbildningsinsatsernas längd per deltagare (mål 3 och 4) samt antal nystartade företag (mål 5b).

Bland de mer övergripande målsättningarna för det åländska 5b-programmet var behovet att vända den i mitten av 1990-talet negativa befolkningstrenden med krympande inflyttning och allt svagare befolkningstillväxt. Även här har utvecklingen under programperioden varit positiv, från att ha haft ett negativt inflyttningnetto 1995 uppvisar 5b-området idag en betydande inflyttning och en snabb befolkningstillväxt.

Trots den positiva befolknings- och sysselsättningsutvecklingen inom det åländska 5b-området som helhet, har utvecklingen över lag varit betydligt sämre vad gäller skärgården. Det här betyder att flera av de målsättningar som uppnåtts inom ramen för 5b-programmet som helhet inte ser ut att kunna nås för skärgårdens del. Som redan tidigare konstaterats ser det också ut som om det *varit svårt för de programansvariga att i den mer konkreta projektverksamheten i tillräckligt hög grad beakta de särskilda utvecklingsförutsättningar som råder inom den åländska skärgården.*

Den positiva bedömningen av programmens samlade utfall och måluppfyllelse bör ses mot bakgrund av de senaste årens åländska konjunkturbild. Den positiva utvecklingen har fått god draghjälp av den snabba konjunkturuppgången med påföljande ökande aktivitet inom hela den åländska ekonomin. Det bör också noteras att EUs övergripande mål att ~~flytta~~ 5b-regionerna över 75 procentnivån jämfört med EU-snittet när det gäller BNP per capita för Ålands del ser ut att bli svårt att uppfylla. Trots högkonjunkturen finns det nämligen inte mycket som tyder på att man kommer att lyckas med detta, åtminstone inte under programmets löptid.

7.2 Administration och uppföljning

De åländska programmen är i ett bredare EU-perspektiv utomordentligt små, och har bl a därför kunnat uppvisa en god beslutseffektivitet när det gäller att få igång och driva en framgångsrik projektverksamhet. Här har säkert också den åländska autonomin med korta beslutsvägar och egen nationell ~~additionalitetskompetens~~bidragit till det goda resultatet. En annan viktig bidragande faktor är det förhållandevis starka och aktiva åländska näringslivet med utbredda småföretagar- och därmed också ~~projekt~~projektdragartraditioner. I ett litet samhälle som det åländska är det också lätt att upptäcka oegentligheter och missbruk av offentliga medel varför sådana problem är närmast obefintliga.

Baksidan av myntet med den lilla och beslutseffektiva organisationen tycks dock ha varit vissa *svårigheter att - åtminstone under programmens uppbyggnadsfas - hinna med en del*

av de löpande administrativa rutinerna och, inte minst, den systematiska uppföljningen av resultaten på projekt- och programnivå. Som exempel kan här nämnas att ett fungerande databaserat projektregister för 5b-programmet blev operativt först under andra halvan av 1998. För mål 3- och 4-programmens del finns fortfarande - bara drygt ett halvår före programperioden löper ut - inget fungerande projektregister av denna typ. Ett annat liknande exempel är att en stor del av de inom programmen använda ansökningsblanketterna fortfarande saknar krav på målsättningsangivelse i form av kvantifierbara indikatorer som ökad sysselsättning, nya företag etc. Under hela programperioden har endast en mer systematiskt genomarbetad uppföljning av indikatorer och måluppfyllelsegrad genomförts (augusti 1998) och denna var - som framgick av genomgången i kapitel 5 - behäftad med så pass stora problem att den som sådan inte kunnat användas av utvärderarna. Även bland projektägarna har uppföljningen av verksamheten och dess resultat många gånger varit rätt bristfällig.

7.3 Rekommendationer

Bortsett från de ovan nämnda problemen med administration och uppföljning så anser utvärderingsgruppen, som framgått ovan, att utfallet av den åländska programaktiviteten i stort måste anses som gott. Ingenting är dock så bra att det inte kan förbättras. Det är också viktigt att erfarenheterna från den första åländska strukturfondsperioden, omsatt i konkreta synpunkter på möjliga förbättringar, vidareförs till de som nu arbetar med utformningen av motsvarande programinsatser från år 2000 och framåt.

Projektinriktning och aktivitetsformer

Enligt utvärderingsgruppens uppfattning bör följande synpunkter på programmens inriktning och aktivitetsformer tas i beaktande vid arbetet med kommande åländska strukturfondsprogram:

1. Många av de bästa projekten i 5b-programmet gäller mer långsiktiga satsningar på uppbyggande av nya nätverk, förbättrad företagsmiljö, infrastruktur etc snarare än projekt som genom traditionellt företagsstöd förväntas ge en mera omedelbar ekonomisk avkastning. Det är också denna typ av projekt som klarast avviker från de etablerade nationella stöden och där EU:s insatser därför ger ett tydligt ~~mervärde~~=i förhållande till den redan existerande utvecklingspolitiken. *Det är därför rimligt att i framtida strukturfondsprogram prioritera de mer ~~infrastruktur- och nätverksbyggande~~=projekten framom de mer traditionella företagsstöden.*

2. Erfarenheterna från den gångna strukturfondsperioden - inte bara på Åland - visar allmänt att det finns en tendens att i alltför hög grad splittra upp insatserna på för många, för små och i vissa fall väl vagt formulerade åtgärdsdelar. Det här har i sin tur

medverkat till att vissa av de mer övergripande målen inte fått den ~~genomtänkta~~ plats och utformning i projektverksamheten som de egentligen skulle ha behövt. Exempel på detta är den åländska skärgårdsproblematiken som så pass klart avviker från övriga landsbygdsproblem att den kanske inte fullt ut funnit sin rätta plats och roll i projektverksamheten. Som framkommit ovan har skärgårdsutvecklingen under programperioden inte heller varit lika positiv som inom övriga delar av 5b-området. Ett annat exempel på frågor som kräver bättre fokusering i projektverksamheten är sannolikt programmens övergripande jämställdhetsmål mellan könen. *Utvärderingsgruppen rekommenderar därför att den framtida projektverksamheten koncentreras till färre och ur målsättnings- och genomförandesynpunkt mer genomtänkta åtgärdshelheter.*

3. Ett problem som framkommit under utvärderingens gång är en del oklarheter i rollfördelningen mellan programimplementeringens olika aktörer: fondansvariga myndigheter, sekretariat, projektägare och olika projektpartners. Resultatet har - åtminstone i en del fall - blivit en väl låg aktivitetsnivå inom vissa åtgärdshelheter, bristande koordinering mellan tematiskt närliggande projekt och oklarheter om vem som har informations- och uppföljningsansvaret för projekten. *En tydligare fördelning av roller och ansvar mellan de i programmet inblandade aktörerna på olika nivåer bör därför eftersträvas i kommande programarbete.*

Administration och projektrutiner

Följande synpunkter bör övervägas när det gäller mer administrativt inriktade åtgärder för att underlätta programimplementering, uppföljning och en allmänt sett bättre fungerande projektverksamhet:

1. Även om vi under programperioden fått en allt bättre fungerande sekretariatsinsats så återstår ändå en del problem som bör åtgärdas inför nästa strukturfondsomgång. Trots att programperioden nu går mot sitt slut är underlagsmaterialet rörande enskilda projekt sålunda fortfarande i flera fall så pass bristfälligt att det lett till betydande svårigheter för utvärderarna att få ett grepp om resultatet av de gjorda satsningarna. Här skulle ur indikatorsynpunkt mer genomarbetade ansökningshandlingar, projektrapportering och finansiell uppföljning betyda mycket. *Det finns därför all anledning att inför kommande strukturfondsprogram ytterligare stramma upp och förbättra programadministrationen, och särskilt då användningen av mål- och genomförandeindikatorer samt härmed sammanhängande projektuppföljnings- och utvärderingsrutiner.*

2. Många projektägare har påtalat problemet med alltför korta finansiella utfästelser från de programansvariga myndigheternas sida, något som leder till onödig osäkerhet, problem med den finansiella planeringen och den mer långsiktiga utvecklingen etc inom en del projekt. Detta är ett problem som förekommer i många av EUs medlemsstater eftersom den myndighet som står för den nationella medfinansieringen normalt opererar med en

ettårig budget och därför kan känna sig förhindrad att ingå några mer långtgående finansiella åtaganden som sträcker sig utöver den egna budgetperioden. *Enligt utvärderingsgruppens uppfattning bör det dock vara möjligt för de budgetansvariga inom sekretariatet att inom ramen för sin årsbudget skapa utrymme för längre finansiella åtaganden - åtminstone för de projekt där särskilda behov föreligger.*

3. Ett annat snarlikt problem - som också påtalats utanför Åland, bl a i Sverige - är det faktum att de fondförvaltande nationella myndigheterna tolkat Unionens regelverk så att förskott på EUs del av strukturfondsfinansieringen endast kan utbetalas i efterskott mot redovisade kostnader. Detta har lett till stora likviditetsproblem i vissa projekt, i värsta fall har projektimplementeringen blivit fördröjd. Enligt utvärderingsgruppens uppfattning är det möjligt att tolka Unionens regler så att vissa typer av förskott från EUs fonder kan utbetalas för projektverksamheten inom programmen. En annan möjlighet är att den programansvariga myndigheten, här landskapsstyrelsen, använder sin egen nationella medfinansiering som förskottsmedel där behovet så påkallar. Den sistnämnda lösningen har i en del fall använts av de åländska programsekretariaten. *Enligt utvärderingsgruppens uppfattning bör en mera generös attityd till projekt med påtagliga förskottsutbetalningsbehov eftersträvas i kommande strukturfondsprogram.*

Källor

Publikationer och rapporter:

Beroendeförhållanden inom den åländska ekonomin, ÅSUB Rapport 1999:5
Företagandet och näringspolitiken på Åland inför millenieskiftet, ÅSUB Rapport 1999:2
Inkvarteringsstatistik för Åland 1998, ÅSUB Statistik 1999:1
Kommissionens beslut om godkännande av det samlade programplaneringsdokumentet för gemenskapens strukturåtgärder på Åland för mål 5b
Kommissionens beslut om ändring av besluten om godkännande av ramar för gemenskapsstöd, samlade programplaneringsdokument och gemenskapsinitiativ gällande i Finland
Konjunkturläget - Våren 1999, ÅSUB Rapport 1999:3
Nationalräkenskapsdata för Åland, ÅSUB
Mål 4 Program 1995-1999, Åländsk utredningsserie 1995:13, reviderad version 1.6.1995
Program för det åländska mål 3 området 1995-1999, Åländsk utredningsserie 1995:5, mars 1995
SPD för Europeiska Gemenskapens strukturfonder gällande mål 5b 1995-1999, Ålands landskapsstyrelse, september 1995
Statistisk årsbok för Åland 1998, ÅSUB
Utvärdering av EU-programmen mål 5b, 3 och 4 på Åland 1995-1999, Mellanrapport November 1997 (rev. februari 1998)
Vedung, Evert, Utvärdering av offentlig politik - problem och lösningar DS 1994:117
Ålands officiella statistik, befolkning, inresande, konsumentprisindex
Ålands landskapsstyrelse: Revisionsbyråns rapporter över granskning av målprogram 5b, 3 och 4 1998-1999
Årsrapporter för Ålands mål 5b-program SPD 1996, 1997, 1998
Årsrapport 1998 Målprogram 3, Åland
Årsrapport 1998 Målprogram 4, Åland

Övriga källor:

Ansökningshandlingar
Landskapsstyrelsens projektbeslut
Landskapsstyrelsens projektutvärderingar (Mål 3 och 4)
Projektrapporter
Utdrag ur projektregister
Protokoll från övervakningskommitté-möten för Ålands 5b-program
Intervjuer med projektägare till samtliga projekt i utvärderingsurvalet (se *Bilaga 1, 6*)
Intervjuer med följande personer i genomförandeorganisationen:
 Andersson Dan, Utredare
 Andersson Susanne, Arbetsmarknadsplanerare
 Danielsson Daniel, Företagskonsult
 Eliasson Jesper, Byråchef
 Eriksson Karl-Göran, EU-handläggare, koordinator
 Holmqvist Carin, Avdelningschef
 Nordqvist Monica, Enhetschef

Bilaga 1: Sammanställning av 5b-urval för slututvärderingen, juni 1999

1a) Urval för djupintervjuer och granskning

Åtgärd	Proj. nr	Sökande	EU bev. FIM	LS bev. FIM	Bev. tot. FIM
1.1.	90	Ål. Företagarförening	40 000	40 000	80 000
1.1.	58	Ål. Turistförbund	42 500	42 500	85 000
1.1.	93	Geta föret.klubb	47 000	72 000	119 000
1.1.	753	Geta företagarklubb	44 500	68 000	112 500
1.2.	110	Simskåla cykelfärja	56 000	56 000	112 000
1.2.	101	Eckerö företagarklubb	140 000	140 000	280 000
1.2.	99	Föglö simhall o marina ab	425 000	425 000	850 000
1.2.	135	Ålands golfklubb	260 000	390 000	650 000
1.2.	49	Silverskär ab	72 000	109 000	181 000
1.2.	63	Aladia escargots ab	16 000	16 000	32 000
1.2.	722	Ålands slöjd o konsthantverk	100 000	100 000	200 000
2.1.1.	52	Ålands skogsvårdsförening	30 000	30 000	60 000
2.1.1.	107	Eriksson Magnus	55 000	55 000	110 000
2.1.1.	68	Axel Eriksson & co ab	50 000	50 000	100 000
2.1.1.	142	Ålands handelskammare	50 000	50 000	100 000
2.1.1.	113	Lantbrukssam svamphattarna	80 000	80 000	160 000
2.1.1.	66	Bi-bri farm ab	38 500	38 500	77 000
2.1.1.	141	Ålands handelskammare	57 500	57 500	115 000
2.1.1.	115	Ålands centralandelslag	165 000	1 235 000	1 400 000
2.1.2.	639	Skärgårdens närings ab	120 000	120 000	240 000
2.1.2.	636	Ålands skogsägarförbund	175 500	175 500	351 000
2.1.2.	64	Alandia limfog ab	157 000	140 000	297 000
2.1.2.	152	Ålands skogsägarförbund	199 911	199 911	399 822
2.1.2.	112	Skärgårdssamarbetet	37 500	37 500	75 000
2.1.2.	38	Anru Ab	135 000	200 000	335 000
2.1.2.	47	Norra Ålands industrihus	206 000	1 744 000	1 950 000
2.1.2.	40	Anru Ab	77 333	129 333	206 666
2.2.	153	Föreningen Ål. Stuguthyrare	20 000	20 000	40 000
2.2.	59	Ålands turistförbund	2 990	2 990	5 980
2.2.	60	Ålands turistförbund	4 315	4 315	8 630
2.2.	244	Föglö kommun	331 000	331 000	662 000
2.2.	55	Ålands naturbruksskola	18 000	18 000	36 000
3.1.	143	Ålands hemslöjdsförening	100 000	100 000	200 000
3.1.	635	Trä & dekor	12 000	12 000	24 000
3.1.	144	Ålands hemslöjdsförening	100 000	100 000	200 000
3.1.	105	Ålands slöjd o konsthantverk	100 000	100 000	200 000
3.2.	51	Ålands skogsvårdsförening	28 000	28 000	56 000
3.2.	634	Finströms kommun	175 000	184 000	359 000
3.2.	638	Lemlands kommun	428 000	428 000	856 000
3.2.	633	Lumparlands kommun	75 000	75 000	150 000
3.2.	343	Ålands vindenergi andelslag	1 285 000	1 285 000	2 570 000
3.3.	155	Ålands husmodersskola	10 000	10 000	20 000
3.3.	192	Ålands naturbruksskola	5 000	5 000	10 000
3.3.	204	Ålands husmodersskola	68 000	150 000	218 000
44			5 639 549	8 654 049	14 293 598

1b) Urval för kortare intervjuer, resultatuppföljning och granskning

Åtgärd	Proj. nr	Sökande	EU bev. FIM	LS bev. FIM	Bev. tot. FIM
1.1.	606	Ål. Turistförbund	12 258	15 000	27 258
1.1.	203	Karlby fiskelag	25 500	25 500	51 000
1.1.	481	För. Ål. Stuguthyrare	26 500	26 500	53 000
1.1.	630	Eckerö kommun	12 500	12 500	25 000
1.2.	95	Björksäter ab	100 000	100 000	200 000
1.2.	102	Kiljunen Satu	50 000	50 000	100 000
1.2.	111	Skogens produkter	10 000	10 000	20 000
1.2.	89	Föglö kommun	5 000	5 000	10 000
1.2.	43	Emdal gård	34 000	34 000	68 000
1.2.	613	Ål. turistförbund	6 900	6 900	13 800
1.2.	42	Ålands golfklubb	165 000	165 000	330 000
1.2.	76	Kökar dykcenter öb	23 500	23 500	47 000
2.1.1.	91	Brändö grönsaker ab	50 000	50 000	100 000
2.1.1.	128	Ålands fruktodlarförening	50 000	50 000	100 000
2.1.1.	140	Ålands grönsakslager	17 000	17 000	34 000
2.1.1.	45	Eriksson Magnus	56 000	56 000	112 000
2.1.1.	139	Ålands grönsakslager	22 000	22 000	44 000
2.1.1.	53	Lampen Bengt mfl	25 500	25 500	51 000
2.1.1.	92	Brändö grönsaker ab	43 071	43 071	86 142
2.1.1.	183	Ålands centralandelslag	24 000	24 000	48 000
2.1.1.	277	Odlarringen	49 000	49 000	98 000
2.1.1.	264	Ålands centralandelslag	55 500	55 500	111 000
2.1.2.	109	Ab R-eco pallets oy ltd	140 000	140 000	280 000
2.1.2.	150	Ålands maskinring	21 884	21 884	43 768
2.1.2.	50	Sundbloms såg ab	54 000	54 000	108 000
2.1.2.	207	Aaland Process Machinery LT	115 000	115 000	230 000
2.1.2.	263	Nova Casing ab	453 000	453 000	906 000
3.1.	46	Guld viva ab	10 000	10 000	20 000
3.1.	165	Föreningen kökarkultur	109 000	109 000	218 000
3.1.	202	Lindqvist Christina	21 500	21 500	43 000
3.3.	191	Ålands naturbruksskola	2 625	2 625	5 250
3.3.	190	Ålands turistförbund	9 000	9 000	18 000
4.1.	651	PBS Ab	80 000	83 195	163 195
4.1.	652	Ålands landskapsstyrelse	40 871	40 871	81 742
34			1 920 109	1 926 046	3 846 155

Urval totalt:

78	7 559 658	10 580 095	18 139 753
-----------	------------------	-------------------	-------------------

Tack på förhand för Din medverkan!

Utvärderingsfrågor till projektägare

Projektbeskrivning

1. Vad går projektet ut på?
2. Vilka medfinansiärer och medaktörer finns?

Bakgrund

3. När och hur väcktes idén till projektet första gången?
4. När och hur gick det till att komma på att söka AEU-pengar för detta?
5. Skulle detta projekt ha genomförts utan EU-pengar?

Utformningen av projektet

6. Vilken roll spelade sekretariatet (landskapsstyrelsens näringsavdelning) vid utformningen av projektet och ansökan?
7. Vilka samarbetspartners och medfinansiärer finns i projektet?
8. Hur formulerades/bestämdes de förväntade effekterna av projektet? (antal jobb, omsättning, export mm)
9. Känner Ni till vilka förväntade effekter som angivits? Vilka är de?
10. Vem avgjorde vilken målsättning projektet skulle ha och hur?
11. Reviderades målsättningen under projektets utformningsfas? Åt vilket håll?

Projektstatus, resultat

12. Skedde projektstarten enligt planerna?
13. Genomfördes projektet som det var tänkt?
14. Har projektet avslutats enligt planerna? (tidigare/senare; bättre/sämre) Varför?
15. Vid samarbetsprojekt: Har samarbetet varit lyckat? Vad kan förbättras ytterligare?
16. Har budgeten för projektet hållit? Hade kostnaderna över- eller underskattats?
17. Har de förväntade resultaten uppnåtts? Vilka är resultaten? Om inte: varför inte?
18. Hur uppskattar Ni och kontrollerar utfallet av projektet?
19. Finns det oväntade resultat?
20. Är resultaten bestående även efter att projektet avslutats?

Administration

21. Hur uppfattar Ni sekretariatets (näringsavdelningens) arbetsinsats? (Handläggningstid, information osv.)
22. Har Ni rapporterat resultat eller status till sekretariatet?
23. Har någon från sekretariatet kontrollerat eller på annat sätt följt upp projektet?

Övrigt

24. Vad har varit det mest positiva och negativa med att ha medverkat i ett EU-finansierat projekt?
25. Har någon form av problem uppstått som en följd av att EU-stöd använts som delfinansiering?

Kompletteringsfrågor till utbildnings-/kursprojekt

26. Hur fungerade kurshelheten i praktiken, gick det som planerat? (bättre/sämre)
Varför?
27. Hur många timmar omfattade kursen?
28. Hur många var deltagarna?
29. Hur rekryterades deltagarna? Vem valde ut dem och enligt vilka kriterier? Var valet lyckat? Motivera!
30. Följs deltagarna upp under och efter projektet? Vad har resultatet av uppföljningen varit?
31. Vilket är det viktigaste målet med utbildningen? Hur uppnås det?
32. Har Ni konkreta planer på hur man skulle kunna vidareutveckla den här typen av utbildning?

Utvärderingsfrågor till genomförandeorganisation

Organisation, arbetsfördelning:

1. Din roll i arbetet med och genomförandet av 5b programmet: Beskriv!
2. Vilken roll har övriga vid sekretariatet samt avdelningschefen i administrationen?
3. Vilka informationsinsatser har gjorts under 1998, 1999? Har någon broschyr tagits fram? Hur upplever Du att informationen har nått ut?
4. Hur många ansökningstillfällen har utlysts?
5. Blanketten har omarbetats. Vilka var utgångspunkterna för den nya blanketten?
6. Projektregistret, vilka var utgångspunkterna för utformningen av registret?

Implementering, uppföljning och kontakter med projektägare

7. Hur har efterfrågan på medel varit? Hurdan har tillgången på idéer varit?
8. Hur har urvalskriterierna använts? Har gränsdragningen angående vad som får beviljas varit svår?
9. Vilken form och omfattning på handledning av projektägare har behövts i samband med ansökningsförfarandet?
10. I vilken utsträckning har sekretariatet deltagit i utformningen och utvecklingen av projekt?
11. Hur har ni för er del följt upp projekten och programmet? På vilket sätt har ni använt indikatorerna i arbetet?
12. Vilken är din syn på hur stor del av projekten som skulle ha genomförts utan 5b-medel? Med eller utan nationella medel?
13. Synen på projektens omfattning: Vilken praxis har tillämpats i samband med fleråriga projekt, större projekthelheter?
14. Avslagen: Hur många projekt har avslagits? Vad har projekten fallit på?
15. Har några kontroller (utöver kostnadsredovisningar) gjorts, besök på platsen?
16. Hur har de kvartalsvisa kontrollerna där räkenskapsbyrån utser objekt utförts?
17. Har återsökning av medel gjorts i något fall?
18. Programmet gjordes upp som en partnerskapsprocess. Vilken har partnerskapets roll varit i genomförandet?
19. De horisontella målen i programmet: Vilken är strategin för att tillgodose dem?
20. Hurdana är enligt din uppfattning förutsättningarna för att nå de mål som ställts upp i programmet?
21. Har några principdiskussioner förts vid sekretariatet i samband med genomförandet?

Erfarenheter för framtiden:

22. Det mest positiva och det mest negativa med att arbeta med EU-stöd? Hur har stöden passat in i/kompletterat de nationella stödmöjligheterna?
23. Hur har Du upplevt att arbeta med en programhelhet? Upplever du att även mottagarna har sett helheten?
24. Erfarenheterna av programarbetet: Vad har fungerat bra? Vad bör vidareutvecklas och vad bör göras annorlunda i framtiden?
25. På vilket sätt har mål 5b-programmet ändrat de regionala utvecklingsarbetet för LS/på Åland?

Bilaga 3: Beviljade projekt inom 5b-programmet per 26.4.1999

(Källa: Utdrag ur projektregister)

Åtgärd	Proj. nr	Sökande	EU bev. FIM	LS bev. FIM	Bev. tot.off. FIM	Privat bev. FIM
1.1.	606	Ål. Turistförbund	12 258	15 000	27 258	40 887
1.1.	90	Ål.Företagarförening	40 000	40 000	80 000	80 000
1.1.	58	Ål. Turistförbund	42 500	42 500	85 000	255 000
1.1.	93	Geta företagarklubb	47 000	72 000	119 000	128 917
1.1.	184	Ål. Producentförbund	2 125	2 059	4 184	4 184
1.1.	203	Karlby fiskelag	25 500	25 500	51 000	51 000
1.1.	268	Ål. Turistförbund	65 000	65 000	130 000	130 000
1.1.	325	Brändö kommun	7 671	7 671	15 342	46 023
1.1.	472	Sunds företagarklubb	133 500	133 500	267 000	267 000
1.1.	481	För. Ål. Stuguthyrare	26 500	26 500	53 000	123 667
1.1.	630	Eckerö kommun	12 500	12 500	25 000	25 000
1.1.	750	Brändö kommun	7 475	7 475	14 950	44 850
1.1.	753	Geta företagarklubb	44 500	68 000	112 500	121 875
1.2.	95	Björksäter ab	100 000	100 000	200 000	300 000
1.2.	67	Dahlgren T & Karlsson N	60 000	60 000	120 000	180 000
1.2.	110	Ubv Simskåla cykelfärja ab	56 000	56 000	112 000	112 000
1.2.	122	Uddens stugby	150 000	150 000	300 000	1 200 000
1.2.	101	Eckerö företagarklubb	140 000	140 000	280 000	420 000
1.2.	102	Kiljunen Satu	50 000	50 000	100 000	127 273
1.2.	111	Skogens produkter	10 000	10 000	20 000	25 455
1.2.	99	Föglö simhall & marina ab	425 000	425 000	850 000	850 000
1.2.	135	Ålands golfklubb	260 000	390 000	650 000	650 000
1.2.	89	Föglö kommun	5 000	5 000	10 000	10 000
1.2.	49	Silverskär ab	72 000	109 000	181 000	543 000
1.2.	63	Alandia Escargots ab	16 000	16 000	32 000	32 000
1.2.	43	Emdal gård	34 000	34 000	68 000	102 000
1.2.	637	Stall Höckböle	25 000	25 000	50 000	200 000
1.2.	149	Ål. Hästavelsförening rf	75 000	75 000	150 000	150 000
1.2.	613	Ål. Turistförbund	6 900	6 900	13 800	13 800
1.2.	123	Uddens stugby	32 000	32 000	64 000	96 000
1.2.	44	Emdal gård	33 000	33 000	66 000	99 000
1.2.	42	Ålands golfklubb	165 000	165 000	330 000	770 000
1.2.	76	Kökar dykcenter öb	23 500	23 500	47 000	109 667
1.2.	193	Östra Saltviks lantmannag.	4 125	4 125	8 250	8 250
1.2.	482	Uddens stugby	542 500	542 500	1 085 000	2 015 000
1.2.	491	Ålands golfklubb	244 500	244 500	489 000	1 141 000
1.2.	534	Gustafsson Dick	20 000	20 000	40 000	160 000
1.2.	614	Ål. Hästavelsförening rf	75 000	75 000	150 000	150 000
1.2.	745	Gustafsson Dick	30 000	30 000	60 000	240 000
1.2.	721	Föreningen Kökarkultur	85 500	85 500	171 000	171 000
1.2.	722	Ål. Slöjd & konsthantverk	100 000	100 000	200 000	276 190
2.1.1.	91	Brändö grönsaker ab	50 000	50 000	100 000	100 000
2.1.1.	128	Ål. Fruktdlarförening	50 000	50 000	100 000	100 000
2.1.1.	52	Ål. Skogsvårdsförening	30 000	30 000	60 000	60 000
2.1.1.	107	Eriksson Magnus	55 000	55 000	110 000	165 000
2.1.1.	140	Ål. Grönsakslager	17 000	17 000	34 000	34 000
2.1.1.	68	Axel Eriksson & Co Ab	50 000	50 000	100 000	100 000
2.1.1.	142	Ål. Handelskammare	50 000	50 000	100 000	100 000
2.1.1.	45	Eriksson Magnus	56 000	56 000	112 000	261 333
2.1.1.	113	Lantbrukss. Svamphattarna	80 000	80 000	160 000	240 000
2.1.1.	139	Ål. Grönsakslager	22 000	22 000	44 000	44 000
2.1.1.	108	Eriksson Magnus	79 000	461 000	540 000	810 000
2.1.1.	73	Ål. Försöksstation	150 000	150 000	300 000	300 000
2.1.1.	53	Lampen Bengt mfl	25 500	25 500	51 000	119 000
2.1.1.	92	Brändö grönsaker ab	43 071	43 071	86 142	129 212
2.1.1.	41	Alandia Ostrich Oy Ab	53 500	53 500	107 000	160 500
2.1.1.	66	Bi-Bri farm ab	38 500	38 500	77 000	143 000
2.1.1.	183	Ål. Centralandelslag	24 000	24 000	48 000	72 000

2.1.1.	141	Äl. Handelskammare	57 500	57 500	115 000	115 000
2.1.1.	115	Äl. Centralandelslag	165 000	1 235 000	1 400 000	4 200 000
2.1.1.	137	Äl. Grönsakslager	43 500	43 500	87 000	203 000
2.1.1.	277	Odlarringen	49 000	49 000	98 000	98 000
2.1.1.	264	Äl. Centralandelslag	55 500	55 500	111 000	629 000
2.1.1.	347	Äl. Landsbygdscentrum	5 500	5 500	11 000	11 000
2.1.1.	471	Aavanen S / Österlund E	48 000	48 000	96 000	144 000
2.1.2.	109	Ab R-Eco Pallets Oy Ltd	140 000	140 000	280 000	280 000
2.1.2.	639	Skärgårdens Närings ab	120 000	120 000	240 000	720 000
2.1.2.	636	Äl. Skogsägarförbund	175 500	175 500	351 000	3 159 000
2.1.2.	64	Alandia Limfog ab	157 000	140 000	297 000	631 125
2.1.2.	96	Hildens minidata	6 000	6 000	12 000	12 000
2.1.2.	150	Äl. Maskinring	21 884	21 884	43 768	43 768
2.1.2.	152	Äl. Skogsägarförbund	199 911	199 911	399 822	1 599 288
2.1.2.	112	Skärgårdssamarbetet	37 500	37 500	75 000	50 000
2.1.2.	88	Erikstone	60 000	60 000	120 000	180 000
2.1.2.	38	Anru ab	135 000	200 000	335 000	665 000
2.1.2.	62	Danielsson Ralf, båtsnick.	4 500	4 500	9 000	12 429
2.1.2.	50	Sundbloms såg ab	54 000	54 000	108 000	162 000
2.1.2.	47	Norra äl. industrihus ab	206 000	1 744 000	1 950 000	4 550 000
2.1.2.	40	Anru ab	83 283	123 382	206 665	410 245
2.1.2.	207	Aaland process mach. Ltd	115 000	115 000	230 000	920 000
2.1.2.	267	Husells snickeri	13 000	13 000	26 000	60 667
2.1.2.	263	Nova casing ab	453 000	453 000	906 000	5 134 000
2.1.2.	469	Ab Signatur B	5 000	5 000	10 000	56 667
2.1.2.	685	Ab Skogen	1 210 000	2 955 000	4 165 000	19 635 000
2.2.	153	För. Äl. Stuguthyrare	20 000	20 000	40 000	40 000
2.2.	59	Äl. Turistförbund	2 990	2 990	5 980	5 980
2.2.	60	Äl. Turistförbund	4 315	4 315	8 630	8 630
2.2.	244	Föglö kommun	331 000	331 000	662 000	662 000
2.2.	55	Äl. Naturbruksskola	18 000	18 000	36 000	49 714
2.2.	470	Äl. Handelskammare	33 500	33 500	67 000	67 000
2.2.	728	Äl. maskinring	11 500	11 500	23 000	23 000
2.2.	729	Äl. Naturbruksskola	32 500	32 500	65 000	65 000
2.2.	730	Äl. Naturbruksskola	5 250	5 250	10 500	10 500
3.1.	143	Äl. Hemsjödsförening	100 000	100 000	200 000	-
3.1.	635	Trä & dekor	12 000	12 000	24 000	44 571
3.1.	46	Guld Viva ab	10 000	10 000	20 000	30 000
3.1.	144	Äl. Hemsjödsförening	100 000	100 000	200 000	-
3.1.	165	Föreningen Kökarkultur	109 000	109 000	218 000	218 000
3.1.	75	Leandersson Johan	7 500	7 500	15 000	60 000
3.1.	105	Äl. Slöjd & konsthantverk	100 000	100 000	200 000	-
3.1.	202	Lindqvist Christina	21 500	21 500	43 000	129 000
3.1.	266	Alandia Woodcarving	3 500	3 500	7 000	28 000
3.1.	467	Solbacka smycken	3 500	3 500	7 000	10 500
3.1.	850	Kökar hembygdsförening	79 750	79 750	159 500	159 500
3.2.	51	Äl. Skogsvårdsförening	28 000	28 000	56 000	56 000
3.2.	634	Finströms kommun	175 000	184 000	359 000	388 917
3.2.	638	Lemlands kommun	428 000	428 000	856 000	4 850 667
3.2.	633	Lumparlands kommun	75 000	75 000	150 000	162 500
3.2.	343	Äl. Vindenergiandelslag	1 285 000	1 285 000	2 570 000	3 141 111
3.2.	104	Kumlinge miljöservice ubv	24 000	24 000	48 000	72 000
3.2.	468	Äl. Miljövårds ab	25 973	25 973	51 946	155 835
3.3.	155	Äl. Husmodersskola	10 000	10 000	20 000	20 000
3.3.	191	Äl. Naturbruksskola	2 625	2 625	5 250	9 750
3.3.	192	Äl. Naturbruksskola	5 000	5 000	10 000	10 000
3.3.	190	Äl. turistförbund	9 000	9 000	18 000	18 000
3.3.	204	Äl. Husmodersskola	68 000	150 000	218 000	772 909
4.1.	642	Äl. Statistik-& utredningsbyrå	78 500	78 500	157 000	-
4.1.	651	PBS	80 000	83 195	163 195	-
4.1.	652	Äl. Lst. / D Andersson	40 871	40 871	81 742	-
119			11 141 477	16 276 947	27 418 424	69 358 356

Bilaga 4: MÅL 3 Prioritet 1 Långtidsarbetslösa och utslagning från arbetsmarknaden

P R O J E K T	P R O J E K T N A M N	inledn.	slutdatum
1 Medborgarinstitutet	Kurs Aktiv-95	16-10-1995	04-06-1996
2 Föreningen för arbetslösa rf	Kurs Aktiv-96	16-10-1996	30-06-1997
3 Föreningen för arbetslösa rf	Kurs Aktiv-97	15-09-1997	30-04-1998
4 Medborgarinstitutet	Svenska för invandrare	01-10-1997	30-04-1997
5 Mariehamns stad	Naturvårdsprojekt I	02-12-1996	30-06-1997
6 Föreningen för arbetslösa rf	Kurs Aktiv-98	29-01-1998	30-09-1998
7 Föreningen för arbetslösa rf	Se om dina möjligheter	01-08-1998	15-01-1999
8 Föreningen för arbetslösa rf	Kurs Aktiv-98, höst	01-09-1998	31-05-1999
9 Medborgarinstitutet	Svenska för invandrare, 98-99	21-09-1998	31-03-1999
10 Mariehamns stad	Naturvårdsprojekt II	19-10-1998	15-05-1999
Finströms kommun			
Lemlands kommun			
Saltviks kommun			
11 Föreningen för arbetslösa rf	Nästa steg	01-03-1999	03-11-1999
12 Kökar Hembygdsförening r.f	Kurs Stockhusbygge	09-10-1996	20-12-1996
10 avslutade projekt			
2 pågår			
1 startat under 1999			

MÅL 3 Prioritet 2 Ungdomar

P R O J E K T	PROJEKTNAMN	inledn	slutdatum
1 Ålands Fredsinstitut	Kurs, Ung i Europa I	25-08-1995	31-05-1996
2 Ålands Fredsinstitut	Kurs, Ung i Europa II	01-08-1996	15-06-1999
3 Ab Alandia Yards Oy Ltd	Sysselsättningsstöd	09-09-1996	31-03-1997
4 Mariehamns stad	Sysselsättningsstöd, naturvård	15-03-1997	30-08-1997
5 Rederi Ab Linden	Kurs i segelfartygs- traditioner	13-01-1997	30-04-1997
6 Mariehamns stad	Sysselsättningsstöd		
7 Ålands Idrottsförbund	Kurs, Idrott & ledarskap	15-09-1997	30-05-1998
8 Ålands Ungdomsförbund	Yrkesorienterad utbildning	03-11-1997	31-05-1998
9 Ålands Ungdomsförbund	Ung-99	15-11-1998	31-05-1999
9 godkända projekt			
7 avslutade			
1 pågår			
1 avbrutet			
inget nytt startat under 1999			

MÅL 4

P R O J E K T	P R O J E K T N A M N	inledn.	slutdatum
Kalmers Ab	Utveckling av resultatuppföljning o ekonomistyrning med butiksdatasystem	01-12-1995	30-06-1997
Ålands Handelskammare	Eu-anpassningar och internationella kontakter	19-01-1996	30-04-1996
Ålands Tidningstryckeri Ab	ÅTT:s produktionsutveckling	15-02-1996	31-12-1996
Ab Crislin Oy	Kvalitetsutveckling i småföretag	01-05-1996	31-12-1998
Mermerus Ab	Projektet FLOW	01-11-1996	31-08-1998
Ålands Penningautomatförening	"Det är allas insatser som räknas"	01-03-1997	31-12-1997
Nya Ålands tidnings Ab	Modernisering av tidningen Nya Åland	vt-97	30-03-1998
Ålands Tidnings -Tryckeri Ab	Miljöprofilering	01-05-1998	31-10-1999
Eriksson Capital Ab m. dotterbolag	Införande av PROPS I företaget	07-10-1997	28-02-1999
Nya Åland	Aktiv försäljning	01-03-1998	31-08-1998
Ålands Redovisning & Data Ab	Data & kundvård	01-03-1998	31-08-1998
Rederiaktiebolaget Eckerö	Växilverkan	15-03-1998	31-12-1999
Ålands Redovisning & Data Ab	DAKU	18-09-1998	31-12-2000
Rederiaktiebolaget Linden	Lindens personalutveckl.program	15-10-1998	15-05-1999
Åland Hotel Group Ab	Åland Hotels Öppna ögonen	01-11-1998	31-12-2000
15 godkända projekt			
10 slutförda			
5 pågår			
inget nytt startat 1999			

FRÅGOR TILL PROJEKTÄGARE/LEDARE: MÅL 3 OCH 4

- 1 Hur uppkom idén till utbildningsprojektet?
- 2 Gjordes någon behovsanalys före?
- 3 Vilket var syftet? I vilken grad uppnåddes det?
- 4 Hur valdes deltagarna ut.? Motsvarade deltagarna programmets målgrupp?
- 5 Samarbetspartners?
- 6 Gjordes utvärdering efter projekttiden?
- 7 Utfallet i förhållande till program mål/projekt mål.
- 8 Tidigare erfarenhet/rutiner vad gäller personalutbildning inom företaget. (Mål 4)
- 9 Hur har ni informerat om projektet?
- 10 Hur fick ni information om möjligheten till EU-stöd?
- 11 Skulle projektet genomförts utan EU-finansiering?
- 12 Har budgeten hållit?
- 13 Hur har samarbetet med sekretariatet fungerat? Har någon från sekretariatet följt upp projektet?
- 14 Synpunkter på program målen. T ex målgrupp, projekt tider, könsfördelning etc.
- 15 Förbättringsförslag inför eventuella framtida projekt.

MED DJUPINTERVJUER SPECIALGRANSKADE PROJEKT: MÅL 3 OCH 4

Mål 3-programmet

Prioritet 1

Projektägare

Projekt

Föreningen för arbetslösa

Aktiv 1996

Aktiv 1997

Aktiv 1998

Mariehamns stad

Naturvårdsprojekt 1

Naturvårdsprojekt 2

Kökar hembygdsförening

Stockhusbygge

Prioritet 2

Projektägare

Projekt

Ålands Fredsinstitut

Ung i Europa I

Ung i Europa II (Avbrutet projekt).

Ålands Idrottsförbund

Idrott och ledarskap

Mål 4-programmet

Projektägare

Projekt

Mermerus

FLOW

Ålands Penningautomatförening

Det är allas insatser som räknas

Nya Åland

Aktiv försäljning