

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Axel 3

– utvärdering av åtgärder för att diversifiera landsbygdens ekonomi samt förbättra livskvaliteten på landsbygden

För mer information kontakta:
Helena Hansson 018- 67 17 14
E-post: helena.hansson@ekon.slu.se
Cecilia Waldenström 018- 67 18 12
E-post: cecilia.waldenstrom@sol.slu.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL- fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 – 67 10 00

FÖRORD

I denna axelrapport redovisas halvtidsutvärderingen av åtgärderna inom axel 3 – *Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden* i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 - 2013.

Uppdraget att koordinera halvtidsutvärderingen av axel 3 gavs till oss av professor Ewa Rabinowicz som är projektledare för hela halvtidsutvärderingen. Åtgärderna inom axel 3 täcker in en mängd aspekter som alla syftar till att göra landsbygden mer attraktiv, både när det gäller företagande och när det gäller att leva på landsbygden. Bredden i axeln gör att utvärderingsgruppen måste ha bred kompetens – både rent ekonomiska effekter måste kunna bedömas men också mer sociala effekter och inverkan på livskvaliteten för de som bor och verkar på landsbygden. Utvärderingsgruppen måste också ha bred kompetens när det gäller analytisk metod, då vissa frågor lämpar sig bäst att besvaras med statistiska ansatser, medan andra kräver fallstudieansatser. I arbetet med axel 3 har därför en grupp aktiva forskare deltagit, vilket gör att utvärderingen vilar på forskarkompetens och tidigare forskningsresultat.

Vi har stått inför en utmanande uppgift, med många utvärderingsfrågor att tolka och besvara, men det är vår uppfattning att vi har kommit fram till många intressanta och spännande resultat. Det anvisade materialet fick tyvärr många gånger betraktas som bristfälligt när det gäller möjligheten att använda det för att besvara utvärderingsfrågorna. Vi har därför kompletterat analyserna med data som samlats in via enkäter och fallstudier. Vi vill rikta ett stort och varmt tack till alla respondenter som tog sig tid att medverka genom att besvara enkäter eller låta sig intervjuas. Utan ert deltagande hade vi inte kunnat göra lika djupa analyser som vi nu har gjort.

Föreliggande axelrapport får anses som omfattande. Vi har dock prioriterat tydlighet och att noggrant redogöra för alla överväganden vi gjort för att komma fram till de slutsatser vi drar. Läsaren får då själv möjlighet att avgöra om han/hon håller med om våra slutsatser eller inte. I början av axelrapporten finns en sammanfattning med de viktigaste slutsatserna.

Följande personer har deltagit i halvtidsutvärderingen av axel 3:

Diversifieringsstödet, Mikroföretagsstödet och Turismstödet: Helena Hansson, SLU Grundläggande tjänster, Förnyelse och utveckling i byarna, Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarv: Cecilia Waldenström (SLU), Kjell Hansen (SLU) och Lars Larson (Umeå Universitet)

Åtgärder i form av utbildning och information: Helena Hansson (SLU), Viktoria Lagerkvist (extern), Sören Höjgård (SLU) och Cecilia Waldenström (SLU)

Kompetens och informationsinsatser: Cecilia Waldenström (SLU), Kjell Hansen (SLU) och Lars Larson (Umeå Universitet) (Presenteras i rapporten för axel 4).

Jozefine Nybom, studerande vid SLU har varit mycket behjälplig vid datainsamlingen till diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet. Anna Olsson har varit en mycket god hjälp vid insamling och sammanställning av data till åtgärderna Grundläggande tjänster, Förnyelse och utveckling i byarna samt Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarv. Sören Höjgård, Eva Kaspersson och Ewa Rabinowicz har läst och kommenterat tidigare rapportutkast med konstruktiva synpunkter, vilket även halvtidsutvärderingens referensgrupp gjort. Allt detta har hjälpt oss framåt i utvärderingsarbetet och bidragit kvaliteten på den färdiga rapporten.

Vi vill rikta ett stort och varmt tack till alla som bidragit till utvärderingen av axel 3.

Uppsala, 1 november 2010

Helena Hansson och Cecilia Waldenström

Forskarassistenter och koordinatörer för utvärderingen av axel 3

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1.1 Åtgärder och total budget	7
1.2 Utvärderingens resultat – samband mellan åtgärder och eftersträvade mål	8
<i>Åtgärder med inriktning på landsbygdens ekonomi</i>	8
<i>Åtgärder med inriktning på livskvaliteten på landsbygden</i>	10
1.3 Balans mellan åtgärderna	12
1.4 Syntes och slutsatser	13
1.5 Rekommendationer	13
EXECUTIVE SUMMARY	15
1.1 Measures and total budget	15
1.2 Results of the evaluation – correlation between measures and desired objectives	17
<i>Measures that focus on the rural economy</i>	17
<i>Measures that focus on quality of life in rural areas</i>	19
1.3 Balance between the measures	22
1.4 Synthesis and conclusions	22
1.5 Recommendations	23
2 ÅTGÄRD 311- DIVERSIFIERING TILL ANNAN VERKSAMHET ÄN JORDBRUK	25
2.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	25
<i>Bakgrund</i>	25
<i>Stödets villkor</i>	26
<i>Logisk interventionsgrund</i>	28
<i>Omfattnings- och resultatindikatorer</i>	31
2.2 Utvärderingsfrågorna	31
2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	32
2.4 Underlag och metod	33
<i>Enkät till företagare</i>	34
<i>Enkät till projekt</i>	35
<i>Utvärderingsmetod</i>	35
<i>De undersökta företagen</i>	36
<i>Beskrivning av de undersökta projektgrupperna</i>	38
<i>Upplevelse av diversifieringsstödet betydelse</i>	40
<i>Upplevelse av kontakten med myndigheten</i>	45
<i>Livskvalitetsaspekter</i>	45
<i>Regressionsresultat</i>	48
<i>Kontrollgruppens skäl till att inte söka diversifieringsstöd</i>	51
2.5 Resultat - svar på utvärderingsfrågorna	52
<i>Fråga 1</i>	52
<i>Fråga 2</i>	52
<i>Fråga 3</i>	53
<i>Fråga 4</i>	53

2.6	Slutsatser angående stödets effekter	53
2.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	54
2.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	54

REFERENSER 56

3 ÅTGÄRD 312 – AFFÄRSUTVECKLING I MIKROFÖRETAG 57

3.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	57
	<i>Bakgrund</i>	57
	<i>Villkor för mikroföretagsstödet</i>	58
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	60
	<i>Omfattnings- och resultatindikatorer</i>	63
3.2	Utvärderingsfrågorna	63
3.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	64
3.4	Underlag och metod	64
	<i>Enkät till företagare</i>	66
	<i>Enkät till projekt</i>	67
	<i>Utvärderingsmetod</i>	67
	<i>Beskrivning av de undersökta företagen</i>	67
	<i>Företagaren</i>	67
	<i>Företaget som sådant</i>	68
	<i>Beskrivning av de undersökta projektgrupperna</i>	69
	<i>Stödets betydelse</i>	71
	<i>Upplevelse av kontakten med myndigheten</i>	75
	<i>Livskvalitetsaspekter</i>	75
	<i>Regressionsresultat</i>	78
	<i>Kontrollgruppens skäl till att inte söka mikroföretagsstöd</i>	82
3.5	Resultat – svar på utvärderingsfrågorna	83
	<i>Fråga 1</i>	83
	<i>Fråga 2</i>	84
	<i>Fråga 3</i>	84
	<i>Fråga 4</i>	85
3.6	Slutsatser angående stödets effekter	86
3.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	86
	<i>Inom pågående programperiod</i>	86
	<i>På längre sikt</i>	86
3.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	86

REFERENSER 88

4 ÅTGÄRD 313 – FRÄMJANDE AV TURISMNÄRINGEN 91

4.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	91
	<i>Bakgrund</i>	91
	<i>Villkor för turismstödet</i>	92
	<i>Beviljade turismstöd 2007 – 2009</i>	93
	<i>Logisk interventionsgrund</i>	93
	<i>Omfattnings- och resultatindikatorer</i>	96

4.2	Utvärderingsfrågorna	97
4.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	98
4.4	Underlag och metod	98
	<i>Enkät till företagare</i>	100
	<i>Enkät till projekt</i>	101
	<i>Utvärderingsmetod</i>	101
	<i>Beskrivning av de undersökta företagen</i>	101
	<i>Beskrivning av de undersökta projektgrupperna</i>	104
	<i>Stödets betydelse</i>	106
	<i>Upplevelse av kontakten med myndigheten</i>	110
	<i>Livskvalitetsaspekter</i>	110
	<i>Regressionsresultat</i>	112
	<i>Kontrollgruppens skäl till att inte söka turismstöd</i>	117
4.5	Resultat – svar på utvärderingsfrågorna	118
	<i>Fråga 1</i>	118
	<i>Fråga 2</i>	119
	<i>Fråga 3</i>	119
	<i>Fråga 4</i>	120
4.6	Slutsatser angående stödets effekter	120
4.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	120
4.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	121
	REFERENSER	122
5	ÅTGÄRD 321 – GRUNDLÄGGANDE TJÄNSTER FÖR EKONOMIN OCH BEFOLKNINGEN PÅ LANDSBYGDEN	123
5.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	123
5.2	Utvärderingsfrågorna	128
	<i>Relationer mellan utvärderingsfrågorna</i>	129
	<i>En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang</i>	130
	<i>Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet</i>	130
5.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	131
5.4	Underlag och metod	132
	<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	133
5.5	Resultat	137
	<i>Administrationn av projekten i åtgärd 321, 322 och 323</i>	137
	<i>Synen på handläggningen av åtgärden i enkäter till projektägare i 321</i>	142
	<i>Den sociala tilliten som dilemma i programmet</i>	144
	<i>Organisationerna och projektägarna</i>	145
	<i>Projektens huvudsakliga syften</i>	148
	<i>Områden som projekten verkar inom</i>	150
	<i>Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?</i>	157
	<i>Fråga 2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?</i>	159
	<i>Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?</i>	159

5.6	Slutsatser angående stödets effekter	160
5.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	163
	<i>Inom pågående programperiod</i>	163
	<i>På längre sikt</i>	165
5.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	167

REFERENSER **169**

6	ÅTGÄRD 322 – FÖRNYELSE OCH UTVECKLING I BYARNA	173
6.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	173
	<i>Interventionslogiken</i>	174
	<i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	177
6.2	Utvärderingsfrågorna	182
	<i>Relationer mellan utvärderingsfrågorna</i>	183
	<i>En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang</i>	184
	<i>Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet</i>	184
6.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	185
6.4	Underlag och metod	186
	<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	188
6.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	190
	<i>Administrationn av projekten i åtgärd 321, 322 och 323</i>	190
	<i>Synen på handläggningen av åtgärden i enkäter till projektägare i 322</i>	195
	<i>Organisationerna och projektägarna</i>	197
	<i>Projektens huvudsakliga syften</i>	199
	<i>Områden som projekten verkar inom</i>	202
	<i>Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?</i>	205
	<i>Fråga 2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?</i>	207
	<i>Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?</i>	208
6.6	Slutsatser angående stödets effekter	210
6.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	214
	<i>Inom pågående programperiod</i>	214
	<i>På längre sikt</i>	214
6.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	216

REFERENSER **219**

7	ÅTGÄRD 323 – BEVARANDE OCH UPPGRADERING AV NATUR- OCH KULTURARVET PÅ LANDSBYGDEN	223
7.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	223
	<i>Interventionslogiken</i>	224
	<i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	227
7.2	Utvärderingsfrågorna	233
	<i>Relationer mellan utvärderingsfrågorna</i>	233
	<i>Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet</i>	234

	<i>En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang</i>	234
7.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	235
7.4	Underlag och metod	236
	<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	238
7.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	240
	<i>Administrationn av projekten i åtgärd 321, 322 och 323</i>	241
	<i>Projektägares syn på handläggningen av åtgärd 323</i>	245
	<i>Organisationerna och projektägarna</i>	248
	<i>Projektens huvudsakliga syften</i>	251
	<i>Områden som projekten verkar inom</i>	253
	<i>Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?</i>	256
	<i>Fråga 2. Hur har åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet?</i>	259
	<i>Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?</i>	260
7.6	Slutsatser angående stödets effekter	262
7.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	265
	<i>Inom pågående programperiod</i>	265
	<i>På längre sikt</i>	266
7.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	268
	REFERENSER	270
8	ÅTGÄRD 331 – ÅTGÄRDER I FORM AV UTBILDNING OCH INFORMATION	273
8.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	273
	<i>Bakgrund</i>	273
	<i>Villkor för stöd</i>	273
	<i>Budget och utfall</i>	275
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	276
8.2	Utvärderingsfrågorna	278
8.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	280
8.4	Underlag och metod	280
8.5	Resultat – sammanställning av enkätsvaren	281
	<i>Bakgrundsinformation om respondenterna</i>	281
	<i>Kompetensutvecklingens effekter</i>	284
8.6	Svar på utvärderingsfrågorna	302
	<i>Fråga 1</i>	302
	<i>Fråga 2</i>	303
	<i>Fråga 3</i>	304
8.7	Slutsatser angående stödets effekter	304
8.8	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	304
8.9	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	305

REFERENSER	306
9 ÅTGÄRD 341 – KOMPETENS- OCH INFORMATIONSSINSATSER FÖR FÖRBEREDELSE OCH GENOMFÖRANDE AV LOKALA UTVECKLINGSSTRATEGIER	307

1

Sammanfattning

1.1 Åtgärder och total budget

Axel 3 består av följande åtgärder:

- Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk (åtgärds-kod 311)
- Affärsutveckling i mikroföretag (åtgärds-kod 312)
- Främjande av turistnäringen (åtgärds-kod 313)
- Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden (åtgärds-kod 321)
- Förnyelse och utveckling i byarna (åtgärds-kod 322)
- Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden (åtgärds-kod 323)
- Åtgärder i form av utbildning och information (åtgärds-kod 331)
- Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier (åtgärds-kod 341)

Åtgärderna inom axel 3 syftar till att verka för diversifiering av näringslivet på landsbygden, främja möjligheterna till sysselsättning och högre livskvalitet samt till att främja ett hållbart resursutnyttjande på landsbygden. En uttalad avsikt med axeln är att den ska verka *förutsättnings-skapande* för en breddning av landsbygdens näringsliv. De individuella åtgärderna har olika inriktning och huvudsakligen två grupper kan särskiljas: de tre första åtgärderna i listan ovan (311 – 313) syftar till att diversifiera ekonomin på landsbygden medan de fem övriga (321 – 341) syftar till att förbättra livskvaliteten på landsbygden. Axeln 3 står för ca 12 procent av programmets totala budget. Axeln har tydliga kopplingar till axel 4, i och med att en del av åtgärderna genomförs med den s.k. Leader-metoden.

Tabell 1.1 visar den budgetmässiga fördelningen mellan åtgärderna i axel 3. De budgetmässigt sett största åtgärderna återfinns inom den åtgärdsgrupp som syftar till att främja landsbygdens ekonomi (åtgärd 311 – 313). Totalt står dessa åtgärder för 64,5% av axels totala budget.

Tabell 1.1: Budget och fördelning inom axel 3.

	Total budget (Mkr)	Procentuell del av budgeten
Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk (åtgärdskod 311)	490	16,7%
Affärsutveckling i mikroföretag (åtgärdskod 312)	700	23,9%
Främjande av turistnäringen (åtgärdskod 313)	700	23,9%
Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden (åtgärdskod 321)	189	6,4%
Förnyelse och utveckling i byarna (åtgärdskod 322)	245	8,4%
Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden (åtgärdskod 323)	119	4,1%
Åtgärder i form av utbildning och information (åtgärdskod 331)	475,792	16,2%
Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier (åtgärdskod 341)	15	0,5%
Summa, axel 3	2933,792	

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning 2008, egen bearbetning

1.2 Utvärderingens resultat – samband mellan åtgärder och eftersträvarde mål

Åtgärder med inriktning på landsbygdens ekonomi

Åtgärderna med inriktning på landsbygdens ekonomi syftade till att främja olika typer av entreprenörskap, sysselsättning och livskvalitet på landsbygden. Stöden har huvudsakligen analyserats med hjälp av data från enkätundersökningar där företag och projekt som fått stöd fått svara på frågor om sig själva och deras uppfattning om stöden. Även en grupp företag som inte fått stöd ombads besvara enkäter för att vi skulle få en jämförelsegrupp att jämföra de stödmottagande företagen mot. För projektstöden fanns ingen motsvarande möjlighet att skapa jämförelsegrupper eftersom det saknas sammanställningar av projekt andra än dem som sökt stöd. Av de analyser som gjorts av verksamhet med diversifieringsstöd, mikroföretagsstöd och turismstöd dras slutsatsen att i

synnerhet verksamhet med mikroföretagsstöd och turismstöd bidragit till åtgärdernas eftersträvade mål.

Diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet är dock problematiska ur konceptuell synvinkel, även om analyserna visar att de verksamheter som fått stöd enligt dessa åtgärder har bidragit till de eftersträvade målen. Enligt Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 lämnas stöden till verksamheter som kan främja hållbar utveckling, eller verksamheter vars produkter efterfrågas på marknaden och har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga och lönsamma. För den senare typen av verksamhet är det svårt att se varför den inte skulle kunna erhålla tillräcklig finansiering på den privata kapitalmarknaden och vad som då egentligen motiverar ett offentligt stöd. Detta fastän den stödda verksamheten många gånger har utvecklats på ett gynnsamt sätt och i enlighet med åtgärdernas mål. Den typ av verksamhet som beskrivs borde inte uppleva problem att finna privat finansiering. Endast om verksamheten syftar till att producera kollektiva nyttigheter eller varor med stora positiva externa effekter, för vilka det inte finns en fungerande marknad eftersom det är svårt att hindra dem som inte betalar för varan från att konsumera den, kan stöd till investeringar vara befogade. Det kan i och för sig finnas andra faktorer som försvårar företagande på landsbygden i allmänhet (t.ex. höga transaktionskostnader p.g.a. långa avstånd till marknaden). Detta problem löses emellertid inte genom stöd till investeringar i landsbygdsföretagens *produktion*. Snarare handlar det om stöd till infrastruktur av olika slag (exempelvis tillgång till bredband, bättre transportnät o.s.v.).

Ett annat problem med diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet är att interventionslogiken (i EU kommissionens översättning) utgår från att det är *lantbruksföretag* som ska diversifiera sin verksamhet för att landsbygdens ekonomi ska kunna utvecklas. Detta gäller även åtgärderna 312 och 313 som borde vara mer inriktade på att även utveckla annan typ av verksamhet. För det första utgör lantbruksföretagen en ytterst begränsad del av samhällsekonomin. För det andra skulle mål som ökad sysselsättning och livskvalitet på landsbygden lika gärna kunna uppnås med mer specialiserade lantbruksföretag. Det är således

snarare tillväxten i landsbygdens *samtliga* företag som kan bidra till att målen uppfylls.

Man kan också ifrågasätta logiken i att lantbruksföretag ska diversifiera sin verksamhet bort från det traditionella jordbruket, samtidigt som man vill få en ökad turismtillströmning på landsbygden. Om det är så att lantbrukens diversifieringsverksamhet tränger undan jordbruksverksamhet innebär detta att vi kommer se allt mindre jordbruksverksamhet som en följd av diversifieringen. Detta kan få negativa följder för t.ex. turismverksamhet på landsbygden som många gånger bygger på den skönhet i landskapet som lantbruken producerar.

Slutligen ska framhållas att det är utvärderarens uppfattning att diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet är mycket lika varandra och skulle kunna slås samman till en enda åtgärd. Centralt för samtliga är att de handlar om att förbättra landsbygdens ekonomi och detta mål torde kunna nås genom att istället ha en gemensam åtgärd som är inriktad på landsbygdsekonomins hållbara utveckling.

Åtgärder med inriktning på livskvaliteten på landsbygden

Åtgärderna med inriktning på livskvaliteten på landsbygden kan delas in i två undergrupper: dels åtgärder inriktade på tjänster, kulturarv samt förnyelse och utveckling i byarna, dels åtgärder inriktade på kompetensutvecklings- och informationsinsatser. Det är naturligtvis svårt att definiera "livskvalitet" och detta görs inte heller explicit i Landsbygdsprogrammet. Icke desto mindre definieras begreppet implicit genom valet av stödberättigade aktiviteter och villkoren för stöden. Eftersom livskvalitet kan innehålla olika komponenter för olika individer kan detta påverka såväl utnyttjandet som resultaten av åtgärderna negativt.

Den första undergruppen av åtgärder har analyserats med hjälp av både intervjuer och enkätundersökningar. Analyserna visar att åtgärderna nyttjats i mycket liten utsträckning. Detta i sig gör att deras betydelse för att bidra till måluppfyllnaden måste anses som mycket begränsad. Tre länsstyrelser står dessutom för 40 procent av de beviljade insatserna vilket innebär att åtgärden är ojämnt fördelad över landet. Detta minskar

ytterligare möjligheten att bidra till målen ökad livskvalitet och attraktivitet samt att motverka ekonomisk och social nedgång.

Å ena sidan pekar analyserna på att orsakerna till det låga utnyttjandet är att länsstyrelserna inte prioriterat dessa åtgärder, att handläggningsrutiner inledningsvis varit underdimensionerade och inte funnits på plats vid perioden början, samt att åtgärderna delvis berör områden som inte ligger inom länsstyrelsernas traditionella ansvarsområden. Å andra sidan tyder analyserna på att det låga utnyttjandet kan botten i att projektstöden uppfattas som alltför administrativt tungrodda och detaljreglerade av de målgrupper stöden vänder sig till. En möjlig lösning kan således vara att minska graden av detaljerad regelstyrning i det administrativa systemet och istället utgå från en bedömning av ändamålsenligheten när det gäller kapacitetshöjande och utvecklingsinriktad projektverksamhet.

Åtgärden *Grundläggande tjänster* syftade till att stödja lösningar på lokal nivå på landsbygders serviceproblem samt att stödja lokalt kultur- och fritidsliv. Medlen förefaller dock inte i någon högre grad nå ut till de aktörer som är relevanta för att utveckla sådana lösningar. Generellt sett måste insatserna därför anses endast ha givit ett obetydligt bidrag till åtgärdens mål även om enstaka projekt lokalt kan ha haft betydelsefulla effekter. Bara några få aspekter som kan anses ha med livskvalitet att göra berördes av de genomförda projekten och utvärderaren fann att projekten knappast alls bidragit till landsbygdens attraktivitet eller till att motverka ekonomisk och social nedgång på landsbygden.

Liknande slutsatser drogs för åtgärden *Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet*. Analyserna visade att insatserna som genomförts inom ramen för denna åtgärd generellt sett hade en liten betydelse för de mål åtgärden syftade till att uppfylla: områdenas attraktivitet, hållbar förvaltning och utveckling av områden med höga naturvärden och livskvalitet på landsbygden. Frågor om kulturarv var relativt sett bättre tillgodosedda än de om naturarv. Lokala projekt inriktade på bevarande och uppgradering av konkreta värdefulla naturområden är mycket få och frågor om lokal förvaltning i naturvårdande syfte saknas i stort sett.

När det gäller analyserna av projekt som genomförts inom ramen för åtgärden *Förnyelse och utveckling i byarna* ser bilden lite ljusare ut. Visserligen har endast ett fåtal projekt genomförts, och även här blir bidraget till livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling begränsat. Åtgärdens syfte är emellertid att bidra till byautveckling och för de insatser som beviljats drog utvärderaren slutsatsen att dessa kan ha haft en viss inverkan på framtidstro, deltagande och social samverkan på landsbygden. Åtgärden bedöms ha potential att i framtiden få betydelse för livskvaliteten på landsbygden, men detta kräver att verksamheterna som genomförs inom åtgärden byggs ut och blir mer omfattande.

Den andra undergruppen av åtgärder, de med inriktning på kompetens- och informationsinsatser består av två åtgärder, dels åtgärd 331, *Åtgärder i form av utbildning och information*, dels åtgärd 341 *Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier*. Den förra åtgärden består av kompetensutvecklingsinsatser för genomförandet av andra åtgärder inom axel 3, medan den senare består av insatser för att underlätta genomförandet av Leader och behandlas därför i samband med axel 4.

Stödet *åtgärder i form av utbildning och information* analyserades med hjälp av deskriptiv enkätdata som Statistiska Centralbyrån samlat in för Jordbruksverkets räkning. Analyserna visar att stödet kan anses att i viss mån bidra till mål såsom att förbättra den mänskliga potentialen på ett sådant sätt att diversifiering av jordbruksverksamhet till andra typer av verksamhet kan underlättas. Däremot får stödet anses ha haft begränsad effekt när det gäller dess förmåga att bidra till en förbättrad livskvalitet på landsbygden.

1.3 Balans mellan åtgärderna

De åtgärder som inriktas på livskvaliteten på landsbygden kan sägas vara förutsättningsskapande för ett flertal viktiga aspekter för landsbygden, såsom entreprenöriella satsningar och social utveckling. Åtgärderna innefattar projekt som är mycket likartade och det är oklart om uppdelningen är ändamålsenlig. Det är också oklart om det är ändamålsenligt att skilja dem från sådana som omfattas av Leader. Även om åtgärderna 321, 322 och 323 hittills endast har nyttjats i ringa grad och därför haft

begränsad betydelse, så torde de verksamheter som stödet riktar sig till att ha potential att bidra till landsbygdens utveckling. Vid en jämförelse mellan dessa åtgärder och den grupp som är inriktad mot landsbygdens ekonomi, förefaller de senare ha därför ha en oproportionerligt stor del av budgeten för axel 3.

1.4 Syntes och slutsatser

Utvärderaren drar slutsatsen att åtgärder inom axel 3 med inriktning på att stärka landsbygdens ekonomi (åtgärd 311 – 313) inte kan anses ha en rimlig grund för ett offentligt stöd i de fall företagens verksamhet efterfrågas på marknaden och har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftig. I dessa fall torde det inte finnas några problem att hitta kapital på den privata kapitalmarknaden. Däremot bör verksamheter som främjar hållbar utveckling, men som det inte finns en tillräcklig efterfrågan för på marknaden för att säkerställa en hållbar utveckling på landsbygden, även fortsättningsvis stödjas av åtgärderna inom axel 3.

Åtgärder inom axel 3 med inriktning på landsbygdens livskvalitet torde ha en god potential att vara förutsättningsskapande, även om den teoretiska grunden är svag. Lågt utnyttjande av dessa åtgärder försvårar dock analysen. Dessa måste framledes marknadsföras bättre, och lämnas till projekt med stor potential att bidra till åtgärdernas mål.

1.5 Rekommendationer

- Åtgärd 311, 312 och 313, som syftar till att förstärka landsbygdens ekonomi, bör slås samman till en enda åtgärd som riktar mot samtliga landsbygdens mikroföretag med syfte att stimulera tillväxt av sådan hållbar utveckling som inte skulle uppstå i tillräcklig omfattning genom enbart privata initiativ. På teoretiska grunder finns det egentligen heller ingen anledning att skilja dessa stöd från stöden till investeringar i jordbruksföretag och investeringar i förädling av jord- och skogsbruksprodukter i axel 1. Ett förslag är därför att inkorporera åtgärd 311, 312 och 313 i någon av dessa åtgärder.
- Verksamheter som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga och lönsamma har sannolikt möjlighet att erhålla

tillräcklig finansiering på den privata kapitalmarknaden och bör därför inte stödjas med offentliga medel.

- Åtgärd 321, 322 och 323 som kan ses som förutsättningsskapande för ekonomisk och social utveckling på landsbygden bör ges ett större budgetutrymme. Exempelvis kan en omfördelning göras från verksamheter inom åtgärderna 311, 312, 313 där det enligt texten ovan inte kan anses motiverat med offentligt stöd. Åtgärderna 321, 322 och 323 behöver dock utnyttjas betydligt bättre för att deras potential ska realiseras. Detta förutsätter en precisering av målen och en ökad målstyrning av projektverksamheten. Vidare behöver kännedomen om åtgärderna ökas. Vi rekommenderar därför starkt att de marknadsförs bättre.
- Genom att föra åtgärderna 321 och 322 till axel 4 skulle dessutom överlappningar med axel 4 undvikas. Åtgärd 322 överlappar redan i hög grad med Leader. För 321 skulle en överföring till axel 4 innebära att den lokala förankringen av projektverksamheten stärks och att kommunerna i högre grad kan engageras i förverkligandet av åtgärdens syften. Bägge åtgärderna skulle även garanteras en bättre spridning över landet. De delar av åtgärd 323 som avser bevarande och uppgradering av naturarvet på landsbygden borde, på liknande grunder, föras över till axel 2 eftersom det inte finns någon anledning att lägga stöd till investeringar i naturmiljö i olika axlar.

Executive summary

1.1 Measures and total budget

Axis 3 consists of the following measures:

- Diversification into non-agricultural activities (measure code 311)
- Support for business creation and development (measure code 312)
- Encouragement of tourism activities (measure code 313)
- Basic services for the economy and rural population (measure code 321)
- Village renewal and development (measure code 322)
- Conservation and upgrading of the rural heritage (measure code 323)
- A training and information measure for economic actors operating in the fields covered by axis 3 (measure code 331)
- A skills-acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy (measure code 341)

The measures within axis 3 are intended to promote diversification of business in rural areas, improve the opportunities for employment and better quality of life and encourage sustainable use of resources in rural areas. The expressed intention is for this axis to work on capacity building for expansion of business in rural areas. The individual measures have different specialisations, but two main groups can be distinguished: the three first measures in the list above (311 – 313) aim to diversify the rural economy, while the other five (321 – 341) aim to improve the quality of life in rural areas. Axis 3 represents approximately 12% of the programme's total budget. This axis has

clear links to axis 4 in that some of the measures are implemented using the LEADER approach.

Table 1.1 shows the budgetary breakdown between the measures in axis 3. The measures receiving the greatest proportion of the budget are located within the group of measures that aim to improve the rural economy (measures 311 – 313). In total, these measures make up 64.5% of the total budget for the axis.

Table 1.1: Budget and allocation within axis 3

	Total budget (mSEK)	Percentage of budget
Diversification into non-agricultural activities (measure code 311)	490	16.7%
Support for business creation and development (measure code 312)	700	23.9%
Encouragement of tourism activities (measure code 313)	700	23.9%
Basic services for the economy and rural population (measure code 321)	189	6.4%
Village renewal and development (measure code 322)	245	8.4%
Conservation and upgrading of the rural heritage (measure code 323)	119	4.1%
A training and information measure for economic actors operating in the fields covered by axis 3 (measure code 331)	475,792	16.2%
A skills-acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy (measure code 341)	15	0.5%
Total, axis 3	2933,792	100 %

Source: Swedish Board of Agriculture Annual Report 2008, reworked here

1.2 Results of the evaluation – correlation between measures and desired objectives

Measures that focus on the rural economy

The measures that focus on the rural economy aim to encourage various types of entrepreneurship, employment and quality of life in rural areas. This support was mainly analysed with the help of data from surveys in which businesses and projects that had received support were asked about themselves and their opinions on the support. A group of businesses that had not received support were also asked to participate in the survey, so that we had a comparison group against which to compare the businesses that had received support. For project support there was no corresponding possibility to create a comparison group, since there was no list of projects other than those that had applied for support. The analyses carried out on activities with diversification support, business creation support and tourism support reached the conclusion that the activities with business creation support and tourism support in particular contributed to the desired objectives of the measures.

However, the diversification support, business creation support and tourism support are problematic from a conceptual perspective, even though the analyses show that the activities that have received support according to these measures have contributed to achieving the desired objectives. According to the Rural Development Programme for Sweden 2007-2013, the support is given to activities that can encourage sustainable development, or activities with products that are in demand on the market and that have the potential to be competitive and profitable in the long term. For the latter type of activities it is difficult to see why they could not obtain sufficient financing on the private capital market and what it is that actually justifies public funding. This is despite the fact that the supported activities have often developed in a favourable way and in accordance with the objectives of the measures. The type of activity described should not encounter problems in finding private fi-

nancing. Support for investment can only be justified in cases where the activity aims to produce collective goods or goods with great positive external effects for which there is no functioning market, since it is difficult to prevent those who have not paid for the goods from consuming them. There can be other factors hampering business in rural areas in general (e.g. high transaction costs due to long distances to the market). However, this problem is not solved through supporting investment in *production* by rural businesses. Rather, it is a question of support for infrastructure of different types (for example access to broadband, better transport network, etc.).

Another problem with the diversification support, business creation support and tourism support is that the intervention logic (in the EU Commission's interpretation) assumes that it is *farm businesses* that must diversify their activities in order for the rural economy to be developed. This applies to measures 312 and 313 too, which should be directed more towards also developing other types of activities. First, farm businesses make up a very limited proportion of society's economy. Second, objectives such as increased employment opportunities and better quality of life in rural areas could be achieved just as well by more specialist farm businesses. Therefore it is in fact the growth in *all* businesses in rural areas that can contribute to achieving the objectives.

One can also question the logic of having farm businesses diversify their activities away from traditional farming, while at the same time wanting to have an increased flow of tourists to rural areas. If it is the case that farm diversification activities displace farming activities, this means that we will see a gradual decline in farming activities as a result of diversification. This can have negative consequences e.g. for tourism in rural areas, which is often based on the beauty of the landscape that is produced by farming.

Finally, it must be pointed out that in the opinion of the evaluator, diversification support, business creation support and tourism support are very similar to each other and could be combined into a single measure. A central feature of all these is that they deal with improving the rural economy and it should be possible to achieve this objective by instead having a combined measure that focuses on sustainable development of the rural economy.

Measures that focus on quality of life in rural areas

The measures that focus on quality of life in rural areas can be divided into two sub-groups, namely measures that deal with services, rural heritage and village renewal, and measures that deal with skills acquisition and animation. It is of course difficult to define 'quality of life' and this has not been done explicitly in the Rural Development Programme. Nevertheless the concept is defined implicitly through the choice of activities that qualify for support and the conditions of the support. Since quality of life can include different components for different people, this can have a negative effect on both the uptake and the outcome of the measures.

The first sub-group of measures was analysed with the help of interviews and surveys. The analyses showed that the measures are exploited to a very small extent. This in itself means that their importance in contributing to achievement of the objectives must be regarded as very limited. Furthermore, three county administration boards have received over 40% of the funding granted, which means that the measure is unevenly distributed throughout the country. This further decreases the potential for contributing to the objective of improving the quality of life and attractiveness and counteracting economic and social degeneration.

On the one hand, the analyses indicate that the reasons for the low uptake are that the county administration boards have not prioritised these measures; that administrative procedures were

initially under-dimensioned and were not in place at the start of the period; and that the measures partly concern areas that do not lie within the traditional area of responsibility of the county administration board. On the other hand, the analyses indicate that the low uptake can result in the project support being perceived as being too administratively cumbersome and overcontrolled by the target groups for which the support is intended. A possible solution can therefore be to decrease the degree of detailed control in the administrative system and instead work with an assessment of the effectiveness as regards capacity building and development-related project activities.

The measure *Basic services* is intended to support solutions at local level for service problems in rural areas and to support local culture and recreation. However, this funding does not appear to have reached the relevant actors for developing such solutions to any major degree. In general, the activities must therefore be regarded as only making an insignificant contribution to the objectives of the measure, although individual projects may have had considerable effects at the local level. Only a few aspects that can be judged to be related to quality of life were influenced by the projects carried out and the evaluator found that these projects had scarcely contributed at all to the attractiveness of rural areas or to counteracting economic and social decline in rural areas.

Similar conclusions were reached for the measure *Conservation and upgrading of the rural heritage*. The analyses showed that the funding granted within the framework for this measure generally had little significance for the objectives which the measure was intended to achieve: the attractiveness of rural areas, sustainable management and development of areas of outstanding natural beauty and quality of life in rural areas. Issues of cultural heritage were relatively better provided for than those of natural heritage. Local projects focusing on conservation and upgrading of concrete areas of natural beauty are very few and

cases of local management of nature conservation concerns are generally lacking.

As regards the analyses of projects carried out within the framework of the measure *Village renewal and development* the picture appears somewhat brighter. Admittedly only a few projects have been carried out, and here too the contribution to quality of life, attractiveness and economic and social development has been limited. However, the aim of the measure is to contribute to village renewal and as regards the funds granted, the evaluator came to the conclusion that these may have had a certain impact on optimism, participation and social interaction in rural areas. The measure is considered to have the potential to be important for the quality of life in rural areas in the future, but this would require the activities carried out within the measure to be extended and to be more comprehensive.

The second sub-group of measures, those dealing with skills acquisition and animation, consists of two measures, namely measure 331, *A training and information measure for economic actors working in the fields covered by axis 3* and measure 341 *A skills acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy*. The former consists of skills development provision for the implementation of other measures within axis 3, while the latter consists of measures to facilitate the implementation of LEADER and is therefore dealt with in conjunction with axis 4.

The *training and information measure for economic actors working in the fields covered by axis 3* was analysed with the help of descriptive survey data collected by Statistics Sweden on behalf of the Swedish Board of Agriculture. The analyses showed that the support can be considered to have contributed to some extent to objectives such as improving the human potential in such a way that diversification of farming activities to other types of activities can be facilitated. However the support must

be regarded as having a limited effect as regards its ability to contribute to improving the quality of life in rural areas.

1.3 Balance between the measures

The measures focusing on the quality of life in rural areas can be said to be capacity building for a number of vital aspects of rural areas, such as entrepreneurial efforts and social development. The measures include projects that are very similar and it is unclear whether the subdivision is effective. It is also unclear whether it is effective to distinguish them from the matters covered by LEADER. Although measures 321, 322 and 323 have had very limited uptake to date, and have therefore had very limited significance, the activities for which the support is intended should have the potential to contribute to rural development. In a comparison between these measures and the group of measures focusing on the rural economy, the latter therefore appear to occupy a disproportionately large part of the budget for axis 3.

1.4 Synthesis and conclusions

The evaluator has come to the conclusion that measures within axis 3 that focus on strengthening the rural economy (measures 311 – 313) cannot be regarded as having reasonable grounds for public funding in those cases where the activities of the business are in demand on the market and have the potential to be competitive in the long term. In these cases there should be no problems in finding capital on the private capital market. However, activities that encourage sustainable development, but for which there is not sufficient demand on the market to ensure sustainable rural development, should continue to be supported by the measures within axis 3.

Measures within axis 3 that focus on the quality of life in rural areas should have good potential to be capacity building, although the theoretical grounds are weak. However, the low uptake of these measures hampered the analysis. These must be better marketed in future, and the funding should be granted to

projects with high potential to contribute to the objectives of the measures.

1.5 Recommendations

- Measures 311, 312 and 313, which are intended to strengthen the rural economy, should be combined into a single measure that is directed at all businesses in rural areas with the aim of stimulating growth of sustainable development that would not take place to a satisfactory extent through only private initiative. Furthermore, on theoretical grounds there is actually no reason to separate these measures from the support for investments in farm businesses and investments in processing of agricultural and forestry products in axis 1. The proposal is therefore to incorporate measures 311, 312 and 313 into one of these measures.
- Activities that have the potential to become competitive and profitable in the long term would probably be able to obtain sufficient funding on the private capital market and should therefore not be supported by public funding.
- Measures 321, 322 and 323, which can be regarded as capacity building for economic and social development in rural areas, should be given a greater share of the budget. For example, a redistribution can be made from activities within measures 311, 312, 313, for which public funding cannot be justified as discussed in the paragraph above. However, measures 321, 322 and 323 need to be utilised considerably better if their potential is to be realised. This will require precise definition of the objectives and greater management by objectives of project activities. In addition, knowledge about the measures needs to be increased. Therefore we strongly recommend that they be better marketed.

- By transferring measures 321 and 322 to axis 4, overlaps with axis 4 could be avoided. Measure 322 already overlaps to a great extent with LEADER. Transferring measure 321 to axis 4 would increase the local embedding of project activities and allow municipalities to be engaged in realisation of the objectives of the measures to a higher degree. Both measures would also ensure better distribution throughout the country. On similar grounds, the parts of measure 323 that deal with the conservation and upgrading of the rural heritage should be transferred to axis 2, since there is no reason to provide support for investment in natural environments in different axes.

2

Åtgärd 311- Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk

2.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till diversifiering till annan verksamhet än jordbruk betalas ut enligt artikel 52 (a) i rådets förordning (EG) nr. 1698/2005 samt enligt artikel 35 och punkt 5.3.3.1.1 i Bilaga 2 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund¹

Reformerna av jordbrukspolitiken (CAP) medför att stöden frikopplas från produktionen och att vi får en tydligare marknadsanpassning av jordbruket och därmed en ökad utsättning för konkurrens. Detta leder i sin tur till att strukturrationaliseringen inom lantbruket kommer att fortsätta och förstärkas.

Strukturuomvandlingen leder till större men färre lantbruk, vilket i sin tur antas påverka möjligheten för en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling på landsbygden. Med ett mindre antal aktiva lantbruksföretag påverkas landsbygdens sysselsättning, ekonomiska aktiviteter och utnyttjande av landsbygdens resurser. Detta i sin tur påverkar möjligheterna att bo och verka på landsbygden, och därmed antas landsbygdens attraktionskraft påverkas negativt.

Något som man menar kan motverka denna negativa trend är att nya produkter och tjänster utvecklas. Genom att lantbruksföretagen diversifierar sin verksamhet kan en avveckling av lantbruksföretag motverkas och inkomsterna i dessa företag öka. Att lantbruksföretag diversifierar sig bort från traditionell primärproduktion kan också medföra att kompetens och tillgångar i form av byggnader, maskiner, naturresurser och finansiellt kapital kan tas tillvara och skapa inkomster på nya sätt. När lantbruksföretagen diversifierar sig kan också möjligheterna till syssel-

¹ Bakgrundsbeskrivningen och villkorsbeskrivningen av åtgärd 311 är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (Jordbruksdepartementet 2007).

sättning på landsbygden förbättras så att behovet av pendling till arbete på annan ort minskar, liksom lantbruksfamiljernas beroende av inkomster från förvärvsarbete. Vidare kan utvecklandet av nya produkter och tjänster leda till att utbudet av service på landsbygden ökar, vilket gör att attraktionskraften ökar för både företag, människor som vill bo på landet och för turister.

Stöd till diversifiering till annan verksamhet än jordbruk (fortsättningsvis diversifieringsstödet) lämnas till en eller flera medlemmar i ett jordbrukarhushåll som bedriver jordbruksverksamhet enligt definitionen i artikel 35 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003. Vidare lämnas diversifieringsstöd till regionala eller lokala och i begränsad omfattning till nationella aktörer, t.ex. grupper av lantbruksföretag, rennäringföretag, samebyar, organisationer eller sammanslutningar av aktörer. Stödet kan lämnas både under uppstartandet av den nya verksamheten samt under senare skeden av verksamhetens utveckling. Ett uttalat mål är att diversifieringsstödet ska vara flexibelt och kunna anpassas till aktuell situation. Diversifieringsstödet motiveras med att det för de enskilda lantbruksföretagen, inklusive rennäringföretagen, kan vara svårt att ensamt med enbart sina egna kompetenser och finansiella resurser diversifiera verksamheten mot annan verksamhet än primärproduktionen.

Diversifieringsstödet *övergripande* mål är att nettoförädlingsvärdet ska öka med 250 Mkr per år, att antalet årsverken ska öka med 560 och att antalet företag med nya produkter eller tjänster ska öka med 6 procent per år. Stödets *specifika mål* är att bruttoförelärdingsvärdet ska öka med 5 procent per år och att antalet arbetstillfällen till följd av stödet ska öka med 600, brutto. Det *operativa* målet är att 700 personer per år ska ha fått stöd samt att den totala investeringsvolymen ska vara 420 Mkr per år.

Stödets villkor

Diversifieringsstödet lämnas som ett företagsstöd eller ett projektstöd. Stöd till enskilda företag eller medlemmar i jordbrukarhushåll kan lämnas för investeringar och inköp av externa tjänster som är relevanta för att utveckla ny verksamhet. När det gäller stöd för investeringar kan detta bestå av stöd för kostnader för inventarier och byggnader (både för

nyanskaffning, förbättrande och anpassning). Stöd för inköp av externa tjänster kan lämnas för t.ex. förstudier, produktutveckling, marknadsundersökningar och utvecklande av nätverk.

Projektstöd lämnas till projekt som har ett tydligt syfte att förbättra förutsättningarna för lantbruksföretag och/eller rennäringföretag lokalt, regionalt eller nationellt för att kunna utveckla affärsverksamheten på ett sätt som bidrar till ett hållbart resursutnyttjande samt innebär ekonomisk aktivitet i konkurrenskraftiga och växande näringsgrenar. Vidare ska projektet ha som mål att medverka till att resultaten sprids till många av landsbygdens aktörer.

Diversifieringsstödet kan lämnas enbart till start och utveckling av verksamheter som inte avser primärproduktion eller förädling av jordbruks- eller skogsprodukter. Om vidareförädling av jordbruks- eller skogsprodukter sker på ett sådant sätt att det resulterar i en vara som inte klassas som jordbruksprodukt enligt annex I och inte heller innebär någon form av industriell bearbetning av trä- eller skogsbruksprodukter, kan denna aktivitet vara berättigad till diversifieringsstöd. Detta gäller dock under förutsättning att vidareförädlingen utgör en integrerad del i en bredare diversifieringsaktivitet.

Stöd till företag lämnas enbart för att främja hållbar utveckling eller för produktion av varor och tjänster som har en efterfrågan på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga och lönsamma.

För att erhålla diversifieringsstöd måste för företag en affärsplan upprättas där företagets nuvarande situation beskrivs och analyseras. Vidare ska i affärsplanen företagets affärsidé, mål, strategi för den planerade utvecklingen, marknadsanalys, finansieringsförutsättningar och påverkan på ett hållbart resursutnyttjande beskrivas och analyseras. För projektstöd måste på motsvarande sätt en projektplan finnas. Denna ska innehålla en projektidé, konkreta mål och en strategi för hur projektet ska bidra till att påtagligt förbättra för företagen att utveckla konkurrenskraftig verksamhet. Det ska vidare i affärsplanen framgå hur man i plane-

ring och genomförande av projektet tar till vara erfarenheter från tidigare liknande projekt. Slutligen ska projektplanen innehålla en finansieringsplan och en tidsplan för projektets genomförande.

Stödberättigade företag kan få diversifieringsstöd motsvarande högst 30 procent av de stödberättigade utgifterna (för t.ex. investeringar eller inköp av externa tjänster). Stöd motsvarande ytterligare högst 20 procentenheter kan efter särskild prövning lämnas till företag inom glest befolkade mindre gynnade områden i norra Sverige. Projektstöd kan beviljas för mellan 20 – 100 procent av stödberättigade kostnader. Budgeten för hela programperioden ligger på 490 Mkr.

Tabell 2.1 visar beskrivande statistik över beviljade diversifieringsstöd 2007 – 2009. Som framgår av tabellen föreligger ett underutnyttjande av diversifieringsstödet jämfört med mål vad gäller budgetutnyttjandet.

Tabell 2.1: Beskrivande statistik över beviljade diversifieringsstöd 2007 – 2009

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	13 526	82 820	89 281
Beviljade stöd i procent av hela budgeten	2,8%	16,9%	18,2%
Andel kvinnor som beviljats företagsstöd	36 %	26 %	29 %
Andel män som beviljats företagsstöd	57 %	57 %	56 %
Andel företag som beviljats företagsstöd	7 %	17 %	15 %
Genomsnittlig stödstorlek, företagsstöd, SEK (standardavvikelse)	219756 (213485)	293261 (275232)	276381 (291505)
Beviljat företagsstöd i förhållande till stödberättigad kostnad	29 %	30 %	30 %
Genomsnittlig stödstorlek, projektstöd, SEK(standardavvikelse)	403 718 (385 360)	556 561 (896 214)	514 582 (717 023)
Beviljat projektstöd i förhållande till stödberättigad kostnad	63 %	60 %	66 %

Källa: Jordbruksverket (2010a) och LB

Logisk interventionsgrund

Stödets interventionslogik beskrivs schematiskt i Figur 2.1. Den bygger egentligen på tre centrala antaganden. För det första kräver den att lant-

bruk av sig själva inte utvecklar ny verksamhet på gården i tillräcklig utsträckning. I likhet med utveckling av ny verksamhet inom andra branscher kan aspekter såsom lång etableringstid, kapitalbrist etc. göra lantbrukarna ovilliga att utveckla ny verksamhet. Offentliga stöd kan då motiveras genom att de hjälper lantbrukarna över "tröskeln" att starta ny verksamhet, såvida det är ett marknadsmisslyckande som orsakar ovilligheten att investera (t.ex. att verksamheten producerar varor med stora positiva externa effekter som det är svårt att hindra dem som inte betalar för varan från att dra nytta av).

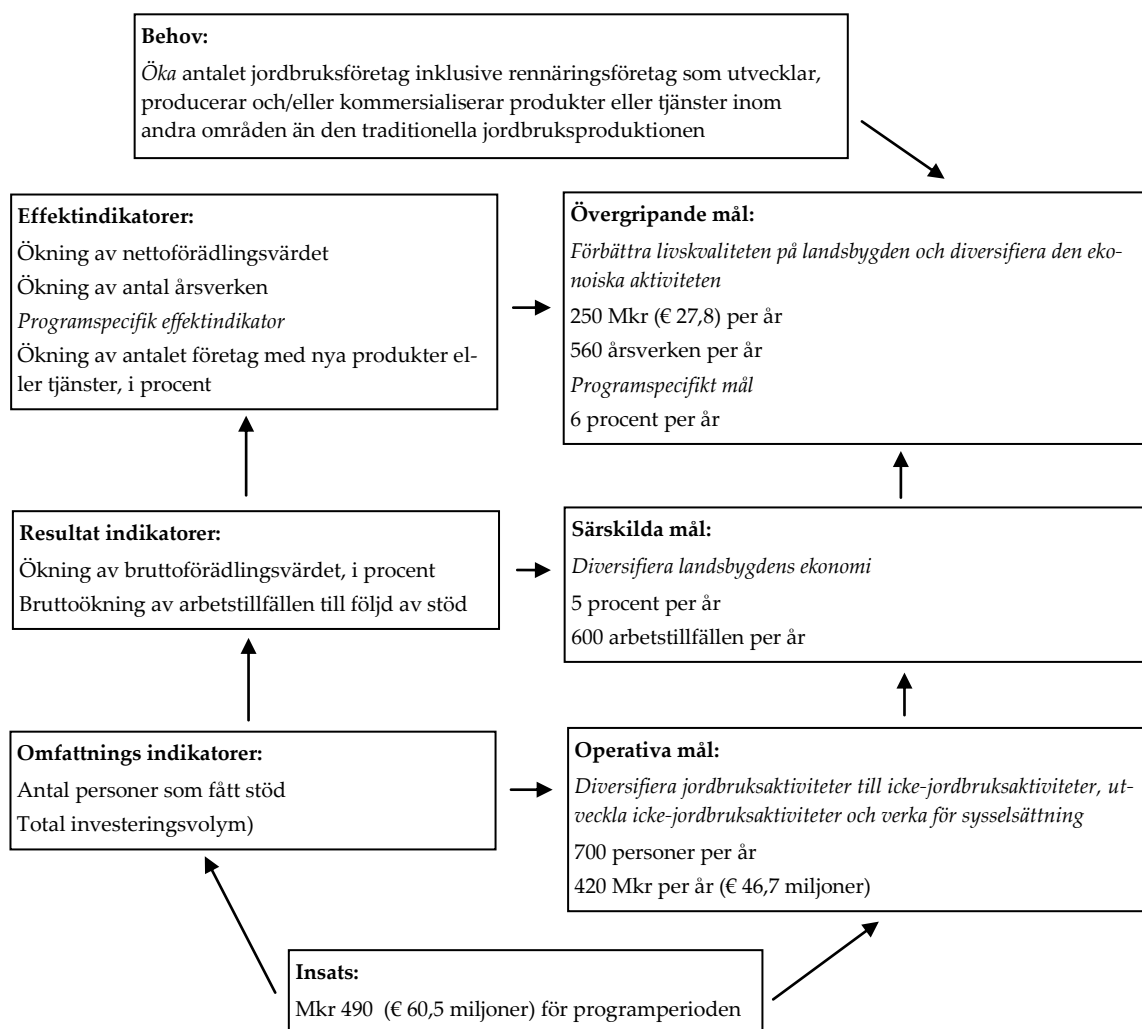
Om stöd ges i sådana fall där det inte finns ett marknadsmisslyckande finns en risk att företagen investerar i verksamheter som inte bär sina kostnader. Vidare finns risk att stödet tränger undan privata investeringar som kunde ha gjorts (dödviktsförluster), eller att man lockar över investerare som annars skulle ha gjort investeringar i andra branscher (undanträngningseffekter).

Med tanke på att den pågående strukturrationaliseringen gör att antalet lantbruksföretag minskar i snabb takt är det också tveksamt att rikta diversifieringsstödet till just lantbruksföretag. Dessa utgör en allt mindre bas för diversifieringen och utvecklingen av landsbygdsekonomin.

För det andra bygger interventionslogiken på att ökad diversifiering av lantbruksföretag ger ökad sysselsättning och därigenom ökad livskvalitet på landsbygden. Detta antagande förutsätter att lantbrukarna verkligen diversifierar med målsättningen att företaget ska växa, samt att diversifieringen inte innebär att andra verksamheter på gården trängs undan. Om de svenska lantbrukarnas mål med diversifiering vet man ännu inte så mycket, men tryggad sysselsättning för familjemedlemmar och finansiering av gården utgör rimliga antaganden. Det är viktigt att påpeka att sådana mål inte nödvändigtvis innefattar en tillväxtvilja eller ens en vilja att anställa någon utanför familjen. I så fall kan inte diversifiering av lantbruksföretag leda till ökade inkomster och sysselsättning för andra än jordbrukarfamiljens medlemmar.

För det tredje bygger interventionslogiken på att diversifiering av lantbruksföretag är nödvändigt för att öka livskvaliteten på landsbygden, genom att öka sysselsättningen. Detta antagande är tveksamt, då ökad sysselsättning och därigenom ökad livskvalitet lika gärna kan uppstå genom att lantbruken växer via specialisering.

Figur 2.1. Interventionslogik för diversifieringsstödet. Källa: Jordbruksdepartementet (2007) och EU-kommissionen



Omfattnings- och resultatindikatorer

Tabell 2.2 visar diversifieringsstödet omfattnings- och resultatindikatorer. Av tabellen framgår att stödet haft lågt utnyttjande under perioden 2007 – 2009. Detta gäller både för antal personer som fått stöd och den totala investeringsvolymen. Vidare framgår av tabellen att diversifieringsstödet haft låg effekt när det gäller bruttoökning av antal arbetstillfällen.

Tabell 2.2: Utfall för diversifieringsstödet omfattnings- och resultatindikatorer

	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Akkumulerat utfall i procent av mål
Omfattningsindikatorer				
Antal personer som fått stöd	53	250	221	11 %
Total investeringsvolym	11,6 Mkr (M € 46,7)	250,3 Mkr (M € 27,8)	262,7 Mkr (M € 29,2)	18 %
Resultatindikatorer				
Ökning av bruttoförelägningsvärdet, i procent	5	Ingen uppgift	Ingen uppgift	
Bruttoökning av arbetstillfällen till följd av stöd	45	66	91	5 %

Källa: Jordbruksverket (2010b, 2009, 2008), delvis egna bearbetningar.

2.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av diversifieringsstödet bygger på följande utvärderingsfrågor:

1. Hur har investeringarna uppmuntrat till diversifiering av jordbrukshushållens verksamhet till annan verksamhet än jordbruk? Lägg tyngdpunkten på de viktigaste verksamheterna.
2. Hur har investeringarna bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn?
3. Hur har investeringarna bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?

4. Hur har investeringarna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Ordet diversifiering av jordbrukarhushållens verksamhet i fråga 1 tolkas som att intäkterna i verksamheten kommer från annan affärsverksamhet än jordbruk. Det är t.ex. inte intressant att undersöka hushållens förvärvsarbete, även om detta också är en form av så kallad pluriaktivitet (Bateman & Ray, 1994) då det inte är sådan verksamhet som diversifieringsstödet avser att stödja. Inte heller lantbrukarnas multifunktionalitet, vilket i synnerhet kan ses som en följd av åtaganden i axel 2, avses här. Lantbrukets multifunktionalitet handlar om produktion av t.ex. landskap, bio-diversitet etc. (Augulia et al. 2009)

Ordet sysselsättningsmöjligheter i fråga 2 tolkas som jordbrukarhushållens faktiska, realiserade, sysselsättning utanför jordbrukssektorn, inte bara deras möjligheter.

Fråga 3 tolkas som att avse eventuella spridningseffekter från de företag och verksamheter som fått stöd till andra företag och verksamheter på landsbygden. För att operationalisera ett mått på detta har företagens *samarbete* med andra aktörer på landsbygden beaktats.

Ordet livskvalitet i fråga 4 tolkas som att avse förutsättningar för livskvalitet. Anledningen är att individers livskvalitet sannolikt påverkas av så många andra aspekter än bara dem som den stödda verksamheten påverkar, att det inte är intressant att efterfråga individernas upplevelse av förändrad livskvalitet

2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I det tidigare Miljö- och landsbygdsprogrammet återfanns åtgärderna i axel 3 som ett projektstöd, som riktade sig till både enskilda företag och sammanslutningar av olika aktörer. Enligt slututvärderaren av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 (Sveriges lantbruksuniversitet 2009) var effekten av projektstöden svåratt mäta och inte alls tydlig. Slututvärderaren drar därför ingen entydig slutsats om projektstödens effekt,

men antyder att de inte haft någon större effekt på sysselsättning och ekonomiska strukturer.

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbyggsprogrammet 2000 – 2006 fann att projektstöden varit svåra att hantera för projektägarna samt att projektens bidrag till åtgärdens specifika mål endast går att utläsa på lokal nivå, om det överhuvudtaget gick att utläsa (Jordbruksdepartementet 2003). Detta menade man bero på att endast ett fåtal projekt hade hunnit avslutas då halvtidsutvärderingen gjordes.

2.4 Underlag och metod

Först kan konstateras att de flesta av de föreslagna indikatorerna är svåra att använda för att besvara de ställda utvärderingsfrågorna. Till exempel kan effektivitetsindikatorerna påverkas hos de stödda företagen av andra anledningar än att de just har diversifierat sig, vilket är vad som efterfrågas i fråga 1. Dessutom kan konstateras att inga av indikatorerna ger vid handen hur landsbygdens ekonomi i sig kan ha påverkats av stödet (fråga 3) eller hur livskvaliteten har påverkats (fråga 4).

När det gäller själva analyserna är strävan att göra dessa kontrafaktiskt, så att stödmottagare jämförs med en jämförelsegrupp som inte har fått stöd. Då kan mer tillförlitliga slutsatser om stödets betydelse dras. Detta förutsätter dock att det finns data för både stödmottagande företag och projekt, och för icke-stödmottagande företag och projekt. För projekt finns ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp, eftersom de enda typer av projekt som finns listade och som inte fått stöd är de som sökt stöd men fått avslag. Dessa är inte lämpliga som jämförelsegrupp då det antas ha funnits goda grunder att avslå dessa projekt. Således är de inte lika de projekt som fått stöd.

När det gäller tillgången på data över företag i befintliga register som kan användas för ändamålet att kontrafaktiskt utvärdera diversifieringsstödet, måste den betraktas som begränsad. I exempelvis Jordbruksekonomiska undersökningen, där knappt 1000 jordbruksföretag deltar årligen finns visserligen mycket detaljerad bokföringsdata som i teorin skulle kunna användas för utvärderingen av diversifieringsstödet. Tyvärr har endast ett mycket litet antal av just dessa företag fått diversifierings-

stöd, varför det inte går att göra statistiska jämförelser mellan dem och resten av företagen. I SCB:s företagsregister finns i princip samtliga företag i Sverige representerade. Registret är ändå svårt att använda eftersom uppdelningen av företag i olika verksamhetsgrenar, vilket är nödvändigt för att avgöra om förändringar i förädlingsvärden, sysselsättning och nya produkter generats av nya verksamheter eller inte, i huvudsak endast görs för företag inom industrin.

För att besvara utvärderingsfrågorna har istället i huvudsak två enkätundersökningar använts: en som undersöker företag som fått stöd, och företag som skulle kunna ha fått stöd, samt en som undersöker projektet som fått stöd. Vidare har data från Jordbruksverkets databaser över stödmottagare använts.

Enkät till företagare

Enkäten till företagare, företagsenkäten, skickades ut till de 223 företag som erhållit stöd för diversifiering, och som slutredovisat stödutbetalningen. I ett försök att konstruera en kontrollgrupp skickades företagsenkäten ut till ett slumpmässigt urval om 200 jordbruksföretag som hade kunnat söka stödet, men av olika anledningar valt att inte göra det. SCB ombads att ur företagsregistret göra ett slumpmässigt urval av 200 företag som enligt SNI-koderna kunde klassas som jordbruksföretag. Innan stickprovet drogs matchades stödmottagarna bort. Nedan kallas de båda företagsgrupperna *stömgruppen* respektive *kontrollgruppen*.

I slututvärderingen av Landsbygdsprogrammet bör kontrollgruppen dras genom matchning, i stället för som nu när kontrollgruppen dragits slumpmässigt, så att man på ett mer säkert sätt kan fastställa att kontrollgruppen verkligen liknar stömgruppen. I halvtidsutvärderingen användes inte matchning på grund av tids- och resursbrist.

Enkäten till stödmottagarna innehöll frågor om hur företaget utvecklats och om hur stödet upplevts. Totalt erhöles 105 svar från stödmottagarna, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 47 procent. Enkäten till kontrollgruppen innehöll dels frågor om hur företaget utvecklats den senaste tiden, men också huruvida man sökt stöd, och vad anledningen var till att

man inte sökt diversifieringsstödet. Totalt erhöles 74 svar från kontrollgruppen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 37 procent. Svarsfrekvensen på enkäten måste således betraktas som låg, både när det gäller stödmottagarna och kontrollgruppen. Resultaten måste tolkas i ljuset av låg svarsfrekvens.

Enkät till projekt

En enkät skickades också till samtliga projektägare till projekt som avslutats senast 31 december 2009. Totalt rörde det sig om 20 projekt, varav svar erhöles från 9. Det är mycket viktigt att framhålla att detta är ett väldigt begränsat statistiskt underlag, och att siffrorna som redovisas således ska tolkas med stor försiktighet.

Utvärderingsmetod

För att besvara utvärderingsfrågorna när det gäller företagsstöden har i huvudsak regressionsanalys använts där effekten av stödet på ett antal aspekter hos de undersökta företagen analyserats samtidigt som ett antal andra aspekter hos företagen som också kan påverka målvariablerna har kontrollerats för. Metoden innebär ett så kallat kvasiexperiment. Analysen kompletteras med beskrivande statistik över stödmottagarna och kontrollgruppen.

När det gäller projektstöden finns ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp. Detta eftersom det inte finns någon sammanställning över projekt, varifrån vi skulle kunna skilja ut dem som fått stöd från andra projekt och sedan jämföra huruvida deras utveckling skiljer sig år. Analysen av projektstöden bygger därför enbart på stödmottagarnas uppfattning av stödet och hur verksamheten utvecklats på grund av stödet.

Då utvärderingen baseras på data från enkätundersökningar finns en viss risk för följande fel i data:

- Att respondenterna missförstått frågorna och att alla inte besvarat dem på samma sätt. Vid inläsning av svaren har svarens rimlighet granskats och om det varit uppenbara fel har dessa svar uteslutits, eller om möjligt, rättats till.

- Att respondenterna har besvarat frågorna fel för att de inte kommit ihåg rätt och inte haft möjlighet att kontrollera svaren.
- Att respondenterna överdriver stödets betydelse för att på så sätt försöka säkerställa att stödet får finnas kvar.

Analysen måste tolkas i ljuset av dessa möjliga felkällor.

De undersökta företagen

Nedan följer en beskrivning av stödgruppen i jämförelse med kontrollgruppen. Sammanställningen fokuseras runt företagaren och företaget som sådant.

Företagaren

Tabell 2.3 visar beskrivande statistik över företagarna som driver företag som fått stöd och över dem som driver kontrollföretagen. Som framgår av tabellen är en majoritet av både stödmottagarna och kontrollgruppen män, drygt 70 procent. I jämförelse med kontrollgruppen har stödmottagarna i högre utsträckning universitetsutbildning och arbetslivserfarenhet från annat förvärvsarbete. Detta kan reflektera att utbildning och annan arbetslivserfarenhet underlättar hanteringen av stödet, och därmed påverkar viljan att söka stöd.

Tabell 2.3: Beskrivande statistik över företag som har fått stöd och kontrollföretagen

	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Kön (1 om kvinna; 0 om man)	0,28	0,30
Ålder	50,29 (10,824)	55,38 (10,846)
Universitetsutbildning (1 om ja; 0 om nej)	0,46	0,22
Erfarenhet av lantbruksföretaget, antal år	20,91 (12,813)	22,89 (11,292)
Arbetslivserfarenhet från annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,788	0,73
Arbetslivserfarenhet från annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,308	0,18
Arbete utanför jordbrukssektorn 2006 – 2008, företagaren eller någon annan i hushållet (1 om ja; 0 om nej)	0,72	0,73

Källa: Egen enkätundersökning

Företaget som sådant

I tabell 2.4 visas beskrivande statistik över företaget som sådant för stödgruppen respektive kontrollgruppen. Tabellen visar att företagen som fått stöd ligger närmare tätorter och större städer än kontrollgruppen. Detta kan reflektera att stödgruppen sökt stöd för diversifiering för att de upplever fördelar av att vara nära tätorter och/eller städer i sin kompletterande verksamhet. Det kan också reflektera betydelsen av fördelar i och med närheten till ett rikare informationsflöde runt städer och tätorter, vilket leder till att man söker stöd. Vidare är de stödda företagen större, sett till antalet hektar de brukar. Detta kan reflektera att stora företag har bättre resurser för att söka stöd. Intressant att notera är också att stödmottagarna har ett aktivare nätverk i och med mer samverkan med andra företag på landsbygden, både innan och efter stödet.

Tabell 2.4: Beskrivande statistik över företaget som sådant hos stödgruppen respektive kontrollgruppen.

	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Avstånd till närmaste tätort med minst 3000 invånare, kilometer	14,03 (14,236)	19,06 (13,735)
Avstånd till närmaste större stad med minst 20 000 invånare, kilometer	38,92 (35,001)	53,73 (47,948)
Gårdsstorlek, antal hektar	121,04 (170,257)	53,69 (99,308)
Mjök (1 om ja; 0 om nej)	0,07	0,06
Nötkött (1 om ja; 0 om nej)	0,27	0,20
Svin (1 om ja; 0 om nej)	0,07	0
Fjäderfä (1 om ja; 0 om nej)	0,06	0,03
Växtodling för avsalu (1 om ja; 0 om nej)	0,5	0,25
Hästverksamhet (ej som egen hobby (1 om ja; 0 om nej)	0,28	0,11
Offentliga stöd som en andel av totala intäkter 2007 – 2009, %	24,68 % (22,875)	25,56 % (32,541)
Annan affärsverksamhet än jordbruk på gården (1 om ja; 0 om nej)	0,816	0,23
Samverkan med andra företag på landsbygden år 2006 (1 om ja; 0 om nej)	0,35	0,111
Samverkan med andra företag på landsbygden i dagsläget (1 om ja; 0 om nej)	0,46	0,181
Tror att företaget kommer att samverka med andra företag på landsbygden om tre år (1 om ja; 0 om nej)	0,63	0,23

Källa: Egen enkätundersökning

Beskrivning av de undersökta projektgrupperna

Tabell 2.5 sammanfattar projektgrupperna. Eftersom antalet respondenter är mycket begränsat (endast 9 projekt finns med i undersökningen)

ska statistiken tolkas med stor försiktighet. Tabellen visar att de flesta projektgrupper är relativt unga och har funnits i mindre än fem år. Vidare visar tabellen att det till största delen är lokala eller regionala grupper som står bakom ansökningarna, t.ex. lokala utvecklingsgrupper, lokalavdelningar inom LRF etc. Till största del står de sökande för drivandet av projektet, snarare än någon som lejts in enbart för detta ändamål. Däremot utgörs ledningen av projektet ofta av en bredare sammansatt grupp än endast projektgruppen.

Tabell 2.5: Beskrivning över projektgrupperna

	Antal projektgrupper
<i>Om gruppen som står bakom ansökan</i>	
Gruppen bildades i samband med ansökan	4
Gruppen har funnits i mindre än fem år	3
Gruppen har funnits i fem år eller längre	2
<i>Typ av aktörer i ansökan</i>	
En lokal utvecklingsgrupp	1
Lokalavdelning inom LRF	1
Partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer	2
Hushållningssällskapet	1
Kommunen	0
Länsstyrelsen	0
Annan regional organisation	3
Annan gruppering	2
<i>Gruppens huvudsakliga uppgift</i>	
Driva projektet	3
Utveckla byn/bygden	1
Utveckla företagen i byn/bygden	2
Slå vakt om natur- och eller kulturarv	0
Arbeta socialt	0
Annat	4
<i>Vem som huvudsakligen driver projektet i praktiken</i>	
Projektansvarig	2
Projektansvarig och andra i gruppen	4
En som anställts för uppdraget	0
En konsult/konsultfirma	3
<i>Vem/vilka som utgör projektets ledning</i>	
Projektansvarig	3
Projektansvarig och andra i gruppen	3
En bredare sammansatt grupp	5

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 2.6 visar vilka mål i Landsbygdsprogrammet som gynnas av projekten, samt vilken horisontell inriktning som är aktuell. Siffrorna baseras på samtliga beviljade projektstöd under perioden 2007 – 2009. Som framgår av tabellen berör projekten mål som tillväxt och sysselsättning. Inget projekt har berört icke-ekonomiska mål som biologisk mångfald och klimathotet. Tabellen visar också att de flesta projekten inte har någon uttalad horisontell inriktning.

Tabell 2.6: Berörda mål och horisontell inriktning på projekten.

	Antal
<i>Mål i Landsbygdsprogrammet som berörs</i>	
Ekonomisk tillväxt övriga företag	10
Ökning av sysselsättning	4
Ekonomisk tillväxt jordbruksföretag	11
Arbetsproduktivitet	0
Biologisk mångfald	0
Höga naturvärden	0
Vattenkvalitet	0
Klimatförändringar	0
<i>Horisontell inriktning</i>	
Ingen uttalad horisontell inriktning	10
Hållbar utveckling	2
Kvinnor	1
Miljö	2
Kompetenshöjning	0
Jämställdhet	0
Ungdomar	0
Funktionshindre	0
Sexuell läggning	0
Integration	0

Källa: Jordbruksverkets databas över stödmottagare

Upplevelse av diversifieringsstödet betydelse

Enligt stödmottagarnas egenrapporterade uppfattning har aktiviteterna som fått diversifieringsstöd lett till att arbetstiden och bruttoförelingsvärdet i företagen ökat (Tabell 2.7). Siffrorna i tabellen bygger på en jämförelse av arbetstid och bruttoförelingsvärde hos de stödda företagen innan och efter att de genomförde den stödberättigade verksamheten.

Tabell 2.7. Förändring i arbetstid och bruttoförelingsvärde, företagsstöd.

	År 2007 Medelvärde (Standardavvikelse)	År 2008 Medelvärde (Standardavvikelse)	År 2009 Medelvärde (Standardavvikelse)
Arbetstid, ökning jämfört med innan, timmar	823 (1276)	623 (104)	475 (977)
Bruttoförelin gsvärde, ökning jämfört med innan, SEK	348 601 (410 904)	228 396 (237 085)	186 386 (146 213)

Källa: Jordbruksverkets databas över stödmottagare

I Tabell 2. 8 och 2.9 redovisas hur företagen och projekten som mottagit stöd upplevt stödets betydelse. Som framgår av tabell 2.8 är företagarna försiktigt positiva till stödet, samtidigt som de instämmer minst i påståendet om att företaget sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet. Detta tyder på att stödmottagarna tror att stödet i alla fall påverkat företaget på något sätt. Projektägarna är däremot mer positiva till stödet och relativt övertygade om att verksamheten inte hade genomförts utan stödet (Tabell 2.9).

Tabell 2.8. Företagens upplevelse av stödets betydelse.

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att företaget skulle kunna utveckla annan verksamhet	3,46 (1,076) (3)
Stödet innebar att företaget kunde tidigarelägga utvecklingen av andra verksamhetsområden	3,57 (1,121) (4)
Stödet innebar att företaget som helhet kunde utvecklas snabbare	3,88 (1,052) (4)
Företaget hade sannolikt utvecklats på likande sätt även utan stödet	2,85 (1,238) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 2.9. Projektägarens upplevelse av stödets betydelse.

Påstående	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,22 (0,833) (4)
Stödet har inneburit att verksamheten kunnat utvecklas snabbare	3,67 (0,866) (4)
Stödet har inneburit att verksamheten utvecklats i ett bredare partnerskap	3,44 (1,014) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklas på liknande sätt även utan stödet	2,22 (1,302) (2)
Verksamheten skulle ha påbörjats även utan stödet	2,00 (1,323) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

I Tabell 2.10 redovisas projektägarnas uppfattning och projektstödens betydelse i ett vidare perspektiv. Av siffrorna i tabellen får projektägarna tolkas som relativt neutralt inställda till stödets betydelse. Värt att notera är dock att man instämt mest i påståendena att projekten bidragit till samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden, till att jordbruksföretag kunnat utveckla annan verksamhet än jordbruket och till att underlätta för företagandet i bygden.

Tabell 2.10. Projektstödens betydelse i ett vidare perspektiv.

Påstående	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete i bygden	3,11 (1,364) (3)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden	3,33 (1,000) (4)
Projektet har bidragit till att jordbruksföretag kunnat utveckla annan verksamhet än jordbruk	3,50 (1,309) (3,5)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i bygden	3,25 (1,389) (3)
Projektet har underlättat för företagandet i bygden	3,25 (0,886) (3,5)
Projektet har lett till fler nya företag i bygden	2,86 (1,676) (3)
Projektet har lett till att företag i bygden satsar på nya verksamheter	3,00 (1,309) (3)
Projektet har bidragit till att utveckla turismnäringen i bygden	2,00 (1,604) (1)
Projektet har bidragit till att utveckla turismverksamhet baserat på jordbruk	2,00 (1,604) (1)
Projektet har lett till att ett eller flera företag i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	3,00 (1,414) (3)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera företag i bygden	2,75 (1,581) (3)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera företag i bygden	2,88 (1,642) (3,5)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Upplevelse av kontakten med myndigheten

Tabell 2.11 visar hur stödmottagarna upplevt kontakten med myndigheten. Som framgår av siffrorna är de varken särskilt positiva eller negativa till kontakten med myndigheten. Företagarna upplevde dock att det var relativt lätt att få information om stödet medan projektägarna tyckte det var relativt lätt att ansöka om stödet. Detta ansåg dock företagarna som relativt svårare.

Tabell 2.11: Upplevelsen av kontakten med myndigheten

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet	3,55 (0,971) (4)	3,33 (0,707) (3)
Det var lätt att ansöka om stödet	2,74 (1,064) (3)	3,56 (1,130) (4)
Stödutbetalningen kom vid en lämplig tidpunkt	3,19 (1,111) (3)	2,33 (1,225) (2)
Det var lätt att lämna erforderade uppgifter till myndigheterna	3,03 (1,117) (3)	2,78 (1,093) (2)
Stödet har förbättrat min relation till myndigheten	3,11 (0,915) (3)	3,33 (1,000) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Livskvalitetsaspekter

Ett av diversifieringsstödet mål är att bidra till förbättrad livskvalitet på landsbygden. Då begreppet livskvalitet har olika innebörd beroende på i vilket sammanhang begreppet används, har diversifieringsstödet bidrag till livskvaliteten här mätts som i vilken utsträckning stödet bidragit till aspekter som utgör *förutsättningar* för livskvalitet på en plats. Därmed inte sagt att stödet bidragit till *personers* upplevda livskvalitet – det är något annat och mer beroende av den enskildes personliga situation.

Som framgår av de data som presenteras i Tabell 2.12 upplevs inte diversifieringsstödet ha bidragit i någon större utsträckning till förutsättningarna för förbättrad livskvalitet på landsbygden när det gäller en majoritet av aspekterna. I synnerhet har stödet bidragit relativt sett lite till integration och inflyttning i bygden. Mer däremot till att sätta bygden "på kartan", företagandet och den lokala servicen i bygden.

Tabell 2.12: Upplevelsen av hur diversifieringsstödet bidragit till förbättrad livskvalitet.

	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande		
Lokal service i bygden	3,26 (1,189) (3)	2,86 (1,215) (2)
Att sätta min bygd "på kartan"	3,50 (1,128) (4)	3,43 (1,272) (4)
Integration	2,44 (1,161) (3)	1,86 (1,215) (1)
Naturmiljön	2,93 (1,251) (3)	3,00 (0,577) (3)
Kulturmiljön	2,82 (1,258) (3)	2,29 (1,380) (2)
Företagandet i min bygd	3,51 (1,096) (4)	3,29 (0,488) (3)
Arbetsstillfällen i min bygd	3,33 (1,182) (4)	3,14 (1,215) (3)
Inflyttning till bygden	2,32 (1,194) (2)	2,14 (1,345) (2)
Engagemang i bygden	3,09 (1,065) (3)	3,00 (1,155) (3)
Framtidstro i bygden	3,36 (1,084) (4)	3,29 (0,756) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Regressionsresultat

Hur stödet har inverkat på diversifiering av jordbrukarhushållens verksamhet

För att mäta hur diversifieringsstödet påverkat jordbrukarhushållens diversifiering till annan verksamhet än jordbruk estimerades en tobitregression. Denna mätte vilken inverkan innehav av diversifieringsstödet haft på graden av diversifiering, mätt som hur stor andel av totala intäkter som utgörs av diversifieringsaktiviteter, samtidigt som andra aspekter som också kan ha inverkan på graden av diversifiering kunde kontrolleras för. Resultaten visas i Tabell 2.13.

Att ha haft diversifieringsstöd visade sig ha en signifikant positiv inverkan på jordbruksföretagens grad av diversifiering. Detta måste dock tolkas med viss försiktighet, då det kan vara så att de företag som väljer att diversifiera sig känner till stödet och därför valt att söka det på grund av att de redan bestämt sig för att utveckla en diversifierad verksamhet. Intressant att notera är också att företag med erfarenhet från annat företagande väljer att diversifiera sitt jordbruksföretag. Detta hänger väl samman med begreppet portföljentreprenör som utvecklats i litteraturen och menar att de som redan har flera verksamheter gärna utvecklar ytterligare flera (e.g. Bateman & Ray 1994; Alsos et al 2003).

Tabell 2.13: Regressionsresultat, diversifieringsstödet betydelse för graden av diversifiering.

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	-928,897
Har diversifieringsstöd (1 om ja; 0 om nej)	42,988***
Tid i företaget (år)	0,886*
Ålder år 2010	-0,431
Universitetsutbildning (1 om ja; 0 om nej)	-13,771*
Företagets arbets- och kapitalinkomst i jordbruksverksamheten 2009 ¹	3,033
Gårdsstorlek (hektar)	-0,016
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,098
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,153*
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	20,589**
Erfarenhet av annat förvärsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-1,351
Offentliga stöd (procent av totala intäkter)	-0,525***
Förklaringsgrad = 0.382	

¹ Ordinalskala: 1 = företaget gick med förlust, 2 = -0 – 150 tkr, 3 = 150 – 300 tkr, 4 = 300 – 450 tkr, 5 = 450 – 600 tkr, 6 = 600 – 750 tkr, 7 = 750 – 900 tkr, 8 = 900 tkr eller mer

Statistisk inferens baseras på robusta standardfel

För att testa modellens känslighet skattades en logistisk regression. Denna ledde till samma slutsats om stödets betydelse.

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Hur stödet inverkat på fler sysselsättningsmöjligheter för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn

För att ta reda på om diversifieringsstödet inverkat på möjligheten för jordbrukarhushållen att få sysselsättning utanför jordbrukssektorn estimerades en linjär regressionsmodell som mätte antalet timmar personer från jordbrukarhushållen i undersökningen arbetade utanför jordbrukssektorn år 2009, som en funktion av huruvida hushållet erhållit diversifieringsstöd eller inte samt ett antal kontrollvariabler. Data baseras på den egna enkätundersökningen, där en fråga ställdes om hur många timmar personer från jordbrukarhushållet arbetade utanför jordbrukssektorn år 2009. Då denna fråga missuppfattades av många till att gälla hur många procent man arbetade utanför jordbrukssektorn, kodades svaren om till timmar genom att utgå ifrån att en heltidstjänst omfattar 1900 timmar.

Resultaten visas i Tabell 2.14. Följande variabler var kontrollvariabler: förekomst av arbete utanför jordbrukssektorn 2006 -2008, brukarens utbildning, gårdens lönsamhet, gårdens storlek, tidigare erfarenhet av förvärvsarbete och annat företagande, närhet till samhälle, närhet till stad samt total mängd stöd i förhållande till totala intäkter. Då många kontrollvariabler inte var statistiskt signifikanta när modellen estimerades första gången, togs de insignifikanta variablerna bort, en i taget med början med den mest insignifikanta. Variabeln som mätte huruvida hushållet fått diversifieringsstöd eller inte, var insignifikant hela tiden, men behölls trots det i regressionen, då detta var den intressanta variabeln. Som framgår av Tabell 2.14 har diversifieringsstödet inte någon statistiskt säkerställd effekt på jordbrukarhushållets arbete utanför jordbrukssektorn. Resultaten ska dock tolkas med försiktighet i och med att målvariabeln missförstods i enkätundersökningen.

Tabell 2.14: Regressionsresultat, diversifieringsstödet inverkan på jordbrukarhushållens sysselsättning utanför jordbrukssektorn.

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	1140,938***
Har diversifieringsstöd (1 om ja; 0 om nej)	-348,571
Gårdsstorlek (hektar)	-1,758**
Offentliga stöd (procent av totala intäkter)	-12,443**
Förklaringsgrad = 0.260 P > F-värde: 0.000	

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Hur stödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsökonomi

Hur stödet bidragit till att öka diversifieringen och utvecklingen av landsbygdsökonomi mättes genom att utreda sannolikheten att de stödda företagen hade samverkan med andra företag på landsbygden, via en logistisk regression. Liksom i tidigare regressioner kontrollerades för övriga variabler som också kan påverka huruvida företaget samverkar med andra företag. Resultaten visas i Tabell 2.15. Som framgår av resultaten har innehav diversifieringsstöd ingen statistiskt signifikant in-

verkan på huruvida företagaren samverkar med andra företag på landsbygden.

Tabell 2.15: Regressionsresultat, diversifieringsstödet inverkan på samverkan mellan företag.

Variabel	Estimerad koefficient	Estimerad odds ratio
Intercept	-0,497	
Har diversifieringsstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,671	1,956
Samverkan år 2006	4,824***	124,501
Ålder år 2010	-0,050*	0,951
Företagets arbets- och kapitalinkomst i jordbruksverksamheten 2009 ¹	0,084	1,088
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	0,014	0,972
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0,028	1,015
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	1,341*	3,824
Erfarenhet av annat förvärsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0,099	0,906
Innehav av annat offentligt stöd (Procent av totala intäkter)	0,000**	1,000
Gårdsstorlek (hektar)	0,005	1,000
Förklaringsgrad = 0.529		

¹ Ordinalskala: 1 = företaget gick med förlust, 2 = -0 – 150 tkr, 3 = 150 – 300 tkr, 4 = 300 – 450 tkr, 5 = 450 – 600 tkr, 6 = 600 – 750 tkr, 7 = 750 – 900 tkr, 8 = 900 tkr eller mer

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Kontrollgruppens skäl till att inte söka diversifieringsstöd

Tabell 2.16 visar beskrivande statistik över kontrollgruppens skäl att inte söka företagsstöd. Som framgår av tabellen var huvudanledningen att kontrollgruppen inte kände till stödet, en anledning som 38 procent har uppgivit. Att man inte upplevt sig ha några stödberättigade verksamhetsplaner var ett annat vanligt skäl.

Tabell 2.16: Kontrollgruppens skäl att inte söka företagsstöd.

	Medelvärde
Jag kände inte till stödet (1 om ja; 0 om nej)	0,38
Jag kände inte till att jag kunde söka stödet (1 om ja; 0 om nej)	0,16
Jag har inte haft några stödberättigade verksamhetsplaner (1 om ja; 0 om nej)	0,30
Jag tycker att regelverket runt stödet är för krångligt (1 om ja; 0 om nej)	0,18
Jag tycker att kontakten med myndigheterna är för krånglig (1 om ja; 0 om nej)	0,16

Respondenten kunde välja flera alternativ, därav summerar medelvärdena till mer än 1.

Källa: Egen enkätundersökning

2.5 Resultat - svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 handlar om hur investeringarna (diversifieringsstödet) uppmuntrat diversifiering av jordbrukshushållens verksamhet till annan verksamhet än jordbruk. Regressionsanalysen visade på ett tydligt positivt statistiskt signifikant samband mellan innehav av diversifieringsstöd och företagens grad av diversifiering, mätt som hur stor andel av totala intäkter som kom från icke-jordbruksverksamhet. Resultatet måste dock tolkas försiktigt, då det finns en betydande möjlighet att de som valt att diversifiera sin verksamhet också söker stöd eftersom de känner till stödet och har stödberättigad verksamhet, snarare än att stödet gör att de väljer att diversifiera sig. Företagarnas och projektägarnas uppfattning om stödets betydelse för den stödda verksamheten visade att projektägarna var relativt övertygade om stödets betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas. Projektägarna var också tveksamma till att verksamheten skulle ha utvecklats utan stödet. Nu är det viktigt att komma ihåg att endast nio projektägare ingick i undersökningen, men resultaten tyder på att stödet har viss betydelse för projektgruppernas verksamhet. När det gäller företagarna är deras uppfattning om stödets betydelse för verksamheten mer neutral.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 handlar om huruvida investeringarna (diversifieringsstödet) bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn. Regressionsanalysen visade inte på

något sådant samband. Med reservation för eventuella svagheter i data som redovisades ovan, dras slutsatsen att diversifieringsstödet inte bidragit till att öka sysselsättningsmöjligheterna för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn.

Fråga 3

Utvärderingsfråga 3 handlar om hur investeringarna (diversifieringsstödet) bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Regressionsanalysen visade inte på något statistiskt säkerställt samband mellan innehav av diversifieringsstöd och samverkan med andra företag på landsbygden. Detta tyder på att diversifieringsstödet i sig inte bidragit till någon spridning in i den övriga landsbygdsekonomin och att stödet därför inte har lett till ökad diversifiering av landsbygdsekonomin. Även projektägarnas upplevelser av den stödda verksamhetens betydelse i ett vidare perspektiv visade på att man inte upplevde att den stödda verksamheten ledde till att företagen i bygden satte på nya verksamheter.

Fråga 4

Utvärderingsfråga 4 handlar om hur investeringarna (diversifieringsstödet) bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. Enkätsvaren i Tabell 2.11 tyder på en neutral till försiktigt positiv inställning till den stödda verksamhetens förmåga att bidra till vissa aspekter som utgör förutsättningar för livskvalitet, t.ex. lokal service, att sätta bygden "på kartan", företagande, arbetstillfällen och framtidstro. Däremot finns en mer pessimistisk hållning till verksamhetens förmåga att bidra till andra aspekter av livskvalitet, t.ex. integration, kulturmiljö och inflyttning. Därför dras slutsatsen att den verksamhet som erhållit diversifieringsstödet i viss mån bidragit till att höja livskvaliteten när det gäller företagsmässiga aspekter.

2.6 Slutsatser angående stödets effekter

Av utvärderingen dras slutsatsen att diversifieringsstödet kan ha bidragit till att göra lantbruksföretagen mer diversifierade samt att den stödda verksamheten i viss mån kan ha bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden när det gäller företagsmässiga aspekter. Däremot kan inte

diversifieringsstödet sägas bidra till ökad sysselsättning för jordbrukarhushållen utanför jordbrukssektorn eller till att stödet skulle bidra till spridningseffekter mellan de stödda företagen och andra företag så att hela landsbygdsekonomin kan sägas ha diversifierats.

2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Diversifieringsstödet är problematiskt ur konceptuell synvinkel. Som framhållits i analysen av interventionslogiken är stödet tveksamt när det handlar om att stödja verksamhet vars produktion det finns en marknad för. Däremot när det handlar om verksamhet som stödjer hållbar utveckling kan stödet vara berättigat, förutsatt att sådan verksamhet inte kan uppstå i tillräcklig omfattning utan stöd.

På kort sikt (inom pågående programperiod) föreslås inga ändringar av diversifieringsstödet. På lång sikt (inför nästa programperiod) föreslås att villkoren för diversifieringsstödet renodlas till att endast avse verksamhet som stödjer hållbar utveckling och som det inte finns en fungerande marknad för. Om slututvärderingen av innevarande program visar att stödet inte bidrar till ökad sysselsättning och diversifiering av landsbygdsekonomin som helhet föreslås att villkoren för diversifieringsstödet stramas upp ytterligare till att endast betalas ut till företag med ett uttalat syfte att bidra till dessa aspekter. Inom den nuvarande programperioden bör också stödet marknadsföras betydligt bättre för att öka kännedomen om det och därmed utnyttjandet av stödet.

2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Det finns vissa problem att använda de befintliga indikatorerna för att besvara utvärderingsfrågorna. Effekttindikatorn *Ökning av antalet företag med nya produkter eller tjänster, i procent* är i princip välvald, men skulle behöva nyanseras på företagsnivå. Detta för att kunna relatera till stödets inverkan på vad företagen faktiskt gör. Ett exempel på detta är att lägga till *andelen intäkter från annan verksamhet än jordbruk* till effekttindikatorerna.

Effekttindikatorerna *ökning av nettoförädlingsvärdet* och *ökning av antalet dagsverken* kan vara svårtillämpade då dessa indikatorer kan förbättras även om näringslivet skulle bli mer specialiserat.

Det saknas också lättillämpade indikatorer för att utvärdera hur stödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Indikatorn *Ökning av antalet företag med nya produkter eller tjänster, i procent* kan tjäna som ett mått på detta, men sannolikt skulle en djupare analys nås med ett mer företagsspecifikt mått. Ett förslag skulle kunna vara *samverkan mellan företag*, något som kan tyda på att stödet har spridningseffekter så att företag med stöd utvecklar även andra företag. Detta mått kan också kritiserats för att vara trubbigt, men bidrar med att visa stödets effekt på mikronivå.

Vidare saknas i de nuvarande indikatorerna mått på hur stödet bidragit till ökad livskvalitet. För detta ändamål skulle indikatorer liknande de som använts i denna utvärdering för att spåra effekter på förutsättningarna för ökad livskvalitet behöva användas.

Referenser

Agugila, L., Henke, R., Poppe, K., Roest, A & Salvioni, C., 2009. Diversification and multifunctionality in Italy and the Netherlands: a comparative analysis. In: Contributions Second Meeting Wye City Group Conference, FAO, Rome, June 11-12, 2009, Rome: FAO.

Alsos G. A., Ljunggren E. and Pettersen L. T. 2003. Farm-based entrepreneurs: What triggers the start-up of new business activities? *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 10, 435-43.

Bateman, D. & Ray, C. 1994. Farm Pluriactivity and Rural Policy: Some Evidence from Wales. *Journal of Rural Studies*, 10, 1-13.

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Jordbruksverket 2010a. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Jordbruksdepartementet 2003. Ett levande kulturlandskap. SOU 2003:105 Statens offentliga utredningar.

Sveriges lantbruksuniversitet, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet 2009.

3

Åtgärd 312 – Affärsutveckling i mikroföretag

3.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till affärsutveckling i mikroföretag, nedan mikroföretagsstödet, ges enligt rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.1.2 i Bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund²

Mikroföretagsstödet *övergripande mål* är att nettoförädlingsvärdet ska öka 360 Mkr, att antalet årsverken ska öka med 800 st samt att antalet mikroföretag som har nya produkter eller tjänster ska öka med 6 procent. Det senare är en programspecifik indikator. Stödets *specifika mål* är att bruttoförelädlingsvärdet ska öka med 5 procent per år samt att det ska ske en bruttoökning av antalet arbetstillfällen med 1000 st per år. Stödets *operativa mål* är att 1000 mikroföretag ska starta eller utveckla sin verksamhet per år samt att 600 Mkr ska investeras i mikroföretag per år.

Med mikroföretagsstödet vill man bidra till en gynnsam utveckling för små företag på landsbygden som ett sätt att få ett mer konkurrenskraftigt och diversifierat näringsliv. En stor andel av företagen i Sverige som helhet och i synnerhet på landsbygden är småföretag, ofta med bara en person som arbetar i företaget eller så kallade mikroföretag där endast ett fåtal personer arbetar. Bland dessa är dessutom medelåldern hög och många står inför stundande generationsskiften.

Den traditionella bilden av näringslivet på landsbygden är att det domineras av de areella näringarna. I och med strukturomvandlingen i jordbruket får de areella näringarna dock allt mindre betydelse för landsbygdens sysselsättning, inkomst och företagande relativt övrigt näringsliv. För att bibehålla ett konkurrenskraftigt näringsliv på landsbygden

² Bakgrundsbeskrivningen och villkorsbeskrivningen av åtgärd 312 är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (Jordbruksdepartementet 2007).

behövs därför att det övriga näringslivet utvecklar nya produkter och affärsområden.

Vägar till ett starkare näringsliv anses vara t.ex. insatser för att påverka attityder till att starta eget, undanröja hinder för ungdomars, kvinnors och invandrades möjlighet att starta eget samt att etablera lokala utvecklingsmiljöer och klusterbildningar i områden utan starka företagartitioner. Det senare kan ske genom t.ex. samverkan mellan företag, blivande entreprenörer, lokala utvecklingsgrupper, högskolor, kommuner och andra intresserade.

Mikroföretagsstödet motiveras främst genom att man menar att det kan vara svårt för företag att klara en uppstart eller expansion med enbart traditionell finansiering. I synnerhet för företag som utvecklar innovativa produkter kan detta vara svårt.

Villkor för mikroföretagsstödet

Mikroföretagsstödet kan ges både som ett företagsstöd och som ett projektstöd. Som företagsstöd ges mikroföretagsstödet till företag på landsbygden som sysselsätter färre än 10 årsarbetskrafter och som har en omsättning eller en balansomslutning som understiger 2 miljoner euro per år (EU:s definition av mikroföretag). Som projektstöd ges mikroföretagsstödet till sammanslutningar av regionala eller lokala, samt i begränsad omfattning till nationella aktörer. Dessa kan t.ex. vara grupper av mikroföretag på landsbygden eller organisationer.

Stödet lämnas som ett investeringsstöd, som stöd för inköp av externa tjänster eller som utvecklingsinsats av mer övergripande karaktär. Det senare kan vara utvecklingsinsatser som främjar utvecklingen av kommersiella och tekniska lösningar, lokala utvecklingsinsatser och klusterbildningar som pga. resursskäl inte är rimliga att företagen löser själva.

Villkoren för mikroföretagsstödet är att verksamheten ska ha koppling till och betydelse för landsbygdens befolkning. För insatser för främjan-

de av turismnäring och för jord- och skogsbruk finns delvis andra regler, då det finns andra typer av stöd för dessa företag.

Mikroföretagsstödet som investeringsstöd och inköp av externa tjänster i företag lämnas med högst 30 procent. Inom glest befolkade, mindre gynnade områden kan ett stöd om ytterligare 20 procent lämnas. För projektstöd lämnas 20 – 100 procent av de stödberättigande kostnaderna.

Företag som söker investeringsstöd eller stöd för inköp av externa tjänster måste lämna en affärsplan som innehåller bland annat en beskrivning av företagets nuvarande situation, affärsidé, mål och strategi. Stödet lämnas enbart för att främja en hållbar utveckling eller produktion av produkter som efterfrågas på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga.

Projekt som söker mikroföretagsstöd måste ha ett tydligt syfte att leda till förbättrade förutsättningar för mikroföretag. De ska också ha som syfte att bidra till att resultaten sprids till många företagare och aktörer på landsbygden. Projekten måste ha en projektplan med bland annat konkreta mål, tydlig projektidé och strategi för hur projektet ska bidra till påtaglig förbättrade villkor för företagen att utveckla en konkurrenskraftig verksamhet.

Budgeten för hela programperioden 2007 – 2013 ligger på 700 Mkr för företagsstöd. Tabell 3.1 visar beviljade stöd under 2007 – 2009, besluten i procent av budget samt köns- och åldersfördelning på stödmottagarna.

Tabell 3.1: Beskrivande statistik över beviljade mikroföretagsstöd 2007 – 2009.

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	15 540	147 794	129 100
Beviljade stöd i procent av budgeten	2 %	21 %	18 %
Andel kvinnor som beviljats företagsstöd	0,23	0,30	0,27
Andel män som beviljats företagsstöd	0,42	0,26	0,31
Andel företag som beviljats företagsstöd	0,35	0,44	0,42

Källa: Jordbruksverket (2010a) och LB

Interventionslogik och indikatorer

Figur 3.1 visar interventionslogiken som mikroföretagsstödet baseras på. Det behov som stödet syftar till att möta är ökad livskvalitet samt ett mer konkurrenskraftigt och diversifierat näringsliv på landsbygden.

En analys av interventionslogiken ger vid handen att den bygger på det centrala antagandet att näringslivet på landsbygden inte kan bli konkurrenskraftigt och diversifierat av sig själv, eller i alla fall inte i tillräcklig utsträckning. Detta antagande kan naturligtvis ifrågasättas.

En förutsättning att få mikroföretagsstödet som ett företagsstöd är att verksamheten kan visas främja hållbar utveckling eller att den går ut på att bedriva en produktion av produkter som efterfrågas på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga. Hållbarhetsperspektivet kan motivera offentliga ingripanden om det inte är rimligt att tro att hållbar utveckling skapas i tillräcklig omfattning utan stödåtgärder. Detta skulle kunna vara fallet om verksamhet som bidrar till hållbar utveckling inte i tillräcklig omfattning efterfrågas på marknaden.

Att stödja verksamhet som syftar till produktion av produkter som efterfrågas på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga är mer problematiskt. Ett ingripande med offentliga medel här kräver att verksamheten inte skulle utvecklas av sig själv, utan offentliga ingripanden. Om den bedöms som att dels efterfrågas på marknaden, dels ha förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftig är detta dock tveksamt.

En anledning till att näringslivet ändå inte skulle kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt av sig själv skulle kunna vara att nya innovativa satsningar kräver betydande kapitalutlägg, till vilka landsbygdens aktörer kan ha problem att få lån eller riskkapital. Om svårigheten med att få lån eller att attrahera riskkapital bygger på en korrekt riskbedömning är detta inget marknadsmisslyckande i sig. Däremot kan det bero på problem med asymmetrisk information (Stiglitz 2000; Landström 2003). Små företag som inte på samma sätt som stora har etablerade system att ta fram

ekonomiska rapporter om sig själva kan ha svårt att kommunicera värdet av investeringen till en kreditgivare. Å andra sidan är då en rimlig fråga varför det skulle vara lättare för en stödhanläggare att göra den bedömningen än för professionella kreditgivare. Båda har som bekant att granska verksamheternas livskraftighet.

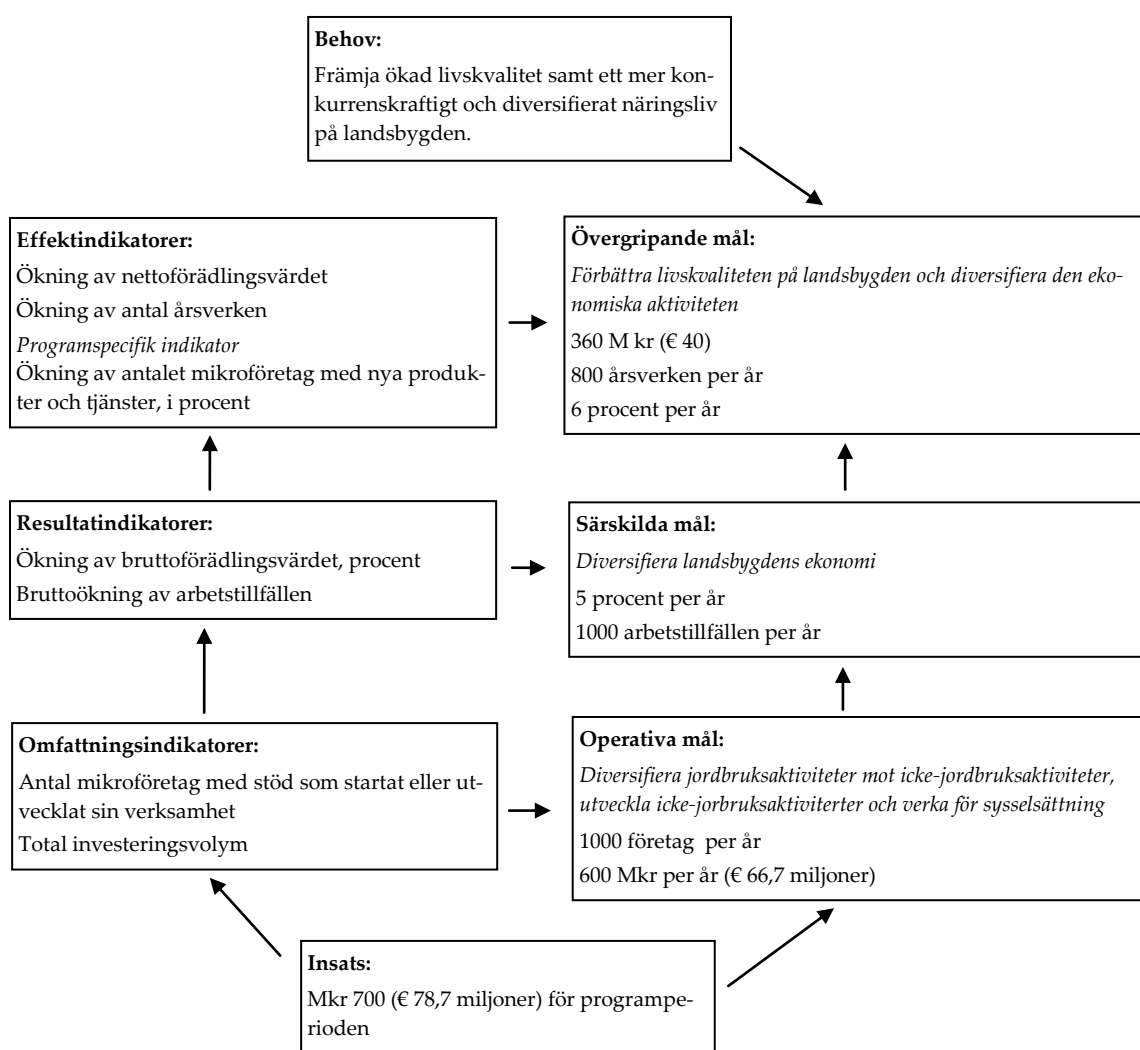
Små företag har också funnits ha bristande kännedom om vilka finansieringsmöjligheter som står till buds (Landström 2003). Detta kan dock inte betraktas som ett skäl att med offentliga medel stödja verksamheten. Det är heller inte alls säkert att de små företagen skulle ha större kännedom om bidragsfinansiering än annan typ av finansiering, t.ex. riskkapitalister.

Interventionslogiken förutsätter vidare att diversifiering av den rurala ekonomin är en förutsättning för ökad livskvalitet och diversifiering av den ekonomiska aktiviteten. Medan diversifiering är en förutsättning för det senare målet, är det inte alls säkert att en mer diversifierad ekonomisk aktivitet leder till högre livskvalitet. Om man med ökad livskvalitet menar bättre förutsättningar för sysselsättnings- och inkomstmöjligheter på landsbygden kan detta lika gärna uppnås med ett mer specialiserat näringsliv.

Ett annat centralt antagande i interventionslogiken är att diversifiering av lantbruk mot icke-jordbruksverksamhet leder till att den rurala ekonomin diversifieras. Naturligtvis diversifieras den rurala ekonomin och lantbruken utvecklar annan verksamhet, men frågan är om lantbruksföretagen är den grupp som det är mest effektivt att rikta åtgärderna mot om man vill uppnå en mer diversifierad landsbygd. Landsbygden skulle diversifieras också om företag med annan bakgrund än jordbruk flyttade till landsbygden, eller om nya sådana företag startades. Då anledningen till att lantbrukare har en jordbruksverksamhet ofta är mer komplex än att bero enbart på rent företagarmässiga mål (Gasson 1973; Hansson 2008) kan också diversifiering av lantbruk ske för att säkerställa uppfyllandet av just sådana mål. Exempel på mål med diversifiering kan vara att säkerställa att gården behålls i slakten, att kunna arbeta tillsammans med familjen etc. (Hansson m fl. 2010), vilket egentligen inte är något

som nödvändigtvis driver fram diversifiering av landsbygden på ett sådant sätt att den ekonomiska aktiviteten kan förväntas öka.

Figur 3.1. Interventionslogik för mikroföretagsstödet. Källa: EU kommissionen och Jordbruksverket (2007).



Omfattnings- och resultatindikatorer

Tabell 3.2 visar utfallet för mikroföretagsstödet omfattnings- och resultatindikatorer. Av tabellen framgår att mikroföretagsstödet hittills har haft en låg nyttjandegrad. Detta medför ett lågt värde också för resultatindikatorn *bruttoökning av arbetstillfällena till följd av stöd*.

Tabell 3.2: Utfall för mikroföretagsstödet omfattnings- och resultatindikatorer.

	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Akkumulerat utfall i procent av mål
Omfattningsindikatorer				
Antal mikroföretag med stöd som startat eller utvecklat sin verksamhet	91	348	383	12 %
Total investeringsvolym	75,6 Mkr (M€ 66,7)	Ingen uppgift	Ingen uppgift	
Resultatindikatorer				
Ökning av bruttofördlingsvärdet, i procent	5	Ingen uppgift	Ingen uppgift	
Bruttoökning av arbetstillfällena till följd av stöd	69	113	196	5 %

Källa: Jordbruksverket (2010b, 2009, 2008a), delvis egna bearbetningar.

3.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av mikroföretagsstödet bygger på följande utvärderingsfrågor:

1. Hur har stödet bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap?
2. Hur har stödet bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden?
3. Hur har stödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?
4. Hur har stödet bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Orden *diversifiering* och *entreprenörskap* i den första frågan tolkas som att stödet bidragit till *utveckling* eller *försäljning* av för företaget nya produkter. Eftersom ett positivt svar på den första frågan per definition även innebär ett positivt svar på den tredje frågan, har denna tolkats mer specifikt till att avse huruvida de stödda verksamheterna i högre utsträckning samverkar med andra företag på landsbygden. Ökad samverkan skulle kunna tyda på spridning från de stödda verksamheterna in i den övriga landsbygdsekonomin, något som främjar utvecklingen totalt sett.

Ordet *sysselsättningsmöjligheter* i den andra utvärderingsfrågan tolkas som att avse verksamheternas realiserade sysselsättningseffekter, snarare än *möjligheter* att anställa, som är betydligt svårare att tolka.

Stödets bidrag till *livskvalitet* på landsbygden (fråga 4) har tolkats som huruvida stödet har bidragit till att skapa förutsättningar för individernas livskvalitet. Frågan besvaras på samma sätt som motsvarande fråga i utvärderingen av åtgärd 311.

3.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 fanns ingen ren motsvarighet till mikroföretagsstödet. Däremot fanns projektstöden, som uppvisade vissa likheter med stöden inom axel 3. Utvärderingar av dessa refereras under motsvarande rubrik i utvärderingen av åtgärd 311.

3.4 Underlag och metod

Effektindikatorerna *ökning av antalet årsverken* och *ökning av antalet mikroföretag med nya produkter eller tjänster* är rimliga indikatorer, men de bör tolkas på företagsnivå för att kunna föranleda ett uttalande om mikroföretagsstödet betydelse. För utvärderingsfråga 1 och 2 är dessa indikatorer användbara. Effektindikatorn *nettoföräldningsvärde* är dock svårare att tillämpa för att besvara utvärderingsfrågorna. Möjligen skulle indikatorn vara tillämpbar för fråga 3, men eftersom landsbygdens diversifiering efterfrågas blir indikatorn väl trubbig och svårtolkad. Nettoföräldningsvärdet kan mycket väl öka också av att landsbygdens näringsliv blivit mer specialiserat. För utvärderingsfråga 3 är det intressantare med företagens ökade samverkan med andra företag, vilket mer direkt kan tolkas

som att det uppstår multiplikatoreffekter mot andra företag och därmed att landsbygdens ekonomi diversifieras och utvecklas.

När det gäller analyserna är föresatsen att göra dessa kontrafaktiska i den utsträckning det är möjligt. Detta innebär att jämföra stödmottagande företag eller projekt med utveckligen hos liknande företag eller projekt som inte fått stöd för att se om de med stöd har utvecklats mer gynnsamt. En kontrafaktisk analys förutsätter att det finns data för både stödmottagande företag och projekt, samt för företag och projekt som inte fått stöd. De enda sammanställningar som finns över projekt som inte har fått stöd är de projekt som sökt stöd och fått avslag. Då dessa sannolikt fått avslag på goda grunder är de inte jämförbara med de stödmottagande projekten och kan därför inte tjäna som referensgrupp. Det finns alltså ingen möjlighet att göra kontrafaktisk analys av projektstöden.

När det gäller tillgång på företagsdata för en kontrafaktisk analys av mikroföretagsstödet måste den enligt vad som finns i befintliga register betraktas som begränsad. I SCB:s företagsregister finns samtliga företag i Sverige representerade, men då detta register inte har en heltäckande uppdelning av samtliga företag i olika verksamhetsgrenar, vilket skulle vara nödvändigt för att analysera deras utveckling i enlighet med målen för åtgärden är registret ändå svårt att använda för detta ändamål. En detaljerad redogörelse för företagens olika verksamhetsområden finns i princip bara för företag i industrin.

För att besvara utvärderingsfrågorna har i huvudsak två enkätundersökningar använts. Den första enkätundersökningen riktar sig till såväl företag som fått stöd som företag som skulle kunna ha sökt och fått stöd. Den andra enkätundersökningen riktar sig enbart till de projekt som fått stöd. Därutöver har data från Jordbruksverkets databaser över stödmottagare använts.

Att ta fram data via enkätundersökningar är naturligtvis förknippat med ett antal möjliga felkällor. I just denna datainsamling har särskilt följande tre tänkbara felkällor identifierats:

- Respondenterna kan ha missförstått vissa frågor och att alla därmed inte besvarat frågorna på samma sätt. Vid inläsningen har data granskats för sådana fel och vid uppenbara feltolkningar har svaren uteslutits eller om möjligt rättats till.
- Att respondenterna besvarat frågorna fel för att de inte kommit ihåg rätt och inte haft möjlighet att kontrollera svaren.
- Att respondenterna av strategiska skäl överdriver stödets betydelse för att säkerställa att de finns kvar.

Enkät till företagare

Enkäten till företagare, företagsenkäten, skickades ut till 250 företag av de 359 som erhållit stöd för diversifiering, och som slutredovisat stödutbetalningen. Företagsenkäten skickades också till ett slumpmässigt urval om 300 mikroföretag som hade kunnat söka stödet, men som av olika anledningar valt att inte göra det. Urvalet drogs ur SCB:s företagsregister. Eftersom stödmottagarna får betraktas som mindre mikroföretag, beslöts efter kontakter med Jordbruksverket att stickprovet skulle dras från de mikroföretag som hade högst fyra anställda. Vidare begränsades kontrollgruppen till att avse enbart företag som geografiskt sett befinner sig i kommuner som kan betraktas som landsortskommuner enligt Jordbruksverkets definition (Jordbruksverket 2008b). Innan stickprovet drogs matchades stödmottagarna bort. Nedan benämns de båda företagsgrupperna *stödgruppen* respektive *kontrollgruppen*.

Inför slututvärderingen av Landsbygdsprogrammet bör kontrollgruppen dras genom matchning, så att man på ett mer säkert sätt kan fastställa att den liknar stödgruppen. Tids- och resursbrist gjorde att matchning inte var möjlig i analysen som presenteras här.

Enkäten till stödmottagarna innehöll frågor om hur företaget utvecklats och om hur stödet upplevts. Totalt erhöles 154 svar från stödgruppen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 62 procent. Enkäten till kontrollgruppen innehöll frågor om hur företaget utvecklats den senaste tiden och huruvida man sökt mikroföretagsstödet, och vad anledningen var till att man inte sökt det. Totalt erhöles 105 svar från kontrollgruppen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 35 procent. Detta får betraktas som

lågt, men kan förklaras av kontrollgruppens bristande motivation att delta i en undersökning om ett stöd som de inte fått. Den låga svarsfrekvensen hos kontrollgruppen måste betraktas som en svaghet i datamaterialet och resultaten måste tolkas i ljuset av detta.

Enkät till projekt

Totalt fanns 44 avslutade projektstöd inom ramen för mikroföretagsstödet, och till samtliga dessa skickades en enkät. Totalt erhöles 26 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 59 procent. Detta är förstås att betrakta som ett begränsat datamaterial och resultaten måste tolkas med detta i åtanke.

Utvärderingsmetod

I huvudsak har regressionsanalys använts för att besvara utvärderingsfrågorna när det gäller företagsstöden. Detta innebär att effekten av stödet på ett antal aspekter hos de undersökta företagen har analyserats samtidigt som andra aspekter hos företagen som också kan påverka målvariablerna har kontrollerats för. Metoden utgör ett så kallat kvasiexperiment. Vidare har analysen kompletterats med beskrivande statistik över stödmottagarna och kontrollgruppen.

För projektstöden finns, som påpekats ovan, ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp. Analysen bygger därför enbart på stödmottagarnas uppfattning av stödet och av hur stödet bidragit till verksamhetens utveckling.

Beskrivning av de undersökta företagen

Nedan följer en beskrivning av stödgruppen i jämförelse med kontrollgruppen. Sammanställningen fokuseras runt företagaren och företaget som sådant.

Företagaren

Tabell 3.3 beskriver stödgruppen och kontrollgruppen. Bland dem som besvarade enkäten är stödmottagarna oftare än kontrollgruppen kvinnor. Vidare är de i större utsträckning yngre, har universitetsutbildning samt har arbetslivserfarenhet från annat företagande. Sådana aspekter

kan ha påverkat såväl företagets vilja att utveckla verksamheten som att söka stöd.

Tabell 3.3: Beskrivning av stödgruppen och kontrollgruppen.

Variabel	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Kön (1 om kvinna; 0 om man)	0,42	0,21
Ålder	48,80 (10,698)	56,75 (10,205)
Universitetsutbildning (1 om ja; 0 om nej)	0,36	0,22
Erfarenhet från det aktuella företaget, antal år	11,93 (9,990)	24,47 (11,967)
Arbetslivserfarenhet från annat förvärsarbete (1 om ja; 0 o nej)	0,82	0,79
Arbetslivserfarenhet från annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,31	0,21

Källa: Egen enkätundersökning

Företaget som sådant

Tabell 3.4 beskriver företaget som sådant för stödgruppen respektive kontrollgruppen. Som framgår av tabellen har stödgruppen i större utsträckning utvecklat ny verksamhet och samverkar i större utsträckning med andra företag på landsbygden.

Tabell 3.4: Beskrivande statistik över företagets som sådant hos stödgruppen respektive kontrollgruppen.

Variabel	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Avstånd till närmaste tätort med minst 3000 invånare	15,91 (16,530)	24,05 (26,768)
Avstånd till närmaste större stad med minst 20 000 invånare	42,08 (28,489)	61,61 (51,747)
Påbörjat utveckling av för företaget nya verksamhetsområden (1 om ja; 0 om nej)	0,60	0,12
På börjat försäljning av varor eller tjänster på för företaget nya verksamhetsområden (1 om ja; 0 om nej)	0,53	0,09
Kommer inom tre år att påbörja utveckling av varor eller tjänster på för företaget nya verksamhetsområden (1 om ja; 0 om nej)	0,60	0,18
Kommer inom tre år att påbörja försäljning av varor eller tjänster på för företaget nya verksamhetsområden (1 om ja; 0 om nej)	0,58	0,12
Samverkan med andra företag på landsbygden år 2006 (1 om ja; 0 om nej)	0,34	0,07
Samverkan med andra företag på landsbygden i dagsläget (1 om ja; 0 om nej)	0,52	0,14
Tror att företaget kommer att samverka med andra företag på landsbygden om tre år (1 om ja; 0 om nej)	0,68	0,18

Källa: Egen enkätundersökning

Beskrivning av de undersökta projektgrupperna

Tabell 3. 5 sammanfattar projektgrupperna som fått mikroföretagsstödet. Statistiken ska tolkas med försiktighet i och med att antalet respondenter är begränsat. Gruppens ålder är blandad, ca hälften av projektgrupperna har funnits i mindre än fem år och ca hälften har funnits längre än

fem år. Projektgrupperna representerar en vid blandning av olika aktörer, t.ex. partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer, samt olika typer av regionala organisationer. Gruppernas huvudsakliga uppgifter är att driva projekten och att utveckla företagen i byn/bygden. Projekten drivs vanligtvis av projektansvarig och andra i projektet, vilka också utgör projektets ledning.

Tabell 3.5: Beskrivning av projektgrupperna

	Antal projektgrupper
<i>Om gruppen som står bakom ansökan</i>	
Gruppen bildades i samband med ansökan	5
Gruppen har funnits i mindre än fem år	8
Gruppen har funnits i fem år eller längre	12
<i>Typ av aktörer i ansökan</i>	
En lokal utvecklingsgrupp	4
Lokalavdelning inom LRF	0
Partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer	9
Hushållningssällskapet	4
Kommunen	2
Länsstyrelsen	1
Annan regional organisation	6
Annan gruppering	8
<i>Gruppens huvudsakliga uppgift</i>	
Driva projektet	16
Utveckla byn/bygden	4
Utveckla företagen i byn/bygden	12
Slå vakt om natur- och eller kulturarv	2
Arbeta socialt	0
Annat	3
<i>Vem som huvudsakligen driver projektet i praktiken</i>	
Projektansvarig	5
Projektansvarig och andra i gruppen	16
En som anställts för uppdraget	4
En konsult/konsultfirma	1
<i>Vem/vilka som utgör projektets ledning</i>	
Projektansvarig	5
Projektansvarig och andra i gruppen	14
En bredare sammansatt grupp	7

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 3.6 visar vilka mål i Landsbygdsprogrammet som berörs av projekten, samt vilken horisontell inriktning som är aktuell. Siffrorna baseras på samtliga beviljade projektstöd under perioden 2007 – 2009. De mål som projekten berör i Landsbygdsprogrammet är ekonomisk tillväxt bland jordbruksföretag och övriga företag samt ökad sysselsättning. De flesta projekten har ingen uttalad horisontell inriktning, och bland dem som har det är hållbar utveckling det vanligast förekommande målet.

Tabell 3.6: Mål som berörs av projekten samt projektens horisontella inriktning.

	Antal
<i>Mål i Landsbygdsprogrammet som berörs</i>	
Ekonomisk tillväxt övriga företag	25
Ökning av sysselsättning	12
Ekonomisk tillväxt jordbruksföretag	7
Arbetsproduktivitet	0
Biologisk mångfald	0
Höga naturvärden	0
Vattenkvalitet	0
Klimatförändringar	0
<i>Horisontell inriktning</i>	
Ingen uttalad horisontell inriktning	16
Hållbar utveckling	5
Kvinnor	2
Miljö	0
Kompetenshöjning	2
Jämställdhet	1
Ungdomar	0
Funktionshindrade	0
Sexuell läggning	0
Integration	0

Källa: Jordbruksverkets databas över stödmottagare

Stödets betydelse

Tabell 3.7 visar de stödmottagande företagens egenrapporterade uppfattning av hur stödet påverkat arbetstid och bruttoförelingsvärde i företagen. Siffrorna bygger på en jämförelse av arbetstid och bruttoförelingsvärde innan och efter den stödberättigade verksamheten genomfördes.

Tabell 3.7: Förändring i arbetstid och bruttofördlingsvärde, företagsstöd.

	År 2007	År 2008	År 2009
Arbetstid, ökning jämfört med innan, timmar	1539 (1531)	1052 (2034)	1056 (2387)
Bruttofördlingsvärde, ökning jämfört med innan, SEK	374319 (312974)	281133 (336457)	840445 (2210777)

Källa: LB

Tabell 3.8 och 3.9 redovisar företagens respektive projektägarnas uppfattning av stödets betydelse. Generellt anser företagen att stödet har bidragit positivt till deras verksamhet särskilt genom att utvecklingen kunde ske tidigare. De anser vidare att företaget inte hade utvecklats på ett liknande sätt utan stödet. En ännu starkare bild av stödets betydelse framträder ur projektägarnas svar. Generellt är de mycket övertygade om att stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas, att stödet innebar en snabbare utveckling samt att verksamheten sannolikt inte skulle ha utvecklats på liknande sätt utan stödet. Siffrorna i Tabell 3.8 och 3.9 bör dock tolkas i ljuset av att stöd-mottagarna kan ha haft strategiska skäl att överdriva stödets betydelse.

Tabell 3.8: Företagens uppfattning av stödets betydelse.

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att företaget skulle kunna utveckla annan verksamhet	3,83 (1,223) (4)
Stödet innebar att företaget kunde tidigarelägga utvecklingen av andra verksamhetsområden	3,72 (1,269) (4)
Stödet innebar att företaget som helhet kunde utvecklas snabbare	4,09 (1,019) (4)
Företaget hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	2,34 (1,164) (2)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Tabell 3.9: Projektägarnas uppfattning av stödets betydelse

Påstående	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,58 (0,643) (5)
Stödet har inneburit att verksamheten kunnat utvecklas snabbare	4,08 (1,187) (4)
Stödet har inneburit att verksamheten utvecklats i ett bredare partnerskap	3,48 (1,388) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklas på liknande sätt även utan stödet	2,16 (0,987) (2)
Verksamheten skulle ha påbörjats även utan stödet	2,44 (1,387) (2)

Källa: Egen enkätundersökning

I tabell 3.10 redovisas projektägarnas uppfattning om stödets betydelse i ett vidare perspektiv. Siffrorna tyder på att projektägarna generellt sett är försiktigt positiva till stödets betydelse i ett vidare perspektiv. Projektägarna instämmer mest i påståendena om projektets betydelse för sysselsättningen i bygden, för samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden, samt i påståendena om att projektet bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera företag i bygden och att projektet underlättat för företagandet i bygden. Detta tyder på att projektägarna uppfattat stödet som att ha åtminstone viss betydelse för ekonomisk utveckling.

Tabell 3.10: Projektstöden i ett vidare perspektiv.

Påstående	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete i bygden	3,56 (1,044) (3)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden	3,80 (0,816) (4)
Projektet har bidragit till att jordbruksföretag kunnat utveckla annan verksamhet än jordbruk	3,36 (1,350) (3)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i bygden	3,80 (1,041) (4)
Projektet har underlättat för företagandet i bygden	3,72 (0,936) (4)
Projektet har lett till fler nya företag i bygden	3,40 (1,258) (3)
Projektet har lett till att företag i bygden satsar på nya verksamheter	3,64 (1,036) (4)
Projektet har bidragit till att utveckla turismnäringen i bygden	3,28 (1,487) (4)
Projektet har bidragit till att utveckla turismverksamhet baserat på jordbruk	2,88 (1,301) (3)
Projektet har lett till att ett eller flera företag i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	3,52 (1,046) (3)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera företag i bygden	3,32 (0,852) (3)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera företag i bygden	3,72 (0,980) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Upplevelse av kontakten med myndigheten

Tabell 3.11. visar hur stödmottagarna upplevt kontakten med myndigheten. Den generella bilden är att företagarna och projektgrupperna har en liknande uppfattning av kontakten med myndigheten på de flesta punkter. Vidare är den generella bilden att stödmottagarna har en relativt neutral inställning till kontakten med myndigheten. Man är försiktigt positiv när det gäller hur lätt det är att få information om stödet och om stödet har förbättrat relationen till myndigheterna. Värt att notera är dock att företagarna tenderar att vara mer positiva än projektgrupperna till stödutbetalningens tidpunkt och hur lätt det var att lämna erfordrade uppgifter till myndigheterna.

Tabell 3.11: Beskrivande statistik över upplevelsen av kontakten med myndigheten.

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet	3,57 (1,252) (4)	3,69 (1,011) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet	3,05 (1,288) (3)	3,42 (1,206) (4)
Stödutbetalningen kom vid en lämplig tidpunkt	3,39 (1,314) (4)	2,80 (1,414) (3)
Det var lätt att lämna erfordrade uppgifter till myndigheterna	3,27 (1,258) (3)	2,69 (1,258) (3)
Stödet har förbättrat min relation till myndigheterna	3,41 (1,004) (3)	3,19 (1,167) (3,5)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Livskvalitetsaspekter

Mikroföretagsstödet har som ett mål att bidra till förbättrad livskvalitet på landsbygden. I utvärderingen har livskvalitet mätts som i vilken ut-

sträckning stödet bidragit till aspekter som kan sägas utgöra *förutsättningar* för livskvalitet.

Tabell 3.12 visar att stödmottagarna är försiktigt positiva när det gäller hur den stödda verksamheten bidragit till livskvalitetsaspekter såsom lokal service, sätta bygden "på kartan", företagande, arbetstillfällen och framtidstro i bygden. Däremot är de mindre positiva när det gäller aspekter som integration och inflyttning. Intressant att notera är också att det inte finns några större skillnader mellan hur de två stödgrupperna uppfattat stödets betydelse för livskvalitetsaspekter.

Tabell 3.12: Beskrivande statistik över aspekter som har med livskvalitet att göra.

	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse)
I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande		
Lokal service i bygden	3,21 (1,393) (3)	3,50 (1,103) (4)
Att sätta min bygd "på kartan"	3,66 (1,092) (4)	3,58 (1,176) (4)
Integration	2,63 (1,064) (3)	2,83 (1,301) (3)
Naturmiljön	3,00 (1,225) (3)	3,00 (1,206) (3)
Kulturmiljön	2,69 (1,138) (3)	3,04 (1,042) (3)
Företagandet i min bygd	3,75 (1,016) (4)	4,16 (0,624) (4)
Arbetsstillfällen i min bygd	3,37 (1,195) (4)	3,88 (0,881) (4)
Inflyttning till bygden	2,53 (1,223) (3)	2,58 (1,213) (3)
Engagemang i bygden	3,25 (1,120) (3)	3,44 (1,083) (4)
Framtidstro i bygden	3,75 (1,241) (4)	3,64 (0,907) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Regressionsresultat

Stödets inverkan på utveckling och försäljning av för företaget nya produkter

Utvärderingsfråga 1 handlar om hur stödet bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap på landsbygden. För att mäta detta har det antagits att diversifiering och entreprenörskap visar sig genom att företagen har påbörjat *utveckling* eller *försäljning* av varor och tjänster på för företaget *nya* affärsområden. Mikroföretagsstödet betydelse för detta analyserades med hjälp av en multinominal logit regression. Då även andra aspekter, såsom ålder, företagets vinst, närhet till tätorter och städer och företagarens erfarenhet kan påverka om företaget påbörjat utveckling eller försäljning av varor och tjänster på nya affärsområden så kontrollerades för dessa i regressionen. Resultaten sammanfattas i Tabell 3.13.

Resultaten ska tolkas som sannolikheten att företaget påbörjat utveckling eller försäljning av varor eller tjänster på nya affärsområden i förhållande till att inte ha gjort det. Resultaten visar att innehav av mikroföretagsstöd kraftigt ökar sannolikheten för att såväl att utveckling som försäljning påbörjats. Detta tyder således på att mikroföretagsstödet har en positiv inverkan på diversifiering och entreprenörskap på landsbygden.

Resultatet ska dock tolkas med försiktighet. Det är sannolikt så att de företag som vill påbörja utveckling av ny verksamhet också får information om mikroföretagsstödet, t.ex. via rådgivning eller genom eget informationssökande. Om företagen därför har planer på att utveckla sin verksamhet så söker de också sannolikt stöd, vilket sedan i resultaten i Tabell 3.13 ger sken av att företag med stöd är mer diversifierade och entreprenöriella.

Tabell 3.13: Regressionsresultat, mikroföretagsstödet inverkan på utveckling och försäljning av för företaget nya produkter.

	Estimerad koefficient	Estimerad odds ratio
<i>Påbörjat utveckling</i>		
Intercept	-4,661**	
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	2.128**	8.395
Ålder år 2010	-0.003	0.997
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0.142	1.153
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0.003	0.997
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0.004	0.996
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	1.286*	3.617
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0.926	2.526
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0.555	0.574
<i>Påbörjat försäljning</i>		
Intercept	0.483	
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	2.784***	16.179
Ålder år 2010	-0.053***	0.948
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	-0.046	0.955
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0.002	0.998
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0.004	1.004
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0.497	1.644
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0.115	0.891
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0.792*	0.453

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlus, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

Jämförelseutfallet är varken påbörjat utveckling eller försäljning

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Stödets påverkan på sysselsättningen på landsbygden

Utvärderingsfråga 2 syftade till att utreda om mikroföretagsstödet bidragit till att öka sysselsättningen på landsbygden. Stödets inverkan på antalet anställda (omräknade till heltider) år 2010 och det förväntade antalet anställda år 2013 analyserades genom linjär regression. Då antalet

anställda 2010 och 2013 även kan förväntas påverkas av andra faktorer, såsom tidigare antal anställda, företagarens ålder, företagets vinst, avstånd till tätorter och städer samt företagarens erfarenhet, kontrollerades för dessa faktorer. Resultaten visas i Tabell 3.14.

Frågan om hur många anställda företaget haft, har respektive förväntar sig ha innehöll många saknade värden. Resultaten i Tabell 3.14 grundas därför på endast 17 företag ur kontrollgruppen och 77 företag ur stödgruppen och ska tolkas med försiktighet.

Resultaten tyder på ett positivt samband mellan antal anställda och förväntat antal anställda samt innehav av mikroföretagsstödet. Detta tyder således på att företag med stöd sysselsätter fler personer. Å andra sidan, då stödet kräver att företag har en vilja att utveckla ny verksamhet, är det sannolikt att det är just utvecklingen av ny verksamhet, snarare än stödet i sig som bidrar till ökad sysselsättning³.

³ En alternativ modellspecifikation testades, där indikatorvariabler för om företagen påbörjat utveckling och/eller försäljning av för företaget nya varor eller tjänster. Denna tydde på ett icke statistiskt säkerställt förhållande mellan innehav av mikroföretagsstöd och antal anställda år 2010, men ett statistiskt säkerställt förhållande mellan antal anställda år 2013 och innehav av mikroföretagsstöd. Det icke signifikanta förhållandet måste dock tolkas i ljuset av den starka korrelationen mellan indikatorvariabeln *påbörjat försäljning av för företaget nya varor eller tjänster* och innehav av mikroöretagsstöd. Den starka korrelationen gör att det inte är helt säkert att variabelernas egna effekter kan särskiljas.

Tabell 3.14: Regressionsresultat, mikroföretagsstödet inverkan på antalet anställda.

Variabel	Estimerad koefficient
<i>Antal anställda år 2010</i>	
Intercept	1,105
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,870**
Antal anställda 2006	0,789***
Ålder år 2010	-0,029**
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,070
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,012
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,010
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,503*
Erfarenhet av annat förvärsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,051
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,046
Förklaringsgrad = 0.789	
<i>Förväntat antal anställda år 1013</i>	
Intercept	0,413
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	1,860***
Antal anställda 2006	0,996***
Ålder år 2010	-0,039**
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,221**
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,012
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,018**
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,676
Erfarenhet av annat förvärsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,013
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,300
Förklaringsgrad = 0.765	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlus, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

Den linjära regressionstekniken "seemingly unrelated regressions" har tillämpats

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Stödets påverkan på landsbygdens diversifiering

Utvärderingsfråga 3 handlar om hur mikroföretagsstödet har bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. För att mäta detta har företagens *samverkan* med andra företag på landsbygden beaktats. Anledningen till att just företagens samverkan beaktades var att

samverkan mellan företag är ett sätt att sprida idéer och influenser företagen emellan, vilket kan leda till en utveckling av hela landsbygdsekonomin. Logistisk regression har tillämpats för att utreda huruvida mikroföretagsstödet haft en inverkan på företagets benägenhet att samverka med andra företag. Kontrollvariabler i regressionen har varit tidigare samverkan, företagarens ålder, företagets vinst, avstånd till städer och tätorter, erfarenhet av annat företagande och förvärvsarbete samt innehav av annat offentligt stöd. Resultaten visas i Tabell 3.15.

Resultaten tyder på att mikroföretagsstödet har en positiv inverkan på företagets benägenhet att samverka. Även här är det dock viktigt att tolka resultaten i ljuset av det faktum att en betydande majoritet av företagen som utvecklat nya affärsområden sannolikt har sökt och erhållit stöd, vilket innebär att det kan vara diversifieringen som sådan som leder till ökad samverkan, snarare än stödet.

Tabell 3.15: Regressionsresultat, mikroföretagsstödet påverkan på samverkan mellan företag på landsbygden

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	-1,059
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	1,248***
Samverkan år 2006	3,295***
Ålder år 2010	-0,039**
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,037
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,005
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0,001
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	1,106**
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,780
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0,248
Förklaringsgrad = 0.382	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlus, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

Kontrollgruppens skäl till att inte söka mikroföretagsstöd

Tabell 3.16 visar beskrivande statistik över kontrollgruppens skäl att inte söka mikroföretagsstödet. Som framgår av tabellen var huvudanledningen att kontrollgruppen inte kände till stödet, en anledning som 39

procent har uppgivit. Att man inte upplevt sig ha några stödberättigade verksamhetsplaner var ett annat vanligt skäl.

Tabell 3.16: Kontrollgruppens skäl att inte söka mikroföretagsstöd

	Medelvärde
Jag kände inte till stödet (1 om ja; 0 om nej)	0,39
Jag kände inte till att jag kunde söka stödet (1 om ja; 0 om nej)	0,17
Jag har inte haft några stödberättigade verksamhetsplaner (1 om ja; 0 om nej)	0,37
Jag tycker att regelverket runt stödet är för krångligt (1 om ja; 0 om nej)	0,11
Jag tycker att kontakten med myndigheterna är för krånglig (1 om ja; 0 om nej)	0,10

Respondenten kunde välja flera alternativ, därav summerar medelvärdena till mer än 1.

3.5 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftade till att utreda huruvida mikroföretagsstödet bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap. Regressionsanalysen visade på ett statistiskt säkerställt positivt samband mellan innehav av mikroföretagsstödet och utveckling av produkter på för företaget nya verksamhetsområden samt försäljning av produkter på för företaget nya verksamhetsområden. Detta tyder på att mikroföretagsstödet har bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap. Resultatet måste dock tolkas med försiktighet eftersom det finns en möjlighet att de företag som valt att utveckla nya affärsområden sökt stöd eftersom de känner till stödet och har stödberättigad verksamhet, snarare än att stödet i sig skulle bidra till utveckling av nya affärsområden. Sannolikt söker alltså de som redan har en stödberättigad verksamhet under utveckling, men vetskapen om stödet skulle kunna motivera företagare att fundera över nya verksamheter. Denna dynamik har vi dock inte kunnat testa i utvärderingen.

Stödmottagarnas uppfattning om stödet (Tabell 3.8 och 3.9) visar att i synnerhet projektägarna har uppfattningen att verksamheten som fått stöd inte skulle ha genomförts utan stödet, samt att stödet gjort att verksamheten kunde utvecklas snabbare tack vare stödet. Vidare är projektägarna försiktigt positiva till verksamhetens betydelse för företagandet

(Tabell 10). Även dessa svar måste tolkas försiktigt då det finns en viss risk att stödmottagarna av strategiska skäl överdrivit stödets betydelse för att säkerställa att det finns kvar.

Sammantaget tyder resultaten på att mikroföretagsstödet kan ha haft betydelse för att främja diversifiering och entreprenörskap, men detta måste tolkas i ljuset av de redovisade begränsningarna i befintligt data.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 handlar om huruvida mikroföretagsstödet bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden. Regressionsanalysen visade att de stödda företagen hade signifikant fler anställda i dagsläget och även att de förväntade sig att ha signifikant fler anställda år 2013, jämfört med dem som inte fått stöd. Detta tyder således på att stödet har en positiv effekt på sysselsättningen. Samma reservation som tidigare framhållits måste dock betonas. Det är möjligt att företagen som sökt och fått stöd är annorlunda på något annat vis som inte kunnat fångas upp i analysen och detta är anledningen till att de sysselsätter fler personer, snarare än att de fått stöd. Projektägarna är försiktigt positiva till påståendet att deras verksamhet skulle bidra till sysselsättningsmöjligheter på landsbygden (Tabell 3.10). Som tidigare påpekats finns en viss risk att stödmottagarna överdrivit stödets och verksamhetens betydelse av strategiska skäl.

Sammantaget tyder analysen på att företag och projekt med mikroföretagsstöd haft betydelse för sysselsättningen på landsbygden. Liksom tidigare måste resultaten dock tolkas i ljuset av de begränsningar som finns i data.

Fråga 3

Utvärderingsfråga 3 syftade till att belysa huruvida mikroföretagsstödet haft betydelse för landsbygdsekonomens diversifiering och utveckling. Av regressionsanalysen (Tabell 3.15) kan slutsatsen dras att företag med mikroföretagsstöd har en högre sannolikhet att samverka med andra företag på landsbygden. Med samma reservation som tidigare, d.v.s. att de stödda företagen skiljer ut sig på något sätt som analysen inte förmått att

reflektera, tyder resultaten på att mikroföretagsstödet ökar sannolikheten för att företagen ska samverka med andra företag på landsbygden. Ökad samverkan torde i sin tur leda till att stödet får spridningseffekter till de företag som de stödda företagen samverkar med och därmed kan landsbygdsekonomin förväntas diversifieras och utvecklas. Också projektägarna var försiktigt positiva till att den stödda verksamheten skulle bidra till mer samarbete och samverkan i bygden, samt att den skulle bidra till förbättrade möjligheter till företagande. Även om stödmottagarnas svar, som tidigare framhållits, ska tolkas försiktigt, tyder detta på att verksamheten kan förväntas bidra till diversifiering och utveckling.

Sammantaget tyder analysen på att företag och projekt med mikroföretagsstöd haft betydelse för att bidra till diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Resultaten ska dock tolkas i ljuset av de begränsningar som finns i data.

Fråga 4

Utvärderingsfråga 4 handlar om hur stödet bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. Svaret på denna fråga bygger till största delen på stödmottagarnas uppfattning och det förtjänar att påpekas att stödmottagarna av strategiska skäl kan ha överdrivit betydelsen av stödet.

Stödmottagarnas svar på påståendena i Tabell 3.12 tyder på att de är försiktigt positiva till verksamhetens inverkan på livskvalitetsaspekter som har med sysselsättning och företagande att göra. Däremot instämmer de mindre i att verksamheten skulle bidra till livskvalitetsaspekter som integration och inflyttning. Detta tyder på att verksamheter med mikroföretagsstöd har haft en viss positiv inverkan på livskvaliteten på landsbygden. Emellertid måste det understrykas att inverkan måste anses som begränsad, då stödmottagarna generellt sett endast kan anses vara *försiktigt* positiva till endast ett urval av de beaktade livskvalitetsaspekterna.

Avslutningsvis förtjänar det att framhållas att då svaren på utvärderingsfråga 1 – 3 tyder på en positiv inverkan av mikroföretagsstödet på sådana aspekter som diversifiering och entreprenörskap, sysselsättning

och utveckling av landsbygdsekonomin, vilket också torde vara förutsättningar för livskvalitet på landsbygden, tyder dessa svar också på att de stödda verksamheterna haft en positiv inverkan på livskvaliteten på landsbygden.

3.6 Slutsatser angående stödets effekter

Sammanfattningsvis tyder svaren på utvärderingsfrågorna att den verksamhet som haft mikroföretagsstödet har haft betydelse för främja diversifiering och entreprenörskap, för att skapa sysselsättningsmöjligheter, för att bidra till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin och för att bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden. Detta ska dock tolkas med de begränsningar som finns i data i åtanke. T.ex. är det möjligt att de företag som haft en gynnsam utveckling skulle ha haft de även utan stödet och att de sökt stödet eftersom de haft stödberättigad verksamhet och kände till stödet.

3.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Interventionslogiken för detta stöd är som framhållits ovan tveksam. På kort sikt (inom innevarande programperiod) föreslås dock inga förändringar med anledning av detta.

På längre sikt

I och med den tveksamma interventionslogiken föreslås att mikroföretagsstödet, när det gäller företagsstödet, på längre sikt (inför nästa programperiod) renodlas till att enbart stödja verksamhet som kan bidra till hållbar utveckling, där det först nogtänkt prövas att hållbarhetsperspektivet inte kan tillgodoses genom marknaden.

3.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Indikatorerna måste säkerställa att företagens utveckling verkligen har sitt ursprung i att de har blivit mer diversifierade och entreprenöriella. Indikatorer som brutto- och nettoförädlingsvärden, samt bruttoökning av arbetstillfällen räcker inte för detta, eftersom dessa kan ökas också om företagen blir mer specialiserade. Istället bör indikatorerna inriktas på ef-

fekter efter utveckling och/eller försäljningsstart av för företaget nya varor eller tjänster.

Liksom när det gäller diversifieringsstödet bör indikatorerna utvecklas till att innehålla mer detaljerade aspekter om diversifiering och utveckling av landsbygdesekonomin samt livskvaliteten på landsbygden.

Referenser

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Jordbruksverket 2010a. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008a. Årsrapport 2007 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksverket 2008b. Kommunindelning utifrån regional balans – landsbygdsperspektiv. Opublicerad PP-presentation.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Landström, H. 2003. De små företagens kapitalförsörjning – kunskaper och implikationer. I: Landström, H. (red.) 2003. Småföretaget och kapitalet – Svensk forskning kring små företags finansiering. Kristianstad: SNS förlag.

Gasson, R. 1973. Goals and Values of Farmers. *Journal of Agricultural Economics*, 24, 521-542.

Hansson, H. 2008. How can farmer managerial capacity contribute to improved farm performance? A study of dairy farms in Sweden *Food Economics - Acta Agricult Scand., Sect, C, 5, 44-61*

Hansson, H. Ferguson, R. Olofsson, C. 2010. Understanding farmers' attitudes towards diversification and specialization of the farm – an application of theory of planned behavior. Paper presented at the conference *Nordic Rural Futures – Pressures and Possibilities, May 3- 5 2010.*

Stiglitz, J.E. 2000. Economics of the Public Sector. W.W. Norton & Company, Inc. New York. Tredje upplagan.

Villkor för turismstödet

Turismstödet kan lämnas till följande aktörer:

- Mikro- eller småföretag inom turismnäringen på landsbygden
- Nätverk av turistföretag och/eller företag och organisationer
- Regionala, lokala och i begränsad omfattning nationella aktörer som har koppling till landsbygdsturism

Gemensamt för samtliga aktörer är att de ska ha koppling till landsbygdsturismen.

Turismstödet lämnas som ett företagsstöd och som ett projektstöd. För företag kan stöd lämnas till investeringar och inköp av externa tjänster som används för att stärka landsbygdsturismens attraktivitet och konkurrenskraft. Det kan handla om uppförande, inköp eller anpassning av byggnader och lokaler, inköp av nya maskiner, utrusning, anläggning av vandrings-, cykel-, kanot-, eller ridleder, handikappanpassning etc. För företag ersätts högst 30 procent av den stödberättigade kostnaden. Ytterligare 20 procentenheter kan beviljas till företag inom glest befolkade mindre gynnade områden i norra Sverige. Detta sker i så fall efter särskild prövning. Kraven för att komma i fråga för företagsstöd är följande:

- Aktiviteten ska främja hållbar utveckling eller syfta till att ta fram produkter som efterfrågas på marknaden och som bedöms ha förutsättningar för att bli långsiktigt konkurrenskraftiga.
- Företaget ska ha en affärsplan som även innefattar den nya verksamheten.

Turismstödet lämnas också för mer generella utvecklingsinsatser av övergripande karaktär, till vilka det inte kan anses rimligt att företagen själva kan ställa resurser till förfogande. Detta kan handla om samverkan mellan forsknings- och utvecklingscentra, spridning av erfarenheter och andra utvecklingsinsatser. Stödet kan då lämnas som ett projektstöd

på nationell, regional eller lokal nivå. För projekt ersätts mellan 20 och 100 procent av den stödberättigade kostnaden. För att komma i fråga för projektstöd ställs följande krav:

- Projektet ska ha ett tydligt syfte att bidra till att skapa bättre förutsättningar för turism lokalt, regionalt eller nationellt på så sätt att turistföretagen kan bidra till hållbar utveckling, inkomster och sysselsättning på landsbygden.
- Verksamheten ska spridas till många företagare och andra aktörer.
- En projektplan måste finnas med en tydlig projekttid och en tydlig strategi till hur man ska ta tillvara erfarenheter från liknande projekt. Planen ska även innehålla en finansierings- och tidsplan för aktiviteten.

Beviljade turismstöd 2007 – 2009

Tabell 4.1 visar beskrivande statistik över beviljade turismstöd under perioden 2007 – 2009. Turismstödet har en förhållandevis god nyttjandegrad när det gäller hur stor andel av budgeten som har förbrukats, 37,8 procent har beviljats, mot målvärdet 42,9 procent.

Tabell 4.1: Beskrivande statistik över beviljade turismstöd 2007 – 2009.

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	20 925	142 702	100 750
Beviljade stöd i procent av budgeten	3,0 %	20,4 %	14,4%
Andel kvinnor som beviljats företagsstöd	0,25	0,29	0,27
Andel män som beviljats företagsstöd	0,375	0,25	0,29
Andel företag som beviljats företagsstöd	0,375	0,46	0,44

Källa: Jordbruksverket (2010a) och LB

Logisk interventionsgrund

Figur 4.1 visar interventionslogiken som turismstödet baseras på. Stödets övergripande mål är att bidra till ökad livskvalitet på landsbygden och diversifiering av den ekonomiska aktiviteten.

När det gäller företagsstöden ges turismstödet till verksamheter som bidrar till hållbar utveckling och/eller till verksamheter som möter en ef-

terfrågan på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga. När det gäller den första typen av verksamhet är det rimligt att anta att det i vissa fall inte kommer igång tillräckligt många verksamheter som kan bidra till hållbar utveckling utan inblandning av offentliga stöd. Det kan handla om verksamheter som gynnar utveckling på platser där företag själva inte i första hand skulle välja att etablera sig.

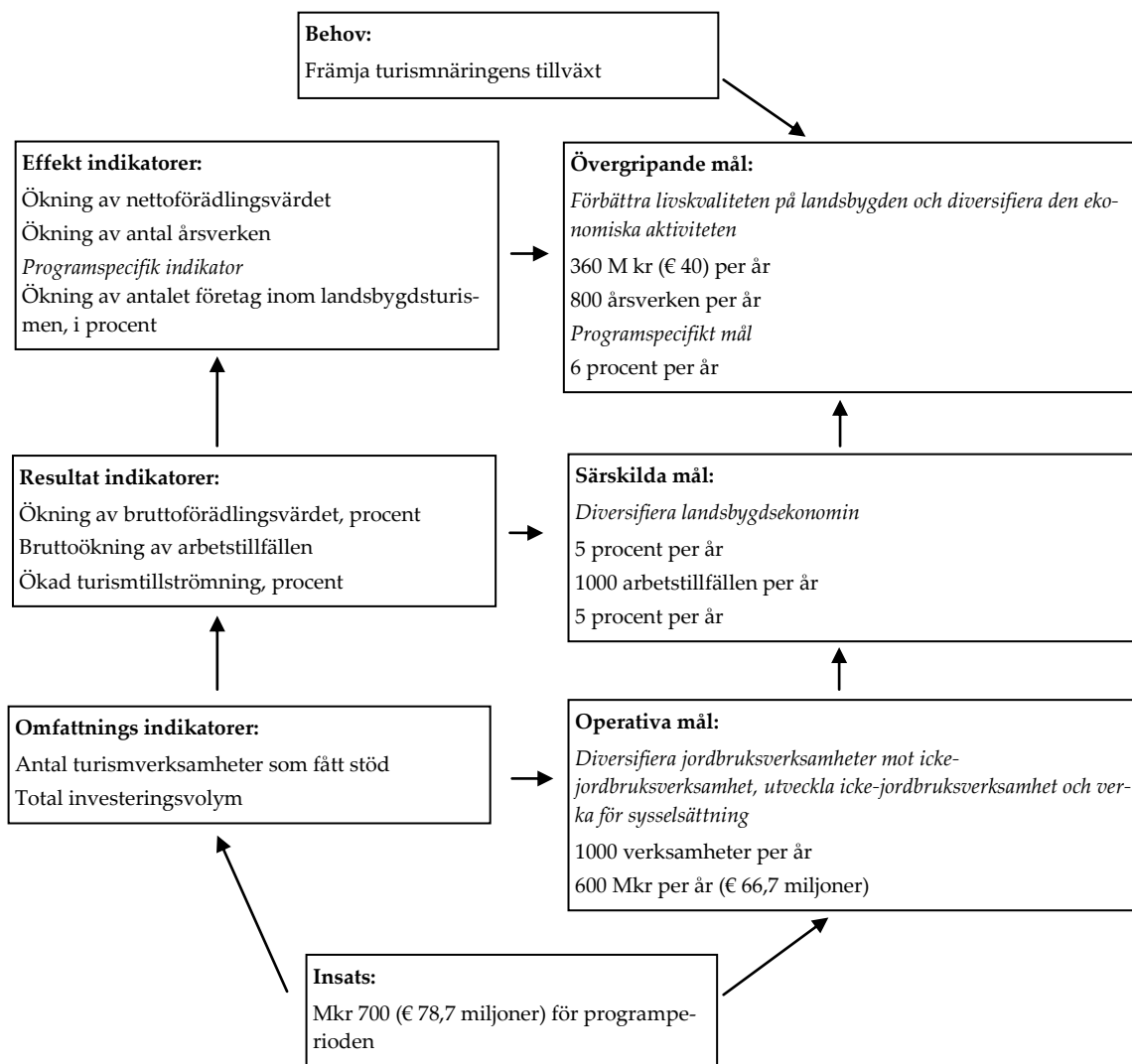
När det gäller den andra typen av verksamhet är det dock betydligt mer problematiskt. Ett centralt antagande är att turistföretagen på landsbygden inte kan utveckla sin affärsverksamhet i tillräcklig omfattning av sig själva och att stödet kan bidra till en skyndsammare utveckling. En anledning till detta skulle kunna vara kapitalbrist som beror på en felaktig riskbedömning. Detta i sin tur skulle kunna bero på asymmetrisk information (Stiglitz 2000; Landström 2003) som kan uppstå på grund av att företagen inte kan förmedla en tillräckligt trovärdig bild av sig själva till kreditgivarna. Också på grund av turistföretagens kanske säregna beskaffenhet kan asymmetrisk information uppstå (Fleischer & Felsensten, 2000). Detta kan t.ex. vara att de ligger avlägset till, är för nya eller för små (Fleischer & Felsensten, 2000). Frågan är dock om problemet med asymmetrisk information skulle kunna lösas genom att ett offentligt stöd finansierar verksamheten istället. Stödhandläggaren måste, liksom en privat kreditgivare, granska verksamheten och för detta ändamål måste företagaren tillhandahålla information. Dessutom ställs kravet att det ska finnas en efterfrågan på marknaden och att verksamheten ska ha möjlighet att bli långsiktigt konkurrenskraftig. Om stödmottagaren kan förmedla verksamhetens potential till en traditionell kreditgivare torde inga problem föreligga att hitta finansiering till sådan verksamhet.

Projektstöden kan vara mer befogade, särskilt när det handlar om samverkan där en eller flera offentliga aktörer ingår. Det är inte rimligt att tro att offentliga aktörer såsom forsknings- och utvecklingscentra skulle kunna delta utan att deras medverkan finansieras via t.ex. ett projektstöd. Däremot när det gäller samverkan mellan privata aktörer är det mindre befogat att tro att offentliga medel behövs för att samverkan ska uppstå. Det är mer sannolikt att graden av samverkan beror på graden av förtroende aktörerna emellan, och om förtroendet saknas är det inte rimligt att tro att offentliga medel skulle kompensera för detta.

Interventionslogiken förutsätter också att diversifiering av den rurala ekonomin är nödvändigt för att öka livskvaliteten på landsbygden. Om ökad livskvalitet tolkas i termer av ökade möjligheter för sysselsättning och inkomst på landsbygden är detta något som lika gärna ett mer specialiserat näringsliv kan åstadkomma. Om man däremot avser aspekter såsom att bygden sätts "på kartan", får in nya influenser utifrån etc. är detta något som diversifiering av näringslivet till mer turismverksamhet sannolikt kan bidra till.

Interventionslogiken förutsätter också att diversifiering av lantbruk mot icke-agrar verksamhet leder till att den rurala ekonomin diversifieras. En berättigad fråga att ställa är huruvida lantbruken är den mest effektiva gruppen att rikta åtgärder mot om man vill uppnå en mer diversifierad landsbygd. Landsbygden skulle diversifieras om också andra företag, utan tidigare anknytning till jordbruk, etablerades på landsbygden och startade t.ex. turismverksamhet. Vidare är det möjligt att ett fungerande lantbruk, med aktiva jordbrukare inom både växtodling och animalieproduktion, skapar viktiga *förutsättningar* för turismverksamhet, då de bidrar till att förhindra igenväxning av landskapet, en bild av en aktiv landsbygd med djur etc. Detta är aspekter som turismnäringen på landsbygden drar nytta av i sin verksamhet. Att då med turismstödet försöka bidra till att lantbruken ställer om sin verksamhet kan vara direkt kontraproduktivt.

Figur 4.1: Interventionslogik för turismstödet. Källa: Jordbruksdepartementet (2007) och EU-kommissionen.



Omfattnings- och resultatindikatorer

Tabell 4.2 visar utfallet för turismstödet omfångs- och resultatindikatorer. Indikatorerna visar att turismstödet haft en låg nyttjandegrad.

Vidare är resultatindikatorn *bruttoökning av arbetstillfällen* låg, vilket tyder på att stödet haft liten betydelse.

Tabell 4.2: Utfall, omfattnings- och resultatindikatorer, turismstödet

	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Akkumulerat utfall i procent av mål
Omfattningsindikatorer				
Antal turismverksamheter som fått stöd	60	285	253	9 %
Total investeringsvolym	47,5 Mkr (M€ 5,2)	271 Mkr (M€ 25,22)	226,2 Mkr (M€ 25,1)	13 %
Resultatindikatorer				
Ökning av bruttoförelägningsvärdet, i procent	5 procent	Ingen uppgift	Ingen uppgift	---
Bruttoökning av arbetstillfällen	223	70	86	5 %
Ökad turismtillströmning, i procent	2 procent	Ingen uppgift	Ingen uppgift	---

Källa: Jordbruksverket 2008a; 2009; 2010b, delvis egna bearbetningar.

4.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av turismstödet bygger på följande utvärderingsfrågor:

1. Hur har åtgärden bidragit till ökad turismverksamhet? Skilj mellan verksamheter i jordbruksföretag och annan verksamhet
2. Hur har åtgärden bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden?
3. Hur har åtgärden bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?
4. Hur har åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Ökad turismverksamhet i den första utvärderingsfrågan tolkas som att företagen har ökat ut eller kommer att öka ut sin turismverksamhet från tidigare.

Fler sysselsättningsmöjligheter i den andra utvärderingsfrågan tolkas som att företagen sysselsätter fler personer jämfört med tidigare.

Den tredje utvärderingsfrågan tolkas som att intresseras sig för om det finns eventuella spridningseffekter från stödda verksamheter till andra verksamheter på landsbygden. Rent operativt har detta mätts genom att beakta samverkan mellan företag. Ökad samverkan kan tyda på förekomst av spridning från de stödda verksamheterna in i den övriga landsbygdsekonomin, något som främjar utvecklingen totalt sett.

Höjd livskvalitet i fråga fyra tolkas som turismstödets möjlighet att skapa *förutsättningar* för höjd livskvalitet. Detta eftersom faktisk livskvalitet kan bero på så många andra aspekter än de som stödet förmår att påverka. Jämför motsvarande fråga i kapiteln om åtgärd 311 och 312.

4.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Turismstödet fanns inte i Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige 2000- 2006. Däremot hade det så kallade projektstödet inom det förra programmet vissa likheter med det nuvarande turismstödet. Se motsvarande rubrik i kapitlet om åtgärd 311 för en genomgång om vad tidigare utvärderingar ansett om projektstödet.

4.4 Underlag och metod

De föreslagna indikatorerna är många gånger svårtillämpade för att besvara utvärderingsfrågorna. När det exempelvis gäller den första utvärderingsfrågan, kan inte ett mått på ökad turismtillströmning sägas vara en tillförlitlig indikator. Turismtillströmningen kan öka av andra skäl, t.e.x trender i omvärlden, konjunktur etc. En bättre indikator är hurvida företagen ökat ut sin turismverksamhet, vilket hänger tydligare samman med vad stödet syftar till att påverka.

Också indikatorer som brutto- och nettoförädlingsvärden blir svårtillämpade när ingen av utvärderingsfrågorna specifikt frågar efter hur dessa indikatorer har förändrats på företagsnivå. Att använda dem som indikatorer på mer lokal eller regional nivå för att mäta hur landsbygdens ekonomi har utvecklats (fråga 3) leder sannolikt till att effekten av de stödda verksamheterna försvinner i andra faktorer. Det kan också konstateras att ingen av de föreslagna indikatorerna på annat sätt än indirekt kan sägas mäta förutsättningar för livskvalitet. Ökade brutto- och nettoförädlingsvärden samt sysselsättning kan visserligen vara möjliga aspekter av ökad livskvalitet, men lämnar ute många andra aspekter.

När analyser gjorts för att besvara utvärderingsfrågorna har ambitionen varit att i så hög utsträckning som möjligt göra dessa kontrafaktiskt. Detta innebär att strävan har varit att jämföra grupper som fått stöd med grupper som inte fått stöd för att dra slutsatser om huruvida de stödda grupperna har utvecklats mer gynnsamt.

En kontrafaktisk analys kräver dock att det finns data som beskriver utvecklingen hos både företag och projekt som fått stöd och hos företag och projekt som inte fått stöd. För projekt finns ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp, eftersom det inte finns någon sammanställning över andra projekt som inte fått stöd, men som liknar stödgruppen på väsentliga punkter. Den enda sammanställning över projekt utan stöd är de som sökt stöd och fått avslag, men då dessa sannolikt har fått avslag på goda grunder kan de inte anses likna de som fått stöd. Projekt som skulle kunna utgöra en kontrollgrupp kan således inte identifieras.

När det gäller företag är ett möjligt register SCB:s företagsregister, där samtliga företag i Sverige finns representerade. För att göra analysen på ett meningsfullt sätt skulle dock betydligt mer detaljerad data behövas, vilket i dagsläget bara finns för företag i industrin.

Det bedömdes därför att data behövde samlas in via en egen enkätundersökning, där samtliga önskade aspekterna kunde täckas in. Enkätundersökningar har dock sina nackdelar, vilka måste beaktas när resultaten utvärderas. För det första uppstår alltid ett visst bortfall, då enkätunder-

sökningar bygger på respondenternas frivilliga deltagande. Vidare finns alltid en viss risk att respondenterna tolkar frågorna olika och besvarar frågorna fel. Trots detta har ändå enkätundersökningen en klar fördel i detta fall i och med att den möjliggör analys med hjälp av primärdata på aspekter som inte annars skulle kunna beaktas.

För företagsstöden bedömdes det som möjligt att skapa en kontrollgrupp för analysen av de tre första utvärderingsfrågorna, genom att i en enkätundersökning ställa frågor också till en grupp företag som hade kunnat söka stödet, men som inte gjort det. Däremot för fråga fyra, om livskvalitetsaspekter, bedömdes det att frågan behövde rikta in sig på just den *stödmottagande* verksamheten för att bli meningsfull för respondenten. Av naturliga skäl kunde den då inte ställas till kontrollgruppen.

Enkät till företagare

Enkäten till företagare, företagsenkäten, skickades ut till de 149 företag som erhållit turismstödet, och som slutredovisat stödutbetalningen. Företagsenkäten skickades också till ett slumpmässigt urval om 300 mikroföretag och småföretag inom turismbranschen som hade kunnat söka stödet, men som av olika anledningar valt att inte göra det. Urvalet drogs ur SCB:s företagsregister, som också säkerställde att företagen var aktiva inom turismbranschen. Kontrollgruppen begränsades också till att enbart innefatta företag som geografiskt sett befinner sig i kommuner som kan anses vara landsortskommuner enligt Jordbruksverkets definition (Jordbruksverket 2008b). Stödmottagarna matchades bort innan stickprovet drogs. Nedan benämns de båda företagsgrupperna *stödgruppen* respektive *kontrollgruppen*. Inför slututvärderingen rekommenderas det att matchning tillämpas för att dra urvalet till kontrollgruppen. Detta för att säkerställa att kontrollgruppen verkligen liknar stödgruppen på samtliga väsentliga punkter än att de inte fått stöd. Tids- och resursbrist omöjliggjorde att dra en matchad kontrollgrupp till halvtidsutvärderingens analys.

Enkäten till stödmottagarna innehöll frågor om hur företaget utvecklats och om hur stödet upplevts. Totalt erhöles 91 svar från stödgruppen, vilket innebär en svarsfrekvens på 61 procent. Enkäten till kontrollgruppen

innehöll frågor om företagets utveckling den senaste tiden, huruvida man sökt turismstödet och vad anledningen var att man inte sökt. Totalt erhöles 131 svar, motsvarande en svarsfrekvens på 44 procent. En vanlig anledning till uteblivet svar var att verksamheten sålts, eller var vilande. Detta tyder på att företagsregistret inte är helt uppdaterat.

Enkät till projekt

Ett mindre antal projektägare hade flera projekt. För att underlätta för respondenterna fick dessa bara en enkät att besvara. Totalt fanns 84 avslutade projektstöd inom ramen för turismstödet med unika projektägare. Till samtliga dessa skickades en enkät med frågor om projektets verksamhet och gruppens sammansättning. Totalt erhöles 48 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 57 procent. Även om detta är en bra svarsfrekvens måste det absoluta datamaterialet betraktas som begränsat, och resultaten måste utvärderas i ljuset av detta.

Utvärderingsmetod

För att besvara utvärderingsfrågorna när det gäller företagsstöden har huvudsakligen regressionsanalys använts. Detta innebär att stödets effekt på ett antal aspekter hos de undersökta företagen har analyserats samtidigt som andra aspekter hos de undersökta företagen, vilka också kan påverka målvariablerna, har kontrollerats för. Metoden utgör ett så kallat kvasiexperiment. Vidare har analysen kompletterats med beskrivande statistik över stödmottagarna och kontrollgruppen.

För projektstöden finns som framhållits ovan ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp. Analysen bygger därför enbart på stödmottagarnas uppfattning av stödet och av hur stödet bidragit till verksamhetens utveckling. I och med att analysen bygger just på uppfattningar om stödet finns en viss risk att resultaten snedvridits på grund av att respondenterna av strategiska skäl överdrivit stödets betydelse.

Beskrivning av de undersökta företagen

Nedan följer en beskrivning av stödgruppen i jämförelse med kontrollgruppen. Sammanställningen fokuseras runt företagaren och företaget som sådant.

Företagaren

Tabell 4.3 beskriver företagaren. Företagarna i stödgruppen skiljer sig inte nämnvärt från dem i kontrollgruppen. Intressant att notera är att drygt 40 procent i båda grupperna är kvinnor och drygt 40 procent i respektive grupp har erfarenhet från annat företagande.

Tabell 4.3: Beskrivning av stödgruppen och kontrollgruppen.

	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Kön (1 om kvinna; 0 om man)	0,43	0,45
Ålder	50,99 (9,755)	55,08 (9,516)
Universitetsutbildning (1 om ja; 0 om nej)	0,41	0,41
Erfarenhet från det aktuella företaget, antal år	12,05 (11,500)	9,89 (8,140)
Arbetslivserfarenhet från annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 o nej)	0,78	0,82
Arbetslivserfarenhet från annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,40	0,43

Källa: Egen enkätundersökning

Företaget som sådant

Tabell 4.4 beskriver företaget som sådant för stödgruppen respektive kontrollgruppen. Eftersom utvärderingsfråga 1 kräver att en särskild analys görs av företag med jordbruksverksamhet, visas i tabell 4.4 också enskild statistik över de företag som har uppgett att de är verksamma inom kategorin jordbruk, jakt och fiske.

Av tabell 4.4 framgår att stödgruppen har närmare till tätorter än kontrollgruppen. Vidare framgår att en stor andel även av kontrollgruppen har utökat sin turismverksamhet, samt att en stor andel av denna har planer på att utöka sin turismverksamhet. Tabellen visar också att betydande andelar av de undersökta företagen har samverkan med andra företag på landsbygden.

Tabell 4.4: Beskrivande statistik över företaget som sådant hos stödgruppen respektive kontrollgruppen.

	Stödgruppen, samtliga Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Stödgruppen, jordbruksföretag Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen, samtliga Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen, jordbruksföretag Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Avstånd till närmaste tätort med minst 3000 invånare	19,88 (17,484)	14,86 (8,71)	28,80 (37,256)	28,72 (38,022)
Avstånd till närmaste större stad med minst 20 000 invånare	75,42 (83,812)	43,98 (41,508)	23,52 (81,871)	63,14 (60,066)
Utökat turismverksamhet de senaste tre åren (1 om ja; 0 om nej)	0,91	1,00	0,65	0,62
Kommer att utöka turismverksamhet de kommande tre åren (1 om ja; 0 om nej)	0,87	0,86	0,61	0,55
Samverkan med andra företag på landsbygden år 2006 (1 om ja; 0 om nej)	0,43	0,36	0,34	0,43
Samverkan med andra företag på landsbygden i dagsläget (1 om ja; 0 om nej)	0,67	0,5	0,52	0,48
Tror att företaget kommer att samverka med andra företag på landsbygden om tre år (1 om ja; 0 om nej)	0,84	0,62	0,65	0,70

Källa: Egen enkätundersökning

Beskrivning av de undersökta projektgrupperna

Tabell 4.5 och 4.6 beskriver projektgrupperna. De flesta projektgrupperna i enkätundersökningen hade funnits en tid när projektet söktes; majoriteten längre än fem år (Tabell 4.5). Lokal utvecklingsgrupp är den vanligaste typ av grupp som står bakom ansökan, följt av ett ospecificerat alternativ och regionala organisationer (Tabell 4.5).

Den övervägande majoriteten av samtliga projekt som pågått/pågår berör mål om ekonomisk tillväxt och sysselsättning (Tabell 4.6). De flesta har ingen uttalad horisontell inriktning, men bland dem som har det fokuserar en majoritet (4.12 projekt) på hållbar utveckling (Tabell 4.6).

Tabell 4.5: Beskrivning av projektgrupperna.

	Antal projektgrupper
<i>Om gruppen som står bakom ansökan</i>	
Gruppen bildades i samband med ansökan	9
Gruppen har funnits i mindre än fem år	13
Gruppen har funnits i fem år eller längre	24
<i>Typ av aktörer i ansökan</i>	
En lokal utvecklingsgrupp	18
Lokalavdelning inom LRF	0
Partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer	8
Hushållningssällskapet	0
Kommunen	2
Länsstyrelsen	2
Annan regional organisation	10
Annan gruppering	15
<i>Gruppens huvudsakliga uppgift</i>	
Driva projektet	13
Utveckla byn/bygden	21
Utveckla företagen i byn/bygden	12
Slå vakt om natur- och eller kulturarv	6
Arbeta socialt	0
Annat	9
<i>Vem som huvudsakligen driver projektet i praktiken</i>	
Projektansvarig	2
Projektansvarig och andra i gruppen	34
En som anställts för uppdraget	8
En konsult/konsultfirma	3
<i>Vem/vilka som utgör projektets ledning</i>	
Projektansvarig	6
Projektansvarig och andra i gruppen	31
En bredare sammansatt grupp	10

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 4. 6. Mål som berörs och horisontell inriktning hos projektstöden

	Antal
<i>Mål i Landsbygdsprogrammet som berörs</i>	
Ekonomisk tillväxt övriga företag	58
Ökning av sysselsättning	17
Ekonomisk tillväxt jordbruksföretag	4
Arbetsproduktivitet	0
Biologisk mångfald	0
Höga naturvärden	0
Vattenkvalitet	0
Klimatförändringar	0
<i>Horisontell inriktning</i>	
Ingen uttalad horisontell inriktning	42
Hållbar utveckling	12
Kvinnor	1
Miljö	0
Kompetenshöjning	2
Jämställdhet	0
Ungdomar	2
Funktionshindrade	1
Sexuell läggning	0
Integration	0

Källa: Jordbruksverkets databas över stödmottagare

Stödets betydelse

Tabell 4.7 visar stödmottagarnas egenrapporterade uppfattning om förändring i arbetstid och bruttoförelingsvärde efter att den stödmottagande verksamheten implementerats.

Tabell 4.7: Förändring i arbetstid och bruttoförelingsvärde, företagsstöd.

	År 2007	År 2008	År 2009
Arbetstid, ökning jämfört med innan, timmar	780 (2161)	1427 (2115)	792 (1727)
Bruttoförelingsvärde, ökning jämfört med innan, SEK	206 176 (400 100)	237 838 (764 169)	59 757 (307 133)

Källa: LB

Av Tabell 4.8 framgår att de stödda företagen som besvarat enkäten är positivt inställda till stödets betydelse. Av deras instämning i påståendena om vad stödet betytt framgår framförallt att stödet innebar att företaget som helhet kunde utvecklas snabbare och att turismverk-

samheten kunde utvecklas i ett tidigare skede. Vidare framstår stödmotagarna som relativt övertygade om att stödet var av avgörande betydelse för att turismverksamheten skulle kunna utvecklas, samt att företaget sannolikt inte utvecklats på ett liknande sätt utan stödet.

Tabell 4.8: Företagens uppfattning av stödets betydelse.

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att företaget skulle kunna utveckla sin turismverksamhet	3,93 (1,140) (4)
Stödet innebar att företaget kunde utveckla sin turismverksamhet i ett tidigare skede	4,11 (0,977) (4)
Stödet innebar att företaget som helhet kunde utvecklas snabbare	4,23 (0,944) (4)
Företaget hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	2,38 (1,123) (2)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Också projektägarna instämmer starkt i att stödet haft en avgörande betydelse för verksamheten (Tabell 4.9). De menar också att stödet gjort att verksamheten kunnat utvecklas snabbare, samt att den sannolikt inte utvecklats på liknande sätt utan stödet, om den alls hade påbörjats.

Tabell 4.9: Projektägarnas uppfattning av stödets betydelse.

Påstående	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,52 0,714 (5)
Stödet har inneburit att verksamheten kunnat utvecklas snabbare	4,28 0,834 (4,5)
Stödet har inneburit att verksamheten utvecklats i ett bredare partnerskap	3,55 (1,176) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklas på liknande sätt även utan stödet	1,83 (0,808) (2)
Verksamheten skulle ha påbörjats även utan stödet	2,27 (1,284) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

När det gäller projektstödens betydelse i ett vidare perspektiv menar projektägarna att projektet förutom att bidra till att utveckla turismnäringen i bygden, också har lett till ökad samverkan och samarbete inom och utanför bygden. Däremot instämmer projektägarna relativt lite i att projekten skulle bidra till att jordbruksföretag kan utveckla annan verksamhet och förutsättningar för nyföretagande i bygden (Tabell 4.10).

Tabell 4.10: Projektstöden i ett vidare perspektiv

Påstående	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete i bygden	3,98 (0,635) (4)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden	3,69 (0,879) (4)
Projektet har bidragit till att jordbruksföretag kunnat utveckla annan verksamhet än jordbruk	2,31 (1,355) (2)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i bygden	3,33 (1,294) (3)
Projektet har underlättat för företagandet i bygden	3,35 (1,246) (4)
Projektet har lett till fler nya företag i bygden	2,57 (1,175) (3)
Projektet har lett till att företag i bygden satsar på nya verksamheter	2,85 (1,215) (3)
Projektet har bidragit till att utveckla turismnäringen i bygden	4,17 (0,816) (4)
Projektet har bidragit till att utveckla turismverksamhet baserat på jordbruk	2,32 (1,353) (2)
Projektet har lett till att ett eller flera företag i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	3,17 (1,090) (3)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera företag i bygden	2,64 (1,112) (3)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera företag i bygden	3,53 (1,060) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Upplevelse av kontakten med myndigheten

Tabell 4.11 visar hur stödmottagarna upplevt kontakten med myndigheten. Av tabellen framgår att både företagarna och projektägarna kan anses neutrala till försiktigt positiva till de flesta påståendena om kontakten med myndigheten.

Tabell 4.11: Beskrivande statistik över upplevelsen av kontakten med myndigheten

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet	3,67 (1,184) (4)	3,48 (1,031) (3)
Det var lätt att ansöka om stödet	2,95 (1,196) (3)	3,31 (1,114) (3,5)
Stödutbetalningen kom vid en lämplig tidpunkt	3,56 (1,113) (4)	2,98 (1,189) (3)
Det var lätt att lämna erforderade uppgifter till myndigheterna	3,20 (1,173) (3)	3,13 (1,104) (3)
Stödet (projektet) har förbättrat min relation till myndigheterna	3,31 (0,830) (3)	3,60 (1,005) (4)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Livskvalitetsaspekter

Ett av turismstödets mål är att bidra till förbättrad livskvalitet på landsbygden. Liksom i fallet med åtgärd 311 och 312 har livskvalitet i utvärderingen mätts som i vilken utsträckning stödet bidragit till aspekter som kan anses utgöra *förutsättningar* för livskvalitet.

Tabell 4.12 visar att företagarna och projektägarna har en liknande uppfattning om verksamheternas bidrag till aspekterna som antas utgöra förutsättningar för förbättrad livskvalitet. I synnerhet instämmer stödmottagarna i påståendet om aspekten att sätta min bygd "på kartan". Vidare är de försiktigt positiva till verksamhetens inverkan på aspekter

som företagande, engagemang och framtidstro, men menar att verksamheten inte i samma utsträckning bidragit till integration och inflyttning.

Tabell 4.12: Beskrivande statistik över aspekter som har med livskvalitet att göra.

	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande		
Lokal service i bygden	3,31 (1,258) (4)	3,11 (1,320) (3)
Att sätta min bygd "på kartan"	4,11 (0,818) (4)	4,04 (0,898) (4)
Integration	2,72 (1,064) (3)	2,55 (1,039) (3)
Naturmiljön	3,46 (1,067) (3)	3,35 (0,934) (3)
Kulturmiljön	3,42 (1,162) (3)	3,70 (0,907) (4)
Företagandet i min bygd	3,73 (1,074) (4)	3,42 (1,108) (4)
Arbetsstillfällen i min bygd	3,39 (1,139) (4)	3,06 (1,080) (3)
Inflyttning till bygden	2,33 (1,206) (2)	2,75 (1,120) (3)
Engagemang i bygden	3,51 (1,024) (4)	3,85 (0,899) (4)
Framtidstro i bygden	3,74 (0,846) (4)	3,85 (0,945) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Regressionsresultat

Stödets inverkan på ökning av turismverksamhet

Utvärderingsfråga 1 handlar om hur turismstödet bidragit till ökad turismverksamhet. För att mäta detta har företagen tillfrågats om de har ökat ut sin turismverksamhet under de senaste tre åren, samt om de kommer att öka ut sin turismverksamhet under de kommande tre åren. Turismstödet inverkan på sannolikheten att ett företag har eller kommer att öka ut sin turismverksamhet fastställdes sedan med logistisk regression. I regressionen har kontrollerats för andra aspekter såsom ålder, företagets vinst, närhet till tätorter och städer samt företagarens erfarenhet, som också kan påverka om företaget ökar ut sin turismverksamhet. Resultaten sammanfattas i Tabell 4.13 och 4.14.

Resultaten i Tabell 4.13 ska tolkas som sannolikheten att företaget har ökat ut sin turismverksamhet i förhållande till att inte ha gjort det. Resultaten visar att innehav av turismstödet kraftigt ökar sannolikheten att företaget ska öka ut sin turismverksamhet. Resultaten i Tabell 4.14 ska tolkas som sannolikheten att företaget kommer att öka ut sin turismverksamhet i framtiden, i förhållande till att inte göra det. Här är innehav av turismstöd svagt statistiskt signifikant.

Sammantaget tyder resultaten i Tabell 4.13 och 4.14 på att turismstödet har en mätbar inverkan på sannolikheten att öka ut turismverksamheten. Resultaten ska dock tolkas försiktigt, då det är möjligt att de företag som vill utveckla sin turismverksamhet också känner till turismstödet och söker det. Detta ger sedan sken av i resultaten i Tabell 4.13 och 4.14 att turismstödet i sig bidrar till ökning av turismverksamheten.

Tabell 4.13: Regressionsresultat, turismstödets inverkan på utökning av turismverksamhet.

Variabel	Estimerad koefficient	Estimerad odds ratio
<i>Företaget har utökat sin turismverksamhet de senaste tre åren (1 om ja; 0 om nej)</i>		
Intercept	2,155*	
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	1,274***	3.574
Ålder år 2010	-0,032	0.968
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,051	1.052
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	0,006	1.006
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0,001	0.999
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	-0,060	0.942
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,010**	1.010
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,979*	2.665
Förklaringsgrad: 0,106		

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Tabell 4.14: Regressionsresultat, turismstödets inverkan på framtida utökning av turismverksamhet.

Variabel	Estimerad koefficient	Estimerad odds ratio
<i>Företaget kommer att öka ut sin turismverksamhet under de kommande tre åren</i>		
Intercept	0,806	
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,783*	2.188
Ökade ut turismverksamhet föregående treårsperiod (1 om ja; 0 om nej)	2,312***	10.093
Ålder år 2010	-0,044*	0,957
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,213**	1.237
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	0,007	1.007
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,000	1.000
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,115	1.122
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0,362	0.696
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,525	1.690
Förklaringsgrad: 0,276		

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Stödets påverkan på sysselsättningen på landsbygden

Utvärderingsfråga 2 syftade till att utreda om turismstödet bidragit till att öka sysselsättningen på landsbygden. Turismstödets inverkan på antalet anställda (omräknat till heltider) år 2010 mättes genom en linjär regression. I regressionen kontrollerades för andra faktorer som också kan påverka antalet anställda, t.ex. tidigare antal anställda, företagarens ålder, företagets vinst, avstånd till tätorter och städer samt företagarens erfarenhet. Resultatet sammanfattas i Tabell 4.15.

Frågan om hur många anställda företaget haft, respektive har, innehöll många saknade värden. Resultaten i Tabell 4.14 bygger på endast 37 företag ur kontrollgruppen och 51 företag ur stödgruppen och ska därför tolkas med försiktighet.

Resultaten som sammanfattas i Tabell 4.15 visar på ett positivt samband mellan innehav av turismstödet och antal anställda. Detta tyder på att företag med stöd sysselsätter fler personer och att stödet skulle ha en positiv inverkan på sysselsättningen. Å andra sidan kan hävdas att stödet i sig kräver att företagen har en vilja att öka ut sin turismverksamhet, något som i sig kan förväntas leda till ökande sysselsättningsmöjligheter. Av denna anledning testades en alternativ modellspecifikation (visas inte i sammanställningen) där indikatorn på om företagen utvecklat sin turismverksamhet togs med i regressionen. Sambandet mellan innehav av turismstöd och antal anställda var då fortfarande statistiskt säkersällt (p-värde 0.056).

Tabell 4.15: Regressionsresultat, mikroföretagsstödet inverkan på antalet anställda.

Variabel	Estimerad koefficient
<i>Antal anställda år 2010</i>	
Intercept	2,920**
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,936**
Antal anställda 2006	1,119***
Ålder år 2010	-0,035*
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,049
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,011
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,002
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	-0,217
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0,817
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0,546
Förklaringsgrad = 0.928	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Stödets påverkan på landsbygdens diversifiering

Utvärderingsfråga 3 handlar om ur har turismstödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. För att mäta detta har företagens *samverkan* i dagsläget med andra företag på landsbygden, samt företagens planer för sådan samverkan i framtiden beaktats. Via logistisk regression har stödets inverkan på samverkan och planer för

framtida samverkan analyserats. I regressionen har kontrollerats för andra variabler som kan påverka benägenheten att samverka; tidigare samverkan, företagarens ålder, företagets vinst, avstånd till städer och tätorter, erfarenhet av annat företagande och förvärvsarbete samt innehav av annat offentligt stöd. Resultaten visas i Tabell 4.16 och 4.17.

Resultaten visar ingen statistiskt signifikant inverkan av turismstödet när det gäller existerande samverkan. När det däremot gäller planer för framtida samverkan har turismstödet en svagt statistiskt signifikant inverkan. Detta tyder på att företag med turismstöd kan var något mer benägna än andra liknande företag att samverka med företag på landsbygden. Detta i sin tur tyder på att det kan finnas vissa spridningseffekter från de stödda företagen till den övriga landsbygdsekonomin.

Tabell 4.16: Regressionsresultat, turismstödet påverkan på existerande samverkan mellan företag på landsbygden

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	-0,015
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,559
Samverkan år 2006	2,819***
Ålder år 2010	-0,012
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	-0,024
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	0,004
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,001
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	-0,185
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0,332
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0,185
Förklaringsgrad = 0.262	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Tabell 4.17: Regressionsresultat, turismstödet påverkan på framtida samverkan mellan företag på landsbygden

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	0,991
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,783*
Samverkan år 2010	3,061***
Ålder år 2010	-0,294
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	-0,063
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,11
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,003
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	-0,055
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,388
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,624
Förklaringsgrad = 0.332	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Kontrollgruppens skäl till att inte söka turismstöd

Tabell 4.18 visar beskrivande statistik över kontrollgruppens skäl att inte söka turismstödet. Så många som 53 procent inte kände till stödet, samtidigt som endast 12 procent inte ansåg sig ha stödberättigade verksamhetsplaner. I ljuset av att 65 procent av företagen i kontrollgruppen säger sig ha utökat sin turismverksamhet (Tabell 4.4) är detta anmärkningsvärt och tyder på dålig informationsspridning om stödet.

Tabell 4.18: Kontrollgruppens skäl att inte söka turismstöd.

	Medelvärde
Jag kände inte till stödet (1 om ja; 0 om nej)	0.53
Jag kände inte till att jag kunde söka stödet (1 om ja; 0 om nej)	0.30
Jag har inte haft några stödberättigade verksamhetsplaner (1 om ja; 0 om nej)	0.12
Jag tycker att regelverket runt stödet är för krångligt (1 om ja; 0 om nej)	0.17
Jag tycker att kontakten med myndigheterna är för krånglig (1 om ja; 0 om nej)	0.07

Respondenten kunde välja flera alternativ, därav summerar medelvärdena till mer än 1.

4.5 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftade till att utreda huruvida turismstödet bidragit till ökad turismverksamhet. Av Tabell 4.13 framgår att företag med turismstöd har en statistiskt säkerställd större sannolikhet att ha utökat sin turismverksamhet jämfört med företag som inte har turismstödet. Vidare visar Tabell 4.14 att företag med turismstödet också har en signifikant större sannolikhet att vilja utöka sin turismverksamhet i framtiden. Detta tyder således på att turismstödet har bidragit till ökad turismverksamhet. Regressionsresultaten måste dock tolkas försiktigt då det fortfarande kan finnas aspekter som också påverkar att företagen sökt turismstöd, men som inte kontrollerats för i regressionerna.

Både de stödda företagen och projektägarna instämde starkt i påståendena om stödets betydelse för hur verksamheten utvecklats. Exempelvis innebar stödet att verksamheten, både hos företag och projekt, kunde utvecklas snabbare. Sammantaget tyder därför resultaten av utvärderingen på att turismstödet har haft betydelse för att turismnäringen ska ökas ut.

I utvärderingsfråga 1 krävdes en separat analys på lantbruksföretag. När det gäller företagsstöden var det statistiska underlaget mycket litet när företag utan lantbruksverksamhet sorterats bort från stödgruppen respektive kontrollgruppen. En särskild regressionsanalys på enbart dessa företag lät sig därför inte göras. Däremot kan fastställas på 10 procents signifikansnivå att en större andel stödmottagare som är aktiva inom jordbruk, jakt och fiske har utökat sin turismverksamhet jämfört med dem som inte är aktiva inom dessa områden. Detta tyder på att företag

med verksamhet inom jordbruk, jakt eller fiske kan ha bidragit mer till att öka ut turismverksamheten på landsbygden (sett till stödmottagarna). När det gäller framtida planer för att öka ut turismverksamheten finns inte motsvarande statistiskt signifikanta skillnad.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 syftade till att utreda hur turismstödet bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden. Av regressionsanalysen i Tabell 4.14 framgår att företag med turismstöd har signifikant fler anställda än företag utan stöd. Som påpekades ovan bygger dock analysen på ett begränsat datamaterial, men den tyder ändå på att turismstödet har betydelse för sysselsättningsmöjligheterna på landsbygden. Däremot får projektägarna anses neutralt inställda till projektens förmåga att skapa sysselsättningsmöjligheter (Tabell 4.10).

Sammantaget tyder utvärderingen på att företagsstöden haft viss effekt på sysselsättningen, medan projektstöden inte kan sägas ha haft sådan inverkan. Detta måste dock tolkas i ljuset av att utvärderingen av projektstöden bygger på projektägarnas egen uppfattning av situationen.

Fråga 3

Utvärderingsfråga 3 handlade om hur turismstödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Detta mättes huvudsakligen genom att undersöka om de stödda företagen samverkade med andra landsbygd-företag i större utsträckning än de som inte erhållit stöd. Detta under hypotesen att samverkan mellan företag kan leda till spridningseffekter av stödet.

Regressionsresultaten (Tabell 4.16 och 4.17) visade på att turismstödet inte haft någon statistiskt signifikant inverkan på företagens nuvarande samverkan. Däremot finns ett samband som är statistiskt säkerställt på 10 procentsnivån när det gäller intentionerna för framtida samverkan. Resultatet visade att företag som har stöd har en högre sannolikhet att samverka i framtiden än företag utan stöd. Detta tyder på att företag med stöd har en betydelse, om än begränsad, när det gäller att öka diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin.

Projektägarnas anser generellt att projekten bidragit till ökad samverkan och samarbete i bygden samt att de bidragit till att utveckla turismnär-

ingen i bygden (Tabell 4.10). Samtidigt kan konstateras att de får betraktas som neutralt inställda till projektens bidrag till faktorer såsom att jordbruken utvecklats till annan verksamhet än jordbruk, sysselsättningsmöjligheter, nyföretagande i bygden, aspekter som är viktiga för diversifiering och sysselsättning.

Sammantaget tyder utvärderingen på att turismstödet haft viss, men begränsad, effekt när det gäller diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin.

Fråga 4

Utvärderingsfråga 4 syftade till att utreda hur turismstödet bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. Frågan beaktades genom att analysera hur stödet påverkat *förutsättningarna* för ökad livskvalitet. Av Tabell 4.12 framgår att stödmottagarna menar att verksamheten bidragit till att sätta bygden "på kartan". Vidare är de försiktigt positiva till påståenden om som handlar om verksamhetens betydelse för natur- och kulturmiljö, företagande, engagemang i bygden och framtidstro.

Av detta dras slutsatsen att turismstödet haft viss betydelse för att förbättra förutsättningarna för ökad livskvalitet på landsbygden. Det ska dock framhållas att stödmottagarna var *försiktigt* positiva till majoriteten av påståendena, samt att de inte instämde i andra påståenden som också utgör viktiga förutsättningar för livskvaliteten.

4.6 Slutsatser angående stödets effekter

Utvärderingen tyder på att turismstödet har haft viss gynnsam effekt på landsbygdens ekonomi. Exempelvis är företag som fått stöd mer benägna att öka ut sin turismverksamhet och har fler anställda än företag utan stöd. Det finns dock fortfarande vissa tveksamheter huruvida detta beror på själva stödet eller på den verksamhet som ändå skulle ha bedrivits i dessa företag. Inför slututvärderingen bör ett matchat urval dras för kontrollgruppen så att en säkrare slutsats om stödets effekt kan dras.

4.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Liksom diversifieringsstödet och mikroföretagsstödet är diversifieringsstödet konceptuellt komplicerat, eftersom interventionslogiken inte är helt övertygande. På kort sikt föreslås inga ändringar mer än att stödet

bör marknadsföras betydligt bättre. Det är anmärkningsvärt att så många i kontrollgruppen inte kände till stödet.

På längre sikt (inför nästa programperiod) föreslås att stödet renodlas till att avse verksamhet som gynnar hållbar utveckling och för vilken det inte finns en marknad utan stöd.

4.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

De nuvarande indikatorerna för turismstödet är behäftade med i princip samma problem som har framhållits för diversifieringsstödet och mikroföretagsstödet. Resultatindikatorn *Ökad turismtillströmning, i procent* och effektindikatorn *Ökning av antalet företag inom landsbygdsturismen, i procent* är i välvalda men skulle behöva utvecklas med liknande indikatorer på företagsnivå. Detta för att kunna relatera stödets effekter till effekter hos företagen. Liksom har framhållits i analyserna av diversifieringsstödet och mikroföretagsstödet är indikatorerna *bruttoförädlingsvärde* och *nettoförädlingsvärde* svårtillämpade i och med att dessa mått kan förbättras också om företagen blir mer specialiserade. Dessa indikatorer kan således indikera en positiv utveckling som i själva verket beror på att näringslivet har specialiserats sig snarare än att det har diversifierat sig. Särskilt problematiskt blir det i och med att många företag inom turismbranschen på landsbygden har flera verksamheter. Det kan alltså se ut som att ett företag med stöd förbättrat sitt nettoförädlingsvärde till följd av stödet, men i själva verket kan förbättringen bero på att företaget specialiserat sig i någon annan del. Indikatorerna behöver därför specificeras till att avse brutto- och nettoförädlingsvärdet inom just turismsektorn och turismdelen i företagen.

Liksom framhållits i analyserna av diversifieringsstödet och mikroföretagsstödet behövs också indikatorer över hur de stödda verksamheterna utvecklats när det gäller att bidra till diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin, samt över hur verksamheterna bidragit till att höja landsbygdens livskvalitet.

Referenser

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Fleischer, A. & Felsenstein, D. 2000. Support for rural tourism – Does it Make a Difference? *Annals of Tourism Research*. 27, 101-1024.

Jordbruksverket 2010a. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008a. Årsrapport 2007 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksverket 2008b. Kommunindelning utifrån regional balans – landsbygdsperspektiv. Opublicerad PP-presentation.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Landström, H. 2003. De små företagens kapitalförsörjning – kunskaper och implikationer. I: Landström, H. (red.) 2003. *Småföretaget och kapitalet – Svensk forskning kring små företags finansiering*. Kristianstad: SNS förlag.

Stiglitz, J.E. 2000. *Economics of the Public Sector*. W.W. Norton & Company, Inc. New York. Tredje upplagan.

5

Åtgärd 321 – Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden

Rättslig grund: Artikel 52 (b) i, i rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

5.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik⁵

Målet för åtgärd 321 är "en landsbygdsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling, t.ex. ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor, förbättrad tillgång till lokal service för konsumenter och företagare och fler byar med bredbandsanslutning". Åtgärden avser dels företagsstöd, dels projektstöd. Insatser till företag kan vara investeringsstöd och stöd för inköp av externa tjänster. Projektstöden syftar till att stödja generella insatser för att förbättra förutsättningarna för en bättre livskvalitet på landsbygden i form av lokal kommersiell och offentlig service samt kultur- och fritidsaktiviteter. Det finns enligt programmet behov av flexibla och innovativa servicelösningar på lokal nivå. Insatserna ska utgöra lokala komplement som går utöver det ansvar för service och infrastruktur som vilar på kommuner, landsting eller staten.

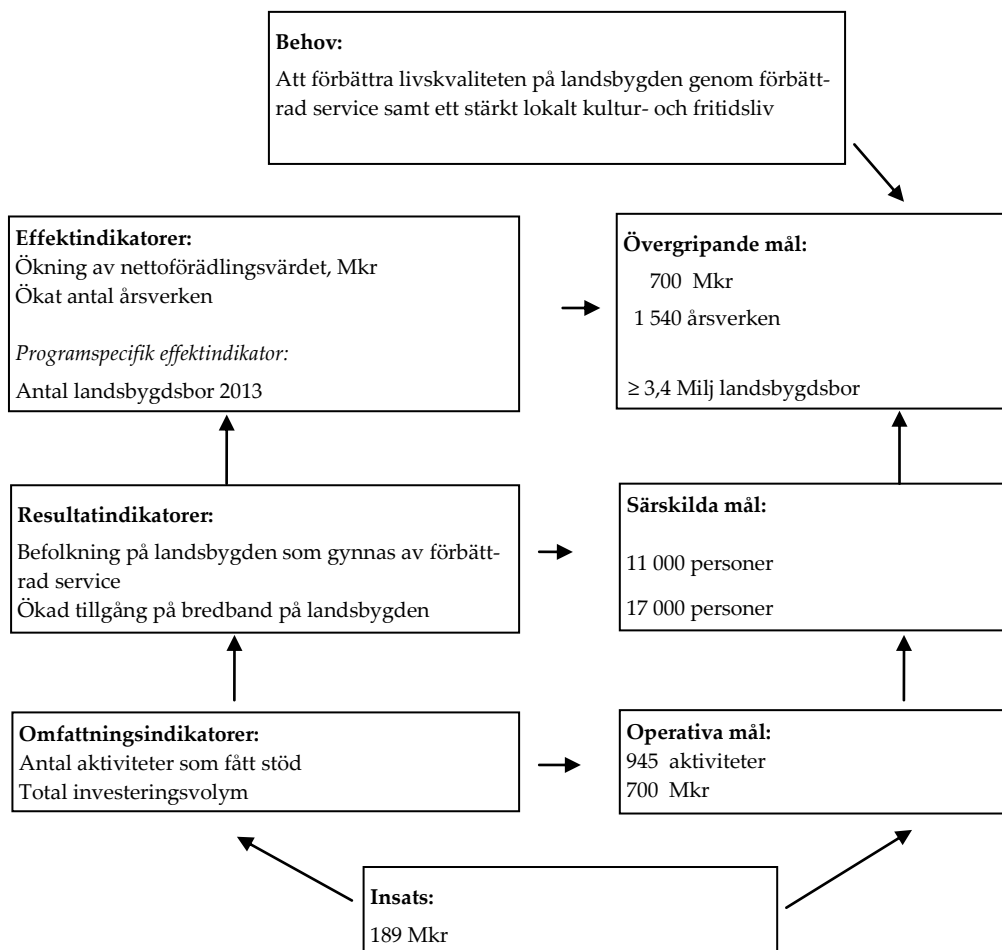
Ett område som särskilt nämns i programmet är dagligvarubutiker. I och med att dessa ofta fungerar som ombud för andra servicefunktioner, menar man att möjligheterna att hitta nya lokala samordningslösningar för såväl kommersiell som offentlig service försvåras om inte butiken finns kvar i bygden. Tillgången till ett allsidigt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter nämns också särskilt. Slutligen tar man upp tillgången till Internet och bredband, som öppnar nya möjligheter till ett brett och tillgänglig serviceutbud, oberoende av var man bor och verkar.

Kortfattat bygger interventionslogiken på att hållbara lösningar på landsbygders serviceproblem kan byggas via projektinsatser. Detta innebär bl a att man behöver bidra till relationer mellan lokala aktörer och

⁵ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

de aktörer som vanligtvis tillhandahåller och/eller har huvudansvaret för den service man vill upprätthålla eller utveckla. Den logiska strukturen för åtgärdens indikatorer och mål framgår av fig. 5.1 nedan.

Figur. 5.1: Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 321



Projektstöd i axel 3 riktar till lokala, regionala eller nationella aktörer som genomför projekt där nyttan av projekten, till skillnad från investeringsstöden, ska gynna en hel grupp av aktörer. Målgruppen måste vara

större än den enskilde stödmottagaren. Projekten ska ha som mål att resultatet sprids till många företagare och andra aktörer på landsbygden. För projektstöd får total offentlig finansiering lämnas med 20 till 100 procent av stödberättigande kostnader.

Under perioden 2007-2009 har 14 företagsstöd beslutats, av vilka 7 har slututbetalats. Samtidigt har 91 projektstöd beslutats varav 27 slututbetalats. Perioden sammanfattas i tabellen nedan (Tabell 5.1)

Tabell 5.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för perioden 2007-2009

Indikator		Mål* 2007- 2013	Utfall** 2009	Utfall** ackumulerat	Utfall*** ackumulerat %
Omfattnings- indikatorer	Antal aktiviteter som beviljats stöd	945	68	105	11 %
	Total investeringsvolym (Mkr)	700	66,1	97,5	14 %
Resultat- indikatorer	Befolkning på landsbygden som gynnats av förbättrad service (antal personer)	11 000	3 500	3 500	32 %
	Ökad tillgång till bredband på landsbygden (antal personer)	17 000	108	472	3 %

Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009, ***Utfall i procent av mål, egen beräkning

Av tabellen framgår att fram till och med 2009 har en mycket liten andel av medlen inom åtgärd 321 använts. Under 2009 har 68 sökande fått bifallsbeslut för ansökan om stöd, vilket ska jämföras med de 105 besluten totalt under perioden. Investeringsvolymen år 2009 är 66 Mkr. Det beviljade stödet inom åtgärden är 60,2 Mkr av budgeten som är på 189 mnkr, därmed är ca 32 procent av budgeten in-tecknad i beslut om stöd (Jordbruksverket 2010)

Åtgärden för grundläggande tjänster är därmed en av de åtgärder som har utnyttjats minst inom axeln. En förklaring som föreslås i Jordbruksverkets årsrapport för 2009 är en oklar gränsdragning mot det nationella

stödet för kommersiell service samt mot tjänster inom vård och omsorg som det offentliga enligt lag ska svara för. Jordbruksverket tog under hösten 2008 fram riktlinjer till länsstyrelserna för hur gränsdragningar ska göras och har ändrat programtexten för att förtydliga förhållandet till stödet för kommersiell service.

Resultatindikatorn för *Befolkning som gynnas av förbättrad service* har av Jordbruksverket uppmätts genom att beräkna antal personer som antas vara direkt berörda av den förbättrade servicen. Beräkningen bygger på uppgifter ur projektens slutrapporter vad gäller hur många personer man förväntar sig kommer att dra nytta av den tjänst som utvecklats i projektet. 32 procent av målet beräknas vara uppfyllt, vilket överensstämmer med intecknad andel av budgeten (Jordbruksverkets årsbok 2009). Däremot ligger utfallet för resultatindikatorn *Ökad tillgång till bredband* långt ifrån det uppsatta målet även med beaktande av eftersläpningen från beslut till faktiskt genomförande. Under perioden har 15 projekt beviljats med inriktning på ökad tillgång till bredband. Från 2010 görs särskilda satsningar för att öka tillgången till bredband på landsbygden genom de totalt 253 miljoner kronor som tillförs åtgärden.

Under våren 2010 har också målvärden för antalet aktiviteter minskats med 53 procent, från 945 till 500 aktiviteter och för insatser med 54 procent från 700 till 378 Mkr. Motiveringen är att: "Målet för aktiviteter som fått stöd har justerats med anledning av att ansökningarna hittills har varit färre och avsett större belopp än vad som antogs 2006" (Jordbruksdepartementet 2010). Även med dessa nya indikatorer är emellertid utfallet för åtgärden mycket svagt.

De beviljade projekt är ojämnt fördelat över länsstyrelserna och alltså över landet. Samtliga länsstyrelser utom två, har beviljat fem eller färre under perioden. Gävleborgs län har beviljat 11 projekt och Västra Götalands län 26. Detta innebär att 40 procent av alla beviljade projekt finns i Gävleborg eller Västra Götaland. Jordbruksverket har beviljat 6 projekt (varav ett dock ägs av länsstyrelsen i Dalarna). I Tabell 5.2 nedan ges en översikt över de beviljade projekt i 321 per myndighet.

Tabell 5.2: Beviljade projekt i åtgärd 321 under perioden 2007-2009

Ägande myndighet	Antal projekt
1. Västra Götaland	26
2. Gävleborg	11
3. Jordbruksverket	6
4. Västerbotten	5
5. Västmanland	5
6. Värmland	4
7. Skåne	4
8. Kalmar	4
9. Kronoberg	4
10. Blekinge	3
11. Uppsala	3
12. Halland	3
13. Stockholm	2
14. Östergötland	2
15. Norrbotten	2
16. Dalarna	2
17. Gotland	1
18. Jönköping	1
19. Södermanland	1
20. Västernorrland	1
21. Jämtland	1
22. Örebro	0-
	91

Källa: Egen sammanställning av Jordbruksverkets underlag

Programmet räknar med två huvudtyper av effektindikatorer: ökning av nettoförädlingsvärdet och nya arbetstillfällen. Under våren 2010 har målvärdena för nettoförädlingsvärdet minskats med 52 procent, från 700 Mkr till 450 Mkr och för nya arbetstillfällen med 64 procent, från 1540 till 800 nya tillfällen, något som motiveras med en förändring av metoden för beräkning av effekter (Jordbruksdepartementet 2010). Att bedöma nettoeffekter av projekten på ett rättvisande sätt är dock mycket problematiskt. Trots dessa förändringar kan man dock ifrågasätta om det är rimligt att förvänta sig att ett stöd på totalt 700 Mkr kan generera så stora effekter vad gäller sysselsättning och nettoförädlingsvärden. I metoden som använts för att räkna om effektindikatorerna görs antaganden om såväl undanträngning, dödvikt som multiplikatoreffekter. Förutom att det inte finns några jämförelsegrupper för en kontrafaktisk analys av insatserna är ett problem för dessa beräkningar att projekten är av så oli-

ka karaktär. Vissa projekt i åtgärden är t ex inriktade på att upprätthålla service, andra på mobilisering och åter andra på t ex vattenledningar eller myggbekämpning. Ett fåtal är inriktade på entreprenörskap. Rimligtvis är det stor variation mellan hur nettoeffekter för så skilda projekt kan bedömas. Som vi ser det är det dock troligt att dödviktsförlusterna för de slag av projekt som finansierats inom åtgärden är små. Som nämnts ovan tycks problemet med gränsdragningen mot den kommersiella och offentliga sektorn snarast bidragit till att få projekt beslutats. Insatserna i åtgärden är också avsiktligt riktade mot områden där offentlig och kommersiell service sviktar. I den enkät till projektägare, som vi redogör för senare, frågade vi emellertid om i vad mån stödet varit avgörande för verksamheten i projekten. Att merparten menar att stödet varit avgörande för verksamheten framgår av Tabell 5.3 nedan, men utslaget kan inte betraktas som särskilt starkt. Detta är i och för sig anmärkningsvärt då det antyder att vissa av projekten hade företagits och utvecklats på liknande sätt även utan stödet (d.v.s. svaren tyder på att stödet orsakar dödviktsförluster).

Tabell 5.3: Stödets betydelse för verksamheten i projektet

Vad har projektstödet inneburit för er verksamhet?	Medelvärde (Standaravvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	3,6 (1,259) (4)
Stödet innebar att verksamheten kunnat utvecklas snabbare/tidigare	3,4 (1,304) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	2,5 (1,236) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning, n=57

5.2 Utvärderingsfrågorna

Åtgärden har tre utvärderingsfrågor:

1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).
3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Relationer mellan utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågornas övergripande karaktär gör att de behöver tolkas och definieras för att kunna besvaras. Vad innebär t ex livskvalitet på landsbygden och hur kan man mäta i vad mån åtgärden bidragit till att öka livskvaliteten på landsbygden?

Det finns flera studier av livskvalitet med en geografisk ansats, t.ex. jämförelser av livskvaliteten mellan länder eller städer. Studier om landsbygdsområden är ovanligare och studier som kopplar landsbygdsolitik med livskvalitet tycks saknas. Sammanfattningsvis kan man säga att studier om livskvalitet ofta har breda anslag och bygger på en rad indikatorer. I *Second European Quality of Life Survey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2009) jämförs livskvaliteten mellan EU-länder med hjälp av intervjuer och ett omfattande frågeformulär med 12 olika frågeområden⁶. I en översiktsartikel över indikatorer för livskvalitet sammanfattas bl a följande övergripande områden: 1) ekonomi och sysselsättning 2) miljö 3) hälsa 4) utbildning 5) delaktighet och utanförskap 6) social organisation (se Massam, 2002: 180). van der Ploegs (2004) förslag vid ett seminarium vid Leader+ observatoriet, att livskvalitet på landsbygder bör studeras i termer av ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, återkommer i de riktlinjer som för närvarande utarbetas för föreliggande utvärdering (The European Evaluation Network for Rural Development 2010).

Livskvalitet operationaliseras alltså vanligen som en kombination av många olika förhållanden där ekonomiska och sociala förhållanden samt frågor om miljön, både som skattningar av förekomsten av föroreningar, ekologisk utarmning såväl som av landskapets eller ortens skönhet, ingår. Detta innebär att relationerna mellan de tre utvärderingsfrågorna

⁶ Health, Employment, Income deprivation, Education, Family, Social participation, Housing, Environment, Transport, Safety, Leisure, Life satisfaction

behöver redas ut. Det är rimligt att se livskvalitet som överordnad de två andra frågorna. Det är också rimligt att se de tre insatserna 321, 322 och 323 som insatser som på olika sätt möjligen bidrar till en ökad livskvalitet och därmed kan komplettera varandra. I de lokala sammanhangen är det dock de enskilda projektens genomslag som spelar roll.

En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang

Utvärderingsfrågorna tenderar att betrakta de enskilda projekten som isolerade företeelser. Visserligen är detta riktigt i ett formellt perspektiv – projekten är tydligt avgränsbara i förhållande till annat som pågår. Samtidigt har de företeelser som efterfrågas i utvärderingen (höjning av livskvaliteten, ökning av områdets attraktivitet, samt motverkande av ekonomisk och social nedgång) alla en typiskt inbäddad karaktär. Med det avses att betydelsen av enstaka projekt är i hög grad beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. Frågorna kan därmed vara svåra att besvara entydigt. Ett problem för utvärderingen är också att indikatorerna inte ger någon vägledning för att besvara utvärderingsfrågorna. Även detta har att göra med den inbäddade karaktären av de förhållanden som frågorna avser. I vad mån projekt med inriktning mot service, som sammanlagt gynnat ett visst antal personer, får effekter som påverkar enskilda bygders attraktivitet beror alltså på samverkan med andra faktorer på de berörda platserna.

Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet

Många studier av livskvalitet bygger på en kombination av subjektiva skattningar (upplevd livskvalitet) och kvantitativa mått och kartläggningar (se t ex Massan 2002). Å ena sidan betonar man då att livskvalitet hänger samman med hur yttre omständigheter uppfattas och tolkas av den enskilde. Upplevd livskvalitet fokuserar bland annat på sociala relationer, mötesplatsers betydelse, trivsel och liknande företeelser. Å andra sidan kan livskvalitet också studeras som en uppsättning objektivt givna förhållanden. Det är förhållanden som kan ses som förutsättningar för, såväl som resultat av, utveckling (t ex arbetsmarknad, infrastruktur, utbildningssystem, politisk struktur, jämställdhet). Här ingår alltså dels de områden som utvärderingsfrågorna särskilt nämner (handel, hälsovårdstjänster, transporter samt IT) och dels de som nämns i landsbygdspro-

grammet (dagligvarubutiker, kultur och fritid samt IT). Hur dessa förutsättningar värderas och upplevs är viktigt eftersom förekomsten av t ex en affär i en by i sig inte är en garanti för invånarnas livskvalitet, liksom att frånvaron av en affär inte heller med nödvändighet implicerar att livskvaliteten är låg.

5.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för perioden 2000 – 2006 kunde konstateras att projektstödens betydelse för den svenska landsbygdens utveckling var svårbedömd och sannolikt ganska liten. Skälen för detta ansågs framför allt vara att projekten var relativt få och medlen relativt små. På samma sätt kunde konstateras att påverkan på de sociala strukturerna på landsbygden också var begränsade (SLU 2009).

Vad gäller motsvarigheterna till åtgärderna under axel 3 tar ex-ante utvärderingen också upp att den tidigare halvtidsutredningen bedömt att dessa "inte i nämnvärd grad bidragit till att främja sysselsättning och tillväxt på landsbygden" på grund av att mycket få projekt hade kommit till stånd vid den tid då utvärderingen gjordes. Delvis ansågs det bero på att ansökningsprocessen var för komplicerad för att locka enskilda lantbruksföretag och delvis på att stöden betalades ut i efterhand så att mottagarna tvingades ligga ute med större belopp under en längre tid. Majoriteten av stöden söktes därför av organisationer och avsåg någon form av förstudie eller projektering. Detta innebär dock att fokus ligger på stöd till lantbrukare och inte de målområden och målgrupper som åtgärderna 321, 322 och 323 avser. Utvärderaren tar dock också upp att projektstöden i Mål 1 norra hade inte nådde de förväntade målvärdena, något som dock de inom Mål 1 södra gjorde. Utvärderaren tar inte upp orsaker till dessa skillnader.

Ex ante-utvärderaren anser att det är tveksamt om åtgärderna inom axel 1, 3 och 4 kommer att kunna bidra till att uppfylla EU:s övergripande mål och målen i den nationella strategin för landsbygdsutveckling. Man hävdar att riskerna för dödviktsförluster och substitutionseffekter för åtgärder inom axlarna 1, 3 och 4 bedöms vara betydande. Man menar också att det är det angeläget att kunna styra programmets åtgärder och ekonomiska resurser till de områden där de behövs bäst och kan utnytt-

jas effektivast, givet de mål som formulerats. Detta kräver att beslut fattas på den nivå där informationen om företagen och dess marknadsförutsättningar är bäst. I genomförandet av det svenska landsbygdsprogrammet ska därför det regionala inflytandet över planering och genomförande att öka, framför allt för axel 1, 3 och 4. Regionala genomförandestrategier skall utgöra instrument för en regional planering och differentiering som också tillgodoser behovet av samverkan med, och avgränsningar mot, andra politikområden.

5.4 Underlag och metod

Tre grupper av data har legat till grund för att besvara utvärderingsfrågorna i denna halvtidsutvärdering.

1. Uppgifter från Jordbruksverkets databaser och i viss mån de analyser av, och kommentarer till materialet, som Jordbruksverket har gjort.
2. Enkäter till projektägare och till handläggare på länsstyrelserna.
3. Fallstudier i tre olika län (Kalmar, Västra Götaland, Västerbotten) i vilka såväl projektägare som handläggare intervjuades. Länen valdes dels för att få en variation i förhållanden (mellanbygd, jordbruksbygd och norrländska förhållanden), dels för att kunna jämföra projektverksamheten i axel 4 och axel 3. Urval om områden gjordes därför med hänsyn till tidigare erfarenheter av Leadermetoden, samt utifrån att Västra Götaland är ett av de län som har flest projekt i axel 3.

Genom uppgifter ur Jordbruksverkets databas har vi bl.a. fått uppgifter om den huvudsakliga verksamheten i samtliga projekt, vilka som är projektägare, stödets storlek samt hur många projektbeslut som fattats på de olika länsstyrelserna.

Enkäten till projektägare sändes ut till alla som fått anslag beviljat inom åtgärden under perioden 2007-2009, totalt 88 stycken. Vi fick 57 svar och svarsfrekvensen är därmed 65 procent. Det finns en tendens till överre-

presentation av projektägare med avslutade projekt bland dem som svarat.

Frågorna i enkäten avsåg att belysa: 1) Bakgrundsinformation om projektägarna och projekten 2) Projektägarnas syn på administrationen av stödet och kontakten med myndigheter, 3) Betydelsen av stödet för den verksamhet som projektet syftar till, 4) Projektets betydelse för samverkan och nätverkande, och slutligen 5) Projektens inriktning och de områden som projekten verkar inom.

Enkäterna till handläggarna gick ut till samtliga länsstyrelser och riktades särskilt till personer som handlägger projekt inom åtgärderna 321, 322 samt 323. I de fall länsstyrelsen haft flera handläggare inom samma typ av ärende, har vi bett en representant besvara frågorna. Svarsfrekvensen var ca 76 procent, men de är alltså inte representativa för alla handläggare. De ger en bild av hur handläggningen uppfattas av handläggare vid de olika länsstyrelserna. De frågeområden som togs upp gällde 1) Bakgrundfrågor om handläggaren som besvarade enkäten, 2) Länsstyrelsens handläggning av ansökningarna, 3) Hur man upplevde stödet till sig själv som handläggare, 4) Vilka faktorer man ansåg som viktiga vid handläggning av ansökningarna, och slutligen 5) Hur man såg på projekten som verktyg för landsbygdsutveckling.

När det gäller fallstudierna har vi sammanlagt intervjuat 9 handläggare på de tre länsstyrelserna och 10 projektägare om 13 olika projekt som fått medel inom åtgärderna 321, 322 eller 323. Detta har som sitt främsta syfte att komplettera och fördjupa den kunskap vi fått via Jordbruksverkets databasmaterial samt enkäterna. Frågeområdena var i stort sett de samma som i enkäterna.

Att besvara utvärderingsfrågorna

I avsnittet 5.2 diskuterades frågan om tolkningen av utvärderingsfrågorna, relationen mellan dem, den inbäddade karaktären av de företeelser frågorna avser att belysa, samt skillnaden mellan upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet. I det här avsnittet beskriver vi hur vi hanterat utvärderingsfrågorna i enkäter och intervjuer.

Ett grundläggande problem är naturligtvis att det är alldeles för tidigt att uttala sig om projektens effekter och genomslag. Endast 27 projekt har avslutats. Det är inte möjligt att med någon grad av säkerhet uttala sig om de långsiktiga effekterna av insatserna. Samma gäller för uppmaningen att skilja mellan hur tjänster i olika sektorer "handel, hälsovårdstjänster, transport och IT osv" bidragit till att höja livskvalitet och attraktivitet. Alldeles för få projekt har genomförts för att man ska kunna göra en sådan skattning. Endast ett projekt, en förstudie, som berör hälsovårdstjänster har beviljats. Åtta projekt anknyter direkt till frågor kring transport. Samtliga syftar till att främja drivmedelsförsörjningen på landsbygden. Även omfattningen av satsningar på IT är fram till 2009 års utgång så liten, att det i praktiken är omöjligt att ha någon rimligt grundad uppfattning om huruvida dessa satsningar påverkat vare sig livskvalitet eller andra förhållanden på landsbygden. Inom området handel och service finns 23 beslutade projekt. Även för dessa projekt är det för tidigt att uttala sig om deras betydelse för livskvalitet, bygden attraktivitet eller för att hejda ekonomisk och social nedgång.

Genom enkäter och intervjuer har vi emellertid kunnat närma oss det upplevda värdet av projekten. Vi kan också uppskatta i vad mån projekten är inriktade på områden som kan förväntas bidra till den utveckling utvärderingsfrågorna avser. För att uppskatta detta har vi gått tillväga på två sätt:

1. Kategorisering av samtliga projekt som beviljats under perioden 2007-2009 utifrån de huvudsakliga syften man angivit i ansökan. Analysen bygger på det databasmaterial vi haft tillgång till. Detta ger en uppfattning om vad för sorts *huvudsakliga verksamheter* projekten syftar till och vilka områden det finns projekt inom.
2. Enkätfrågor till projektägare om *i vad mån projekten berörde olika aspekter* av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling. Dessa aspekter specificeras nedan i tabell 5.4.

Tabell 5.4 ger en översikt över de frågeområden som togs upp i enkäten för att belysa utvärderingsfrågorna, och hur vi relaterar dem till de enskilda utvärderingsfrågorna. Frågeområdena i tabellen bygger bl.a. på

de tidigare refererade studierna kring livskvalitet. I urvalet av frågeområden har vi gjort en avvägning mellan sådana indikatorer och det som kan anses vara relevant inom åtgärderna 321, 322 och 323. Ett problem har varit att operationalisera skillnaderna mellan de tre utvärderingsfrågorna och hur de relaterar till varandra. Vi har hänfört verksamheter som är inriktade på att nå människor utanför lokalsamhället till "attraktivitet", medan sådana som i första hand strävar efter att förbättra levnadsförhållandena för lokalsamhällets invånare har räknats till "livskvalitet".

Tabell 5.4: Frågeområden i relation till utvärderingsfrågorna

Frågeområden	Fråga 1 Attraktion	Fråga 2 Hållbar förvaltning	Fråga 3. Livskvalitet	Nationellt prioriterade områden
Lokal service	X		X	
Lokalt kulturutbud	X		X	
Lokalt fritidsliv	X		X	
Situationen för äldre	X		X	
Barn och ungdomar	X		X	
Integration och minorite- ters ställning	X		X	X
Företagandet i bygden			X	X
Antalet arbetstillfällen			X	
Turism	X			
Att sätta byn "på kartan"	X			
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	X	X	X	
Bevara och uppgradera kulturarvet	X		X	
Bevara och uppgradera naturarvet	X	X	X	X
Motverka klimatföränd- ringar		X		X
Utbildning och information		X	X	X
Deltagande i lokal utveck- ling			X	
Samverkan			X	
Inflyttning till landsbygden	X			
Positiv syn på den egna bygden	X		X	
Stärkt framtidstro	X		X	
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet			X	X
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter			X	X
Kunskap och medvetenhet om miljö- och klimatfrågor		X		X

Frågan om i vad mån åtgärden bidrar till att hejda landsbygdens avfolkning innebär speciella mätproblem. Demografiska trender är mycket stabila (Amcoff & Westholm 2007, Lindh 2003), något som i kombination med projektens lokala karaktär gör att det med stor sannolikhet blir svårt att se några effekter på landsbygdsbefolkningen på aggregerad nivå som kan hänföras till åtgärden. Att man inte kan se några effekter på aggregerad nivå, betyder dock inte att projekten inte kan ha haft lokala effekter vad gäller den befolkning som vistas i området under stora delar av året. Forskning visar att vissa bygders befolkning kan variera stort över året, utan att det avspeglas i folkbokföringen (Müller 2010). Projekt som stärker en bygds livskvalitet, dess attraktivitet, servicenivå och tillgänglighet kan därmed mycket väl leda till en ökad årsbefolkning utan att det syns i aggregerad befolkningsstatistik. För att kunna besvara frågan om effekter på befolkningen krävs därför metoder som inte kunnat tillämpas inom ramen för denna utvärdering.

5.5 Resultat

Detta avsnitt inleds med en presentation av hur handläggare och projektägare uppfattar administrationen av projekten. De två första delarna av denna presentation är gemensam för åtgärderna 321, 322 och 323. Den tredje delen bygger på enkäterna till projektägarna gäller därför enbart hur administrationen uppfattats inom 321.

Därefter följer en beskrivning av de organisationer som står som projektägare och av personer, ofta projektledaren, som besvarat enkäten vad gäller kön, ålder och utbildning. Så följer analysen av projektens huvudsakliga syften och verksamheter, och av i vad mån projekten verkar inom de områden som tagits upp i Tabell 5.4. Avslutningsvis svarar vi på utvärderingsfrågorna.

Administrationen av projekten i åtgärd 321, 322 och 323

Utvärderingsfrågorna tar inte explicit upp frågor om hur administrationen av åtgärden fungerat och uppfattas. Den låga nyttjandegraden av åtgärden ger dock anledning att undersöka hur det administrativa systemet uppfattats.

För projekten i axel 3 är det länsstyrelserna som tar emot projektansökningar, fattar beslut om projekt och administrerar rekvisitionerna för utbetalning. Själva utbetalningarna görs av Jordbruksverket. Vid de länsstyrelser som ingick i fallstudien hade man delat upp handläggningen av projekten så att vissa tjänstemän ansvarade för ansökningar och andra för rekvisitioner. Tjänstemännen handlade projekt i såväl axel 3 som i axel 4. För projekten i axel 3 hade man vid två av de länsstyrelser vi besökte interna beslutsmöten, under det att beslut om leaderprojekt fattades allteftersom mellan handläggare och enhetschef. Andra länsstyrelser kan ha lagt upp andra system, men antagligen finns det likheter. På Jordbruksverket har man också olika enheter för ansökningar och för utbetalningar och det är sannolikt att man följt liknande indelningar på de länsstyrelser där man har en större volym av projekt att hantera.

Handläggares syn på administrationen av projekten i åtgärderna 321, 322 och 323

De tjänstemän vi talade med berättade alla att det tagit tid att utveckla rutinerna för handläggningen av projekten. Man betonade att Jordbruksverkets arbete med att specificera och utveckla anvisningar och rutiner var ett viktigt stöd eftersom det inledningsvis funnits en osäkerhet runt regelverket. Tjänstemännen berättade också att det funnits för lite resurser för handläggningen i början av perioden men att detta stärkts successivt. Intrycket är att underbemanning och osäkerheten runt rutiner, i kombination med en rädsla för att fatta felaktiga beslut som skulle kunna ifrågasättas vid en revision, varit huvudorsaker till de långa handläggningstider som inledningsvis präglade hanteringen av projekten. Vid den ena länsstyrelsen vi besökte ansåg man att man nu fått till ett fungerande flöde i projekthanteringen. Vid en annan menade man att själva handläggningen inte tog så lång tid, men det var fortfarande en lång kö av ärenden att hantera, något som tyder på fortsatt underbemanning. Det man framför allt uppfattar som problem i administrationen är de kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner som krävs. De vi intervjuade menade att det knappt fanns några ansökningar som kunde godkännas direkt. Rekvisitionerna krävde också ofta begäran om kompletteringar. Att man infört tidsgränser för kompletteringar har dock underlättat projekthanläggningen enligt de vi intervjuat.

Handläggningstiderna har såvitt vi förstår kortats ned sedan program-
mets början. Kombinationen av behovet av att be om kompletteringar av
ofullständigt ifyllda ansökningar och rekvisitioner, schemalagda be-
slutsmöten på länsstyrelserna och fasta utbetalningsdatum på Jord-
bruksverket gör dock i sig att handläggningstiderna, även i relativt
okomplicerade fall riskerar att bli tämligen långa.

De 16 handläggare som svarat på enkäten anser också överlag att man
utvecklat fungerande handlägningsrutiner och det finns tydliga in-
struktioner att följa, även om det inte alltid är så enkelt att applicera kri-
terierna på de projekt man har att handlägga. Merparten av dem som
svarat hade också deltagit i särskilda utbildningsinsatser för att hand-
lägga åtgärderna. Enkätsvaren pekar åt samma håll vad gällde frågan
om behov av kompletteringar.

Bilden av att ansökningarna ofta innehåller felaktigheter bekräftas av
svaren på vår fråga om de vanligaste skälen till att en projektansökan får
avslag (se Tabell 5.5 nedan):

**Tabell 5.5: Det vanligaste skälet till att en projektansökan får avslag
är:**

	Projektet följer inte in- tentionerna i lands- bygdsprogrammet	Det finns for- mella fel i an- sökan	Budget och/eller tid- plan är orealistisk	Annat	Totalt
antal	8	2	4	2	16

Källa: Egen enkätundersökning.

Det vanligaste skälet tycks alltså vara att man ansökt om medel för så-
dant som handläggarna bedömt inte faller in under landsbygdspro-
grammet. Mycket tyder alltså på att informationen om vad man kan –
och inte kan – ansöka om medel till inte fungerar tillräckligt bra. Ansva-
ret för denna information vilar i första hand på länsstyrelserna, även om
också Jordbruksverket och större intresseorganisationer kan sägas dela
på ansvaret.

Fallstudierna pekade på skillnader mellan de tre länsstyrelser vi besökte.
Även om man ägnade sig åt informationsinsatser i alla de tre länen, före-
föll det som att man i Västra Götaland varit mer proaktiv än i de andra

länen. Vid länsstyrelsen i Västra Götaland hade man också hanterat kravet på nationell medfinansiering genom gemensamma projekt med regionen. Detta innebar att det inte var nödvändigt för dem som söker projektmedel i axel 3 att hitta medfinansiering. Som nämndes i föregående i kapitlet om åtgärd 321, så såg vi under fallstudierna en tendens till praxis där lokala projekt hänförs till Leader medan regionala eller nationella projekt fångas upp av axel 3. I ett annat län ansåg en handläggare tvärtom att projekt i Leader och i axel 3 alltmer flyter ihop. Medfinansiering och ideell tid var i det länet i praktiken inte längre tydligt särskiljande kriterier enligt denne handläggare.

Intervjuer med projektägare om synen på administrationen i åtgärderna 321, 322 och 323

När de personer som representerade de organisationer som ägde projekt, berättade om sina projekt var ansökningsförfarandet och redovisningen av projekten centrala aspekter. 'Byråkratin' i samband med ansökningar och rekvisitioner upplevdes i allmänhet som tungrodd och delvis som orimlig. De långa handläggningstiderna nämndes av flera. En av de intervjuade väntade på besked om en ansökan sedan mer än ett år tillbaka.

Flera av de intervjuade var knutna till väletablerade organisationer och var antingen relativt administrativt erfarna eller hade tillgång till gott administrativt stöd. En vanlig kommentar från denna grupp var att det är höga och tidskrävande krav på ansökningar, projektdagböcker och rekvisitioner. Specificeringarna i ansökningarnas budgetar nämndes av flera som alltför detaljerade och som något som borgade för stelbenthet i verksamheten. Redovisningar som kräver specifikationer utöver vanliga kassakvitton eller bankutdrag togs också upp som besvärliga. Dessa projektägare menade dock överlag att det gick an för dem själva, som lärt sig kraven. De ifrågasatte emellertid hur projektägare med mindre administrativt stöd och erfarenhet klarade av att hantera projekt. Projektägarna från de större organisationerna hade ofta erfarenhet av andra bidragsgivare. De jämförde kraven på redovisning och rekvisitering av medel mellan olika källor för offentlig finansiering som t ex landsbygdsprogrammet, regionförbund och kommuner, alltid till nackdel för landsbygdsprogrammet. Endast socialfonden upplevdes som mer administrativt betungande att arbeta med.

De projektägare/projektledare vi talade med som inte var så erfarna vad gällde att hantera offentliga projektmedel kom delvis med andra sorters synpunkter. Två av dessa var t ex nyblivna pensionärer med lång yrkeserfarenhet från det privata näringslivet som nu engagerat sig i bygdens utveckling. Förutom att man upplevde administrationen som krävande, påpekade de att det var en stark regelstyrning av verksamheten och efterlyste mer av målstyrning och uppföljning av resultaten. En annan, som hade en lång erfarenhet av föreningslivet inom idrotten, ansåg att för att entusiasmera och mobilisera de som verkar ideellt, borde man låta dessa få behålla medel som 'blir över' om man åstadkommit det projektet syftat till på ett billigare sätt, förutsatt att överskottet användes i verksamheten. Något sådant är helt omöjligt utifrån de regelverk som gäller för projektmedel inom landsbygdsprogrammet, men kommentaren säger något om hur man ser på utvecklingsverksamheter i de, ofta ideella, sammanhang som medlen ska verka inom.

Något som nämndes i intervjuerna både med denne projektledare och med andra, var att de detaljerade kraven på redovisning andades en misstro som gick stick i stäv med den ideella insats som de själva, och andra i det lokala sammanhanget, lade på de frågor som projektet handlade om. Man efterfrågade mer av tillit från myndigheternas sida och antydde att misstron påverkade lusten till engagemang, eller i alla fall till fortsatt utnyttjande av projektmedel. Detta tema återkom även i intervjuer med projektägare inom axel 4. Vid en av de länsstyrelser vi besökt argumenterade man för den stora tydlighet och de utförliga underlag som krävs i redovisningen, genom att hänvisa till att det är skattebetalarnas pengar och att det för programmets legitimitet är viktigt att ha en mycket god kontroll över hur de används. Projektägare jämförde dock som sagt med andra offentliga finansiärer med mindre detaljerade krav på den ekonomiska redovisningen.

Även om det alltså finns en hel del kritik mot det administrativa systemet så har projektägarna överlag goda erfarenheter av tjänstemännen vid länsstyrelserna. Några uttryckte sympati med dem och en, som man antog, svår och oklar arbetssituation. Några talade om "osäkra" tjänstemän, och att det finns en rädsla att göra fel hos alla dem som arbetar i programmet. De mer erfarna och etablerade projektägarna kände väl till

vilka handläggarna var och hade kontakter med såväl tjänstemän på länsstyrelsen som på Jordbruksverket. De som inte var lika etablerade hade följaktligen inte samma förtrogenhet, utan var mer beroende av myndigheternas utåtriktade verksamhet och tjänstemännens stöd. Några av dessa efterfrågade också större intresse för projekten från tjänstemännen t ex genom uppföljning av projektens resultat.

Synen på handläggningen av åtgärden i enkäter till projektägare i 321

I projektägarnas enkätsvar framstår emellertid inte bilden administrationen av projekten inom 321 som särskilt negativ. Istället framstår projektägarna som neutralt inställda eller möjligen försiktigt positiva till administrationen (Tabell 5.6).

Tabell 5.6: Projektägarnas upplevelser av kontakten med myndigheter i samband med handläggningen av stödet

Hur har du upplevt kontakten med myndigheterna i samband med att du sökt projektmedel	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet %	3,3 (0,952) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet %	3,1 (1,083) (3,5)
Vi fick gott stöd i utarbetandet av projektplanen %	3,1 (0,991) (3,5)
Det var lätt att lämna de uppgifter som krävdes till länsstyrelsen/Jordbruksverket %	3,1 (0,972) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=56

Dock har en dryg fjärdedel av de som svarat valt att i fri text skriva till kritiska kommentarer runt handläggningen av projekten. Här följer ett axplock av dessa:

Det är tur att inte skatteverket tillämpar samma redovisningssystem, vilket skulle leda till att Sverige stannar.

Det är för mycket byråkrati, när inte ens handläggarna på jordbruksverket vet hur blanketterna i lägesrapporter/delrekvireringar ska fyllas i, då är det dags att

förenkla dem eller skicka med tydliga instruktioner, ej heller okej att det tar 6 mån att få stödet utbetalt.

Viktigt att ansökningsförfarandet är lätt att formulera på den lokala nivån. I framtiden kan det behövas riktat stöd till den lokala föreningen. Den ekonomiska redovisningen måste bli enklare på den lokala nivån

En kommentar handlar istället om stödet man fått från länsstyrelsen:

Vi har fått bra bemötande från länsstyrelsens landsbygdsenhet i Skara.

Några skrev och berättade om sina projekt och betonade att stödet varit värdefullt:

Tack vare projektstödet finns det en framtidstro hos befolkningen, både bland privatpersoner och företagare i byn

Den ganska splittrade bilden går igen i svaret på frågorna om hur projekten påverkat relationen till myndigheterna bekräftas också i Tabell 5.7 nedan. I Tabell 5.7 framträder en neutral hållning till i vad mån projektet förbättrat relationerna till myndigheterna, vilket kan tolkas som att arbetet med projektet egentligen inte påverkat relationen till myndigheterna nämnvärt.

Tabell 5.7: Projektets betydelse för projektägarens relation till myndigheter

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har förbättrat min relation till länsstyrelsen /jordbruksverket	3,3 (0,896) (3)
Arbetet med projektet har gjort att jag har lättare att kontakta myndigheter överhuvudtaget	3,1 (0,849) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=56

Länsstyrelsens förmåga att som förvaltande myndighet för projekten bidra till lokalt nätverkande och lokala synergier togs upp i en fråga. Sva-

ren pekar på att länsstyrelserna har begränsad kapacitet till detta (Tabell 5.8).

Tabell 5.8: Myndigheternas stöd för projektägares nätverkande

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Länsstyrelsen och/eller andra myndigheter har varit till stor hjälp genom att förmedla kontakter med andra projekt och aktörer	2,6 (1,063) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=56

Den sociala tilliten som dilemma i programmet

Återkommande påpekanden om rädsla och oro från personer på alla nivåer i det administrativa systemet har emellertid förvånat oss. Det synpunkter vi fått på det administrativa systemet i intervjuer och genom kommentarerna i enkäten pekar på ett dilemma som programmet har att hantera, nämligen att både ha god kontroll över användningen av medel och att programmet samtidigt inte går ut över möjligheten och lusten för de tilltänkta målgrupperna att medverka i det.

I förlängningen handlar detta om tilliten mellan myndigheter och medborgare och om det sociala kapitalet i samhället. Landsbygdsprogrammet måste innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas av ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien. Landsbygdsprogrammet har, på EU-nivå, att förhålla sig till de skilda kulturer som finns i Europa. Medan, enligt World Value Study, ungefär 65 procent av befolkningen i länder som Nederländerna, Danmark och Sverige anser att "man kan lita på människor i allmänhet"⁷ är motsvarande siffror i länder som Storbritannien, Tyskland, Italien och Spanien kring 35 procent och ännu lägre i länder som Grekland, Rumänien och Bulgarien (Delhey and Newton 2005). Ett skäl till ett ökat forskningsintresse för frågan om social tillit är att man lyckats visa att det finns korrelation mellan förekomsten av socialt förtroende i ett samhälle och en rad andra företeelser såsom demokrati/demokratiska institutioner (Beugelsdijk, de Groot and van Schaik 2004; Putnam, Leonardi and

⁷ Se www.worldvaluessurvey.org

Nanetti 1993; Zak and Knack 2001); mindre korruption och mer ekonomisk jämlikhet och subjektiv upplevelse av livskvalitet (Bjørnskov 2003; Helliwell 2006; Rothstein and Uslaner 2005; Uslaner 2004; Fukuyama 1995). Dessutom tycks det finnas samband också med utbildning, hälsa, inkomster, tolerans mot minoriteter etc.

På en mer principiell nivå är frågan om social tillit central därför att den pekar mot ett samhälleligt dilemma, som alltså också landsbygdsprogrammet har att brottas med. Dilemmat har diskuterats i samband med gemensamma tillgångar (collective goods) (Ostrom 1998), där social tillit är avgörande för hur gemensamma nyttigheter utnyttjas. Även om alla aktörer inser att man skulle tjäna på samarbete, kommer detta bara att inträffa om aktörerna litar på (nästan) alla andra aktörer (Rothstein 2005). Social tillit är beroende av att alla aktörer upprätthåller den. Har den en gång brutits är den svår att återupprätta, även om alla aktörer skulle vilja det (Hardin 1968). Tillit betraktas därför som ett socialt kapital, som gör det möjligt för grupper eller samhällen att åstadkomma sådant som man annars inte skulle kunna (Coleman 1990; Ostrom 1999).

Det problem som svårigheterna i det administrativa systemet återspeglar handlar därmed i grunden om hur den sociala tilliten hanteras. Om grunden i ett samhälles byggande av socialt förtroende är ömsesidighet, är det snarast kontraproduktivt att de lokala aktörerna upplever myndigheterna som präglade av långsamhet och misstro. De berättelser vi mött som handlar om en (allt för) detaljerad granskning av såväl ansökningar som redovisningar återger också en känsla av att man själv som aktör är misstrodd i systemet. Ett sådant misstroende skadar inte bara förtroendet för systemet självt, det öppnar också på sikt för att grundvalen för förtroendefulla samarbeten försvinner. Samtidigt måste landsbygdsprogrammet innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas av ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien. Programmets kontrollfunktioner utgör därmed i sig själva ett stort socialt dilemma.

Organisationerna och projektägarna

För att kunna bedöma på vilken nivå projektägarna verkar har vi delat in dem i relation till administrativ nivå. För de lokala projektägarna har

vi även skiljt mellan å ena sidan ideella föreningar, samfälligheter och kooperativ och å andra sidan de aktörer som mer direkt har till syfte att stödja företagsutveckling, som t ex olika former av företagarföreningar. Som framgår av Tabell 5.9 ägs 40 procent av projekten i åtgärden av projektägare som verkar på nationell, regional eller länsnivå. I vad mån dessa består av flera "underprojekt" framgår inte av underlaget. Endast 4 kommuner står som projektägare.

Tabell 5.9: Projektägare enligt typ av organisation

	Regionala & nationella	Kommuner	LAG-grupp	Lokala utv. företag	Lokal grupp/samfällighet/ek förening	
Antal	35	4	1	10	38	88
%	40	4	1	11	43	99

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas n=88

Som framgår av Tabell 5.10 har de flesta grupper som står bakom projekten funnits under relativt lång tid, vilket sannolikt ökar chanserna för att projekten kan bli väl förankrade i bygden eller i en pågående verksamhet. Det pekar emellertid också på att åtgärden inte i någon högre grad bidragit till att nya samverkanskonstellationer bildats för att hantera servicefrågor lokalt.

Tabell 5.10: När bildades gruppen som står bakom ansökan

Gruppen bildades	I samband med ansökan	Den har funnits i mindre än fem år	Den har funnits i fem år eller längre	Totalt
%	18	18	64	100

Källa: Egen enkätundersökning n=56

Projektens omfattning framgår av Tabell 5.11.

Tabell 5.11: Projektstödens storlek

SKr	0-50 000	50 001-100 000	100 001 – 500 000	500 001 – 1 mkr	1-2 mkr	>2 mkr	Totalt
%	11	13	54	11	6	5	

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas n=87

Det flesta projekt har alltså fått upp till 500 000 kr i stöd. Det finns en tendens i materialet att projektägare på regional eller nationell nivå har större projekt. Av de 19 projekt som har fått mer än 500 000 kr i stöd ägs t ex 11 av regionala aktörer och två av kommuner. Av resten avser två investeringar i vattenledningar, två myggbekämpning och ett avser investering i en maskin.

Om vi utgår från att de som besvarat våra enkäter, i huvudsak projektledare, är representativa för den projektägande gruppens sociala status, kan man konstatera att könsfördelningen är relativt jämn. Av de 57 personer som svarat på enkätfrågan är 25 kvinnor och 32 män. Av Tabellerna 5.12 och 5.13 nedan framgår att det, liksom i 322 och 323, finns en övervikt bland projektägarna av personer i den högre medelåldern och med en relativt hög utbildningsnivå. Det finns inga signifikanta samband mellan utbildning och slag av organisation.

Tabell 5.12: Ålder

Ålder, år	Under 30	31 – 50	51 – 65	Över 65	Totalt
Antal	1	14	34	8	57

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Andel högutbildade är anmärkningsvärt hög. De 33 personer som angivit att de har universitetsutbildning utgör 58 procent av dem som svarat. Genomsnittet i åldrarna mellan 25 och 64 år är för hela riket 23 procent. Skillnaderna är dock stora mellan storstadsregionerna och resten av landet. Storstadskommunerna ligger på 30 procent eller fler högutbildade. Mer landsbygdsbetonade kommuner som Katrineholm och Ydre har 14 procent, Vimmerby 12 procent och Vilhelmina 11 procent högutbildade (SCB 2010).

Tabell 5.13: Utbildning

Utbildning	Grundskola eller likn.	Gymnasium	Eftergymnasial yrkesutbildning	Universitetsutbildning	Totalt
Antal	3	10	11	33	57

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Man kan därmed säga att projektverksamheten inom åtgärd 321 tycks favorisera de som kan antas redan vara väl etablerade i samhället, snara-

re än grupper som skulle kunna behöva stöd för att bli mer etablerade. Det kan också förstås utifrån observationen att framgångsrika och aktiva grupper som driver lokala utvecklingsprojekt på landsbygden ofta har resursstarka medlemmar (Waldenström 2008)

Projektens huvudsakliga syften

Utifrån de kortfattade beskrivningar som finns i de listor på projekt vi fått från Jordbruksverket kan projekten delas in efter huvudsakliga syften. Tabell 5.14 nedan ger en översikt.

Tabell 5.14: Huvudsaklig verksamhet i projekten

Huvudsaklig verksamhet	Antal projekt	%
Landsbygdshandel och allmän service	23	25
IT och bredband	15	16
Idrott och friluftsliv	13	14
Drivmedelsförsörjning	8	9
Vattenförsörjning/vattenledningar	8	9
Entreprenörskap och marknader	7	8
Allmän landsbygdsutveckling inkl upprustning av bygdegårdar	7	8
Myggbekämpning i nedre Dalälven	3	3
Stöd till turistattraktioner	2	2
Attraktivt boende	2	2
Utveckla rehabiliteringsverksamhet	1	1
Kartläggning av bisamhällen	1	1
Totalt	90	98

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas n=90

Landsbygdshandel och allmän service, IT och bredband, och drivmedelsförsörjning är de grupper som tydligast är inriktade på service. Sammanlagt omfattar de 46 projekt, det vill säga hälften av samtliga projekt. Det finns 13 projekt inom idrott och friluftsliv, under det att inga projekt har beviljats som är inriktade på kulturliv eller andra fritidsintressen.

Olika slag av projektägare dominerar i de olika grupperna. I vissa grupper dominerar väletablerade och/eller offentliga projektägare med en regional eller nationell ansats. Av de 23 projekten i gruppen *Landsbygdshandel och allmän service* äger t ex FLF-Service 13 projekt och länsstyrel-

ser/regionala enheter 7 projekt. Av de resterande tre projekten ägs två av kommuner och ett av en lokal utvecklingsförening. Två av dessa projekt är nationella och beslutade av Jordbruksverket. Liknande förhållanden gäller för de 8 projekt som är inriktade på frågor om drivmedelsförsörjning. Av dem ägs tre projekt ägs Energikontoret Sydost AB, två av FLF, två av Hela Sverige Ska Leva och ett ägs av en lokal intresseförening. De två projekten som ägs av Hela Sverige Ska Leva är nationella med medel direkt från Jordbruksverket.

Projektägaren FLF (Föreningen Landsbygdshandelns Främjande) bytte namn till Landsbygdsservice under 2009. Bakom Landsbygdsservice stod Axfood Närlivs, ICA, KF och SSLF (Livsmedelshandlarförbundet). Under våren 2010 togs emellertid beslut om avveckling då inga medel fanns för fortsatt verksamhet. Sex av FLF:s projekt har överförts till andra projektägare, bl a Hela Sverige Ska Leva, övriga slutförs före avvecklingen. Detta innebär att den aktör som initierat 13 av 14 projekt direkt inriktade på dagligvarubutiker, och initierat två av åtta projekt inriktade på IT och bredband, upphör

I övriga grupper är det fler lokalt förankrade projektägare och en större blandning av olika slag av projektägare. Det sistnämnda gäller dock inte för gruppen *Vattenförsörjning/vattenledningar* där samtliga 8 projektägare är lokala samfällighetsföreningar, som alla finns Västra Götalands län. Västra Götalands län dominerar också i gruppen *Idrotts- och friluftsliv*, där 11 av de 13 projekten finns och samtliga ägs av föreningar. Det är dessa två grupper som gör att Västra Götaland har så många projekt inom åtgärden.

Relationer mellan projekt i åtgärderna 321, 322, 323 och i axel 4

När man läser de kortfattade beskrivningar av projekten i databasen som vi utgått ifrån i denna analys, är det svårt att förstå hur projekt som t ex gäller myggbekämpning i nedre Dalälven, stöd till upprustning av bygdegårdar, stöd till lokala utvecklingsinitiativ samt kartläggning av bisamhällen, motiveras i just denna åtgärd. Det behöver inte innebära att de inte hör dit, men det pekar, tillsammans med det totalt låga antalet projekt, samt avsaknaden av kulturprojekt, som ju nämns som ett relevant område i programtexten, på åtgärdens oklara status.

Som kommer att framgå av kommande kapitel är det oklara gränser mellan åtgärderna 321, 322 och 323, dvs. det finns liknande projekt inom ramen för alla åtgärderna. Under fallstudierna stötte vi även på exempel med liknande projekt inom axel 3 och inom axel 4, dvs. inom Leader. Det fanns även samband mellan projekten i axel 3 och axel 4 på så vis att projekten kunde syfta till ansökningar i den andra axeln. Ett sådant exempel från åtgärd 321 är de tre projekt som olika fotbollsförbund inom Västra Götaland län driver. Dessa syftar till att stödja de lokala fotbollsföreningarnas samverkan med andra föreningar i den egna bygden, något som på sikt förväntas leda till gemensamma ansökningar om projekt i Leader. Fem andra fotbollsförbund inom landet har liknande projekt, finansierade i åtgärd 322. I ett av de län vi besökte såg vi en tendens till en praxis där lokala projekt hänförs till Leader medan regionala eller nationella projekt fångas upp av axel 3. I ett annat län ansåg en handläggare tvärtom att projekt i Leader och i axel 3 alltmer flyter ihop. Medfinansiering och ideell tid var i praktiken inte längre tydligt särskiljande kriterier ansåg denne handläggare.

Områden som projekten verkar inom

Även om projektens huvudsakliga syften säger en del om dess verksamhet så verkar projekten i allmänhet inom flera olika områden. För att kunna besvara utvärderingsfrågorna ställde vi frågor i enkäten till projektägarna om i vad mån projekten berörde de aspekter av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling som specificerades i tabell 5.4. Frågorna formulerades antingen som *Många projekt verkar inom flera områden. I vilken mån verkar projektet inom områdena:* eller *Projektets inriktning innebär att det bidrar till:* Svartalternativen var i form av femgradiga skalor från 1) Inte alls till 5) I hög grad.

Av enkätsvaren framgår att de områden som projekten främst var inriktade på var dels företagande, dels deltagande i lokal utveckling, en positiv syn på den egna bygden, samt framtidstro och samverkan. Projektens starka inriktning på deltagande och på engagemang i lokal utveckling, och dess avsikter till att bidra till framtidstro och en positiv syn på den egna bygden framgår av Tabell 5.15.

Tabell 5.15: Deltagande och engagemang i lokal utveckling, en positiv syn på bygden samt stärkt framtids tro

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
En stärkt framtidsstro i den egna bygden	4,3 (0,844) (4)
En mer positiv syn på den egna bygden	4,1 (0,919) (4)
Deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen	4,0 (0,994) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Att vilja stärka engagemanget i den lokala utvecklingen, framtidsstron och en positiv syn på den egna bygden, kan ses som en vilja att ingjuta hopp i motsats till den oro som präglar många av de svenska landsbygderna inför utglesningen av människor, service och arbetstillfällen. Antropologen Ghassan Hage (2003) t ex knyter hopp till omsorg om det lokala samhället och till tillit. Om ett samhälle, eller den lokala kulturen, präglas av förhoppningar finns en inriktning mot framtiden, medan man i samhällen som präglas av oro oftare finner en nostalgisk dröm om det (nära) förgångna. Grundackorden som avgör om ett samhälle präglas av hopp eller oro bygger på de samlade erfarenheter som representerar ett visst samhälles ekonomiska och sociala historia. Samtidigt kan ett samhälle snabbt gå från det ena till det andra – från hopp till oro, eller tvärtom. I små samhällen är det, just på grund av skalan, ganska lite som ska till för en sådan växling. Det kan räcka med att en jordbrukare bestämmer sig för att lägga ned driften för att en oro inför framtiden ska ta överhand, eller med att en ny företagare gjuter liv i den nedlagda affären för att framtiden ska te sig hoppfull. Inriktningen på att stärka framtidsstron och bidra till en positiv syn på den egna bygden kan ses som en vilja att ingjuta hopp och besvärja oron.

Tabell 5.16 nedan, visar resultaten för frågor om företagande och sysselsättning och för de aspekter av service som nämns i utvärderingsfrågorna samt för service i allmänhet.

Tabell 5.16: Företagande och sysselsättning samt service

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Företagandet i bygden	4,0 (1,235) (4)
Lokala lösningar för annan grundläggande service	3,4 (1,607) (3)
Antalet arbetstillfällen	3,3 (1,436) (3)
Lokala lösningar för handel och dagligvaruförsörjning	3,3 (1,745) (3)
Lokala lösningar för IT och bredband	2,5 (1,560) (1)
Lokala lösningar för kommunikationer och transporter	2,1 (1,190) (1)
Lokala lösningar för hälsovård	1,7 1,080 (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Service är en av åtgärdens huvudmålsättningar och i programtexten tar man särskilt upp dagligvarubutiker och IT och bredband. Som tabellen visar har projektägarna en neutral, eller möjligen försiktigt positiv inställning till projektens bidrag till dagligvaruförsörjning och andra service åtgärder, under det att de andra serviceområdena som angivits i programmet skattats lågt.. Projektens inriktning på att bidra till sysselsättning och framför allt till företaget i bygden skattas lika högt eller högre än service

Vi frågade även projektägarna om projekten lett till ökad samverkan, dels lokalt, dels med aktörer utanför bygden (se Tabell 5.17). Samverkan kan dels ses som ett sätt att stärka lokal gemenskap, och alltså anknyta till frågeområdena ovan om lokalt engagemang och deltagande, dels som ett sätt att stärka den lokala utvecklingspotentialen genom gemensamma handlingar och nätverkande. Enkätsvaren visar att projekten framför allt bidragit till att stärka lokal samverkan men till del även samverkan med aktörer utanför bygden. För att utveckla lokala servicelösningar är det ofta avgörande att de lokala aktörerna kan utveckla samverkan med t ex kommunen och andra aktörer som verkar, eller har huvudansvaret, inom de serviceområden man vill utveckla.

Tabell 5.17: Lokal samverkan och samverkan med andra

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har lett till ökad lokal samverkan	3,9 (1,106) (4)
Projektet har lett till ökad samverkan med personer och organisationer utanför bygden	3,2 (1,022) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Ett område som särskilt nämns i programmet är att åtgärden ska bidra till ett allsidigt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. Även här är projektens ambitioner tämligen låga, de 13 idrottsprojekten till trots. Detta kan bero på att t ex de projekt som ägdes av fotbollsförbunden i första hand var inriktade på att bygga samverkan runt idrotten, inte på idrotten i sig. Kulturfrågor fanns uppenbarligen inbakade i en del projekt, även om inget var direkt inriktat på kulturverksamheter. Av Tabell 5.18 framgår en generellt sett neutral inställning till projektens bidrag till det lokala friluftslivet och kulturutbudet.

Tabell 5.18: Projektets bidrag till lokalt fritids- och kulturliv

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Lokalt fritidsliv	2,7 (1,160) (3)
Lokalt kulturutbud	2,2 (1,326) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Projektens bidrag till att uppgradera den yttre miljön i byn eller lokalsamhället är som framgår av Tabell 5.19 nedan också relativt låg. Att ambitionsnivån också är låg för områdena 'Bevara och uppgradera natur och kulturarv' kan förklaras av att åtgärden 323 är inriktad på just detta.

Tabell 5.19: Projektets bidrag till kulturarv, naturarv och den yttre miljön i byn/lokalsamhället

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Den yttre miljön i byn/lokalsamhället	2,9 (1,235) (3)
Bevara och uppgradera kulturarvet	2,0 (1,318) (2)
Bevara och uppgradera naturarvet	1,7 (1,088) (1)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning n=57*

Frågeområdena om *Turism*, *Att sätta byn på kartan* samt *Inflyttning till landsbygden* ställdes främst för att fånga upp i vad mån projekten avsåg att stärka bygdens attraktionskraft. I Tabell 5.20 visas att av dessa är det *Att sätta byn på kartan* som projektägarna instämmer mest i att stöden bidragit till. När det gäller bidragen till inflyttning och turism framkommer ur Tabell 5.20 en neutral inställning.

Tabell 5.20. Att sätta byn på kartan, inflyttning till landsbygden samt turism

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Att sätta byn "på kartan"	3,4 (1,110) (4)
Inflyttningen till landsbygden	3,1 (1,049) (3)
Turism	2,9 (1,254) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning n=57*

I enkäten frågade vi även om i vad mån projekten riktats mot att stärka situationen för äldre, för barn och ungdomar och i vad mån man verkade för integration och för minoriteters ställning. Svaren, som framgår av Tabell 5. 21, visar att det främst är äldres situation som projekten riktas

mot och att framför allt integration och minoriteters situation är ett ovanligt fokus. I dagens Sverige är emellertid både ungdomars flyttmönster och invandring något som spelar roll i den demografiska utvecklingen. Hur ungdomar trivs och vilka möjligheter de ser på landsbygden kan spela roll för deras framtida val av yrken och bostadsorter (Jonsson 2003). Insatser för barn kan förmodligen även spela roll för hur småbarnsföräldrar upplever livskvalitet i bygden och dess attraktivitet.

Tabell 5.21: Situationen för äldre, barn och ungdomar samt för integration och minoriteters ställning

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Äldres situation	3,2 (1,110) (3)
Barns och ungdomars situation	2,8 (1,272) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,3 (1,181) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Man kan resonera på liknande sätt, som för ungdomar, vad gäller invandrare, men frågan om integration är vidare och gäller projektens fokus på arbetet med i bred mening sociala relationer. En fråga om projektens inverkan på kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter och för jämställdhet mellan kvinnor och män bekräftar det relativt svala intresset för dessa frågor, som dock är del av landsbygdsprogrammets nationellt prioriterade utvecklingsområden (se Tabell 5.22). Projekten kan inte uppfattas som starka bidrag till vare sig jämställdheten mellan män och kvinnor, eller till att främja den integrationen.

Tabell 5.22: Kunskap och förståelse för integration och minoriteters ställning samt jämställdhet

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män	2,2 (0,934) (2)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,1 (0,923) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Slutligen, ytterligare två av de nationellt prioriterade utvecklingsområden, som spelar roll för ett områdes livskvalitet. Av Tabell 5.23 framgår att projektägarna förhåller sig neutrala till att stödet skulle ha bidragit till *Utbildning och information*. Med tanke på att projekten, enligt programtexten, ska ha som mål att resultaten sprids till många företagare och andra aktörer på landsbygden, är detta bekymmersamt.

Tabell 5.23: Utbildning och information

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Utbildning och information	3,0 (1,447) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

När det gäller stödets bidrag till att öka kunskapen om miljö- och klimatfrågor framträder också en neutral hållning (Tabell 5.24). Projektägarnas uppsaktning av stödets bidrag till att motverka klimatförändringar tyder på att detta inte är ett prioriterat område i projekten.

Tabell 5.24: Klimatförändringar och miljömedvetenhet

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Ökad kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor	2,9 (1,108) (3)
Motverka klimatförändringar	2,6 (1,237) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Jämför vi hur länsstyrelsernas handläggare bedömt vad som är viktigt för att projekt ska kunna beviljas framträder en viss överensstämmelse. För såväl projektägare som för de handläggare som svarat på enkäten är det tydligt att lokal förankring och möjligheterna att främja ekonomisk tillväxt prioriteras. Länsstyrelsens handläggare värderar däremot arbetet med kultur- och naturmiljöer betydligt högre än vad projektägarna gjort.

Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad. Endast 27 projekt har avslutats och de sammanlagt 91 projekt som beviljats under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Hälften av alla projekt har beviljats av Västra Götalands och Gävleborgs länsstyrelser samt av Jordbruksverket. Vid 10 länsstyrelser har man beviljat 0-2 projekt och vid de resterande 9 länsstyrelserna 3-5 projekt. Att 40 procent av projekten ägs av organisationer som verkar på regional eller nationell nivå hjälper upp detta en aning. Emellertid är inte Västra Götalands län ett av de län i landet där ett svagt befolkningsunderlag och stora avstånd innebär störst utmaningar för att tillhandahålla grundläggande service. I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt vad gäller frågan om livskvalitet, trots att den kan ha haft främjande effekter på specifika platser, något som denna utvärdering inte kunnat fånga upp.

Som Tabell 5.1 visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda. Ett undantag är den indikator som mäter det antal personer på landsbygden som har gynnats av förbättrad service. Här

räknar Jordbruksverket med att 3 500 personer gynnats vilket motsvarar 32 procent av målet. Hälften av de projekt som beviljats har olika former av service som huvudsaklig verksamhet. Av dessa är emellertid ett flertal, som t ex de om drivmedelsförsörjning och dagligvarubutiker inriktade på att upprätthålla, snarare än att höja, service som är hotad. Resten av projekten fördelar sig huvudsakligen på 3 områden: landsbygdsutveckling i allmänhet, frågor om entreprenörskap, marknader och turism, samt idrott och friluftsliv.

För att kunna bedöma i vad mån projekten kan komma att bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden frågade vi projektägare om i vad mån projekten omfattar ett antal vanliga aspekter på livskvalitet, anpassade för att vara relevanta för åtgärden (se Tabell 5.4). Enkäterna visar att fokus i projekten ligger på lokalt engagemang, samverkan och delaktighet, samt på företagande. Service, samverkan med aktörer utanför bygden, äldres situation, och utbildning och information, är också relativt vanliga områden i projekten. Sammantaget tyder detta på att projekten kan ha en viss positiv effekt på livskvaliteten i dessa dimensioner.

Vad gäller andra aspekter av livskvalitet ligger ambitionsnivåerna lägre. Det gäller till exempel frågor om den yttre miljön i byn eller lokalsamhället, om fritidsliv och kulturutbud. Det gäller även barns och ungdomars situation. Etniska minoriteter och integrationsfrågor ägnas ett mycket lågt intresse. Frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män är också ovanliga i projekten. Att bevara och uppgradera kultur- och naturarv är ovanliga ambitioner i projekten, något som dock kan förklaras av att åtgärd 323 ägnas åt de områdena. Huvudintrycket är emellertid att vad gäller livskvalitet är det enbart ett fåtal aspekter som hittills tagits upp i åtgärden.

Sammanfattningsvis är livskvalitet ett mångfacetterat begrepp och projekten har endast berört vissa aspekter. Det låga utnyttjandet och den ojämna fördelningen av projekt över landet innebär vidare att tjänsterna endast i begränsad omfattning kan bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden.

Fråga 2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?

Vi har behandlat frågan om attraktivitet som underordnad frågan om livskvalitet. En bygd som präglas av hög livskvalitet kommer med större sannolikhet att uppfattas som attraktiv än en som inte gör det. Framtidsstro och samverkan, ett livaktigt företagande och god service spelar en mycket stor roll för hur en bygd uppfattas, men som framgick av svaret på föregående fråga så är många av de andra faktorer som kan göra att en bygd upplevs som attraktiv att bo i, eller värd att besöka, inte särskilt centrala teman i de projekt som för närvarande pågår. Ett varierat kultur- och fritidsliv, värnande om den yttre miljön och om natur och kulturarv, öppenhet för minoriteter och engagemang för jämställdhet och för barns och ungas situation är alla aspekter av ett områdes attraktivitet som sällan prioriterats i projekten. Det är enbart 2 projekt i åtgärden som har som huvudsyfte till att främja turism, och det är också tämligen få som uppger att deras projekt bidrar till att stärka turismen. Områdena *Att bidra till att sätta byn på kartan* och *att Främja inflyttningen till landsbygden* är vanligare, men inte tongivande i den samlade bilden av projekten.

För denna fråga gäller som för den föregående att projekten är få och ojämnt spridda över landet och därför inte har kunnat generera några större effekter på landsbygdens attraktivitet. Det är dock tydligt att åtgärden inte primärt är inriktad på att bidra till att göra de områden man verkar i attraktivare.

Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet, som för de tidigare frågorna, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter vad gäller att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning.

I den avgränsning vi gjort av åtgärdens bidrag till att motverka ekonomisk och social nedgång (se Tabell 5.4) har vi dels tagit fasta på frågor om ekonomisk utveckling (företagande, sysselsättning, turism), samverkan (lokalt och med aktörer utanför bygden), service, och inflyttning till landsbygden. Dels har vi tagit fasta på frågor om delaktighet i lokal ut-

veckling, synen på bygden och framtidstro, projektens inriktning på frågor om jämställdhet, på minoriteter och integration, på äldres, barns och ungas situation

Projektens inriktning tyder på att åtgärden främst är inriktad på frågor om företagsamhet och sysselsättning, och framtidstro, delaktighet, samverkan och service. På så vis har projekten till stor del en inriktning som kan bidra till att motverka en ekonomisk och social nedgång, men de vidare sociala sammanhang en sådan utveckling är inbäddad i är inte prioriterade i projekten. I den mån dessa spelar roll för att motverka ekonomisk och social nedgång, är åtgärden hitintills för smalt inriktad för att bidra till detta.

5.6 Slutsatser angående stödets effekter

Åtgärden för grundläggande tjänster är en av de åtgärder som har utnyttjats minst inom axeln och stödet har därmed hittills generellt haft ringa effekt. Endast 27 projekt är avslutade. Under perioden 2007-2009 har 91 projekt och 14 företagsstöd beviljats. Som framgått av Tabell 5.1 motsvarar detta 11 procent av målvärdet för omfattningsindikatorn *Antal aktiviteter* hela perioden 2007-2013 samt 14 procent av målvärdet för omfattningsindikatorn *Totala investeringsvolymen*.

Hälften av de projekt som beviljats har olika former av service som huvudsakligt syfte och verksamhet. Resultatindikatorn *Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service* är också den indikator som av Jordbruksverket bedöms vara bäst tillgodosedd inom åtgärden, med 32 procent av målvärdet uppfyllt. Denna indikator bygger på projektägarnas skattningar av hur många som kan komma att utnyttja de tjänster projektet tillhandahåller. Eftersom det saknas kontrollgrupp kan detta innebära att det finns risk för överskattning av projektens betydelse. Det är framförallt ett sätt att mäta som tar fasta på förutsättningar för livskvalitet, snarare än i vad mån insatserna upplevs bidra till livskvalitet, dvs. insatsernas inbäddade karaktär som inte kan uppskattas med detta slags indikatorer. Av projekten är flertalet, som t ex de om drivmedelsförsörjning och dagligvarubutiker inriktade på att upprätthålla service som är hotad, snarare än att höja landsbygdens servicenivå. Resultatindikatorn *Antal personer på landsbygden som fått ökad tillgång till bredband* bedöms ha uppnått enbart 3 procent av målvärdet för hela perioden. Till

skillnad från projekten med serviceinriktning är detta dock en infrastrukturutveckling och kvalitetshöjning av möjligheterna till service på landsbygden. Måhända därför också viktigare. Projekten i åtgärden är dessutom ojämnt fördelade över landet med 40 procent av beviljade projekt i Västra Götalands och Gävleborgs län. Antalet projekt i övriga delar av landet är mycket begränsat. Åtgärdena kan därför inte ha påverkat landsbygdens livskvalitet och/eller attraktivitet generellt sett.

I programmet nämns särskilt att åtgärden kan bidra till områdena dagligvarubutiker, kultur- och fritidsliv samt IT och bredband. Genomgången av de projekt som beviljats visar att inga projekt är inriktade på kulturverksamheter och att fritidsliv i projekten enbart är inriktade på idrotts- och friluftsliv.

Indikatorn *Antal landsbygdsbor 2013* syftar till en oförändrad eller ökad befolkning på landsbygden. Rent allmänt finns en vikande befolkningstrend på den svenska landsbygden, något som behöver tas fasta på som en grundläggande förutsättning vid bedömningen av programmets möjligheter att bidra till såväl oförändrad eller ökad befolkning, som till att stärka tillgången på service. Demografiska trender är tämligen stabila även om befolkningen över året kan variera utan att det syns i folkbokföringen. Att åtgärden kommer att leda till effekter på befolkningen som kan avläsas i aggregerad statistik som bygger på folkbokföring är osannolikt. Åtgärden kan trots det få effekter på den befolkning som vistas på enskilda platser över året.

Vad gäller effektindikatorerna *Ökat antal årsverken* och *Ökning av nettoförädlingsvärdet*, måste påpekas att det ringa antalet projekt i sig tyder på att målen kan komma att bli svåra att uppnå, även med de nya reviderade indikatorerna. Nära 80 procent av projekten beviljats medel inom spannet 0 – 500 000 kr. Förutom att det bland dessa projekt finns en del förundersökningar, så är majoriteten av projekten inriktade på att upprätthålla dagligvaruförsörjning, allmän service och drivmedelsförsörjning, eller på investeringar i bredband, vattenledningar och insatser för idrotts- och friluftsliv. I den mån projekten är inriktade på att upprätthålla service, eller att tillgodose en service jämförbar med den i mer tätbebyggda områden, så bidrar åtgärden snarast till att landsbygdens servicesituation inte försämras relativt andra områden. Få projekt har

som huvudsakligt syfte att bidra till ekonomisk utveckling. Tillsammans gör detta det sannolikt att åtgärden främst kan komma att bidra till att upprätthålla, snarare än att skapa ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen på sikt.

Servicesektorns utveckling hänger dessutom nära samman med befolkningsutvecklingen. Ett vikande befolkningsunderlag gör service både dyrare och svårare att tillhandahålla, särskilt i kombination med långa avstånd. Forskning pekar också på att sambanden mellan befolkningsutveckling och service inte nödvändigtvis är det att befolkningen minskar på grund av att affären läggs ned, utan snarare det omvända – affären läggs ner därför att befolkningsunderlaget är för litet (Amcoff, Möller & Westholm 2009). En allt större andel av landsbygdernas befolkning utgörs dessutom av pendlare, som kan tillfredsställa sina servicebehov i samband med arbetsresor. Av det skälet kan säkert en del servicesatsningar redan på förhand anses ohållbara.

Projektens inriktning på att upprätthålla service bör ses mot denna bakgrund och mot bakgrund av att insatserna i åtgärden är avsiktligt riktade mot områden där offentlig och kommersiell service sviktar. Detta innebär att man förväntas hitta nya lösningar för att tillhandahålla service som de aktörer som har detta som sin uppgift har skurit ned eller avvecklat. Programmet betonar också behovet av flexibla och innovativa servicelösningar på lokal nivå. För att utveckla sådana lokala servicelösningar är det emellertid avgörande att lokala aktörer kan göra det i samverkan med t ex kommunen eller andra aktörer som verkar inom dessa serviceområden genom att bygga på lokala synergieffekter och lokala resurser. Goda exempel på sådana lösningar finns (se t ex Landsbygdskommittén 2006).

Enkätsvaren från projektägare tyder dock dels på att länsstyrelsen inte bidragit med kontakter som kunnat gynna projekten i någon högre grad, dels att man inte har en tydlig ambition i projekten att stärka samverkan med aktörer utanför att det lokala sammanhanget. Av de 23 beviljade projekt som är inriktade på dagligvarubutiker och på allmänna servicefrågor så ägdes den absoluta merparten av länsstyrelser, andra regionala enheter eller FLF. Det är alltså en dominans av regionalt inriktade projektägare som driver dessa projekt och FLF som initierat en stor del av

dem är under avveckling. Totalt i åtgärden ägdes knappt hälften av projekten av regionalt eller nationellt inriktade projektägare, kommuner eller (en) LAG-grupp. Drygt hälften ägdes av mer lokalt förankrade projektägare som drev mer lokalt inriktade projekt, dessa var dock inte inriktade på dagligvarubutiker och allmän service. Den starka fokuseringen på den egna bygden i projekten, på framtidstro, delaktighet och samverkan, är något som både kan ses som en vilja att öka livskvaliteten, och som ett uttryck för en strävan att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden. Den är dock inte helt oproblematisk. I den mån det är en strategi där man främst satsar på att stärka redan befintliga sociala och kulturella mönster utan hänsyn till samhällsfrågor som jämställdhet och integration, riskerar insatserna att bli kontraproduktiva på sikt. Då kommer sannolikt unga kvinnor i minst lika hög grad som hitintills att lämna landsbygden, och bristen på intresse för integration kommer knappast att locka nya invånare till landsbygden.

I relation till programmets nationellt prioriterade utvecklingsområden kan vi se samma mönster. Dessa områden är 1) Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål, 2) Livsmedelsproduktion med mer värden, 3) Ny varu- och tjänsteproduktion, 4) Kunskaper, innovation och entreprenörskap, 5) Integration av nya grupper och jämställdhet. Med tanke på åtgärdens inriktning, och i relation till de andra åtgärderna inom axel 3, är det rimligt att förvänta sig att de två sista områdena bör vara tydligt inkluderade i projekten. Om vi ser till skattningarna av projektens bidrag till olika områden framgår dock att frågor om företagande och till del utbildning och information tillgodoses, under det att frågor om jämställdhet och integration av nya grupper knappast tillgodoses i projekten.

5.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Förslagen till förändringar tar avstamp i frågan om varför stödet utnyttjats i så ringa grad. I dagsläget framstår inte åtgärden som del av en nationell landsbygdspolitisk insats, utan som en åtgärd som fått genomslag i vissa regioner. Detta är i linje med ex-ante utvärderarens rekommendation och det ringa genomslaget i flera län skulle kunna ses som regionala

aktörer inte prioriterat åtgärden. En orsak kan dock vara att det tagit tid att starta upp programmet. Det har tagit tid för länsstyrelser och Jordbruksverket att utveckla rutiner och att dimensionera den handläggning som stödet kräver. Om detta är fallet kan man förvänta sig att åtgärden kommer att utnyttjas i högre grad under de kommande åren eftersom man nu enligt intervjuer och enkäter utvecklat rutiner för handläggning.

På kort sikt finns det dock finns anledning att anta att man kan behöva tillföra medel till handläggningen. Antalet ansökningar i axel 4 ökar snabbt och det är ofta samma handläggare som har handlägger projekten i bägge åtgärdena. Vår uppfattning är att det administrativa systemet varit underdimensionerat i starten och att detta dels försenat introduktionen av åtgärden, dels inneburit orimligt långa väntetider för projektägare och en stor belastning för vissa handläggare. På kort sikt bör också det administrativa systemet riktas mer mot en målstyrning vid bedömning av rekvisitioner och man bör sträva efter en förenkling av regelsystemen runt administration och redovisning.

En annan anledning till att programmet utnyttjats i ringa grad kan vara att relevanta aktörer inte känner till det. Enligt handläggare var den vanligaste orsaken till avslag att ansökningarna inte anslöt till programmets intentioner. Det tyder på brister i informationen om programmet och om åtgärden. Frågan är också vilka typer av projektägare som länsstyrelserna når ut till. Knappt hälften av projektägarna agerade på nationell, regional eller kommunal nivå och kan förmodas vara väl förtrogna med länsstyrelserna som myndighet och med landsbygdsprogrammet som möjlighet. Den dominerande ställning som de större nationella och/eller regionala organisationerna har, framför allt om man ser till hur mycket medel de olika projekten omsätter, har rimligtvis också med detta att göra. Att frågor om kultur och fritidsliv mer eller mindre helt saknas ibland de projekt som hittills beviljats, bortsett från idrott och friluftsliv, kan också ses som en fråga om hur informationen om åtgärden hantearats. Det pekar emellertid också på frågan om hur man kan nå ut till dem som inte är så väl organiserade som t ex idrottsrörelsen är.

I den mån man ser frågan om landsbygdsprogrammets genomförande som en fråga om att engagera lokala aktörer i de områden som politiken

riktas mot, så är länsstyrelserna förmåga att nå ut till dessa aktörer central. Med det upplägg som präglar åtgärd 321 (liksom 322 och 323) är det en förutsättning att sökanden av projektmedel har god information om vad som faller inom respektive utanför åtgärdens ramar. Den stora variationen mellan länen vad gäller projekt kan hänga samman med länsstyrelsernas informationsinsatser. På kort sikt, dvs. inom pågående programperiod, kan åtgärden få bättre effekter dels genom att ge Jordbruksverket och länsstyrelserna i uppdrag att förbättra och förtydliga informationsinsatserna dels kring vilken typ av projekt som kan få stöd, dels kring hur man ska gå till väga när det gäller att ansöka om och redovisa medel.

På längre sikt

Ytterligare en orsak till stödets ringa utnyttjande kan vara att centrala aktörer inom de servicesektorer som stödet riktas mot, inte uppfattar stödet som relevant. Den kan uppfattas som irrelevant utifrån att de inte anser att det finns något behov av åtgärden eller att åtgärden uppfattas som en dålig lösning på problemen med att tillhandahålla grundläggande service. Att FLF är under avveckling kan tolkas som ett tecken på bristande intresse för den problematik som åtgärden avser att hantera. En central fråga är då hur åtgärden kan bidra till att skapa relationer mellan lokala aktörer och de offentliga och kommersiella aktörer som vanligtvis tillhandahåller och/eller har huvudansvaret för den service man vill upprätthålla eller utveckla. Vilken roll spelar vanligtvis länsstyrelserna i dessa frågor? Länsstyrelserna är inte själva serviceproducenter och har inte heller någon annan tydlig funktion vad gäller utförandet av service. Det samma gäller kulturfrågor. Länsstyrelsens förmåga att som förvaltande myndighet för projekten bidra till lokalt nätverkande och lokala synergier tycks vara också begränsade. Det är uppenbart att det framför allt är regionala/nationella aktörer som utvecklat projekt som tydligt stödjer generella insatser för att förbättra förutsättningarna för lokal kommersiell och offentlig service och FLF som verkat för dagligvaruhandelns utveckling. Hur kan man nå andra organisationer?

På lång sikt finns det därför anledning att ompröva länsstyrelsens roll för detta slags åtgärd. En sådan omprövning bör utgå från grundförutsättningen att landsbygdspolitiken bygger på att olika aktörer i samhäl-

let ska bidra till politikområdets förverkligande genom att omsätta projektmedel. Hur pass väl anpassat är det system man lagt upp för att engagera dessa aktörer? På lång sikt kan man å ena sidan tänka sig att man för över hela åtgärden till axel 4. I Leadermetoden ingår partnerskap och samverkan som en del av arbetssättet och lokala partnerskap och samarbeten för att främja service är en grundtanke i programmet. Kommunernas aktiva medverkan i Leader talar också för detta. Genom Leader skulle man också antagligen kunna få en bättre täckning över landet av insatserna.

Å andra sidan kan man på sikt tänka sig att länsstyrelsernas ansvar för regionala projekt behålls men att dessa tydligare inriktas på att bidra med strukturella förutsättningar för service. En tydligare koppling till regional utveckling skulle ge länsstyrelserna en tydligare roll och därmed möjligheter att arbeta proaktivt för att initiera projekt utifrån en regional utvecklingsstrategi. Lokal projekt skulle emellertid även här föras till axel 4 där de tydligare kan inriktas på lokala samverkanskonstellationer, synergier och lokalt anpassade arbetssätt och samverkan med kommunerna. Det svaga utnyttjandet av åtgärden måste dock tolkas som att merparten av länen inte har sett åtgärden som ett relevant verktyg i den regionala utvecklingen. Vi föreslår att åtgärden i sin helhet överförs till axel 4.

Ytterligare ett område som behöver omprövas är det administrativa systemet för ansökningar och rekvirering av utbetalningar. Sannolikt är lösningen på dilemmat vi beskrivit ovan dels att betona en målstyrning snarare än en regelstyrning av programmet och dels att låta regionala myndigheter få ett större inflytande över hur kontrollen utförs, så att man kan uppnå en bättre anpassning till regionala kulturella betingelser. Den svenska revisionstradition som tar fasta på frågor om ändamålsenlighet och effektivitet borde i högre grad prägla revisionen liksom de krav på bokföringsmässighet som ställs för företag i Sverige. Detta kan kombineras med stickprov av utgifter. Dilemmat aktualiserar också frågan om de resurser som avsätts för handläggning av programmets åtgärder och på vad sätt länsstyrelserna förberetts för att ansvara för handläggningen av åtgärden, samt i vad mån länsstyrelserna kan spela en mer proaktiv roll i implementeringen av landsbygdspolitiken.

På sikt behöver man också ta ställning till i vad mån man vill att programmet verkligen ska verka för de nationellt prioriterade utvecklingsområdena. I den mån dessa bedöms som viktiga bör man i ansökningarna förhålla sig till de av dem som är relevanta för olika åtgärden i fråga. Det vill säga, hur ett projekt verkar, eller inte verkar för dem, bör i så fall anges i ansökan. Detta kan ses som ett sätt att i sig öka medvetenhet om dem. Det kan vidare noteras att man inte kan förvänta att ett och samma medel (åtgärd) kan användas för att uppnå flera olika – och i vissa fall motstridiga – mål (se t.ex. Tinbergen, 1967). För att stödja de nationellt prioriterade områdena vad gäller integration och jämställdhet bör således andra medel övervägas. Detta kräver ett forskningsbaserat utvecklingsarbete där man utreder erfarenheter och modeller för hur man kan arbeta med dessa frågor. Åtgärdens inslag av innovativitet skulle kunna stärkas bl a med ett större mått av målstyrning av det administrativa systemet.

5.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Ett problem i utvärderingen av åtgärd 321 har varit att det saknas en tydlig relation mellan åtgärdens mål, de områden man föreslår i programtexten, de givna indikatorerna och utvärderingsfrågorna. Målet för åtgärden är: landsbygdsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling, t.ex. ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor, förbättrad tillgång till lokal service för konsumenter och företagare och fler byar med bredbandsanslutning. Indikatorerna är inriktade på resultat i termer av antal aktiviteter inom åtgärden, antal personer som gynnas, samt tillgång till bredband, liksom ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor. Utvärderingsfrågorna är inriktade på mer svårämbara företeelser som livskvalitet, attraktivitet och att hejda ekonomisk och social nedgång. Indikatorerna har inte varit särskilt relevanta vare sig för att bedöma frågan om en samhällsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling (utöver de i programmet givna exemplen), eller för att kunna besvara utvärderingsfrågorna.

Vad gäller effekter på befolkningen på landsbygden har vi påtalat att den officiella statistik som bygger på folkbokföringen antagligen inte kommer att kunna fånga upp projekten effekter på de platser där de verkat. Här behövs indikatorer som bättre förmår belysa den befolkning

som vistas i landsbygdsområdena över året. Vad gäller indikatorn befolkning på landsbygden som gynns av förbättrad service bygger den i dagsläget på projektägares skattningar. Beräkningssättet har enligt uppgift från Jordbruksverket dock förändrats till en skattning av antalet personer som skulle kunna utnyttja åtgärden, beräknat på befolkningsunderlag. Detta säger emellertid inget om resultatens genomslag och faktiska utnyttjade, och fångar inte in det vi beskrivit som resultatens inbäddade karaktär.

Bedömningen av projektens resultat och effekter försvåras också av att projekten inom åtgärden är av så olika karaktär och verkar i skilda sammanhang. På grund av deras "inbäddade karaktär" skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i efterhand för att se hur de inverkat på det sammanhang de verkar inom. Nya indikatorer, som kan fånga in livskvalitetsfrågornas inbäddade karaktär bör därför utvecklas. Sådana indikatorer kan utvecklas på grundval av de områden som angett i tabell 5.4. de bör också omfatta områden som *trivsel*, *styrkan i de sociala relationerna*, *graden av framtidstro* och *förekomsten av social tillit* (socialt kapital). Detta innebär att metoderna för utvärdering behöver omfatta inte enbart kvantitativa dataanalyser, utan även kvalitativa studier, som kan fånga effekterna på sociala relationer och upplevd livskvalitet. Mer djuplodande fallstudier än de som denna utvärdering kunnat omfatta bör därför ingå i kommande utvärderingar.

I och med att vi föreslår att åtgärden överförs till axel 4 är de förslag till målinriktade indikatorer som vi föreslår i kommande kapitel om åtgärden *Att genomföra lokala utvecklingsstrategier 411,412,413* även på sikt aktuella för åtgärd 321

Referenser

Amcoff, J., Möller, P., & Westholm, E., 2009. När lanthandeln stänger, En studie av lanthandelns betydelse för flyttning in och ut och för människorna i byn, Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:4

Amcoff, J., Westholm, E., 2007. Understanding Rural Change – Demography as a Key to the Future, *Futures* vol 39(4), pp 363-379.

Amcoff, Jan, Möller, P. & Westholm, E., 2009. När lanthandeln stänger, En studie av lanthandelns betydelse för flyttning in och ut och för människorna i byn, Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:4

Beugelsdijk, S., de Groot H. L. F, and. van Schaik A. B. T. M. 2004. "Trust and economic growth: a robustness analysis." *Oxford Economic Papers* 56:118-134.

Bjørnskov, C. 2003. "The Happy Few: Cross-Country Evidence on Social Capital and Life Satisfaction." *Kyklos* 56:3-16.

Coleman, J S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Delhey J and Newton K, 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*; 21 (4): 311-327.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009. Second European Quality of Life Survey: Overview *Office for Official Publications of the European Communities 2009 – VIII*, Luxembourg <http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php>

Fukuyama, F. 1995. *Trust : the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.

Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 612:1243-1268.

Helliwell, J F. 2006. "Well-being, social capital and public policy: What's new?" *Economic Journal* 116:C34-C45.

- Jonsson, G., 2003. *Rotad, rotlös, rastlös – Ung mobilitet i tid och rum*, GERUM Kulturgeografi, 2003:3, Kulturgeografiska institutionen/SMC, Umeå universitet
- Jordbruksdepartementet. 2010,. Jo 2010/1195. *Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013*
- Jordbruksverket, 2009. Årsrapport Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, utkast 2010-05-11
- Landsbygdskommittén, 2006. Verkligheten som kraftkälla. Lokala exempel från utvecklingsarbete på landsbygden samt exempel från våra grannländers landsbygdsarbete. Rapport till Landsbygdskommittén *SOU 2006:105*. Fritzes. Stockholm
- Lindh, T., 2003. The Changing Ages Structure and the Public Sector. In: Torben Andersen & Per Molander (eds) *Alternatives for Welfare Policy - Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Massam, Bryan, H., 2002. Quality of life: public planning and private living *Progress in Planning* Volume 58, Issue 3, 1 October 2002, Pages 141-227
- Müller D., 2010. Second homes in Sweden: between common heritage and exclusive commodity. *Ymer* 130, 185-207.
- Ostrom, E. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." *American Political Science Review* 92:1-23.
- Ostrom, E. 1999. "Coping with Tragedies of the Commons." *Annual Review of Political Science* 2:493-535.
- Putnam, R D, Leonardi R, and Nanetti R Y. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, B, and Uslaner E M.. 2005. "All for All. Equality, Corruption and Social Trust." *World Politics* 58:41-73.

Rothstein, B. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCB, 2010. Pressmeddelande från SCB. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102

http://www.scb.se/Pages/PressRelease_291846.aspx.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet

The European Evaluation Network for Rural Development, 2010. Capturing Impacts Of Leader And Measures Related To Quality Of Life In Rural Areas Draft WP 4 updated version of June 18, 2010

Tinbergen , 1967. *Economic Policy: Principles and Design*. 4th revised printing. Rand McNally. 276p.

Uslaner, E M. 2004. "Trust and Corruption." Pp. 310-326 in *Corruption and the New Institutional Economics*, edited by Johan Graf Lambsdorf. London: Routledge.

v d Ploeg (2004) Presentation at seminar at the Leader + observatorium. See:http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/events/25102004_en.htm Nedladdad 1 augusti 2010.

Waldenström, C., 2008. Byarörelsen – på väg mot en ny professionalitet? (*The village movement – on its way to a new profesionalisation?*) In: Formas (2008) *Ska hela Sverige leva?* Formas: Stockholm p 393-405

Zak, P J., and Knack S. 2001. "Trust and Growth." *Economic Journal* 111:295-321.

6

Åtgärd 322 – Förnyelse och utveckling i byarna

Rättslig grund: Artikel 52 (b) ii, i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.2.2 i bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006

6.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik⁸

Målet för åtgärd 322 är "en landsbygdsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling, t.ex. ett bibehållet eller ökat antal boende i bygden och ett ökat antal nya företag på landsbygden". Åtgärden avser endast projektstöd och syftar till att initialt stötta grupper och nätverk som arbetar med en strategi för att förbättra levnadsvillkoren för medborgarna och förutsättningarna för företagande och bosättning på orten. Exempel på verksamheter som kan ingå i en sådan lokal strategi är åtgärder som skapar förutsättningar för inflyttning, etablering av företag, servicelösningar samt insatser på kultur- och fritidsområdet. Projektstöd kan ges till insatser som ökar möjligheterna för boende och utkomst, samt allmänt stärker bygdernas attraktionskraft. Insatserna ska bidra till ett hållbart nyttjande av bygdens samlade resurser. Gemenskapens medfinansiering av åtgärden uppgår till 45 procent av de stödberättigande utgifterna.

Prioritering av insatser ska ske med ledning av de nationellt prioriterade utvecklingsområdena. Dessutom ska insatser som stödjer en hållbar lokal utveckling, stärkt konkurrenskraft för landsbygdens näringsliv samt en ökad tillväxt och sysselsättning, prioriteras. Målgrupper för åtgärden är:

- Lokala nätverk/utvecklingsgrupper och organisationer, samebyar och samiska organisationer.
- Kommuner som del av partnerskapsprojekt i lokala områden.

⁸ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

I och med att åtgärden avser att stödja lokala grupper som syftar att utveckla sina egna bygder förväntas den bli ett viktigt verktyg för LAG-grupperna samt för lokala grupper i landsbygdsområden som inte täcks av LAG.

Interventionslogiken

Interventionslogiken bygger på antagandet att utvecklingen i byar och bygder som stagnerat och kommit in i en negativ utvecklingspiral kan vändas och att det för detta behövs insatser som startar en hållbar utvecklingsprocess. Även om förutsättningarna för sådana processer varierar stort över landet utgår man från att en gemensam förutsättning för att vända utvecklingen är "ett lokalt engagemang och intresse bland de boende för att ta till vara och utveckla de lokala förutsättningarna". I programmet skriver man därför att det kan vara motiverat att initialt stötta grupper och nätverk som arbetar med en strategi för hur de vill öka byns attraktionskraft och få igång en hållbar utveckling i bygden.

I programmet påpekar man att det finns flera bra exempel på lokala grupper som påtagligt medverkat till att en positiv ekonomisk och social utveckling kommit igång i byar eller orter där det rått stagnation under lång tid. Detta stämmer, det finns ett flertal goda exempel på att lokala grupper initierat och drivit framgångsrika utvecklingsprocesser. Det är emellertid mycket tunnslätt med forskning om långsiktiga effekter av projektstöd till byutveckling, eller ens om byutveckling överhuvudtaget. Det saknas såväl longitudinella som retrospektiva studier och studier som följer upp insatsers effekter på sikt. Däremot har det sedan några decennier tillbaka blivit allt vanligare med de slag av insatser som åtgärden erbjuder, dvs. stöd till grupper som utvecklat en lokal strategi för den egna bygdens utveckling, eller stöd till att utveckla en sådan strategi. Amdam (1996) jämför en sådan "mobiliseringsstrategi" med andra utvecklingspolitiska ansatser, och påpekar bland annat att de lokalsamhällen som inte har aktiva grupper blir förlorare, och de som inte utvecklar samarbete och former för kommunikation mellan lokala aktörer står svagt. En kulturell och social miljö som främjar samarbete och som präglas av tillit är därför en viktig förutsättning för framgångsrik utveckling. I vad mån ett samhälle präglas av sådana förutsättningar eller ej hänger samman med dess sociala och ekonomiska historia, något

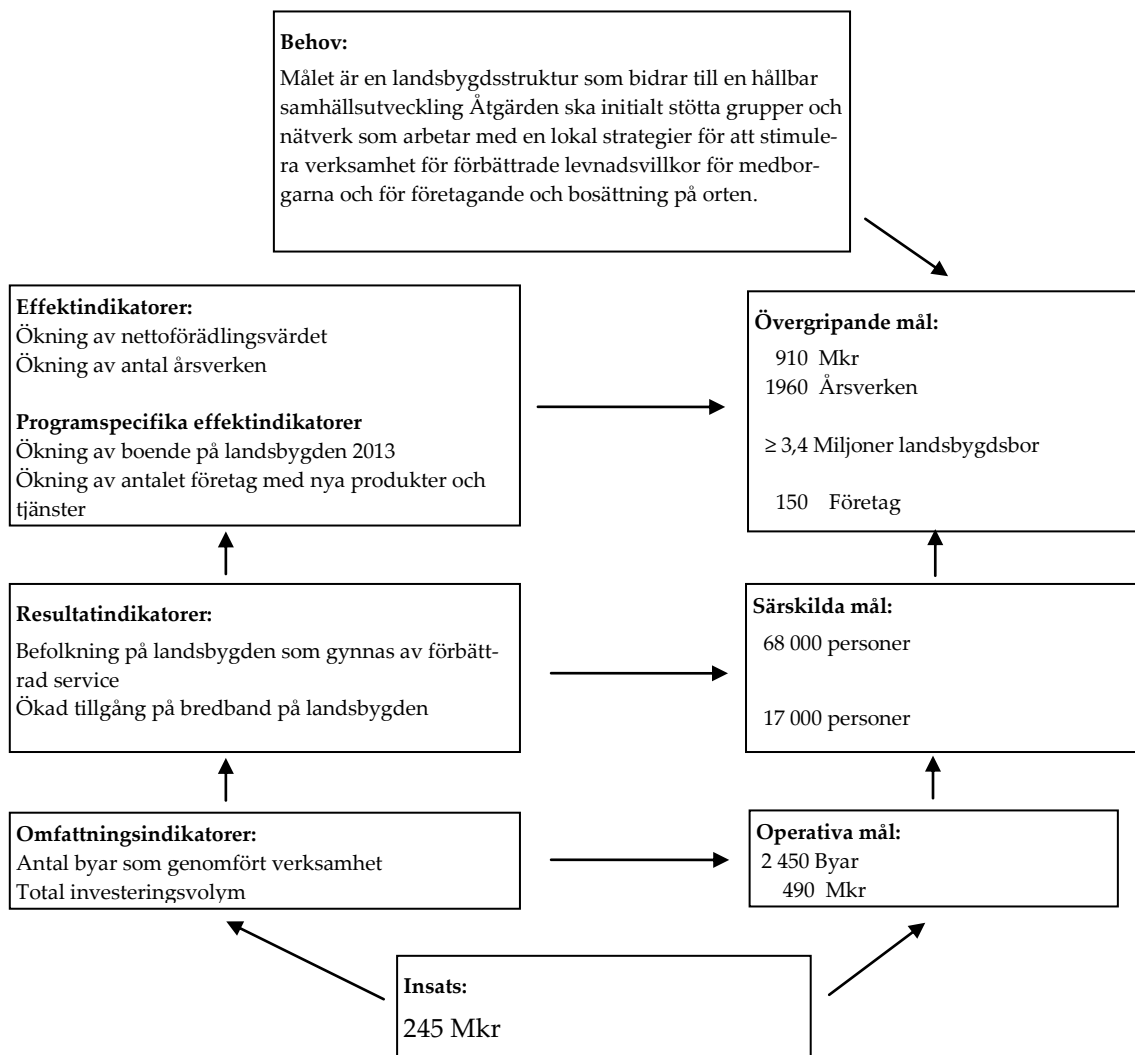
som kan kallas dess path dependence – stigberoende (Fuchs & Shapira 1997, Magnusson & Ottosson 2005). Stigarna i det här fallet är handlingsvägar som trampats upp av hur samhället tidigare varit organiserat.

Av de fåtal studier som finns om projektstöd till lokal utveckling framgår att relationerna till andra aktörer, verksamma inom de områden som den lokala gruppen verkar eller från vilka man erhåller stöd, spelar roll för hur verksamheterna kan utvecklas eller överhuvudtaget fortleva. För grupper som t ex handhar viss service genom kontrakt med kommunen, spelar samarbetet med kommunen naturligtvis stor roll och man är beroende av kommunens prioriteringar (Forsberg 2001, Waldenström 2004, SLU 2009). Makten över t ex prioriteringar och utvärdering av verksamheter ligger då kanske främst hos andra än den lokala gruppen (se vidare Carlsson 1993). Att projekt definitionsmässigt är tidsbegränsade och avgränsade har lyfts fram som ett problem när man vill använda projekt som medel för att bygga lokala institutioner för långsiktigt hållbar utveckling (Christensen & Kreiner 1997). Det finns anledning att fundera över hur projekts resultat och verksamheter tas till vara och byggs in i mer långlivade sammanhang och organisationer (Larsson & Waldenström 2009). Utvecklingsprocesser som till stor del bygger på ideellt engagemang och ideella insatser är dessutom, särskilt i gleset befolkade områden, ofta beroende av ett litet antal personers insatser, även om dessa har ett brett stöd i det lokala samhället. Det innebär att engagemanget för lokala utvecklingsfrågor på en enskild plats kan variera över tid, beroende på att dessa personers förutsättningar för ideella insatser kan variera under olika perioder av livet (se t ex Forsberg 2001, 2010).

Detta aktualiserar vikten av att verksamheter som utvecklas av lokala grupper kan stabiliseras över tid genom lokal organisering och lokal samverkan, samt genom avtal med de aktörer utanför det lokala sammanhanget som man samverkar med. Det finns anledning att erbjuda stöd för att initiera lokala gruppers verksamheter, men det finns alltså också anledning att fundera över i vad mån stöden bidrar till att skapa sammanhang för fortsatta verksamheter, för att resultaten av projekt tas tillvara och till en utveckling som är hållbar över tid. Detta har att göra med de sammanhang och de relationer som skapas under projektiden.

Den logiska strukturen för åtgärdens indikatorer och mål framgår av fig. 6.1 nedan.

Figur 6.1: Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 322



Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Under perioden 2007-2009 har 152 grupper/projekt beviljats stöd. Totalt har 68 projekt avslutats. Mål och utfall för perioden sammanfattas i Tabell 6.1 nedan. Åtgärden har som framgår av tabellen inte fått den omfattning som förväntades under programskrivningen. Det ackumulerade antalet byar/grupper som fått stöd omfattar vid 2009 års utgång endast 6 procent av de målsatta indikatorerna, och investeringsutfallet är endast 16 procent.

Tabell 6.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för perioden 2007-2013

Indikator		Mål 2007-2013*	Utfall 2009**	Utfall Ackumulerat**	Utfall Ackumulerat %***
Omfattningsindikatorer	Antal byar/lokala grupper som beviljats stöd	2450 byar	58	152	6%
	Total investeringsvolym (Mnkr)	490 Mkr (M€ 54,4)	32,7 Mkr (M€ 3,6)	77,1 Mkr (M€ 8,6)	16 %
Resultatindikatorer	Antal avslutade insatser		37	68	
	Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service	68 000	11320	24620	36 %
	Ökad tillgång till bredband på landsbygden	17000	0	0	0

*Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009, ***Utfall i procent av mål, egen beräkning*

Det beviljade stödet inom åtgärden är 52,6 Mkr av budgeten som är 245 Mkr, därmed är ca 22 procent av budgeten in-tecknad i beslut om stöd (Jordbruksverket 2010).

Under våren 2010 har även indikatorerna för 322 modifierats (Jordbruksdepartementet 2010). Omfattningsindikatorn vad gäller antal byar/grupper som beviljats stöd har sänkts med 49 procent till 1200 stycken, vilket skulle innebära att man nått nära 13 procent av målvärdet. I Jordbruksverkets årsbok för 2009 antar man att ett skäl till detta är

att åtgärd 322 ligger så nära Leader och att sökande som vill utveckla sin bygd vänder sig till Leader hellre än till länsstyrelsen (Jordbruksverket 2010). Leader har större möjligheter att initiera och stötta bildandet av sådana projekt än övriga stödmyndigheter. Mot detta kan invändas att det är först under senare delen av perioden 2007-2009 som Leader fått någon större omfattning i Sverige. Under 2008 inrättades 42 Leaderområden och under 2009 ytterligare 20 områden. På länsstyrelsen i Gävleborg, som är det län har flest projekt i åtgärden, hävdar man snarast att man finansierat projekt i denna åtgärd i väntan på att LAG-grupperna skulle komma igång.

Resultatindikatorn befolkning som gynnas av förbättrad service bygger på uppgifter ur projektens slutrapporter vad gäller hur många personer man förväntar sig kommer att dra nytta av den tjänst som utvecklats i projektet. 36 procent av målet beräknas vara uppfyllt, vilket ligger nära målvärdet för 2007- 2009. Skälet till att måluppfyllelsen för resultatindikatorn *Ökad tillgång till bredband* är noll, är att sådana projekt hänförts till åtgärd 321 (där dock inte särskilt många projekt genomförts med denna inriktning).

Jordbruksverkets beräkningar pekar på att av de 68 insatser som avslutats, avser 24 skapande av förutsättningar för byautveckling medan övriga projekt varit inriktade på att konkret förbättra lokal service. 35 av projekten berörde orter med upp till 1 000 invånare, 9 stycken avsåg orter med mellan 1 000 och 5 000 invånare och 2 avsåg orter med mer än 5 000 invånare (Jordbruksverket 2010).

Även för åtgärd 322 kan man konstatera att antalet beviljade projekt är ojämnt fördelade över länsstyrelserna och över landet. Tabell 6.2 visar att elva länsstyrelser har beviljat fem eller färre projekt under perioden, sex länsstyrelser har beviljat mellan sex och tio projekt, och tre länsstyrelser mellan 11 och 16 beslut. Gävleborgs län avviker med 31 beviljade projekt. Jordbruksverket har fattat 7 beslut om nationella projekt inom åtgärden.

Tabell 6.2: Beviljade projekt i åtgärd 322 under perioden 2007-2009

Ägande myndighet	322 Förnyelse och utveckling i Byarna
1. Gävleborg	31
2. Västra Götaland	16
3. Norrbotten	13
4. Kronoberg	11
5. Skåne	9
6. Jordbruksverket	7
7. Västmanland	7
8. Kalmar	7
9. Dalarna	7
10. Jönköping	7
11. Uppsala	6
12. Gotland	5
13. Stockholm	5
14. Blekinge	4
15. Södermanland	3
16. Halland	3
17. Jämtland	2
18. Värmland	2
19. Västerbotten	2
20. Västernorrland	2
21. Östergötland	1
22. Örebro	0
Totalt ⁹	150

Källa: Egen sammanställning av Jordbruksverkets databas.

Det stora antalet projekt i Gävleborg hänger inte samman med någon stor ny satsning, berättar den tjänsteman vi talat med, utan med att man tidigare haft medel för att arbeta med liknande projekt. Litet av dessa fanns kvar vilket ledde till en kontinuitet i arbetet när det nya programmet kom. Samtidigt tog det tid att etablera Leader i området och i väntan på att LAG-grupperna skulle komma igång fortsatte man med den by-utvecklande verksamheten. Nu när Leader kommit igång avser man att föra liknande projekt dit. En tjänsteman från länsstyrelsen i Örebro län berättar att där har man inledningsvis koncentrerat sig på de mera omfattande åtgärderna i programmet, och dessa mindre åtgärder har alltså fått vänta.

⁹ Skillnaden mellan de totalt 152 beviljade projekten i tabell 1 och de 150 beviljade projekten i denna tabell har att göra med att de bygger på två olika underlag. Skillnaden är marginell.

Programmet räknar med fyra effektindikatorer för åtgärd 322. Två av dessa är programspecifika och avser antal boende på landsbygden år 2013 samt en ökning av antalet företag med nya produkter och tjänster. Målvärdet för landsbygdsbefolkningen är, som för åtgärd 321, en ökning eller en stabilisering av landsbygdsbefolkningen vid 3,4 miljoner landsbygdsbor. För antalet företag med nya produkter och tjänster är målvärdet 150 företag under perioden. De två EU-gemensamma effektindikatorerna är dels en ökning av nettoförädlingsvärdet med 910 Mkr och en nettoökning av antal årsverken med 1960 årsverken. Även dessa två indikatorer har modifierats under våren 2010. Nettoförädlingsvärdet har sänkts med 66 procent till 600 Mkr och antalet årsverken med 51 procent till 1000.

Det går inte att bedöma om åtgärden fått genomslag vad gäller effektindikatorerna utifrån föreliggande underlag. Det är vidare, trots ovanstående revideringar, tveksamt om det är rimligt att förvänta sig att ett stöd på totalt 245 Mkr kan generera investeringar som har så stora effekter på nettoförädlingsvärden och sysselsättning. Det hittills ringa genomslaget för åtgärden tyder också på att man inte kommer att kunna uppnå målvärdena, särskilt som endast åtta av de 151 projekten är direkt inriktade på företagsutveckling. Dessutom har 76 procent av projekten beviljats medel inom spannet 0-250 000 kr och hela 31 procent av projekten har beviljats mellan 3 000 och 50 000 kr (se Tabell 6.3).

Tabell 6.3: Projektens omfattning

	0-50 000	50 001- 100 000	100 001 – 250 000	250 001 - 500 000	500 001 – 1 mkr	1-2 mkr	
antal	47	32	36	16	13	6	150
%	31	21	24	11	9	4	100

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas n=150

Detta gör det svårt att tro att projekten kommer att stabilisera eller öka befolkningen på landsbygden. I den mån bestående företagsamhet utvecklas som resultat av åtgärdens insatser kan detta inte bedömas förrän några år efter projekttiden. Att åtgärden består av ganska små projektstöd till lokala grupper utspridda över landet bidrar till att det inte går att beräkna nettoeffekter av projekten.

Att bedöma nettoeffekter av projekten är emellertid mycket problematiskt av andra, principiella och metodmässiga, skäl. I metoden som använts för att räkna om åtgärdens indikatorer görs visserligen antaganden om såväl undanträngningseffekter, dödviktsförluster som multiplikatoreffekter (Jordbruksdepartementet 2010). Det finns dock inga jämförelsegrupper för en kontrafaktisk analys av insatserna. Kontrafaktisk analys bygger på att man kan matcha de grupper som erhållit stöd med jämförbara grupper som inte fått stöd. Det finns emellertid inte några sätt att identifiera sådana jämförbara grupper när det gäller projektstöd. Det finns t ex inga register där sådana matchande grupper skulle kunna identifieras på ett meningsfullt sätt. Därmed blir en egentlig kontrafaktisk analys omöjlig.

Om man istället väljer att jämföra aggregerad statistik för regioner (även på lägsta NUTS-nivå) med bygder där det finns grupper som erhållit stöd, med regioner där få eller inga grupper som erhållit stöd kommer eventuella effekter att bli mycket svårtolkade. Detta beror på projektens "inbäddade karaktär". Med det avses, som vi återkommer till i samband med presentationen av utvärderingsfrågorna, att betydelsen och effekten av enstaka projekt i hög grad är beroende av övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. I programmet betraktas de enskilda projekten som isolerade företeelser. Visserligen är detta riktigt i ett formellt perspektiv – projekten är tydligt avgränsbara i förhållande till annat som pågår. Samtidigt har de företeelser som projekten syftar till en typiskt "inbäddad karaktär". På grund av detta skulle man behöva följa upp ett representativt urval av regioner (kommuner, församlingar) som fått respektive inte fått del av projekt i efterhand för att se hur de inverkat på det sammanhang de verkar i och vilka nettoeffekter de haft. Denna utvärdering har inte haft resurser att genomföra en sådan analys.

Ytterligare ett problem vid beräkningen av nettoeffekter av projektstöden inom åtgärden är att projekten är av så olika karaktär. Inom åtgärden har projekt beviljats som avser så skilda områden som dokumentation av kulturarv, idrotts- och friluftsliv, utrustning av byggnader, planer för byutveckling och företagsutveckling. Dessa områden är alla

motiverade utifrån beskrivningen av åtgärden, men det är rimligtvis stor variation mellan hur nettoeffekter för så skilda projekt kan bedömas.

Vi bedömer dock att dödviktsförlusterna i de slag av projekt som finansierats inom åtgärden sannolikt är små. Merparten har gått till områden som utveckling av lokala planer, upprustning av lokaler för samverkan och lokala mötesplatser, kulturverksamhet och idrotts- och friluftsliv. I den enkät till projektägare, som vi skickat ut, frågade vi om i vad mån stödet varit avgörande för verksamheten i projekten. Att merparten menar att stödet varit avgörande för verksamheten framgår av Tabell 6.4 nedan.

Tabell 6.4: Stödets betydelse för verksamheten i projektet

Vad har projektstödet inneburit för er verksamhet?	Medelvärde (Standaravvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,6 (0,663) (5)
Stödet innebar att verksamheten kunnat utvecklas snabbare/tidigare	4,1 (1,003) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	1,2 (0,825) (1)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning, n=70*

6.2 Utvärderingsfrågorna

Åtgärdens tre utvärderingsfrågor är de samma som de som gällde för åtgärd 321. De är:

1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).
2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).
3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Relationer mellan utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågornas övergripande karaktär gör att de behöver tolkas och definieras för att kunna besvaras. Vad innebär t ex livskvalitet på landsbygden och hur kan man mäta i vad mån åtgärden bidragit till att öka livskvaliteten på landsbygden?

Det finns en hel del studier av livskvalitet som tar sin utgångspunkt i geografiska ansatser, bl.a. genom jämförelser mellan stad och landsbygd. Rena studier av landsbygd är ovanligare och studier som kopplar landsbygdspolitik med livskvalitet tycks saknas. Sammanfattningsvis kan man säga att studier om ett områdes livskvalitet ofta har breda anslag och bygger på en rad indikatorer. I *Second European Quality of Life Survey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2009) jämförs livskvaliteten mellan EU-länder med hjälp av intervjuer och ett omfattande frågeformulär med tolv olika frågeområden¹⁰. I en översiktsartikel över indikatorer för livskvalitet sammanfattas bl a följande sex övergripande områden: 1) ekonomi och sysselsättning 2) miljö 3) hälsa 4) utbildning 5) delaktighet och utanförskap samt 6) social organisation (se Massam, 2002: 180). van der Ploegs (2004) förslag vid ett seminarium vid Leader+ observatoriet, att livskvalitet på landsbygder bör studeras i termer av ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, återkommer i de riktlinjer som för närvarande utarbetas för föreliggande utvärdering (The European Evaluation Network for Rural Development 2010).

Livskvalitet operationaliseras alltså vanligen som en kombination av många olika förhållanden där ekonomiska och sociala förhållanden samt frågor om miljön, som skattningar av förekomsten av föroreningar, ekologisk utarmning såväl som av landskapets eller ortens skönhet, ingår. Detta innebär att relationerna mellan de tre utvärderingsfrågorna behöver redas ut. I det här sammanhanget är det rimligt att se livskvalitet som överordnad de två andra frågorna. Det är också rimligt att se de tre insatserna 321, 322 och 323 som insatser som på olika sätt möjligen bidrar till en ökad livskvalitet och därmed kan komplettera varandra. I

¹⁰ Health, Employment, Income deprivation, Education, Family, Social participation, Housing, Environment, Transport, Safety, Leisure, Life satisfaction

de lokala sammanhangen är det dock de enskilda projektens genomslag som spelar roll.

En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang

De företeelser som efterfrågas i utvärderingen (höjning av livskvaliteten, ökning av områdets attraktivitet, samt motverkande av ekonomisk och social nedgång) har alla en typiskt inbäddad karaktär. Med det avses, som vi påpekat ovan, att betydelsen av enstaka projekt är beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. Frågorna är därmed svåra att besvara entydigt. Ett problem för utvärderingen är också att indikatorerna inte ger någon vägledning för att besvara utvärderingsfrågorna. Även detta har att göra med den inbäddade karaktären av de förhållanden som frågorna avser. Den resultatindikator som kvarstår, i och med att den om ökad tillgång på bredband bedöms som inaktuell, gäller den befolkning på landsbygden som gynnats av förbättrad service. Men i vad mån projekt, som sammanlagt gynnat ett visst antal personer, får effekter som påverkar enskilda bygders attraktivitet beror alltså på samverkan med andra faktorer på de berörda platserna. Det samma gäller i vad mån det bedömts öka livskvaliteten i bygden.

Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet

Många studier av livskvalitet bygger på en kombination av subjektiva skattningar (upplevd livskvalitet) och kvantitativa mått och kartläggningar (se t ex Massan 2002). Å ena sidan betonar man då att livskvalitet hänger samman med hur yttre omständigheter uppfattas och tolkas av den enskilde. Upplevd livskvalitet fokuserar bland annat på sociala relationer, mötesplatsers betydelse, trivsel och liknande företeelser. Å andra sidan kan livskvalitet också studeras som en uppsättning objektivt givna förhållanden. Det är förhållanden som kan ses som förutsättningar för, såväl som resultat av, utveckling (t ex arbetsmarknad, infrastruktur, utbildningssystem, politisk struktur, jämställdhet). De områden som nämns i utvärderingsfrågorna (handel, hälsovårdstjänster, transporter, samt IT) och de som nämns i landsbygdsprogrammet (dagligvarubutiker, kultur och fritid samt IT) är exempel på sådana kvantifierbara förutsättningar. Hur dessa förutsättningar värderas och upplevs är viktigt eftersom förekomsten av t ex en affär i en by i sig inte är en garanti för in-

vånarnas livskvalitet, liksom att frånvaron av en affär inte heller med nödvändighet implicerar att livskvaliteten är låg.

6.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för perioden 2000-2006 kunde konstateras att projektstödens betydelse för den svenska landsbygdens utveckling var svårbedömd och sannolikt ganska liten. Skälen för detta ansågs framför allt vara att projekten var relativt få och medlen relativt små. På samma sätt kunde konstateras att påverkan på de sociala strukturerna på landsbygden också var begränsade (SLU 2009).

Vad gäller motsvarigheterna till åtgärderna under axel 3 tar ex-ante utvärderingen också upp att den tidigare halvtidsutredningen bedömt att dessa "inte i nämnvärd grad bidragit till att främja sysselsättning och tillväxt på landsbygden" på grund av att mycket få projekt hade kommit till stånd vid den tid då utvärderingen gjordes. Delvis ansågs det bero på att ansökningsprocessen var för komplicerad för att locka enskilda lantbruksföretag och delvis på att stöden betalades ut i efterhand så att mottagarna tvingades ligga ute med större belopp under en längre tid. Majoriteten av stöden söktes därför av organisationer och avsåg någon form av förstudie eller projektering. Detta innebär dock att fokus ligger på stöd till lantbrukare och inte de målområden och målgrupper som åtgärderna 321, 322 och 323 avser. Utvärderaren tar dock också upp att projektstöden i Mål 1 norra hade inte nådde de förväntade målvärdena, något som dock de inom Mål 1 södra gjorde. Utvärderaren tar inte upp orsaker till dessa skillnader.

Ex ante-utvärderaren anser att det är tveksamt om åtgärderna inom axel 1, 3 och 4 kommer att kunna bidra till att uppfylla EU:s övergripande mål och målen i den nationella strategin för landsbygdsutveckling. Man hävdar att riskerna för undanträngningseffekter och snedvridningar för åtgärder inom axlarna 1, 3 och 4 bedöms vara betydande. Man menar också att det är det angeläget att kunna styra programmets åtgärder och ekonomiska resurser till de områden där de behövs bäst och kan utnyttjas effektivast, givet de mål som formulerats. Detta kräver att beslut fattas på den nivå där informationen om företagen och dess marknadsförutsättningar är bäst. I genomförandet av det svenska landsbygdspro-

grammet ska därför det regionala inflytandet över planering och genomförande att öka, framför allt för axel 1, 3 och 4. Regionala genomförandestrategier skall utgöra instrument för en regional planering och differentiering som också tillgodoser behovet av samverkan med, och avgränsningar mot, andra politikområden.

6.4 Underlag och metod

Tre grupper av data har legat till grund för att besvara utvärderingsfrågorna i denna halvtidsutvärdering.

1. Uppgifter från Jordbruksverkets databaser och i viss mån de analyser av, och kommentarer till materialet, som Jordbruksverket har gjort.
2. Enkäter till projektägare och till handläggare på länsstyrelserna.
3. Fallstudier i tre län (Kalmar, Västra Götaland, Västerbotten) i vilka såväl projektägare som handläggare intervjuades. Länen valdes dels för att få en variation i förhållanden (mellanbygd, jordbruksbygd och norrländska förhållanden), dels för att kunna jämföra projektverksamheten i axel 4 och axel 3. Urval av områden gjordes därför med hänsyn till tidigare erfarenheter av Leadermetoden, samt utifrån att Västra Götaland är ett av de län som har flest projekt i axel 3.

Genom uppgifter ur Jordbruksverkets databas har vi bl.a. fått uppgifter om den huvudsakliga verksamheten i samtliga projekt, vilka som är projektägare, stödets storlek samt hur många projektbeslut som fattats på de olika länsstyrelserna.

Enkäten till projektägare sändes ut till alla som hade fått anslag beviljat inom åtgärden under perioden 2007-2009, och som fanns på den adresslista vi fick från Jordbruksverket, totalt 146 stycken. 71 personer besvarade enkäten och svarsfrekvensen var 48 procent. Bortfallsanalysen visar att en tendens till att små organisationer prioriterat bort att besvara enkäten, liksom att det finns en tendens att angelägenheten i att delta i utvärderingen sjunkit när projektet har slututbetalats. Det finns därmed

också en tendens till att projektägare med större projekt är vanligare bland dem som besvarat enkäten.

Frågorna i enkäten avsåg att belysa: 1) Bakgrundsinformation om projektägarna och projekten, 2) Projektägarnas syn på administrationen av stödet och kontakten med myndigheter, 3) Betydelsen av stödet för den verksamhet som projektet syftar till, 4) Projektets betydelse för samverkan och nätverkande, och slutligen 5) Projektens inriktning och de områden som projekten verkar inom.

Enkäterna till handläggarna gick ut till samtliga länsstyrelser och riktades särskilt till personer som handlägger projekt inom åtgärderna 321, 322 samt 323. I de fall länsstyrelsen haft flera handläggare inom samma typ av ärende, har vi bett en representant besvara frågorna. Svarsfrekvensen var god, ca 76 procent, men de är alltså inte representativa för alla handläggare. De ger en bild av hur handläggningen uppfattas av handläggare vid de olika länsstyrelserna. De frågeområden som togs upp gällde 1) Bakgrundfrågor om handläggaren som besvarade enkäten, 2) Länsstyrelsens handläggning av ansökningarna, 3) Hur man upplevde stödet till sig själv som handläggare, 4) Vilka faktorer man ansåg som viktiga vid handläggning av ansökningarna, och slutligen 5) Hur man såg på projekten som verktyg för landsbygdsutveckling.

När det gäller fallstudierna har vi sammanlagt intervjuat 9 handläggare på de tre länsstyrelserna och 10 projektägare om 13 olika projekt som fått medel inom åtgärderna 321, 322 eller 323. Detta har som sitt främsta syfte att komplettera och fördjupa den kunskap vi fått via Jordbruksverkets databasmaterial samt enkäterna. Frågeområdena var i stort sett de samma som i enkäterna.

Att besvara utvärderingsfrågorna

I avsnitt 6.2 ovan diskuterades frågan om tolkningen av utvärderingsfrågorna, relationen mellan dem, den inbäddade karaktären av de företeelser de avser att belysa, samt skillnaden mellan upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet. I det här avsnittet beskriver vi hur vi hanterat utvärderingsfrågorna i enkäter och intervjuer.

Ett grundläggande problem är naturligtvis att det är alldeles för tidigt att uttala sig om projektens effekter och genomslag. Totalt har, enligt Jordbruksverket, 68 projekt avslutats och enbart 16 procent av investeringsvolymen använts. Omfattningen är därmed så pass liten att det är svårt att med någon grad av säkerhet uttala sig om de långsiktiga effekterna av insatserna. Samma gäller för uppmaningen i utvärderingsfrågorna att skilja mellan hur tjänster i olika sektorer "handel, hälsovårdstjänster, transport och IT osv" bidragit till att höja livskvalitet och attraktivitet. Alldeles för få projekt har genomförts för att man ska kunna göra en sådan skattning. Servicefrågor har bara till mycket liten del finansierats genom denna åtgärd. En stor del av projekten är dessutom små, vilket ökar osäkerheten kring deras långsiktiga effekter.

Genom enkäter och intervjuer har vi emellertid kunnat närma oss det upplevda värdet av projekten. Vi kan också uppskatta i vilken mån projekten är inriktade på områden som kan förväntas bidra till den utveckling utvärderingsfrågorna avser. För att uppskatta detta har vi gått tillväga på två sätt:

1. Kategorisering av samtliga projekt som beviljats under perioden 2007-2009 utifrån de huvudsakliga syften man angivit i ansökan. Analysen bygger på det databasmaterial vi haft tillgång till. Detta ger en uppfattning om vad för sorts *huvudsakliga verksamheter* projekten syftar till och vilka områden det finns projekt inom.
2. Enkätfrågor till projektägare om *i vad mån projekten berörde olika aspekter* av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling. Dessa aspekter specificeras nedan i tabell 6. 5.

Tabell 6.5 ger en översikt över de frågeområden som togs upp i enkäten för att belysa utvärderingsfrågorna, och hur vi relaterar dem till de enskilda utvärderingsfrågorna.

Tabell 6.5: Frågeområden i relation till utvärderingsfrågorna

Frågeområden	Fråga 1 Attraktion	Fråga 2 Håll- bar förvaltning	Fråga 3. Livskvalitet	Nationellt prioriterade områden
Lokal service	X		X	
Lokalt kulturutbud	X		X	
Lokalt fritidsliv	X		X	
Situationen för äldre	X		X	
Barn och ungdomar	X		X	
Integration och minorite- ters ställning	X		X	X
Företagandet i bygden			X	X
Antalet arbetstillfällen			X	
Turism	X			
Att sätta byn "på kartan"	X			
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	X	X	X	
Bevara och uppgradera kulturarvet	X		X	
Bevara och uppgradera naturarvet	X	X	X	X
Motverka klimatföränd- ringar		X		X
Utbildning och informa- tion		X	X	X
Deltagande i lokal ut- veckling			X	
Samverkan			X	
Inflyttning till landsbyg- den	X			
Positiv syn på den egna bygden	X		X	
Stärkt framtidstro	X		X	
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet			X	X
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter			X	X
Kunskap och medve- tenhet om miljö- och klimatfrågor		X		X

Frågeområdena bygger bl.a. på de tidigare refererade studierna kring livskvalitet. I urvalet av frågeområden har vi gjort en avvägning mellan sådana indikatorer och det som kan anses vara relevant inom åtgärderna 321, 322 och 323. Ett problem har varit att operationalisera skillnaderna

mellan de tre utvärderingsfrågorna och hur de relaterar till varandra. Vi har hänfört verksamheter som är inriktade på att nå människor utanför lokalsamhället till "attraktivitet", medan sådana som i första hand strävar efter att förbättra levnadsförhållandena för lokalsamhällets invånare har räknats till "livskvalitet".

Frågan om i vad mån åtgärden bidrar till *att motverka avfolkning av landsbygden* innebär speciella mätproblem. Demografiska trender är mycket stabila (Amcoff & Westholm 2007, Lindh 2003), något som i kombination med projektens lokala karaktär gör att det med stor sannolikhet blir svårt att se några effekter av åtgärden på landsbygdsbefolkningen på aggregerad nivå. Att man inte kan se några effekter på aggregerad nivå, betyder dock inte att projekten inte kan ha haft lokala effekter vad gäller den befolkning som vistas i området under stora delar av året. Forskning visar att vissa bygders befolkning kan variera stort över året, utan att det avspeglas i folkbokföringen (Müller 2010). Projekt som stärker en bygds livskvalitet, dess attraktivitet, servicenivå och tillgänglighet kan därmed mycket väl leda till en ökad årsbefolkning lokalt utan att det syns i aggregerad befolkningsstatistik. För att kunna besvara frågan om effekter på befolkningen krävs därför metoder som inte kunnat tillämpas inom ramen för denna utvärdering.

6.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Detta avsnitt inleds med en presentation av hur handläggare och projektägare uppfattar administrationen av projekten. De två första delarna av denna presentation är gemensam för åtgärderna 321, 322 och 323. Den tredje delen bygger på enkäterna till projektägarna gäller därför enbart hur administrationen uppfattats inom 322.

Därefter följer en beskrivning av de organisationer som står som projektägare och av personer, ofta projektledaren, som besvarat enkäten vad gäller kön, ålder och utbildning. Så följer analysen av projektens huvudsakliga syften och verksamheter, och av i vad mån projekten verkar inom de områden som tagits upp i tabell 6.5. Avslutningsvis svarar vi på utvärderingsfrågorna.

Administrationn av projekten i åtgärd 321, 322 och 323

Utvärderingsfrågorna tar inte explicit upp frågor om hur administrationen av åtgärden fungerat och uppfattas. Den låga nyttjandegraden av

åtgärden ger dock anledning att undersöka hur det administrativa systemet uppfattats.

För projekten i axel 3 är det länsstyrelserna som tar emot projektansökningar, fattar beslut om projekt och administrerar rekvisitionerna för utbetalning. Själva utbetalningarna görs av Jordbruksverket. Vid de länsstyrelser som ingick i fallstudien hade man delat upp handläggningen av projekten så att vissa tjänstemän ansvarade för ansökningar och andra för rekvisitioner. Tjänstemännen handlade projekt i såväl axel 3 som i axel 4. För projekten i axel 3 hade man vid två av de länsstyrelser vi besökte interna beslutsmöten, under det att beslut om leaderprojekt fattades allteftersom mellan handläggare och enhetschef. Andra länsstyrelser kan ha lagt upp andra system, men antagligen finns det likheter. På Jordbruksverket har man också olika enheter för ansökningar och för utbetalningar och det är sannolikt att man följt liknande indelningar på de länsstyrelser där man har en större volym av projekt att hantera.

Handläggares syn på administrationen av projekten i åtgärderna 321, 322 och 323

De tjänstemän vi talade med berättade alla att det tagit tid att utveckla rutinerna för handläggningen av projekten. Man betonade att Jordbruksverkets arbete med att specificera och utveckla anvisningar och rutiner var ett viktigt stöd eftersom det inledningsvis funnits en osäkerhet runt regelverket. Tjänstemännen berättade också att det funnits för lite resurser för handläggningen i början av perioden men att detta stärkts successivt. Intrycket är att underbemanning och osäkerheten runt rutiner, i kombination med en rädsla för att fatta felaktiga beslut som skulle kunna ifrågasättas vid en revision, varit huvudorsaker till de långa handläggningstider som inledningsvis präglade hanteringen av projekten. Vid den ena länsstyrelsen vi besökte ansåg man att man nu fått till ett fungerande flöde i projekthanteringen. Vid en annan menade man att själva handläggningen inte tog så lång tid, men det var fortfarande en lång kö av ärenden att hantera, något som tyder på fortsatt underbemanning. Det man framför allt uppfattar som problem i administrationen är de kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner som krävs. De vi intervjuade menade att det knappt fanns några ansökningar som kunde godkännas direkt. Rekvisitionerna krävde också ofta begäran om kompletteringar. Att man infört tidsgränser för kompletteringar har dock underlättat projekthanläggningen enligt de vi intervjuat.

Handläggningstiderna har såvitt vi förstår kortats ned sedan programmet början. Kombinationen av behovet av att be om kompletteringar av ofullständigt ifyllda ansökningar och rekvisitioner, schemalagda beslutsmöten på länsstyrelserna och fasta utbetalningsdatum på Jordbruksverket gör dock i sig att handläggningstiderna, även i relativt okomplicerade fall riskerar att bli tämligen långa.

De 16 handläggare som svarat på enkäten anser också överlag att man utvecklat fungerande handläggningsrutiner och det finns tydliga instruktioner att följa, även om det inte alltid är så enkelt att applicera kriterierna på de projekt man har att handlägga. Merparten av dem som svarat hade också deltagit i särskilda utbildningsinsatser för att handlägga åtgärderna. Enkätsvaren pekar åt samma håll vad gällde frågan om behov av kompletteringar.

Bilden av att ansökningarna ofta innehåller felaktigheter bekräftas av svaren på vår fråga om de vanligaste skälen till att en projektansökan får avslag (se tabell 6.6 nedan):

Tabell 6.6: Det vanligaste skälet till att en projektansökan får avslag är:

	Projektet följer inte intentionerna i landsbygdsprogrammet	Det finns formella fel i ansökan	Budget och/eller tidplan är orealistisk	Annat	Totalt
antal	8	2	4	2	16

Källa: Egen enkätundersökning.

Det vanligaste skälet tycks alltså vara att man ansökt om medel för sådant som handläggarna bedömt inte faller in under landsbygdsprogrammet. Mycket tyder alltså på att informationen om vad man kan – och inte kan – ansöka om medel till inte fungerar tillräckligt bra. Ansvaret för denna information vilar i första hand på länsstyrelserna, även om också Jordbruksverket och större intresseorganisationer kan sägas dela på ansvaret.

Fallstudierna pekade på skillnader mellan de tre länsstyrelser vi besökte. Även om man ägnade sig åt informationsinsatser i alla de tre länen, förföll det som att man i Västra Götaland varit mer proaktiv än i de andra länen. Vid länsstyrelsen i Västra Götaland hade man också hanterat kravet på nationell medfinansiering genom gemensamma projekt med regi-

onen. Detta innebar att det inte var nödvändigt för dem som söker projektmedel i axel 3 att hitta medfinansiering. Som nämndes i föregående i kapitlet om åtgärd 321, så såg vi under fallstudierna en tendens till praxis där lokala projekt hänförs till Leader medan regionala eller nationella projekt fångas upp av axel 3. I ett annat län ansåg en handläggare tvärtom att projekt i Leader och i axel 3 alltmer flyter ihop. Medfinansiering och ideell tid var i det länet i praktiken inte längre tydligt särskiljande kriterier enligt denne handläggare.

Intervjuer med projektägare om synen på administrationen i åtgärderna 321, 322 och 323

När de som representade de organisationer som ägde projekten, berättade om sina projekt var ansökningsförfarandet och redovisningen av projekten centrala aspekter. 'Byråkratin' i samband med ansökningar och rekvisitioner upplevdes i allmänhet som tungrodd och delvis som orimlig. De långa handläggningstiderna nämndes av flera. En av de intervjuade väntade på besked om en ansökan sedan mer än ett år tillbaka.

Flera av de intervjuade var knutna till väletablerade organisationer och var antingen relativt administrativt erfarna eller hade tillgång till gott administrativt stöd. En vanlig kommentar från denna grupp var att det är höga och tidskrävande krav på ansökningar, projektdagböcker och rekvisitioner. Specificeringarna i ansökningarnas budgetar nämndes av flera som alltför detaljerade och som något som borgade för stelbenthet i verksamheten. Redovisningar som kräver specifikationer utöver vanliga kassakvitton eller bankutdrag togs också upp som besvärliga. Dessa projektägare menade dock överlag att det gick an för dem själva, som lärt sig kraven. De ifrågasatte emellertid hur projektägare med mindre administrativt stöd och erfarenhet klarade av att hantera projekt. Projektägarna från de större organisationerna hade ofta erfarenhet av andra bidragsgivare. De jämförde kraven på redovisning och rekvisirering av medel mellan olika källor för offentlig finansiering som t ex landsbygdsprogrammet, regionförbund och kommuner, alltid till nackdel för landsbygdsprogrammet. Endast socialfonden upplevdes som mer administrativt betungande att arbeta med.

Projektägare/projektledare som inte hade så stor erfarenhet av att hantera offentliga projektmedel kom delvis med andra synpunkter. Två av dessa var nyblivna pensionärer med lång yrkeserfarenhet från näringslivet som nu engagerat sig i bygdens utveckling. Förutom att man upp-

levde administrationen som krävande, påpekade de att det var en stark regelstyrning av verksamheten och efterlyste mer av målstyrning och uppföljning av resultaten. En annan, som hade lång erfarenhet av föreningslivet inom idrotten, ansåg att för att entusiasmera och mobilisera de som verkar ideellt, borde man låta dessa få behålla medel som 'blir över' om man åstadkommit det projekten syftat till på ett billigare sätt, förutsatt att överskottet användes i verksamheten. Detta är helt omöjligt utifrån regelverket för projektmedel inom landsbygdsprogrammet, men kommentaren säger något om hur man ser på utvecklingsverksamheter i de, ofta ideella, sammanhang som medlen ska verka inom.

Något som nämndes i intervjuerna både med denne projektledare och med andra, var att de detaljerade kraven på redovisning andades en misstro som gick stick i stäv med den ideella insats som de själva, och andra i det lokala sammanhanget, lade på de frågor som projektet handlade om. Man efterfrågade mer av tillit från myndigheternas sida och antydde att misstron påverkade lusten till engagemang, eller i alla fall till fortsatt utnyttjande av projektmedel. Detta tema återkom även i intervjuer med projektägare inom axel 4. Vid en av de länsstyrelser vi besökt argumenterade man för den stora tydlighet och de utförliga underlag som krävs i redovisningen, genom att hänvisa till att det är skattebetalarnas pengar och att det för programmets legitimitet är viktigt att ha en mycket god kontroll över hur de används. Projektägare jämförde dock som sagt med andra offentliga finansiärer med mindre detaljerade krav på den ekonomiska redovisningen.

Även om det alltså finns en hel del kritik mot det administrativa systemet så har projektägarna överlag goda erfarenheter av tjänstemännen vid länsstyrelserna. Några uttryckte sympati med dem och en, som man antog, svår och oklar arbetssituation. Några talade om "osäkra" tjänstemän, och att det finns en rädsla att göra fel hos alla dem som arbetar i programmet. De mer erfarna och etablerade projektägarna kände väl till vilka handläggarna var och hade kontakter med såväl tjänstemän på länsstyrelsen som på Jordbruksverket. De som inte var lika etablerade hade följaktligen inte samma förtrogenhet, utan var mer beroende av myndigheternas utåtriktade verksamhet och tjänstemännens stöd. Några av dessa efterfrågade också större intresse för projekten från tjänstemännen t ex genom uppföljning av projektens resultat.

Synen på handläggningen av åtgärden i enkäter till projektägare i 322

I projektägarnas enkätsvar framstår emellertid inte administrationen av projekten inom 322 som särskilt problematisk. Merparten av dem som ansökt om och fått medel inom åtgärden är nöjda med hur kontakterna med länsstyrelsen och Jordbruksverket fungerat. Av Tabell 6.7 framgår att projektägarna tyckte det var relativt lätt att få information om stödet och att ansöka om stödet. När det gäller att tillgodose de krav som ställdes vid rekviseringen och stödutbetalningens tidpunkt har dock projektägarna en mer neutral inställning.

Tabell 6.7: Projektägarnas upplevelser av kontakten med myndigheter i samband med handläggningen av stödet

Hur har du upplevt kontakten med myndigheterna i samband med att du sökt projektmedel?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet	3,7 (0,937) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet	3,5 (1,994) (4)
Vi fick gott stöd i utarbetandet av projektplanen	3,5 (0,994) (3)
Det var lätt att lämna de uppgifter som krävdes till länsstyrelsen/Jordbruksverket	3,4 (1,111) (3,5)
Stödutbetalningen kom vid lämplig tidpunkt	3,3 (1,280) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning n=71*

Ungefär en tredjedel av de projektägare som svarade på enkäten valde att fylla i en öppen fråga. Hälften av kommentarerna gällde svårigheter som hade att göra med administrationen av projekten och kontakten med myndigheterna i samband med de formella processerna kring ansökan och redovisning:

Utbetalningarna tar för lång tid, svårt för en förening att ligga ute med pengar så länge. Viktigt att fortsätta ge stöd till lokala grupper, landsbygden håller på att utarmas, måste få konstgjord andning. Onödigt komplicerad redovisning som måste ske till både länsstyrelse och kommun.

Jordbruksverkets krav på redovisning är otydliga för en ideell org. Vår förening har fått arbeta mer efter att ha lämnat in slutrapporten än under själva projekt-

tiden. Kan inte förstå att länsstyrelsen behöver 7 mån för att granska ett projekt. Länsstyrelsen har skickat det ena kravet efter det andra och håller därmed minst 2 personer sysselsatta, som får betalt, det får inte vi. Detta tar för mycket tid från föreningens egentliga arbete. Vansinne.

Detaljredovisning i rekvisitionsunderlag tar för mycket tid. Ständiga förändringar medför retroaktiva krav på kompletteringar av tidigare godkända rekvisitioner, leder till rädsla att göra fel och tar för mycket tid och skapar irritation hos samarbetspartners pga ständigt återkommande krav på kompletteringar.

Andra, mer positiva kommentarer, kretsade främst kring hur stödet möjliggjort för organisationen att kunna genomföra något den tyckt vara angeläget, men handlade också om det goda bemötande man upplevt:

Vi har fått otroligt fint bemötande, öppet och hjärtligt.

Vår mötesplats hade aldrig kommit till utan projektet. Den fyller idag en social och förbrödrande funktion samtidigt som vi beaktar byns intressen.

Vi har börjat från grunden med att bygga upp föreningarna, deras styrelser och föreningarnas roll i byn. Det är fantastiskt att genom projektstöd delta i utveckling och skapande av föreningarna i byn.

Stödet var en förutsättning för att kunna bevara och rusta en gammal kulturbyggnad i bygden. Fantastiskt bra stöd, gott stöd från tjänstemännen på länsstyrelsen i Västmanland.

Trots att det finns många kritiska synpunkter är det allmänna intrycket, så som det t.ex. framkommer i tabell 6.8, att projektägarna har en neutral inställning till samarbetet med länsstyrelse och Jordbruksverk .

Tabell 6.8: Projektets inverkan på projektägarens relationer till myndigheter

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har förbättrat min relation till länsstyrelsen /jordbruksverket	3,5 (1,092) (3)
Arbetet med projektet har gjort att jag har lättare att kontakta myndigheter överhuvudtaget	3,2 (1,111) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning n=71*

Länsstyrelsens förmåga att som förvaltande myndighet för projekten bidra till lokalt nätverkande och lokala synergier togs upp i en fråga. Tabell 6.9 pekar på att länsstyrelserna kan ha begränsad kapacitet till detta.

Tabell 6.9: Myndigheternas stöd för projektägares nätverkande

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Länsstyrelsen och/eller andra myndigheter har varit till stor hjälp genom att förmedla kontakter med andra projekt och aktörer	2,4 (1,194) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning n=71*

Organisationerna och projektägarna

För att kunna bedöma på vilken nivå projektägarna verkar har vi delat in dem i relation till administrativ/territoriell nivå. Överlag dominerar lokala organisationer inom åtgärd 322. Som framgår av Tabell 6.10 nedan ägs två tredjedelar av alla projekt av lokala föreningar eller andra lokala aktörer, knappt 10 procent av aktörer som agerar på kommunal nivå och drygt 20 procent av projekten i åtgärden ägs av projektägare som verkar på regional nivå. En mycket liten andel ägs av projektägare på nationell nivå. I vilken mån dessa består av flera "underprojekt" framgår inte av underlaget.

Tabell 6.10: Projektägare enligt administrativ nivå

	Projektägare på lokal nivå	Projektägare på kommunal nivå	Projektägare regional/ läns-nivå	Projektägare på nationell nivå	Totalt
Antal	100	12	33	5	150
Procent	66	8	22	3	99

Källa: Egen sammanställning från Jordbruksverkets databas, n=150

Målgrupperna för åtgärden är lokala nätverk/ utvecklingsgrupper och organisationer, samebyar och samiska organisationer samt kommuner som del av partnerskapsprojekt i lokala områden. Under perioden 2007-2009 har inga samebyar eller samiska organisationer ägt några projekt och endast fem kommuner varit projektägare. I vad mån kommuner ingår som parter i projekt ägda av andra aktörer framgår inte av det material vi har utgått från.

Som framgick av Tabell 6.3 hade flesta projekt har fått upp till 250 000 kr och nära en tredjedel av samtliga högst 50 000 kr. Flertalet projekt är alltså tämligen små. Precis som i åtgärd 321 finns en tendens att projektägare på regional eller nationell nivå har större projekt. Av de 19 projekt som fått mer än 500 000 kr i stöd ägs t ex 9 av regionala aktörer, ett ägs av en kommun och två av nationella projektägare. De resterande 7 projekten ägs av lokala aktörer.

De flesta projektgrupper har funnits under relativt lång tid, vilket sannolikt ökar chanserna för att projekten är eller blir väl förankrade i bygden. Samtidigt som svaren på frågan om hur länge gruppen funnits tyder på att åtgärden inte bidragit till så många nya samverkanskonstellationer (se Tabell 6.11 nedan).

Tabell 6.11: När bildades gruppen som står bakom ansökan

När gruppen bildades	I samband med ansökan	Den har funnits i mindre än fem år	Den har funnits i fem år eller längre	Totalt
Antal	12	13	46	71

Källa: Egen enkätundersökning

Om vi utgår från att de som besvarat våra enkäter, i huvudsak projektledare, är representativa för den projektägande gruppens sociala status, kan man konstatera att könsfördelningen är relativt jämn. Av de 71 personer som svarat på enkäten är 33 kvinnor och 37 män. Av tabellerna

6.12 och 6.13 nedan framgår att det, som i 321, finns en övervikt bland projektägarna av personer i den högre medelåldern och med en relativ hög utbildningsnivå. Det finns inga signifikanta samband mellan utbildning och slag av organisation.

Tabell 6.12: Ålder

Ålder, år	Under 30	31 – 50	51 – 65	Över 65	Totalt
	1	18	35	15	69

Källa: Egen enkätundersökning

Andel högutbildade är anmärkningsvärt hög. De 28 personer som angivit att de har universitetsutbildning utgör 40 procent av dem som svarat. Genomsnittet i åldrarna mellan 25 och 64 år är för hela riket 23 procent. Skillnaderna är dock stora mellan storstadsregionerna och resten av landet. Storstadskommunerna ligger på 30 procent eller fler högutbildade. Mer landsbygdsbetonade kommuner som Katrineholm och Ydre har 14 procent, Vimmerby 12 procent och Vilhelmina 11 procent högutbildade (SCB 2010).

Tabell 6.13: Utbildning

Utbildning	Grundskola eller likn.	Gymnasium	Eftergymnasial yrkesutbildning	Universitetsutbildning	Totalt
	7	19	15	28	69

Källa: Egen enkätundersökning

Projektverksamheten kan även inom åtgärd 322 sägas favorisera de som kan antas redan vara väl etablerade i samhället, snarare än grupper som skulle kunna behöva stöd för att bli mer etablerade. Det kan också förstås utifrån observationen att framgångsrika och aktiva grupper som driver lokala utvecklingsprojekt på landsbygden ofta har resursstarka medlemmar (Waldenström 2008).

Projektens huvudsakliga syften

Utifrån de kortfattade beskrivningar som finns i de listor på projekt vi fått från Jordbruksverket, delade vi även in projekten i åtgärd 322 efter deras huvudsakliga syften. Tabell 6.14 nedan ger en översikt över olika slag av projekt utifrån hur vanliga de är samt den territoriella nivå projektägaren verkar inom. I tabell 6.15 har de aggregerats ytterligare för att ge en bättre överblick över vilka frågor projekten är inriktade mot.

Merparten av projekten rör frågor som uttalat är kopplade till landsbygdsutveckling och merparten av projektägarna är lokala organisationer. Till gruppen "allmän landsbygdsutveckling" har vi fört projekt där man inte specificerat någon särskild inriktning i projektbeskrivningen. Det kan t ex innebära att inriktningen kommer att växa fram under projektets gång, eller att man verkar inom många områden samtidigt.

Tabell 6.14: Projektens huvudsakliga syften i relation till projektägare

Projektägares nivå	Lokal nivå	Kommunal nivå	Regional/länsnivå	Nationell nivå	Totalt antal projekt
Syfte					
Lokal utveckling/ lokala planer	18	1	10	1	30
Idrott & friluftsliv	18		6	1	26
Upprustning av lokaler/byggnader för samverkan och lokala mötesplatser	22	0		0	22
Kulturverksamhet	9	2	6	0	17
Miljö, energi och ekologisk hållbarhet	3	2	4	2	11
Museiverksamhet samt dokumentation av kulturarv	8	0	1	0	9
Företagande	6	2	0	0	8
Konferenser landsbygdsutveckling	0	4	2	1	7
Kulturlandskap/landskapsvård	5	0	1	0	6
Service	5	0	0	0	5
Turism	4	0	0	0	4
Integrationsprojekt	0	0	2	0	2
Marknader	2	0	0	0	2
Övriga	0	1	1	0	2
Summa	100	12	33	5	150

Källa: Egen bearbetning efter Jordbruksverkets databas

Olika slag av projektägare dominerar i de olika kategorierna. I vissa dominerar väletablerade och/eller offentliga projektägare som kan antas ha en regional eller nationell ansats. Att det är regionala organisationer som dominerar bland konferensarrangörerna är knappast förvånande, liksom att det främst är sådana organisationer som arbetar med integrationsfrå-

gor. Mer förvånande är det kanske att de (få) projekt som rör turism samt service alla är lokalt drivna. Det finns också ett relativt starkt regionalt engagemang när det gäller såväl lokal utveckling som när det gäller idrott och friluftsliv. Det hänger samman med de fem länsvisa fotbollsförbund som äger liknande projekt som de som diskuterades i samband med åtgärd 321.

Tabell 6.15: Projektens huvudsakliga syften ytterligare grupperade i relation till projektägare

Projektägares nivå	Lokal nivå	Kommunal nivå	Regional/länsnivå	Nationell nivå	Totalt antal projekt	Procent
Syften						
Mobiliserande och allmän landsbygdsutveckling	40	5	12	2	59	39
Kultur och fritidsliv	35	2	13	1	51	34
Miljö, ekologisk hållbarhet och landskapsvård	8	2	5	2	17	11
Företagande, turism och marknader	12	2	0	0	15	10
Service	5	0	0	0	5	3
Integrationsprojekt	0	0	2	0	2	1
Övriga	0	1	1	0	2	1
Summa	100	12	33	5	150	
Procent	67	8	22	3	-	100

Källa: Egen bearbetning efter Jordbruksverkets databas

Av Tabell 6.15 framgår att nära 40 procent av de beviljade projekten handlar om landsbygdsutveckling i allmänhet och förutsättningarna för att driva frågor om utveckling lokalt. Det gäller t ex lokala planer, konferenser om landsbygdsutveckling eller upprustning av lokala möteslokaler mm. Nära 35 procent rör frågor om kultur, kulturarv, idrott och friluftsliv, under det att knappt 10 procent är inriktade på landskap eller frågor om miljö, energi och ekologisk hållbarhet. Ytterligare 10 procent handlar om företagande, marknader och turism. Inom service finns endast fem projekt, vilket rimligen hänger samman med att 321 specifikt är inriktat på service. Inom 322 finns det två projekt om integration, vilket naturligtvis är få, men bägge är tämligen stora. Det ena omfattar nära 700 000 kr och det andra 1,3 mkr. Det större av dessa projekt ingick i fält-

studien. Projektet har väckt uppmärksamhet och inspirerat till liknande projekt, t ex inom Leader, som är under utveckling. Det två övriga projekten är svårkategoriserade. Det gäller dels en långsiktig plan för strukturrationalisering i Dalarnas län som länsstyrelsen i Dalarna äger, dels en översvämningskartering av delar av Tidan, ägd av Tidans vattenråd.

Som nämndes i föregående kapitel, om åtgärd 321, är det oklara gränser mellan åtgärderna 321, 322 och 323. Det finns liknande projekt inom ramen för alla åtgärderna. Under fallstudierna stötte vi även på exempel med liknande projekt inom axel 3 och inom axel 4, dvs. inom Leader. I intervjuer med handläggare framkom att det ofta förekom underhandskontakter som avgjorde om en ansökan skulle hanteras inom ramen för axel 3 eller inom ramen för Leader.

Områden som projekten verkar inom

Även om projektens huvudsakliga syften säger en hel del om dess verksamhet så verkar projekten i allmänhet inom flera olika områden. För att kunna besvara utvärderingsfrågorna ställde vi frågor i enkäten till projektägarna om i vad mån projekten berörde de aspekter av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling som specificerades i Tabell 6.5. Frågorna formulerades antingen som *Många projekt verkar inom flera områden. I vilken mån verkar projektet inom områdena: xxx* eller *Projektets inriktning innebär att det bidrar till: xxx?* Svartalternativen var i form av femgradiga skalor från 1) Inte alls till 5) I hög grad.

Lokal utveckling, lokal samverkan, stärkt framtidstro och positiv syn på den egna bygden samt sätta byn på kartan var de områden som flest av de 71 svarande gav höga värden på den femgradiga skalan (Tabell 6.16)

Tabell 6.16: Områden med de högsta ambitionerna: framtidstro, samverkan, deltagande i lokal utveckling, och sätta byn på kartan

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
En starkt framtidstro i den egna bygden	4,2 (0,844) (4)
Ökad lokal samverkan	4,1 (0,974) (4)
Deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen	4,0 (0,852) (4)
En mer positiv syn på den egna bygden	4,0 (0,935) (4)
Att sätta byn "på kartan"	4,0 (1,140) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad n=71

Källa: Egen enkätundersökning

Att vilja stärka engagemanget i den lokala utvecklingen, framtidstron och en positiv syn på den egna bygden kan, som vi även påpekade i föregående kapitel, ses som en vilja att ingjuta hopp i motsats till den oro som präglar många av de svenska landsbygderna inför utglesningen av människor, service och arbetstillfällen. Antropologen Ghassan Hage (Hage 2003) tecknar hopp till omsorg om det lokala samhället och till tillit (se även Frykman m fl 2009). Om ett samhälle, eller den lokala kulturen, präglas av förhoppningar finns en inriktning mot framtiden, medan man i samhällen som präglas av oro oftare finner en nostalgisk dröm om det (nära) förgångna. Grundackorden som avgör om ett samhälle präglas av hopp eller oro bygger på de samlade erfarenheter som representerar ett visst samhälles ekonomiska och sociala historia. Samtidigt kan ett samhälle snabbt gå från hopp till oro, eller tvärtom. I små samhällen är det just på grund av skalan, ganska lite som ska till för en sådan växling. Det kan räcka med att en jordbrukare bestämmer sig för att lägga ned driften för att en oro inför framtiden ska ta överhand, eller med att en ny företagare gjuter liv i den nedlagda affären för att framtiden ska te sig hoppfull. Inriktningen på att stärka framtidstron och bidra till en positiv syn på den egna bygden kan ses som en vilja att ingjuta hopp och besvärja oron.

I Tabell 6.17 nedan visas de områden stöden bidragit i lite lägre utsträckning till. De pekar på vad det är som man samverkar om och vad det är som projekten inriktats på. Av dessa ligger lokalt fritidsliv högst

på 3,7 och en median på 4, samt lokalt kulturutbud på 3,3 och en median på 4, sedan följer en rad områden med medelvärden strax över 3.

Tabell 6.17. Medelhöga värden: Fritidsliv, kulturutbud och kulturarv, samverkan utanför bygden, företagande och turism, barns och ungdomars situation.

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Lokalt fritidsliv	3,7 (1,369) (4)
Ökad samverkan med personer och organisationer utanför bygden	3,3 (1,096) (3)
Lokalt kulturutbud	3,3 (1,553) (4)
Turism	3,3 (1,322) (3,5)
Den yttre miljön i byn/lokalsamhället	3,2 (1,339) (3)
Utbildning och information	3,2 (1,293) (3)
Barns och ungdomars situation	3,1 (1,482) (3)
Företagandet i bygden	3,1 (1,244) (3)
Bevara och uppgradera kulturarvet	3,0 (1,481) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=71

De områden som stödet bidragit till i lite lägre utsträckning visas i Tabell 6.18. Dessa områden är alltså inte så prioriterade i en sammanlagd bedömning av projekten. De gäller ökad kunskap och medvetenhet och miljö- och klimatfrågor, om jämställdhet och om integration och minoriteter. Det gäller också projektens direkta bidrag till inflyttning till landsbygden och till sysselsättning. Att ambitionerna vad gäller att bevara och uppgradera naturarvet är så låg bör ses i relation till åtgärd 323. På liknande sätt bör de låga värdena för områdena situationen för äldre och service ses i relation till åtgärd 321 som är inriktad på service. De frågor vi ställde om de serviceområden som specificeras i utvärderingsfrågorna, handel, hälsovård, transporter och IT, visade att bidragen till dessa områden skattats mycket lågt (1,5-1,6).

Tabell 6.18: Låga värden: kunskap v g miljö- och klimatfrågor, jämställdhet och integration, arbetstillfällen, inflyttning, service, bevara och uppgradera naturarvet.

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Ökad kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor	2,9 (1,333) (3)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män	2,8 (1,259) (3)
Inflyttningen till landsbygden	2,7 (1,214) (3)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,6 (1,307) (2)
Antalet arbetstillfällen	2,5 (1,318) (3)
Bevara och uppgradera naturarvet	2,4 (1,462) (2)
Äldres situation	2,4 (1,361) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,3 (1,361) (2)
Motverka klimatförändringar	2,3 (1,293) (3)
Lokala lösningar för annan grundläggande service	2,3 (1,324) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=71

Hos såväl projektägare som handläggare är det tydligt att lokal förankring och möjligheterna att bevara kultur- och naturmiljöer anses vara viktiga mål för projekten. Dock kan man observera att enkäten till länsstyrelsens handläggare pekar på att de värder arbetet med att främja ekonomisk tillväxt betydligt högre än projektägarna inom 322 gör.

I det följande besvaras de gemensamma utvärderingsfrågorna.

Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad. Endast 68 projekt har avslutats och projekt som beviljats stöd under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Nära hälften av alla projekt har beviljats av fyra länsstyrelser och en av

dem, länsstyrelsen i Gävleborgs län, står för drygt 20 procent av samtliga beviljade projekt. I tio län har däremot fem eller färre projekt beviljats. Som Tabell 6.1 visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda.

I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt vad gäller frågan om livskvalitet, trots att den kan ha haft främjande effekter på specifika platser. Utvärderingen har inte kunnat fånga upp sådana effekter.

För att trots detta bedöma i vad mån projekten kan komma att bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden har vi dels utgått från beskrivningen av projektens huvudsakliga syften såsom de anges i Jordbruksverkets databas, dels frågat projektägare i vad mån projekten omfattar ett antal vanliga aspekter på livskvalitet, anpassade för att vara relevanta för åtgärden. Bägge tillvägagångssätten visar att fokus i projekten ligger på lokalt engagemang, lokal samverkan och delaktighet i den lokala utvecklingen. Nära 40 procent av de projekt som beviljats är inriktade på lokal utveckling i allmänhet, på att ta fram lokala utvecklingsplaner eller på upprustning av lokaler och byggnader som kan fungera som lokala mötesplatser. Åtgärden har alltså hittills i huvudsak varit mobiliserande och bidragit till att skapa förutsättningar för lokal utveckling. Nära 35 procent av projekten är inriktade på kultur- och fritidsliv, under det att områdena miljö, ekologisk hållbarhet och landskap samt företagande omfattar ungefär 10 procent vardera av projekten. Insatserna har i liten grad fokuserat på frågor om service, om medvetenhet och kunskap om minoriteter och integration, jämställdhet och miljö- och klimatfrågor.

I den mån projektverksamheten blir mer omfattande kan åtgärden komma att bidra till att stärka den upplevda livskvaliteten på de platser där projekten verkar. Själva det faktum att en lokal grupp tillförs medel för att genomföra ett projekt, kan stärka en bys hoppfullhet inför framtiden. Huruvida detta hopp kommer att realiseras eller om det kommer att grusas, beror på om insatserna genererar fortsatt verksamhet. Detta har att göra med organisering och relationer till andra verksamheter och aktörer som t ex affärsrelationer, avtal och långsiktiga samverkanskonstellationer som utvecklas. Det vi kan se av de nuvarande projektens inriktning är att de till stor del är inriktade på de aspekter av livskvalitet som har att göra med att kunna leva ett rikt liv och känna sig delaktig, men i mindre mån på områden som gäller service, ekonomisk utveckling

och naturvård. Detta bör dels ses i relation till åtgärderna 321 om service och 323 om naturvård, dels i relation till den mobiliserande ansatsen i åtgärden. Långsiktiga effekter beror alltså på om utvecklingen motsvarar förväntningarna.

Fråga 2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?

För denna fråga gäller som för den föregående, att projekten är få och ojämnt spridda över landet och därför inte kan ha givit några generella effekter på landsbygdens attraktivitet. De projekt som beviljats hittills har främst varit inriktade på frågor som framtidstro, samverkan och delaktighet i utvecklingen. De har främst varit mobiliserande och inriktade på allmänna frågor samt på att bidra till kultur- och fritidsliv. På så vis kan de komma att bidra till bygdens attraktivitet på de platser som haft projekt.

För att avgränsa attraktivitet från livskvalitet i allmänhet har vi tagit fasta på i vad mån projekten kan bidra till att bygden uppfattas som attraktiv av utomstående. Förutom de ovan nämnda aspekterna framgick det av enkäten att många projektägare anser att projektet bidrar till att göra bygden mer känd ("sätta byn på kartan"), men andra aspekter av attraktivitet som föreslogs i Tabell 6.5 är mindre framträdande i projekten (se Tabell 6.19 nedan). Det är tydligt att åtgärden inte i första hand är inriktad på att bidra till att göra de områden man verkar i attraktivare, men kan på sikt få sådana effekter.

Tabell 6.19. Projektens inriktning i förhållande till aspekter av attraktivitet

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Stärkt framtidstro	4,2 (0,844) (4)
Positiv syn på den egna bygden	4,1 (0,935) (4)
Att sätta byn "på kartan"	4,0 (1,140) (4)
Lokalt fritidsliv	3,7 (1,369) (4)
Lokalt kulturutbud	3,3 (1,553) (4)
Turism	3,3 (1,322) (3,5)
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	3,2 (1,339) (3)
Bevara och uppgradera kulturarvet	3,2 (1,481) (3)
Barn och ungdomar	3,1 (1,482) (3)
Inflyttning till landsbygden	2,7 (1,214) (2)
Situationen för äldre	2,4 (1,361) (2)
Bevara och uppgradera naturarvet	2,4 (1,462) (2)
Lokal service	2,3 (1,324) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,3 (1,361) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=71

Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet som för de tidigare frågorna, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter vad gäller att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning.

I den avgränsning vi gjort av åtgärdens bidrag till att motverka ekonomisk och social nedgång (se Tabell 6.5) har vi dels tagit fasta på frågor

om ekonomisk utveckling (företagande, sysselsättning, turism), samverkan (lokalt och med aktörer utanför bygden), service, och inflyttning till landsbygden. Dels har vi tagit fasta på frågor om delaktighet i lokal utveckling, synen på bygden och framtidstro, projektens inriktning på frågor om jämställdhet, på minoriteter och integration, på äldres, barns och ungas situation.

Genom inriktningen på att återställa sociala institutioner (mötesplatser, landskap etc.) har åtgärderna varit inriktade på att motverka social nedgång och avfolkning. Projektens inriktning tyder, som redan framgått, på att åtgärden främst är inriktad på frågor om framtidstro och deltagande och lokal samverkan. På så vis har projekten till stor del en inriktning som kan bidra till att motverka en ekonomisk och social nedgång. Samtidigt har områden som mer direkt är inriktade på ekonomisk utveckling och inflyttning lägre prioriterade i projekten. Frågor om jämställdhet och om integration och minoriteters ställning är lågt prioriterade (se Tabell 6.20).

Tabell 6.20. Projektens inriktning i förhållande till aspekter av ekonomisk och social utveckling

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Stärkt framtidstro	4,2 (0,844) (4)
Samverkan	4,1 (0,974) (4)
Positiv syn på den egna bygden	4,1 (0,935) (4)
Deltagande i lokal utveckling	4,0 (0,852) (4)
Turism	3,3 (1,322) (3,5)
Ökad samverkan med personer och organisationer utanför bygden	3,3 (1,096) (3)
Utbildning och information	3,2 (1,293) (3)
Barn och ungdomar	3,1 (1,482) (3)
Företagandet i bygden	3,1 (1,244) (3)
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet	2,8 (1,259) (3)
Inflyttning till landsbygden	2,7 (1,214) (3)
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,3 (1,307) (2)
Antalet arbetstillfällen	2,5 (1,318) (3)
Situationen för äldre	2,4 (1,361) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,3 (1,361) (2)
Lokal service	2,3 (1,324) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=71

6.6 Slutsatser angående stödets effekter

Åtgärden för Förnyelse och utveckling i byarna har inte utnyttjats i någon högre grad och stödet har därmed hittills generellt haft ringa effekt. Endast 68 projekt har avslutats och de sammanlagt 152 projekt som beviljats stöd under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Nära hälften av alla projekt har beviljats av fyra länsstyrelser och en av

dem, länsstyrelsen i Gävleborgs län, står för drygt 20 procent av samtliga beviljade projekt. I tio län har däremot fem eller färre projekt beviljats. Som Tabell 6.1 visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda. Ett undantag är den indikator som mäter det antal personer på landsbygden som har gynnats av förbättrad service. Här räknar Jordbruksverket med att 24 620 personer gynnats vilket motsvarar 36 procent av målet. Detta har emellertid inte kunnat verifieras av halvtidsutvärderingen.

Indikatorn Antal landsbygdsbor 2013 syftar till en oförändrad eller ökad befolkning på landsbygden. Rent allmänt finns en vikande befolknings-trend på den svenska landsbygden, en förutsättning som behöver tas fasta på vid bedömningen av programmets möjligheter att bidra till såväl oförändrad eller ökad befolkning, som till att stärka tillgången på service. Demografiska trender är tämligen stabila även om befolkningen över året kan variera utan att det syns i folkbokföringen. Att åtgärden kommer att leda till effekter på befolkningen som kan avläsas i aggregerad statistik som bygger på folkbokföring är osannolikt. Åtgärden kan trots det få effekter på den befolkning som vistas på enskilda platser över året.

Vad gäller effektindikatorerna Ökat antal årsverken och Ökning av nettoförädlingsvärdet, måste påpekas att det ringa antalet projekt i sig tyder på att de kan komma att bli svåra att uppnå, även med de nya reviderade indikatorerna. Resultatindikatorn Ökad tillgång på bredband på landsbygden har avförts, i och med att projekt med den inriktningen hanteras i åtgärd 321. Resultatindikatorn Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service, kommer antagligen att uppnås, men vad den avspelar kommer avv vara svårtolkat, se vidare avsnitt 6.8.

Åtgärdens mål är ganska vaga och delvis svåra att hålla isär från andra åtgärders. I praktiken tycks åtgärden ha tolkats som insatser för att *”stötta sådana grupper och nätverk som arbetar med en strategi för hur de vill öka byns attraktionskraft och få igång en hållbar utveckling i bygden”*, där såväl attraktionskraft som hållbar utveckling tolkats i termer av smärre insatser vad gäller byarnas kultur- och fritidsliv. Däremot har – i den praktik som går att utläsa av beviljade projekt – insatser som tydligt är riktade mot inflyttning, företagande och service inget större utrymme i åtgärden.

Uttalade målgrupper för åtgärden är lokala nätverk och utvecklingsgrupper, med ett särskilt omnämnande av samebyar och samiska organisationer. Åtgärden tycks ha lyckats väl med att nå lokala grupper – dock har den helt misslyckats med att nå samiska organisationer. I fråga om den andra tydligt omnämnda målgruppen – kommuner som del av partnerskapsprojekt i lokala områden – har åtgärden haft viss framgång, även om kommunernas deltagande fortfarande är relativt lågt.

Ett sextiotal av de beviljade projekten, dvs. 40 procent av dem, handlar om lokal utveckling/lokala planer, om konferenser om landsbygdsutveckling eller om upprustning av möteslokaler mm. Ytterligare ca 35 procent rör frågor om kultur, kulturarv, idrott och friluftsliv, under det att knappt 10 procent är inriktade på landskap eller frågor om miljö, energi och ekologisk hållbarhet. Företagande, marknader och turism omfattar tillsammans också 10 procent. Inom service finns endast fem projekt. Det senare hänger rimligen samman med att 321 specifikt är inriktat på service.

Majoriteten av projektägarna består av lokala grupper vilket kan antas medföra att projekten har en god förankring i byn/bygden. Å andra sidan tycks detta också ha lett till att de flesta projekten är ganska små. Hälften av dem har fått mindre än 100 000 kr och 30 procent mindre än 50 000 kr. Med den karaktär som stödet haft, är det mycket svårt att bedöma vilka långsiktiga effekter det har. Om exempelvis en lokal grupp ansökt om och fått stöd för att rusta upp en samlingslokal i bygden och genomfört den konkreta insatsen, kan man säga att insatsen lyckats på kort sikt. När det gäller de långsiktiga effekterna bör två saker påpekas:

1. Insatser av det här slaget kan inte självklart betraktas som egentliga *utvecklingsinsatser*. Snarare kan det handla om insatser för att återställa villkor som rådde innan landsbygden blev ett eftersatt område, alltså om att komma i kapp en utveckling snarare än om att skaffa sig ett försprång i den.
2. Om t.ex. en samlingslokal rustas upp som led i att stärka förutsättningarna för att utveckla byns sociala nätverk, beror effekterna helt och hållet på hur lokalen kommer att användas. Svensk landsbygd är full av exempel på nyupprustade men underutnyttjade samlingslokaler, och i de fallen kan man knappast se några långsiktiga effekter av upprustningsinsatserna.

För att kunna bedöma långsiktiga effekter behövs således studier som följer upp hur åtgärdens insatser kommer till nytta i byarnas sociala (och ekonomiska) liv och därmed hur de eventuellt bidrar till att förbättra livskvaliteten.

Eftersom landsbygden – och framför allt den del av landsbygden som inte finns i omedelbar närhet av någon större stad – under lång tid upplevt sig som och varit eftersatt när det gäller upprätthållande av gemensamma sociala institutioner, skulle stöd att återställa de gemensamma sociala institutionerna fysiska delar sannolikt behöva kompletteras av stöd till själva verksamheterna för att uppnå bästa möjliga långsiktiga resultat. Framförallt kan man ifrågasätta kvaliteten i stöd som syftar till att initiera verksamheter genom projektstöd utan att man samtidigt tillförsäkrar ett sammanhang som kan ta vara på projektens resultat eller erbjuda stöd i samverkan och nätverkande med andra aktörer, lokalt såväl som utanför det lokala sammanhanget.

Programmets nationellt prioriterade utvecklingsområden är 1) Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål, 2) Livsmedelsproduktion med mervärden, 3) Ny varu- och tjänsteproduktion, 4) Kunskaper, innovation och entreprenörskap, 5) Integration av nya grupper och jämställdhet. Om vi ser till skattningsarna av projektens bidrag till olika områden framgår dock att frågor om företagande och till del utbildning och information tillgodoses, under det att frågor om jämställdhet och integration av nya grupper knappast tillgodoses i av projekten.

Den starka fokuseringen på den egna bygden i projekten, på framtidstro, delaktighet och samverkan, är något som både kan ses som en vilja att öka livskvaliteten, och som ett uttryck för en strävan att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden. Den är dock inte helt oproblematiske. I den mån det är en strategi där man främst satsar på att stärka redan befintliga sociala och kulturella mönster utan hänsyn till samhällsfrågor som jämställdhet och integration, riskerar insatserna att bli kontraproduktiva på sikt. Då kommer sannolikt unga kvinnor i minst lika hög grad som hitintills att lämna landsbygden, och bristen på intresse för integration kommer knappast att locka nya invånare till landsbygden. Som vi påpekade i presentationen av enkätsvaren från projektägare i 321 så är både ungdomars flyttmönster och invandring något som spelar roll i den demografiska utvecklingen. Hur ung-

domar trivs och vilka möjligheter de ser på landsbygden kan spela roll för deras framtida val av yrken och bostadsorter (Jonsson 2003).

6.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

I dagsläget framstår inte åtgärden som del av en nationell landsbygdspolitisk insats, utan som en åtgärd som fått genomslag i vissa regioner. Detta är i linje med ex-ante utvärderarens rekommendation och det ringa genomslaget i flera län skulle kunna ses som regionala aktörer inte prioriterat den. Det kan också tolkas som att det inte finns någon efterfrågan på åtgärden i de regioner där det är få eller inga projekt och att den politiska avsikten med medlen är missriktad. Det kan emellertid också hänga samman med hur dessa stöd görs tillgängliga för de målgrupper de är avsedda för och därmed med länsstyrelsernas förutsättningar att föra ut och arbeta med åtgärden samt med stödets administrativa regelverk.

På kort sikt, dvs. inom pågående programperiod, kan åtgärden få bättre effekter genom att ge Jordbruksverket och länsstyrelserna i uppdrag att dels förbättra och förtydliga informationsinsatserna kring vilken typ av projekt som kan få stöd, och hur man ska gå till väga när det gäller att ansöka om och redovisa medel. På kort sikt finns det också anledning att tillföra medel till handläggningen. Antalet ansökningar i axel 4 ökar snabbt och det är ofta samma handläggare som har handlägger projekten i bägge åtgärderna. Vår uppfattning är att det administrativa systemet varit underdimensionerat i starten och att detta dels försenat introduktionen av åtgärden, dels inneburit orimligt långa väntetider för projektägare och en stor belastning för vissa handläggare. På kort sikt bör också det administrativa systemet riktas mer mot en målstyrning vid bedömning av rekvisitioner och man bör sträva efter en förenkling av regelsystemen runt administration och redovisning

Inom pågående programperiod bör åtgärdens genomförande ske med hänsyn tagen till att axel 4, som nu etablerats i hela landet bl a syftar till det som är denna åtgärds huvudsakliga målsättning.

På längre sikt

På sikt bör åtgärden överföras till axel 4 och Leader, som därmed bör få ett utökat ansvar när det gäller att arbeta med förnyelse och utveckling

av byarna. Som utvärderingen ser det, finns inget att tjäna på att låta dessa insatser fortsätta finnas inom axel 3. I stället skulle överförandet av ansvaret för åtgärd 322 till axel 4 stärka den lokala förankringen och de aspekter av livskvalitetsfrågorna som vi ovan beskrivit i termer av *hopp* och *framtidstro*. Detta skulle också kunna bidra till att stärka kommunernas roll och engagemang samt bidra till att skapa ett sammanhang där man kan ta till vara projektens resultat, bidra till nätverkande osv. Idag tycks inte länsstyrelserna ha kapacitet för sådana uppgifter, delvis helt enkelt för att man inte verkar på den lokala nivån. Leader kommer att kunna erbjuda projektägare nätverk och sammanhang som ökar sannolikheten för att projektens resultat tas tillvara och verksamheter som initierats via projektmedel kan fortleva efter projekttiden. Detta hänger alltså samman med hur Leader utvecklas på sikt i Sverige.

På sikt behöver man också ta ställning till i vad mån man vill att programmet verkligen ska verka för de nationellt prioriterade utvecklingsområdena. I den mån dessa bedöms som viktiga bör man i ansökningarna förhålla sig till de av dem som är relevanta för olika åtgärder. Det vill säga, hur ett projekt verkar, eller inte verkar för dem, bör i så fall anges i ansökan. Detta kan ses som ett sätt att öka medvetenhet om prioriteringarna. Vill man ytterligare stärka dessa prioriteringars ställning bör indikatorer utvecklas för dem. För att stödja de nationellt prioriterade områdena vad gäller integration och jämställdhet bör ett forskningsbaserat utvecklingsarbete där man utreder erfarenheter och modeller för hur man kan arbeta med dessa frågor. Åtgärdens inslag av innovativitet skulle kunna stärkas bl a med ett större mått av målstyrning av det administrativa systemet.

Ytterligare ett område som behöver omprövas är, nämligen, som vi även påpekat vad gäller åtgärd 321 och 323, det administrativa systemet för ansökningar och rekvirering av utbetalningar. Ett dilemma som programmet har att hantera är att både ha god kontroll över användningen av medel och se till att systemen för detta inte går ut över möjligheten och lusten för icke-etablerade organisationer att söka medel. I den mån man på allvar vill nå ut till lokala grupper och vill att politiken ska verka genom att personer med bakgrund i privat sektor och i civilsamhälleliga grupper engageras i utvecklingsprojekt så är detta ett strategiskt viktigt område för förändring. I förlängningen handlar detta om tillit mellan myndigheter och medborgare och om det sociala kapitalet.

Som vi utvecklat i kapitlet om åtgärd 321 är detta ett problem som återspeglar de skilda kulturer som finns i Europa och som landsbygdsprogrammet ska försöka förhålla sig till. Det problem som svårigheterna i det administrativa systemet återspeglar handlar därmed i grunden om hur den sociala tilliten hanteras. Om grunden i ett samhälles byggande av socialt förtroende är ömsesidighet, är det snarast kontraproduktivt att de lokala aktörerna upplever myndigheterna som präglade av långsamhet och misstro. De berättelser vi mött som handlar om en (allt för) detaljerad granskning av såväl ansökningar som redovisningar återger också en känsla av att man själv som aktör är misstrodd i systemet. Ett sådant misstroende skadar inte bara förtroendet för systemet självt, det öppnar också på sikt för att grunden för förtroendefulla samarbeten försvinner. Samtidigt måste landsbygdsprogrammet innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien.

Programmets kontrollregleringar utgör därmed i sig själva ett stort socialt dilemma. Sannolikt är lösningen att dels att öka inslaget av målstyrning i programmet, dels låta nationella och regionala myndigheter få ett större inflytande över hur kontrollen utförs, så att man kan uppnå en bättre anpassning till regionala kulturella betingelser. Den svenska revisionstradition som tar fasta på frågor om ändamålsenlighet och effektivitet borde i högre grad präglade revisionen liksom de krav på bokföringsmässighet som ställs för företag i Sverige. Detta kan kombineras med stickprov av utgifter. Dilemmat aktualiserar också frågan om de resurser som avsätts för handläggning av programmets åtgärder och på vad sätt länsstyrelserna förberetts för att ansvara för handläggningen av åtgärden, samt i vad mån länsstyrelserna kan spela en mer proaktiv roll i implementeringen av landsbygdspolitiken.

6.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Ett problem i utvärderingen av åtgärd 322 har varit att det saknas en tydlig relation mellan åtgärdens mål, de områden man föreslår i programtexten, de givna indikatorerna och utvärderingsfrågorna. Målet för åtgärden är: "en landsbygdsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling, t.ex. ett bibehållet eller ökat antal boende i bygden och ett ökat antal nya företag på landsbygden". Den mångfald av projektområden som anges i programmet är tämligen diffusa och överlappar delvis med andra åtgärders mål. Indikatorerna är inriktade på resultat i termer

av antal aktiviteter inom åtgärden, antal personer som gynnats, samt tillgång till bredband, liksom ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor och är därmed på en mycket högre abstraktionsnivå vars koppling till insatserna inte är särskilt tydliga. Utvärderingsfrågorna är, i sin tur, inriktade på mer svåråtgärda företeelser som livskvalitet, attraktivitet och att hejda ekonomisk och social nedgång. Indikatorerna har inte varit särskilt relevanta vare sig för att bedöma frågan om en samhällsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling (utöver de i programmet givna exemplen), eller för att kunna besvara utvärderingsfrågorna.

Vad gäller effekter på befolkningen på landsbygden har vi påtalat att den officiella statistik som bygger på folkbokföringen antagligen inte kommer att kunna fånga upp projektens effekter på de platser där de verkat. Här behövs indikatorer som bättre förmår belysa den befolkning som vistas i landsbygdsområdena över året. Vad gäller indikatorn befolkning på landsbygden som gynnats av förbättrad service bygger den i dagsläget på projektägares skattningar. Beräkningssättet har enligt uppgift från Jordbruksverket dock förändrats till en skattning av antalet personer som skulle kunna utnyttja åtgärden, beräknat på befolkningsunderlag. Detta säger emellertid inget om resultatens genomslag och faktiska utnyttjade, och fångar inte in det vi beskrivit som resultatens inbäddade karaktär. Det saknas också data för att kontrollera för andra faktorer som kunnat påverka målvariablerna och därmed kunna verifiera stödets effekter. Vi har också tagit upp att man bör ta ställning till i vad mån de nationellt prioriterade utvecklingsområdena bör stödjas via anvisningar och eller indikatorer. Som det nu är har de såvitt vi kan bedöma inget stöd alls. Ett alternativ är att föra in dem som egna områden inom relevanta åtgärder.

Bedömningen av projektens resultat och effekter försvåras också av att projekten inom åtgärden är av så olika karaktär och verkar i skilda sammanhang. På grund av deras "inbäddade karaktär" skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i efterhand för att se hur de inverkat på det sammanhang de verkar inom. Nya indikatorer, som kan fånga in livskvalitetsfrågornas inbäddade karaktär, och som bättre anknyter till de insatser man ser som relevanta, skulle därför kunna utvecklas. Sådana indikatorer kan utvecklas på grundval av de områden som angett i Tabell 6.5. De bör också omfatta områden som *trivsel, styrkan i de sociala relationerna, graden av framtidstro och förekomsten av so-*

cial tillit (socialt kapital). Detta innebär att metoderna för utvärdering förutom kvantitativa dataanalyser, borde även omfatta kvalitativa studier, som kan fånga effekterna på sociala relationer och upplevd livskvalitet. Mer djuplodande fallstudier än de som denna utvärdering kunnat omfatta bör därför ingå i kommande utvärderingar.

I och med att vi föreslår att åtgärden överförs till axel 4 är de förslag till målinriktade indikatorer som vi föreslår i kommande kapitel om åtgärden *Att genomföra lokala utvecklingsstrategier 411, 412, 413* även på sikt aktuella för åtgärd 322

Referenser

- Amcoff, J., Westholm, E., 2007. Understanding Rural Change – Demography as a Key to the Future, *Futures* vol 39(4), pp 363-379.
- Amdam, R. 1996. Bygdeutvikling gir både vinnarar og taparar' ur: Aasbrenn, Kristian (red.): Opp og stå, gamle Norge. Oslo, 1996, Landbruksforlaget
- Carlsson, L (1993), *Samhällets oregerlighet* Stenhag: Symposion graduale Stockholm,
- Christensen, S. & Kreiner, K. 1997. Projektledning – att leda och lära i en ofullkomlig värld. Academia adacta. Lund
- Delhey J and Newton K, 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*; 21 (4): 311-327.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009. Second European Quality of Life Survey: Overview *Office for Official Publications of the European Communities 2009 – VIII*, Luxembourg <http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php>
- Forsberg, A. 2001. Lokalt utvecklingsarbete på landsbygden. Ur: Westlund, H. (red) *Social ekonomi i Sverige*. Fritzes. Stockholm. Sid 183-229
- Forsberg, A. 2010. *Kamp för bygden. En etnologisk studie av lokalt utvecklingsarbete*. Etnologiska skrifter 53 (Diss.) Umeå: Inst. För kultur- och medievetsenskap, Umeå universitet.
- Frykman, Jonas; Mia-Marie Hammarlin, Kjell Hansen, Bo Rothstein, Helena Olofsdotter Stensöta, Isabell Schierenbeck 2009: Sense of Community: Trust, Hope and Worries in the Well-fare State. *Etnologia Europaea, 2009*
- Fuchs, Gerhard & Philip Shapira 1997: *Rethinking Regional Innovation And Change - Path Dependency or Regional Breakthrough?* New York: Springer Verlag.
- Hage, G 2003: *Against Paranoid Nationalism. Searching for Hope in a Shrinking Society*. Annandale: Pluto Press Australia.

- Jonsson, G., 2003. *Rotad, rotlös, rastlös – Ung mobilitet i tid och rum*, GERUM Kulturgeografi, 2003:3, Kulturgeografiska institutionen/SMC, Umeå universitet
- Jordbruksdepartementet. 2010,. Jo 2010/1195. *Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013*
- Jordbruksverket, 2010. Årsrapport 2009.Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, utkast 2010-05-11
- Larsson, L. & Waldenström, C. (2009) *Leader as a means for strengthening rural development capacity: structures and relations*. Paper presented at ESRS congress August 17-21 2009 in Vaasa, Finland
- Lindh, T., 2003. The Changing Ages Structure and the Public Sector. In: Torben Andersen & Per Molander (eds) *Alternatives for Welfare Policy - Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magnusson, Lars & Jan Ottosson 2005: *The Evolution of Path Dependence*Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd
- Massam, Bryan, H., 2002. Quality of life: public planning and private living Progress in Planning Volume 58, Issue 3, 1 October 2002, Pages 141-227
- Müller D., 2010. Second homes in Sweden: between common heritage and exclusive commodity. *Ymer* 130, 185-207.
- SCB. 2010.Pressmeddelande från SCB. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102 . Se: http://www.scb.se/Pages/PressRelease___291846.aspx Nedladdad 1 augusti 2010
- SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet
- The European Evaluation Network for Rural Development, 2010. *Capturing Impacts Of Leader And Measures Related To Quality Of Life In Rural Areas Draft WP 4 updated version of June 18, 2010*
- v d Ploeg (2004) Presentation at seminar at the Leader + observatorium. See:http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/events/25102004_en.htm Accessed August 1st 2010.

Waldenström, C . 2004. From Inland to Coast – the Municipalities across the Swedish North. In: Aarsæther, N (Ed) Innovations in the Nordic Periphery. *Nordregio Report 2004:3*, 121-168.

Waldenström, C., 2008. Byarörelsen – på väg mot en ny professionalitet? (*The village movement – on its way to a new profesionalisation?*) In: Formas (2008) *Ska hela Sverige leva?* Formas: Stockholm p 393-405

7

Åtgärd 323 – Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden

Rättslig grund: Artikel 52 (b) iii, i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.2.3 i Bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006

7.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik¹¹

Målet med åtgärden är att restaurera, underhålla och uppgradera det lokala natur- och kulturlandskapet. Åtgärden omfattar projektstöd, investeringsstöd och stöd för inköp av externa tjänster. Medan det i målet trycks på möjligheterna att omvandla t.ex. äldre byggnader till nya kommersiella funktioner, anges att projektstöd lämnas till projekt med tydligt syfte att förbättra förutsättningarna för bevarande och uppgradering och för utredningar i samband med underhåll, restaurering och uppgradering av natur- och kulturarvet. Gemenskapens medfinansiering av åtgärden kan uppgå till 45 procent av de stödberättigande utgifterna.

Prioritering av insatser ska ske så att stöd lämnas till insatser som ökar möjligheterna till boende och utkomstmöjligheter, stärker bygdens attraktionskraft och som bidrar till att uppfylla regionala och lokala mål för natur- och kulturvård. Även de nationellt prioriterade utvecklingsområdena ska prioriteras liksom insatser som stödjer en hållbar lokal utveckling, stärkt konkurrenskraft för landsbygdens näringsliv samt en ökad tillväxt och sysselsättning. Målgrupper för åtgärden är:

- Lokala nätverk, utvecklingsgrupper och organisationer.
- Företag
- Kommuner som del av partnerskap i lokala projekt
- Markägare som del av partnerskap i lokala projekt.

¹¹ Referat och citat från Landbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Interventionslogiken

Interventionslogiken bygger på antagandet att man genom att bevara och uppgradera natur- och kulturlandskapets värden i en bygd kan främja dess attraktivitet. I och med att natur- och kulturvärden "lyfts fram" inom en by eller bygd kan dessa bli en del av den lokala identiteten och på så sätt bidra till ett attraktivt boende eller ge bättre förutsättningar för turism. Enligt programmet innehåller dessutom lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt ofta ett tydligt lokalt utvecklingsperspektiv och insatserna bidrar ofta till ökat socialt engagemang i bygden, med etablering av nya företag och en stärkt befolkningsutveckling som följd. Åtgärden kan därför i sin tur gynna förutsättningarna för såväl nyföretagande som kommersiell och offentlig service i området.

Man kan säga att interventionslogiken bygger på goda exempel och på en sorts 'common sense' resonemang, snarare än på forskning. Detta beror i hög grad på att det saknas forskning som belyser dessa frågor på sätt som kan fånga den variation mellan landsbygder och över tid, som skulle behövas. Interventionslogiken bygger delvis på museologisk forskning och praktik. Museerna är dock tydliga intressenter i de frågor som åtgärden berör och forskningen kan delvis sägas vara partisk. Merparten av de exempel forskningen tar fram är lyckade sådana, vilket gör det svårt att med dess hjälp fånga den variation mellan landsbygder och över tid som skulle behövas (Kirshenblatt-Gimblett 1998, Lowenthal 1996).

Resonemangen anknyter även till den debatt om platsers, framförallt städers, utveckling och om konkurrensen mellan dem, vad gäller just attraktivitet, som pågått sedan slutet av 1980-talet (se t ex Harvey 1989). Platsers attraktivitet började då alltmer ses som beroende av dess kulturella och ekonomiska konkurrenskraft. Synen på städer som ekonomiska, kulturella och politiska enheter som konkurrerar med varandra, hängde enligt Jessop samman med att man alltmer betonade vikten dels av lokalt entreprenörskap, och dels av lokalt nätverkande och av privata-offentliga partnerskap (Jessop 1997). Platsers attraktivitet och dess företagande, en politisk styrning i vilket partnerskap fick en större roll och dess kulturella konkurrenskraft kopplades alltså samman allt tydligare. Studier som anknyter till dessa synsätt men som handlar om landsbygdssamhällen, pekar bl a på variationen i förutsättningar mellan olika

platser som bl a har att göra med gleshetens problematik och med kulturella skillnader (Nyseth & Granås 2007).

Även regional och lokal identitet har alltmer lyfts fram som en möjlig tillgång för utveckling och som resurser för inflyttning och ekonomisk utveckling (se t ex Kåks & Westholm 1994 respektive Brulin & Nilson 1997 för tidiga svenska exempel på forskning om detta). Detta hänger delvis samman med de territoriella ansatser som allt mer slagit igenom i den europeiska utvecklingspolitiken. Samtidigt är både frågor om lokal och regional identitet och vad som skapar platsers attraktivitet, frågor där det kan finnas meningsskiljaktigheter i det lokala samhället (vidare Nyseth & Granås 2007).

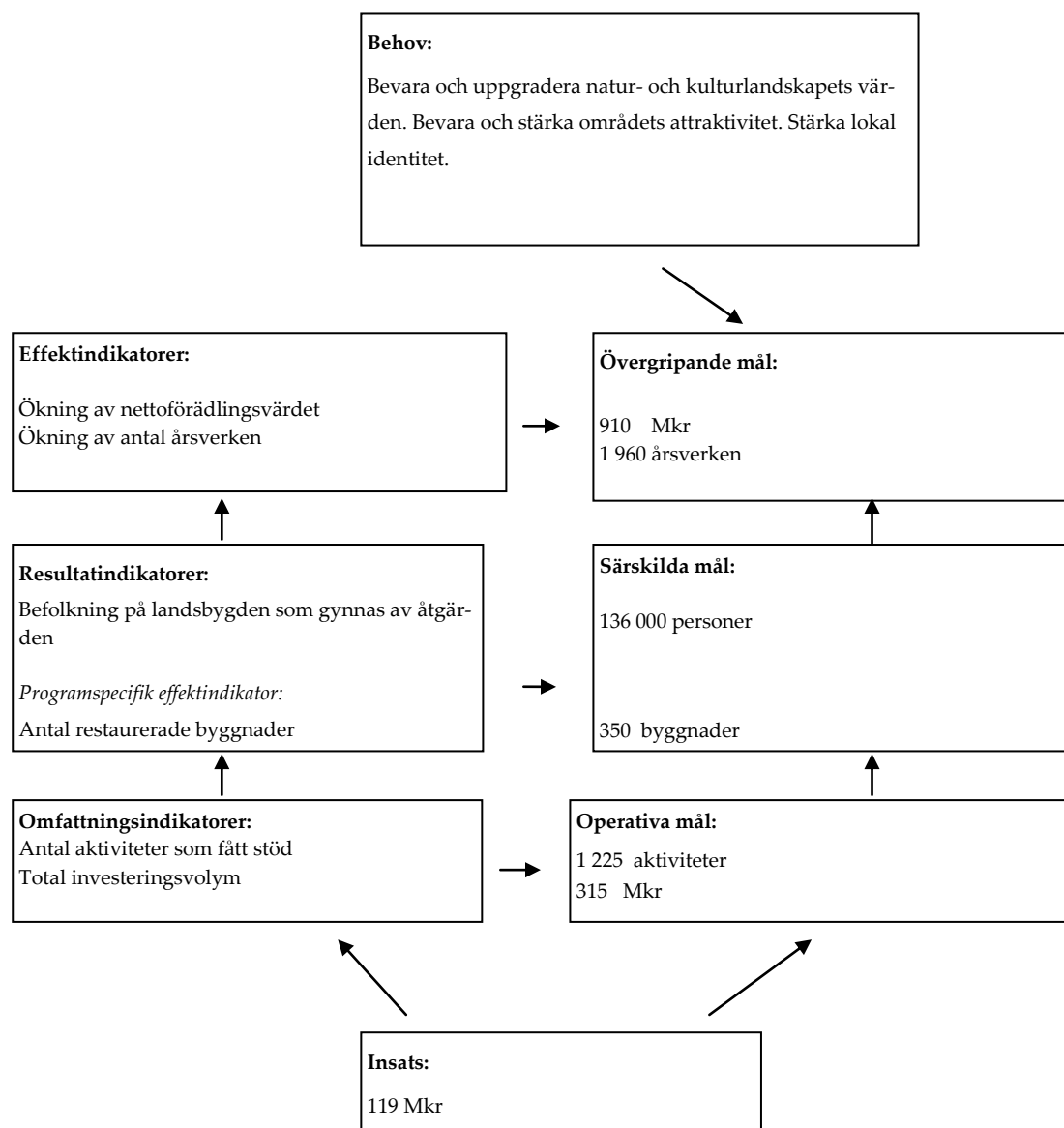
Inom åtgärden ska stöd lämnas till insatser som ökar möjligheterna till boende och utkomstmöjligheter, som stärker bygdens attraktionskraft och som bidrar till att regionala och lokala mål för natur- och kulturvård nås. Det är två specifika slag av insatser som betonas. Det ena är lokala naturvårdsprojekt. Dessa ger, menar man, möjlighet för tydligt lokalt anpassade projekt som kan ha mycket stort värde då det gäller att uppnå mål inom naturvården. Den lokala kompetensen och engagemanget kan vara avgörande för att naturvårdsinsatser skall kunna genomföras påpekar man.

Detta anknyter till den forskning, och den naturvårdspolitik, som betonar vikten av lokalt deltagande och lokal förvaltning av naturresurser (Ostrom 1990, Skr. 2001/02:173). Att utveckla lokala institutioner för naturvård är dock något som tar tid och som kan ses som en lärandeprocess, där myndigheter och lokala aktörer tillsammans utvecklar lokalt anpassade arbetssätt och som också kan aktualisera konflikter vad gäller anspråk på naturresurser och olika aktörers syn på dess roll för naturvård såväl som för lokal utveckling och företagande (Beland Lindahl 2008, Sandström 2008, Hallgren 2003). I vilken mån projektupplägg är bästa sättet för att utveckla lokala institutioner för naturvård har ifrågasatts utifrån erfarenheterna från Agenda 21 (Eckerberg & Dahlgren 2007). I och med att lokal förvaltning redan förekommer t ex vad gäller fiskevårdsområden, och utvecklas för närvarande vad gäller exempelvis avrinningsområden i enlighet med EU:s vattendirektiv, kan man dock möjligtvis förvänta sig att förutsättningarna på sikt är bättre för lokalt deltagande naturvårdsarbete än det varit för Agenda 21.

Det andra slaget av insatser som betonas är upprustning och bevarande av byggnader. På landsbygden finns, hävdar man, många byggnader som i dag saknar användning och som är av kulturhistoriskt värde eller har betydelse för bygdens identitet. Äldre ekonomibyggnader i lantbruket, gamla industrilokaler, gemensamhetsbyggnader i byarna och outnyttjade bostadshus nämns som exempel. Genom upprustning med respekt för bevarandevärdena finns, menar man, möjligheter att tillgodose lokal efterfrågan på byggnader för service, kultur eller kommersiella verksamheter. I första hand nämns turism och att byggnader kan omvandlas till uthyrning för bl.a. restaurangverksamhet, handel och småskalig tillverkning och på så vis bidra till inkomster och sysselsättning. I åtgärd 322, gavs alltså stöd för renovering av byggnader som kan fungera som lokala mötesplatser under det att man i denna åtgärd vill bevara kulturhistoriska byggnader samt genom detta även bruka dem för turism, företagande etc.

Den logiska strukturen för åtgärdens indikatorer och mål framgår av fig. 7. 1 nedan.

Figur 7.1: Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 323.



Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Under perioden 2007-2010 har totalt 93 aktiviteter beviljats stöd. Av dessa är 80 projektstöd och 13 investeringsstöd. Totalt har 34 projekt avslu-

tats. Mål och utfall för perioden sammanfattas i Tabell 7.1 nedan. Åtgärden har som framgår av tabellen inte fått den omfattning som förväntades under programskrivningen.

Tabell 7.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för perioden 2007-2009

Indikator		Mål 2007-2013*	Utfall 2009**	Utfall Ackumulerat**	Utfall Ackumulerat % ***
Omfattningsindikatorer	Antal aktiviteter som beviljats stöd	1 225	43	93	8 %
	Total investeringsvolym (Mkr)	315 Mkr	24,9 Mkr	53,7 Mkr	17 %
Resultatindikatorer	Antal avslutade insatser		19	34	
	Befolkning på landsbygden som gynnats av förbättrad service	136 000	5 320	10 790	8 %
	Antal restaurerade byggnader	700	6	15	2%

Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009, ***Utfall i procent av mål, egen beräkning

Under våren 2010 har även indikatorerna för 323 modifierats (Jordbruksdepartementet 2010). Omfattningsindikatorn vad gäller antal aktiviteter som fått stöd har sänkts med drygt 50 procent till 600 aktiviteter, vilket skulle innebära att man nått nära 16 procent av målvärdet istället för de 8 procent som det ursprungliga värdet anger. Målvärdet för den totala investeringsvolymen har sänkts med 25 procent till 238 Mkr. Med detta nya mål har man uppnått 23 procent av målvärdet. Investeringsvolymen per projekt är högre än förväntat. Det beviljade stödet inom åtgärden är 40,6 Mkr av budgeten som är 119 Mkr, därmed är ca 34 procent av budgeten in-tecknade i beslut om stöd (Jordbruksverket 2010).

Resultatindikatorn *Befolkning som gynnas av förbättrad service* bygger på uppgifter ur projektens slutrapporter vad gäller hur många personer man förväntar sig kommer att dra nytta av den tjänst som utvecklats i projektet. Endast 8 procent av målet beräknas vara uppfyllt. Om utvecklingen går i samma takt som hittills och man bortser från tidsfördröjningen mellan tidpunkten för beviljande av stöd tills dess ett projekt ger

fullt resultat, räknar Jordbruksverket med en måluppfyllelse på cirka 60 procent (Jordbruksverket 2010).

Antalet restaurerade byggnader är totalt 15 stycken vilket motsvarar 2 procent av målet. Målvärdet för antal restaurerade byggnader har emellertid också sänkts med 50 procent, från 700 byggnader till 350, vilket alltså ger en måluppfyllelse på 4 procent. Det finns, påpekar man i Jordbruksverket årsbok för 2009, därutöver projekt inom åtgärden för byutveckling (322) som berör ytterligare åtta restaurerade byggnader.

Åtgärden har alltså inte alls haft det genomslag som förväntats oavsett om man tar fasta på de nya eller de ursprungliga indikatorerna. Jordbruksverket ger som förklaring att det är sannolikt att sökande som avsett att uppgradera natur- och kulturmiljöer i första hand vänt sig till Leader på samma sätt som när det gäller byutvecklingsåtgärder (Jordbruksverket 2010). Mot detta kan invändas att det är först under senare delen av perioden 2007-2009 som Leader fått någon större omfattning i Sverige. Under 2008 inrättades 42 Leaderområden och under 2009 ytterligare 20 områden.

Antalet projektbeslut är alltså ojämnt fördelat över länsstyrelserna även inom åtgärd 323. Som framgår av Tabell 7.2 står fyra länsstyrelser för hälften av alla beviljade projekt. Tre länsstyrelser inte beviljat några projekt alls inom åtgärden och resten, dvs. 14 länsstyrelser, beviljat mellan 1 och fyra projekt. Jordbruksverket har fattat 3 beslut om nationella projekt inom åtgärden. Man kan därav dra slutsatsen att åtgärden inte har uppfattats som central för merparten av länsstyrelserna.

Tabell 7.2: Tabell 2. Beviljade projekt i åtgärder 323 under perioden 2007-2009

Ägande myndighet	Antal beviljade projekt inom åtgärd 323 2007-2009
Skåne	14
Gävleborg	10
Uppsala	9
Värmland	8
Kronoberg	4
Norrbottnen	4
Västerbotten	4
Jordbruksverket	3
Västmanland	3
Dalarna	3
Gotland	3
Västra Götaland	3
Kalmar	2
Västernorrland	2
Blekinge	2
Stockholm	2
Södermanland	2
Jönköping	1
Örebro	1
Halland	0
Jämtland	0
Östergötland	0
	80

Källa: Jordbruksverkets databas

Programmet räknar med två effektindikatorer för åtgärden. Den första utgörs av en ökning av nettoförädlingsvärdet med 910 Mkr. Den andra omfattar en nettoökning av antalet årsverken med 1960. Även dessa målvärden har sänkts. Nettoförädlingsvärdet har sänkts med två tredjedelar till 300 Mkr och antalet årsverken med nära tre fjärdedelar till 500 årsverken. Detta innebär betydligt blygsammare målvärden.

Det går inte att bedöma om åtgärden fått genomslag vad gäller effektindikatorerna utifrån föreliggande underlag. Det hittills ringa genomslaget för åtgärden tyder dock på att man inte kommer att kunna uppnå målvärdena. Dock måste påpekas att flertalet av projekten är inriktade på renoveringar och restaureringar, eller på dokumentation, museiverk-

samhet, informations- och tillgänglighetsprojekt inom ramen för naturvårds- och kulturfrågor. I den mån bestående företagsamhet utvecklas som resultat av åtgärdens insatser kan detta inte bedömas förrän efter några år projekttiden. Samma sak gäller för antalet årsverken. Dessutom har 64 procent av projekten beviljats medel inom spannet 0 -250 000 kr (se Tabell 7.3). Projekten är tämligen små.

Tabell 7.3: Projektens omfattning, tkr

	0-50	50 -100	100- 250	250-500	500-1 Mkr	1-2 Mkr	> 2 Mkr	Totalt antal
Antal	14	22	14	17	9	3	1	80
Procent	18	28	18	21	11	4	1	101

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas

Om man med nettoeffekter avser effekter som kvarstår när man tagit hänsyn till undanträngningseffekter, dödvikt och dubbelräkning och multiplikatoreffkter uppstår andra, principiella och metodmässiga, svårigheter för att beräkna dem. I metoden som använts för att räkna om åtgärdens indikatorer görs visserligen antaganden om såväl undanträngning, dödvikt som multiplikatoreffekter (Jordbruksdepartementet 2010). Det finns dock inga jämförelsegrupper för en kontrafaktisk analys av insatserna. Kontrafaktisk analys bygger på att man kan matcha de grupper som erhållit stöd med jämförbara grupper som inte fått stöd. Det finns emellertid inte några sätt att identifiera sådana jämförbara grupper när det gäller projektstöd. Det finns t ex inga register där sådana matchande grupper skulle kunna identifieras på ett meningsfullt sätt. Därmed blir en egentlig kontrafaktisk analys omöjlig.

Om man istället väljer att jämföra aggregerad statistik för regioner (även på lägsta NUTS-nivå) med bygder där det finns grupper som erhållit stöd, med regioner där det inte finns grupper som erhållit stöd, eller i alla fall mycket få grupper, kommer eventuella effekter att bli mycket svårtolkade. Förutom det ringa antalet projekt, beror detta på projektresultatens "inbäddade karaktär". Med det avses att betydelsen och effekten av enstaka projekt är i hög grad beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella och naturgivna omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. I programmet betraktas de enskilda projekten som isolerade företeelser. Visserligen är detta riktigt i ett formellt perspektiv – projekten är tydligt avgränsbara i förhållande till annat som pågår. Samtidigt har de företeelser som projekten syftar till en typiskt

”inbäddad karaktär”. I den mån ett stöd för renovering av en byggnad leder till stärkt lokal identitet och vidare till effekter för den lokala utvecklingen har detta att göra med andra ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden i bygden. På grund av projektresultatens inbäddade karaktär skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i noggrant utvalda områden för att se hur de inverkat på de sammanhang de verkar inom och vilka nettoeffekter de haft. Denna utvärdering har inte haft ramar förutsättningar att göra en sådan analys.

Ytterligare ett problem vid beräkningen av nettoeffekter av projektstöden är att projekten är av så olika karaktär. Inom åtgärden har projekt beviljats som avser så skilda områden som dokumentation av kulturarv, restaurering av ängar, upprustning av byggnader, och företagsutveckling. Dessa områden är alla motiverade utifrån beskrivningen av åtgärden, men det är rimligtvis stor variation mellan hur nettoeffekter för så skilda projekt kan bedömas.

Vi bedömer dock att dödviktsförlusterna i de slag av projekt som finansierats inom åtgärden sannolikt är små. Natur- och kulturarv kan dessutom betraktas som kollektiva varor (d.v.s. varor som det är svårt att utesluta den som inte betalar från att dra nytta av) som privata aktörer har begränsade incitament att producera p.g.a. svårigheten att finansiera verksamheten med hjälp av intäkter från försäljning av varan ifråga. I den enkät till projektägare, som vi skickat ut, frågade vi om i vad mån stödet varit avgörande för verksamheten i projekten. Att projektägarna generellt sett uppfattar stödet som avgörande för verksamheten framgår av Tabell 7.4 nedan.

Tabell 7.4: Stödets betydelse för verksamheten i projektet

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,6 (0,716) (5)
Stödet innebar att verksamheten kunnat utvecklas snabbare/tidigare	4,5 (0,729) (5)
Verksamheten hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	1,7 (1,051) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning n=51

Som framgår stödjer utsagorna vår hypotes.

7.2 Utvärderingsfrågorna

Åtgärden har tre utvärderingsfrågor:

1. Hur har åtgärden bidragit till att bevara landsbygdens attraktionskraft?
2. Hur har åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet?
3. Hur har åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Relationer mellan utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågornas övergripande karaktär gör att de behöver tolkas och definieras för att kunna besvaras. Vi börjar i frågan om livskvalitet som vi uppfattar som överordnad. Vad innebär livskvalitet på landsbygden och hur kan man mäta i vad mån åtgärden bidragit till att öka livskvaliteten på landsbygden?

Det finns en hel del studier av livskvalitet som har en geografisk ansats. Det gäller exempelvis jämförelser av livskvaliteten mellan länder eller städer. Studier om landsbygdsområden är ovanligare och studier som kopplar landsbygdspolitik med livskvalitet tycks saknas. Sammanfattningsvis kan man säga att studier om ett områdes livskvalitet ofta har breda anslag och bygger på en rad indikatorer. I *Second European Quality of Life Survey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2009) jämförs till exempel livskvaliteten mellan EU-länder med hjälp av intervjuer och ett omfattande frågeformulär med 12 olika frågeområden.¹² I en översiktsartikel över indikatorer för livskvalitet sammanfattas bl a följande sex övergripande områden: 1) ekonomi och sysselsättning 2) miljö 3) hälsa 4) utbildning 5) delaktighet och utanförskap 6) social organisation (se Massam, 2002: 180). van der Ploegs (2004) förslag vid ett seminarium vid Leader+ observatoriet, att livskvalitet på landsbygder bör studeras i termer av ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, återkommer i de riktlinjer som för närva-

¹² Health, Employment, Income deprivation, Education, Family, Social participation, Housing, Environment, Transport, Safety, Leisure, Life satisfaction

rande utarbetas för föreliggande utvärdering (The European Evaluation Network for Rural Development 2010).

Livskvalitet operationaliseras alltså vanligen som en kombination av många olika förhållanden där ekonomiska och sociala förhållanden samt frågor om miljön, som både skattningar av förekomsten av föroreningar, ekologisk utarmning och som av landskapets eller ortens skönhet, ingår. Detta innebär att relationerna mellan de tre utvärderingsfrågorna behöver redas ut. I det här sammanhanget är det rimligt att se livskvalitet som överordnad de två andra frågorna. Det är också rimligt att se de tre insatserna 321, 322 och 323 som insatser som på olika sätt möjligen bidrar till en ökad livskvalitet och därmed kan komplettera varandra. I de lokala sammanhangen är det dock de enskilda projektens genomslag som spelar roll.

Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet

Många studier av livskvalitet bygger på en kombination av subjektiva skattningar (upplevd livskvalitet) och kvantitativa mått och kartläggningar (se t ex Massan 2002). Å ena sidan betonar man då att livskvalitet hänger samman med hur yttre omständigheter uppfattas och tolkas av den enskilde. Upplevd livskvalitet fokuserar på sociala relationer, mötesplatsers betydelse, trivsel och liknande företeelser. Å andra sidan kan livskvalitet också studeras som en uppsättning objektivt givna förhållanden. Det är förhållanden som kan ses som förutsättningar för, såväl som resultat av, utveckling (t ex arbetsmarknad, infrastruktur, utbildningssystem, politisk struktur, jämställdhet). Hur dessa förutsättningar värderas och upplevs är viktigt eftersom förekomsten av t ex en affär, välskötta ängar eller bevarade byggnader av kulturhistoriskt värde, i sig inte är garantier för invånarnas livskvalitet, liksom att frånvaron av dessa inte heller med nödvändighet implicerar att livskvaliteten är låg. Frågan är hur dessa insatser kommer in i det lokala samhället, något som alltså hänger samman med insatsernas inbäddade karaktär.

En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang

Utvärderingsfrågorna handlar därmed om förhållanden som har en typiskt inbäddad karaktär. Visserligen skulle man kunna utvärdera effekten av naturvårdande insatser genom att lyfta ut dem ur dess inbäddade sammanhang, men i och med att hela axel 3 syftar till det överordnade målet "Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden" är det

hur naturvärden bidrar till livskvalitet och företagande som står i centrum, snarare än naturvärden i sig, i denna åtgärd. Som vi påpekat ovan, innebär detta att betydelsen av enstaka projekt är beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. Frågorna är därmed svåra att besvara entydigt.

Ett problem för utvärderingen är också att indikatorerna inte ger någon vägledning för att besvara utvärderingsfrågorna. Även detta har att göra med den inbäddade karaktären av de förhållanden som frågorna avser. Antalet restaurerade byggnader ger liten vägledning vad gäller att förstå en bygds attraktivitet i sig. Antalet projekt är dessutom hittills så litet och så ojämnt fördelat över landet. För resultatindikatorn "Befolkning på landsbygden som gynnat av förbättrad service", gäller, som för åtgärd 321 och 322, att i vad mån projekt får effekter som påverkar enskilda bygders attraktivitet beror på samverkan med andra faktorer på de berörda platserna.

När det gäller målet för åtgärden, att genom uppgradering av kultur- och naturmiljöerna förbättra landsbygdens (sic: borde vara landsbygdsbornas) livskvalitet, måste återigen påpekas att detta givetvis *kan* ha relevans för hur livskvaliteten upplevs, men att åtgärden lika gärna kan vara irrelevant för sådana upplevelser. När det gäller målet att öka landsbygdens attraktionskraft samt stärka en hållbar utveckling, är även dessa utfall helt och hållet beroende av den sociala och kulturella kontext inom vilken åtgärden genomförs.

7.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för perioden 2000-2006 kunde konstateras att projektstödens betydelse för den svenska landsbygdens utveckling var svårbedömd och sannolikt ganska liten. Skälen för detta ansågs framför allt vara att projekten var relativt få och medlen relativt små. På samma sätt kunde konstateras att påverkan på de sociala strukturerna på landsbygden också var begränsade (Landsbygdsprogrammet 2007-13; Slututvärderingen av miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-06, SLU 2009).

Vad gäller motsvarigheterna till åtgärderna under axel 3 tar ex-ante utvärderingen också upp att den tidigare halvtidsutredningen bedömt att dessa "inte i nämnvärd grad bidragit till att främja sysselsättning och tillväxt på landsbygden" på grund av att mycket få projekt hade kommit

till stånd vid den tid då utvärderingen gjordes. Delvis ansågs det bero på att ansökningsprocessen var för komplicerad för att locka enskilda lantbruksföretag och delvis på att stöden betalades ut i efterhand så att mottagarna tvingades ligga ute med större belopp under en längre tid. Majoriteten av stöden söktes därför av organisationer och avsåg någon form av förstudie eller projektering. Detta innebär dock att fokus ligger på stöd till lantbrukare och inte de målområden och målgrupper som åtgärderna 321, 322 och 323 avser. Utvärderaren tar dock också upp att projektstöden i Mål 1 norra hade inte nådde de förväntade målvärdena, något som dock de inom Mål 1 södra gjorde. Utvärderaren tar inte upp orsaker till dessa skillnader.

Ex ante-utvärderaren anser att det är tveksamt om åtgärderna inom axel 1, 3 och 4 kommer att kunna bidra till att uppfylla EU:s övergripande mål och målen i den nationella strategin för landsbygdsutveckling. Man hävdar att riskerna för undanträngningseffekter och snedvridningar för åtgärder inom axlarna 1, 3 och 4 bedöms vara betydande. Man menar också att det är det angeläget att kunna styra programmets åtgärder och ekonomiska resurser till de områden där de behövs bäst och kan utnyttjas effektivast, givet de mål som formulerats. Detta kräver att beslut fattas på den nivå där informationen om företagen och dess marknadsförutsättningar är bäst. I genomförandet av det svenska landsbygdsprogrammet ska därför det regionala inflytandet över planering och genomförande öka, framför allt för axel 1, 3 och 4. Regionala genomförandestrategier skall utgöra instrument för en regional planering och differentiering som också tillgodoser behovet av samverkan med, och avgränsningar mot, andra politikområden.

7.4 Underlag och metod

Tre grupper av data har legat till grund för att besvara utvärderingsfrågorna i denna halvtidsutvärdering.

1. Uppgifter från Jordbruksverkets databaser och i viss mån de analyser av, och kommentarer till materialet, som Jordbruksverket har gjort.
2. Enkäter till projektägare och till handläggare på länsstyrelserna.

3. Fallstudier i tre olika län (Kalmar, Västra Götaland, Västerbotten) i vilka såväl projektägare som handläggare intervjuades. Länen valdes dels för att få en variation i förhållanden (mellanbygd, jordbruksbygd och norrländska förhållanden), dels för att kunna jämföra projektverksamheten i axel 4 och axel 3. Urval om områden gjordes därför med hänsyn till tidigare erfarenheter av Leadermetoden, samt utifrån att Västra Götaland är ett av de län som har flest projekt i axel 3.

Genom uppgifter ur Jordbruksverkets databas har vi bl.a. fått uppgifter om den huvudsakliga verksamheten i samtliga projekt, vilka som är projektägare, stödets storlek samt hur många projektbeslut som fattats på de olika länsstyrelserna. Enkäten till projektägare sändes ut till alla som hade fått anslag beviljat inom åtgärden under perioden 2007-2009, och som fanns på den adresslista vi fick från Jordbruksverket, totalt 79 projekt. 51 personer besvarade enkäten och svarsfrekvensen var 65 procent. En jämförelse mellan uppgifterna vilken sorts organisation som står som projektägare i databasen och de svar som uppgivits i enkätsvaren visar att regionala, och därmed lite större projekt, är underrepresenterade i enkätsvaren.

Frågorna i enkäten avsåg att belysa: 1) Bakgrundsinformation om projektägarna och projekten 2) Projektägarnas syn på administrationen av stödet och kontakten med myndigheter, 3) Betydelsen av stödet för den verksamhet som projektet syftar till, 4) Projektets betydelse för samverkan och nätverkande, och slutligen 5) Projektens inriktning och de områden som projekten verkar inom.

Enkäterna till handläggarna gick ut till samtliga länsstyrelser och riktades särskilt till personer som handlägger projekt inom åtgärderna 321, 322 samt 323. I de fall länsstyrelsen haft flera handläggare inom samma typ av ärende, har vi bett en representant besvara frågorna. Svarsfrekvensen var ca 75 procent, men de är alltså inte representativa för alla handläggare. De ger en bild av hur handläggningen uppfattas av handläggare vid de olika länsstyrelserna. De frågeområden som togs upp gällde 1) Bakgrundfrågor om handläggaren som besvarade enkäten, 2) Länsstyrelsens handläggning av ansökningarna, 3) Hur man upplevde stödet till sig själv som handläggare, 4) Vilka faktorer man ansåg som

viktiga vid handläggning av ansökningarna, och slutligen 5) Hur man såg på projekten som verktyg för landsbygdsutveckling.

När det gäller fallstudierna har vi sammanlagt intervjuat 9 handläggare på de tre länsstyrelserna och 10 projektägare om 13 olika projekt som fått medel inom åtgärderna 321, 322 eller 323. Detta har som sitt främsta syfte att komplettera och fördjupa den kunskap vi fått via Jordbruksverkets databasmaterial samt enkäterna. Frågeområdena var i stort sett de samma som i enkäterna.

En erfarenhet som kan dras av arbetet med utvärderingen vad gäller dess metoder är att det hade varit önskvärt med större utrymme för intervjuer. Detta gäller i hög grad möjligheten att få tillförlitlig information från offentliga aktörer.

Att besvara utvärderingsfrågorna

I avsnitt 7.2 ovan diskuterades frågan om tolkningen av utvärderingsfrågorna, relationen mellan dem, den inbäddade karaktären av de företeelser frågorna avser att belysa, samt skillnaden mellan upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet. I det här avsnittet beskriver vi hur vi hanterat utvärderingsfrågorna i enkäter och intervjuer.

Ett grundläggande problem är naturligtvis att det är alldeles för tidigt att uttala sig om projektens effekter och genomslag. Totalt har, enligt Jordbruksverket, 34 projekt avslutats och enbart 17 procent (26 procent med de nya målvärdena) av investeringsvolymen använts. Omfattningen är därmed så pass liten att det är svårt att med någon grad av säkerhet uttala sig om effekterna av insatserna. Det är möjligt att i mer generella termer diskutera hur åtgärden fungerat i relation till att öka landsbygdens attraktionskraft och en möjlig höjning av livskvaliteten för de som bor på landsbygden – men knappast den mer specifika frågan om hur åtgärden kan ha bidragit till "*en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde*". Underlaget är härvidlag alldeles för tunt. Enbart nio projekt har syftesbeskrivningar som tar upp att bevarande och uppgradering av värdefulla namngivna naturområden är projektets huvudändamål, och i inget av dem nämns Natura 2000. Hållbarheten i dessa verksamheter har vi inte kunnat bedöma inom ramen för denna utvärdering. Några ytterligare projekt syftar dock

till att initiera samverkan för landskapsvård och några till information om landskapsvård.

Genom enkäter och intervjuer har vi emellertid kunnat närma oss det upplevda värdet av projekten. Vi kan också uppskatta i vad mån projekten är inriktade på områden som kan förväntas bidra till den utveckling utvärderingsfrågorna avser. För att uppskatta detta har vi gått tillväga på två sätt:

1. Kategorisering av samtliga projekt som beviljats under perioden 2007-2009 utifrån de huvudsakliga syften man angivit i ansökan. Analysen bygger på det databasmaterial vi haft tillgång till. Detta ger en uppfattning om vad för sorts *huvudsakliga verksamheter* projekten syftar till och vilka områden det finns projekt inom.
2. Enkätfrågor till projektägare om *i vad mån projekten berörde olika aspekter* av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling. Dessa aspekter specificeras nedan i Tabell 7. 5.

Tabell 7.5 ger en översikt över de frågeområden som togs upp i enkäten för att belysa utvärderingsfrågorna, och hur vi relaterar dem till de enskilda utvärderingsfrågorna. Frågeområdena i tabellen bygger bl.a. på de tidigare refererade studierna kring livskvalitet. I urvalet av frågeområden har vi gjort en avvägning mellan sådana indikatorer och det som kan anses vara relevant inom åtgärderna 321, 322 och 323. Ett problem har varit att operationalisera skillnaderna mellan de tre utvärderingsfrågorna och hur de relaterar till varandra. Vi har hänfört verksamheter som är inriktade på att nå människor utanför lokalsamhället till "attraktivitet", medan sådana som i första hand strävar efter att förbättra levnadsförhållandena för lokalsamhällets invånare har räknats till "livskvalitet".

Tabell 7.5: Frågeområden i relation till utvärderingsfrågorna

Frågeområden	Fråga 1 Attraktion	Fråga 2 Hållbar förvaltning	Fråga 3. Livskvalitet	Nationellt prioriterade områden
Lokal service	X		X	
Lokalt kulturutbud	X		X	
Lokalt fritidsliv	X		X	
Situationen för äldre	X		X	
Barn och ungdomar	X		X	
Integration och minoriteters ställning	X		X	X
Företagandet i bygden			X	X
Antalet arbetstillfällen			X	
Turism	X			
Att sätta byn "på kartan"	X			
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	X	X	X	
Bevara och uppgradera kulturarvet	X		X	
Bevara och uppgradera naturarvet	X	X	X	X
Motverka klimatförändringar		X		X
Utbildning och information		X	X	X
Deltagande i lokal utveckling			X	
Samverkan			X	
Inflyttning till landsbygden	X			
Positiv syn på den egna bygden	X		X	
Stärkt framtidstro	X		X	
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet			X	X
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter			X	X
Kunskap och medvetenhet om miljö- och klimatfrågor		X		X

7.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Detta avsnitt inleds med en presentation av hur handläggare och projektägare uppfattar administrationen av projekten. Det två första delarna av denna presentation är gemensam för åtgärderna 321, 322 och 323. Den

tredje delen bygger på enkäterna till projektägarna gäller därför enbart hur administrationen uppfattats inom 323.

Därefter följer en beskrivning av de organisationer som står som projektägare och av de personer, ofta projektledaren som besvarat enkäten vad gäller kön, ålder och utbildning. Så följer analysen av projektens huvudsakliga syften och verksamheter, och av i vad mån projekten verkar inom de områden som tagits upp i Tabell 7. 5. Avslutningsvis svarar vi på utvärderingsfrågorna

Administrationen av projekten i åtgärd 321, 322 och 323

Utvärderingsfrågorna tar inte explicit upp frågor om hur administrationen av åtgärden fungerat och uppfattas. Den låga nyttjandegraden av åtgärden ger dock anledning att undersöka hur det administrativa systemet uppfattats.

För projekten i axel 3 är det länsstyrelserna som tar emot projektansökningar, fattar beslut om projekt och administrerar rekvisitionerna för utbetalning. Själva utbetalningarna görs av Jordbruksverket. Vid de länsstyrelser som ingick i fallstudien hade man delat upp handläggningen av projekten så att vissa tjänstemän ansvarade för ansökningar och andra för rekvisitioner. Tjänstemännen handlade projekt i såväl axel 3 som i axel 4. För projekten i axel 3 hade man vid två av de länsstyrelser vi besökte interna beslutsmöten, under det att beslut om leaderprojekt fattades allteftersom mellan handläggare och enhetschef. Andra länsstyrelser kan ha lagt upp andra system, men antagligen finns det likheter. På Jordbruksverket har man också olika enheter för ansökningar och för utbetalningar och det är sannolikt att man följt liknande indelningar på de länsstyrelser där man har en större volym av projekt att hantera.

Handläggares syn på administrationen av projekten i åtgärderna 321, 322 och 323

De tjänstemän vi talade med berättade alla att det tagit tid att utveckla rutinerna för handläggningen av projekten. Man betonade att Jordbruksverkets arbete med att specificera och utveckla anvisningar och rutiner var ett viktigt stöd eftersom det inledningsvis funnits en osäkerhet runt regelverket. Tjänstemännen berättade också att det funnits för lite resurser för handläggningen i början av perioden men att detta stärkts successivt. Intrycket är att underbemanning och osäkerheten runt rutiner, i kombination med en rädsla för att fatta felaktiga beslut som skulle

kunna ifrågasättas vid en revision, varit huvudorsaker till de långa handläggningstider som inledningsvis präglade hanteringen av projekten. Vid den ena länsstyrelsen vi besökte ansåg man att man nu fått till ett fungerande flöde i projekthanteringen. Vid en annan menade man att själva handläggningen inte tog så lång tid, men det var fortfarande en lång kö av ärenden att hantera, något som tyder på fortsatt underbemanning. Det man framför allt uppfattar som problem i administrationen är de kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner som krävs. De vi intervjuade menade att det knappt fanns några ansökningar som kunde godkännas direkt. Rekvisitioner krävde också ofta begäran om kompletteringar. Att man infört tidsgränser för kompletteringar har dock underlättat projekthanteringen enligt de vi intervjuat.

Handläggningstiderna har så vitt vi förstår kortats ned sedan programmet började. Kombinationen av behovet av att be om kompletteringar av ofullständigt ifyllda ansökningar och rekvisitioner, schemalagda beslutsmöten på länsstyrelserna och fasta utbetalningsdatum på Jordbruksverket gör dock i sig att handläggningstiderna, även i relativt okomplicerade fall riskerar att bli tämligen långa.

De 16 handläggare som svarat på enkäten anser också överlag att man utvecklat fungerande handläggningsrutiner och det finns tydliga instruktioner att följa, även om det inte alltid är så enkelt att applicera kriterierna på de projekt man har att handlägga. Merparten av dem som svarat hade också deltagit i särskilda utbildningsinsatser för att handlägga åtgärderna. Enkätsvaren pekar åt samma håll vad gäller frågan om behov av kompletteringar.

Bilden av att ansökningarna ofta innehåller felaktigheter bekräftas av svaren på vår fråga om de vanligaste skälen till att en projektansökan får avslag (se tabell 7.6 nedan):

Tabell 7.6: Det vanligaste skälet till att en projektansökan får avslag:

	Projektet följer inte intentionerna i landsbygdsprogrammet	Det finns formella fel i ansökan	Budget och/eller tidplan är orealistisk	Annat	Totalt
antal	8	2	4	2	16

Källa: Egen enkätundersökning.

Det vanligaste skälet tycks alltså vara att man ansökt om medel för sådant som handläggarna bedömt inte faller in under landsbygdsprogrammet. Mycket tyder alltså på att informationen om vad man kan – och inte kan – ansöka om medel till inte fungerar tillräckligt bra. Ansvaret för denna information vilar i första hand på länsstyrelserna, även om också Jordbruksverket och större intresseorganisationer kan sägas dela på ansvaret.

Fallstudierna pekade på skillnader mellan de tre länsstyrelser vi besökte. Även om man ägnade sig åt informationsinsatser i alla de tre länen, förföll det som att man i Västra Götaland varit mer proaktiv än i de andra länen. Vid länsstyrelsen i Västra Götaland hade man också hanterat kravet på nationell medfinansiering genom gemensamma projekt med regionen. Detta innebär att det inte var nödvändigt för dem som söker projektmedel i axel 3 att hitta medfinansiering.

Intervjuer med projektägare om synen på administrationen i åtgärderna 321, 322 och 323

När de personer som representerade de organisationer som ägde projekten, berättade om sina projekt var ansökningsförfarandet och redovisningen av projekten centrala aspekter. 'Byråkratin' i samband med ansökningar och rekvisitioner upplevdes i allmänhet som tungrodd och delvis som orimlig. De långa handläggningstiderna nämndes av flera. En av de intervjuade väntade på besked om en ansökan sedan mer än ett år tillbaka.

Flera av de intervjuade var knutna till väletablerade organisationer och var antingen relativt administrativt erfarna eller hade tillgång till gott administrativt stöd. En vanlig kommentar från denna grupp var att det är höga och tidskrävande krav på ansökningar, projektdagböcker och rekvisitioner. Specifieringarna i ansökningarnas budgetar nämndes av flera som alltför detaljerade och som något som borgade för stelbenthet i verksamheten. Redovisningar som kräver specifikationer utöver vanliga kassakvitton eller bankutdrag togs också upp som besvärliga. Dessa projektägare menade dock överlag att det gick an för dem själva, som lärt sig kraven. De ifrågasatte emellertid hur projektägare med mindre administrativt stöd och erfarenhet klarade av att hantera projekt. Projektägarna från de större organisationerna hade ofta erfarenhet av andra bidragsgivare. De jämförde kraven på redovisning och rekvisitering av medel mellan olika källor för offentlig finansiering som t ex landsbygds-

programmet, regionförbund och kommuner, alltid till nackdel för landsbygdsprogrammet. Endast socialfonden upplevdes som mer administrativt betungande att arbeta med.

De projektägare/projektledare vi talade med som inte var så erfarna vad gällde att hantera offentliga projektmedel kom delvis med andra sorters synpunkter. Två av dessa var t ex nyblivna pensionärer med lång yrkeserfarenhet från det privata näringslivet som nu engagerat sig i bygdens utveckling. Förutom att man upplevde administrationen som krävande, påpekade de att det var en stark regelstyrning av verksamheten och efterlyste mer av målstyrning och uppföljning av resultaten. En annan, som hade en lång erfarenhet av föreningslivet inom idrotten, ansåg att för att entusiasmera och mobilisera de som verkar ideellt, borde man låta dessa få behålla medel som 'blir över' om man åstadkommit det projektet syftat till på ett billigare sätt, förutsatt att överskottet användes i verksamheten. Något sådant är helt omöjligt utifrån de regelverk som gäller för projektmedel inom landsbygdsprogrammet, men kommentaren säger något om hur man ser på utvecklingsverksamheter i de, ofta ideella, sammanhang som medlen ska verka inom.

Något som nämndes i intervjuerna både med denne projektledare och med andra, var att de detaljerade kraven på redovisning andades en misstro som gick stick i stäv med den ideella insats som de själva, och andra i det lokala sammanhanget, lade på de frågor som projektet handlade om. Man efterfrågade mer av tillit från myndigheternas sida och antydde att misstron påverkade lusten till engagemang, eller i alla fall till fortsatt utnyttjande av projektmedel. Detta tema återkom även i intervjuer med projektägare inom axel 4. Vid en av de länsstyrelser vi besökt argumenterade man för den stora tydlighet och de utförliga underlag som krävs i redovisningen, genom att hänvisa till att det är skattebetalarnas pengar och att det för programmets legitimitet är viktigt att ha en mycket god kontroll över hur de används. Projektägare jämförde dock som sagt med andra offentliga finansiärer med mindre detaljerade krav på den ekonomiska redovisningen.

Även om det alltså finns en hel del kritik mot det administrativa systemet så har projektägarna överlag goda erfarenheter av tjänstemännen vid länsstyrelserna. Några uttryckte sympati med dem och en, som man antog, svår och oklar arbetssituation. Några talade om "osäkra" tjänste-

män, och att det finns en rädsla att göra fel hos alla dem som arbetar i programmet. De mer erfarna och etablerade projektägarna kände väl till vilka handläggarna var och hade kontakter med såväl tjänstemän på länsstyrelsen som på Jordbruksverket. De som inte var lika etablerade hade följaktligen inte samma förtrogenhet utan var mer beroende av myndigheternas utåtriktade verksamhet och tjänstemännens stöd. Några av dessa efterfrågade också större intresse för projekten från tjänstemännen t ex genom uppföljning av projektens resultat.

Projektägares syn på handläggningen av åtgärd 323

I projektägarnas enkätsvar framstår emellertid inte bilden administrationen av projekten inom 323 som särskilt negativ. Merparten av dem som ansökt om och fått medel inom åtgärden är nöjda med hur kontakterna med länsstyrelsen och Jordbruksverket fungerat. Av Tabell 7.7 framgår t ex att de som svarat på enkäten generellt sett tyckte att det var lätt att få information om stödet och att ansöka om stödet. De var däremot naturligt inställda i sin uppfattning om hur lätt det var att rekvirera pengar och till stödutbetalningens tidpunkt. Utfallet hade kanske blivit ett annat om vi också kunnat ställa samma frågor till dem som valt att avstå från att ansöka om stöd, eller som fått avslag på sina ansökningar. Synpunkterna bör också ses mot bakgrund av den mycket höga utbildningsnivån bland dem som svarat på enkäten, något som redovisas i kommande avsnitt.

Tabell 7.7: Projektägarnas upplevelser av kontakten med myndigheter i samband med handläggningen av stödet

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet n=51	3,7 (0,855) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet n=50	3,4 (1,011) (4)
Vi fick gott stöd i utarbetandet av projektplanen n=49	3,4 (1,136) (3)
Det var lätt att lämna de uppgifter som krävdes till länsstyrelsen/Jordbruksverket n=51	3,3 (1,067) (3)
Stödutbetalningen kom vid lämplig tidpunkt n=45	3,3 (1,067) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Nära hälften av de projektägare som svarade på enkäten valde att fylla i en öppen fråga. Hälften av kommentarerna gällde svårigheter som hade att göra med administrationen av projekten och kontakten med myndigheterna i samband med de fromella processerna kring ansökan och redovisning:

Otroligt mycket papper att fylla i när det gäller redovisning. En person ska inte bara komma ut och besiktiga utan också gå igenom och göra "stickprov" på kvitton och fakturor i bokföringen. Detta oavsett hur stort belopp man har erhållit eller om man är en stiftelse med kommunal förvaltning.

En mycket omständlig och tungrodd administration. Enorm mängd pappersarbete vid ansökan om utbetalning. Ofta fördröjningar som försvårar för en ideell förening. Redan ansökan om stödet är så besvärlig att det utgör en första sällning.

Lång handläggningstid gällande rekvisitioner för utbetalning. Väldigt tufft för utvecklingsgrupper som måste klara av likviditeten under projektet vilket inte befrämjar tillkomsten av nya utvecklingsprojekt på landsbygden.

Det har blivit besvärligare byråkrati, därför svårare för experimentella projekt jämfört med tidigare EU-medel. Länsstyrelsen har varit bra att samarbeta med.

Förutom ett par kommentarer om hur enkäten fyllts i, handlade resten av kommentarerna om vikten av stödet och att det möjliggjort något som annars inte kunnat genomföras:

Mycket positiv till projektstödet som har utvecklats lokalt nätverksbyggande och företagsutveckling.

Projektstöden har varit avgörande för att bevara de gamla alléerna i denna mycket gamla bruksort. Utan detta stöd har denna satsning inte varit möjlig av ekonomiska skäl.

Stödet har möjliggjort renovering av denna gamla stuga och öppning av kaffeservering vid arrangemang är möjlig. Flera tusen besökare gästar Borgvik vid midsommar marknader och motordagar.

En kommentar tar upp frågan om undanträngning och vikten av hur stöden konstrueras:

Angeläget att de adresserar kollektiva nyttigheter t.ex. bevarande av natur- och kulturarv hellre än investeringsstöd till enskilda företag eftersom sådana stöd kan riskera snedvridda konkurrens.

Trots att det alltså finns kritiska synpunkter är det allmänna intrycket, så som det t.ex. framkommer i Tabell 7.8, att samarbetet med länsstyrelse och Jordbruksverk generellt sett fungerat bra.

Tabell 7.8: Projektets inverkan på projektägarens relationer till myndigheter

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har förbättrat min relation till länsstyrelsen /jordbruksverket, n= 45	3,5 (0,786) (4)
Arbetet med projektet har gjort att jag har lättare att kontakta myndigheter överhuvudtaget, n= 46	3,2 (0,970) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Länsstyrelsens förmåga att som förvaltande myndighet för projekten bidra till lokalt nätverkande och lokala synergier togs upp i en fråga. Tabell 7.9 pekar på att projektägarnas uppfattning är neutral när det gäller

detta. Skattningen ligger dock något högre än för motsvarande fråga till projektägare i 322, vilket kan tyda på att de frågor som 323 berör är de som länsstyrelserna har större erfarenhet av och att de därmed i högre grad kan bidra till projektägares nätverkande.

Tabell 7.9: Myndigheternas stöd för projektägares nätverkande

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Länsstyrelsen och/eller andra myndigheter har varit till stor hjälp genom att förmedla kontakter med andra projekt och aktörer	2,9 (1,163) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Organisationerna och projektägarna

För att kunna bedöma på vilken nivå projektägarna verkar har vi delat in dem i relation till administrativ/territoriell nivå. Överlag dominerar lokala organisationer. Som framgår av Tabell 7.10 ägs drygt hälften av alla projekt av projektägare som verkar på lokal nivå, knappt 10 procent av aktörer som agerar på kommunal nivå och drygt 25 procent av projekten i åtgärden ägs av projektägare som verkar på regional nivå. Enbart 5 procent av projektägarna agerar på nationell nivå. I vilken mån dessa består av flera "underprojekt" framgår inte av underlaget.

Tabell 7.10: Den nivå som projektägarna verkar på

	Projektägare på lokal nivå	Projektägare på kommunal nivå	Projektägare regional/ läns-nivå	Projektägare på nationell nivå	Totalt
Antal	43	6	26	5	80
Procent	54	8	33	6	101

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas

Som framgick av Tabell 7.3 har drygt 60 procent av projekten fått upp till 250 000 kr och 85 procent av dem högst 500 000 kr. Flertalet projekt är alltså tämligen små. Som i åtgärd 321 och 322 finns en tendens att projektägare på regional eller nationell nivå har större projekt.

Målgrupperna för programmet är följande:

1. Lokala nätverk, utvecklingsgrupper och organisationer.

2. Företag.
3. Kommuner som del av lokala partnerskap
4. Markägare som del av partnerskap i lokala projekt

Om man jämför projektägarna med de målgrupper som åtgärden ska nå framgår av Tabell 7.11 att lokala föreningar och stiftelser äger drygt 40 procent av projekten. Företag och ekonomiska föreningar äger 10 procent och privatpersoner 7 procent. Dessa kan både vara företagare och markägare vilket innebär att de aktörer som driver ekonomiskt inriktade aktiviteter kan vara mellan 10 och knappt 20 procent. Sju projekt drivs av fem olika kommuner. Resten drivs av andra aktörer som mycket väl kan ha de ovan angivna målgrupperna som målgrupper i projekten.

Tabell 7.11: Antal projekt i relation till slag av projektägare

Slag av projektägare	Antal ägda projekt	Procent	Antal projektägare	Kommentar
Lokala föreningar och lokala stiftelser	33	41	31	En förening äger 3 projekt
Ekonomiska föreningar och företag	8	10	8	
Privatpersoner	6	8	6	
Museer och skolor	9	11	5	2 museer äger 2 projekt var
Kommuner	7	9	5	En kommun äger 3 projekt, en annan 2 projekt
Regionala föreningar	4	5	2	En organisation äger 3 projekt
Länsstyrelser	9	11	8	En länsstyrelse äger 2 projekt
Nationella föreningar	1	1	1	
Övriga	3	4	3	
Summa	80	100	69	

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas

De flesta av de aktörer som äger projekten har funnits under relativt lång tid, vilket sannolikt ökar chanserna för att projekten också är, eller kommer att bli, väl förankrade i bygden. Samtidigt tyder svaren att åtgärden inte bidragit till så många nya samverkanskonstellationer, se Tabell 7.12 nedan.

Tabell 7.12: När bildades gruppen som står bakom ansökan

När gruppen bildades	I samband med ansökan	Den har funnits i mindre än fem år	Den har funnits i fem år eller längre	
%	13	8	30	51

Källa: Egen enkätundersökning n=51

Om vi utgår från att de som besvarat våra enkäter, i huvudsak projektledare, är representativa för den projektägande gruppens sociala status, kan man dels konstatera att könsfördelningen är relativt jämn. Av de 51 personer som svarat på enkäten är 22 kvinnor och 29 män. Av Tabell 7.13 framgår att det, som för 321 och 322, finns en övervikt av personer i den högre medelåldern bland projektägarna.

Tabell 7.13: Ålder

Ålder, år	Under 30	31 – 50	51 – 65	Över 65	Totalt
	1	17	21	12	51

Källa: Egen enkätundersökning

Andelen högutbildade är anmärkningsvärt hög (se Tabell 7.14 nedan). De 35 personer som angivit att de har universitetsutbildning utgör hela 70 procent av dem som svarat på enkäten.

Tabell 7.14: Utbildning

Utbildning	Grundskola eller likn.	Gymnasium	Eftergymnasial yrkesutbildning	Universtetsutbildning	Totalt
	1	3	11	35	50

Källa: Egen enkätundersökning

Detta kan jämföras med genomsnittet för hela riket som har 23 procent universitetsutbildade i åldrarna mellan 25 och 64 år. Skillnaderna är dock stora mellan storstadsregionerna och resten av landet. Storstads-kommunerna har 30 procent eller fler högutbildade, under det att mer landsbygdsbetonade kommuner som Katrineholm och Ydre har 14 procent, Vimmerby 12 procent och Vilhelmina 11 procent högutbildade (SCB 2010). Som utbildningssystemet byggts ut kan man dessutom förvänta sig en lägre andel med högre utbildning i grupper äldre än 65 år. Även om ingen alls i bortfallet skulle vara universitetsutbildad, vilket är mycket osannolikt, skulle andelen ändå vara 43 procent med högre utbildning och alltså mycket högre än förväntat. Det finns inga signifikanta samband mellan utbildning och slag av organisation.

Man kan därmed säga att projektverksamheten även inom åtgärd 323 tycks favorisera de som kan antas redan vara väl etablerade i samhället, snarare än grupper som skulle kunna behöva stöd för att bli mer etablerade. Det kan också tolkas, som även föreslogs vad gäller 321 och 322, utifrån observationen att framgångsrika och aktiva grupper som driver lokala utvecklingsprojekt på landsbygden ofta har resursstarka medlemmar (Waldenström 2008). Det reser emellertid också frågor om just detta stöds inriktning på något sätt är kopplat till projektägare med högre utbildning.

Projektens huvudsakliga syften

Utifrån de kortfattade beskrivningar som finns i de listor på projekt vi fått från Jordbruksverket delade vi även in projekten inom åtgärd 323 efter deras huvudsakliga syften, se Tabell 7.15 nedan.

Tabell 7.15: Projektens huvudsakliga syften samt den nivå projektägare verkar inom

	Lokal nivå	Kommunal nivå	Regional nivå	Nationell nivå	Totalt antal projekt	Procent
Museer, dokumentation, information, tillgänglighet till utställningar	16	2	7	5	30	38
Byggnadsvård och restaurering av fysiska anläggningar	15	1	6	0	22	28
Produktion, företagande i anknytning till naturvård och kulturverksamhet	10	0	4	0	14	18
Naturvård och upprustning av landskapselement	1	2	5	0	8	10
Metodutveckling och projekt för att initiera samverkan	1	1	4	0	6	7
Totalt antal projekt	43	6	26	5	80	
Procent	54	8	33	6		101

Källa: Egen kategorisering av projekt efter Jordbruksverkets databas

Tabellen visar att merparten av projekten syftar till olika former av musei-, informations-, dokumentations- och utställningsverksamhet. Ett stort projekt inom denna grupp gäller till exempel Hälsingegårdarna som världsarv, andra handlar till exempel om etableringen av en geologisk trädgård, ett äppelarboretrum, eller en kulturbotanisk trädgård. Några handlar om informationsmaterial som en film om vallonerna, en bok om traditionell mat eller en film om ängsvegetation och biologisk mångfald. Några få projekt i gruppen handlar om tillgänglighet till utställningar som guidning och barnpassning, några om att etablera eller utveckla museer. Man kan säga att dessa projekt är kunskaps- och informationsinriktade med potentiella turistiska värden. Lokalt inriktade projektägare dominerar men det finns också ett flertal regionalt inriktade projektägare. Samtliga fem nationella projekt finns i denna grupp.

Den näst störst gruppen gäller byggnadsvård och restaurering av fysiska anläggningar. En del projekt är i gränslandet till den första gruppen i och med att de gäller upprustning av möjliga besöksmål. Som i den förra gruppen dominerar lokalt inriktade projektägare. Av de sex projekt som ägs av regionalt inriktade projektägarna ägs två av Upplands Fornminnes- och Hembygdsförbund, två av länsstyrelsen i Värmlands län, ett av Byggnadsvård i Värmland och ett av länsstyrelsen i Västmanland. Detta bidrar till bilden av att projekten är ojämnt fördelade över landet samt att man i vissa län kan komma att fokusera på vissa frågor. Av de 8 projekt som beviljats av länsstyrelsen i Värmland har fem klassificerats i denna kategori. Detta är ett exempel på att vissa slag av projekt är vanligare än andra vid vissa länsstyrelser (jfr t ex med vattenprojekten i Västra Götaland inom åtgärd 321).

Gruppen med projekt inom produktion och företagande i anknytning till naturvård och kulturverksamhet omfattar verksamheter som förädling av ekologisk spannmål, grönmassa för biogasframställning och musselodling för renare skärgård, det vill säga projekt som siktar mot produktion som anknyter till natur- och miljövård. Här finns också projekt inom konsthantverk eller ett "ArtCenter". Merparten ägs återigen lokalt med några få regionalt inriktade projekt.

I de två sista grupper dominerar emellertid regionalt och kommunalt inriktade projektägare över de lokala. Det gäller dels projekt som syftar till naturvård och upprustning av landskapselement och dels en grupp som

syftar till att utveckla arbetsmetoder och samverkan inom t ex 'hållbar landskapsutveckling' eller för 'kulturarvet som resurs i landsbygdsutveckling'. Den senare gruppen kan förväntas leda till nya projekt.

Endast nio av de 80 kortfattade projektbeskrivningarna vi utgått ifrån, tar tydligt och uttalat upp att projektet syftar till bevarande och uppgradering av värdefulla naturområden och i inget av dem nämns Natura 2000. Sju av de nio projekten ägs av projektägare som verkar på regional nivå och fyra av dem syftar till att utveckla metoder för bevarande och utveckling. I tre av beskrivningarna är utveckling av samverkan mellan olika aktörer del av beskrivningen. Detta innebär att det är synnerligen få projekt som är inriktade på specifika naturvårdsområden och få där lokala aktörer gått samman i projekt för naturvård, men det finns en handfull projekt som är inriktade på att utveckla metoder för sådan samverkan.

Relationer mellan projekt i åtgärderna 322, 321, 323 och i axel 4

Som nämndes i föregående kapitel är det delvis oklara gränser mellan åtgärderna 321, 322 och 323, dvs. det finns liknande projekt inom ramen för alla åtgärderna. Vad gäller 323 gäller detta framför allt frågan om upprustning av byggnader samt kulturprojekt som kan överlappa med framförallt 322. Under fallstudierna stötte vi även på exempel med liknande projekt inom axel 3 och inom axel 4, dvs. inom Leader. I intervjuer med handläggare framkom att det ofta förekom underhandskontakter som avgjorde om en ansökan skulle hanteras inom ramen för axel 3 eller inom ramen för Leader.

Områden som projekten verkar inom

Även om projektens huvudsakliga syften säger en hel del om dess verksamhet så verkar projekten i allmänhet inom flera olika områden. För att kunna besvara utvärderingsfrågorna ställde vi frågor i enkäten till projektägarna om i vad mån projekten berörde de aspekter av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling som specificerades i tabell 7.5. Frågorna formulerades antingen som *Många projekt verkar inom flera områden. I vilken mån verkar projektet inom områdena:* eller *Projektets inriktning innebär att det bidrar till:* Svartalternativen var i form av femgradiga skalor från 1) Inte alls till 5) I hög grad.

De områden som fick högst värden på dessa frågor gällde områdena att bevara och uppgradera kultur- och naturarvet, en positiv syn på den egna bygden och den yttre miljön i byn/lokalsamhället (Tabell 7.16).

Tabell 7.16: Områden med medelvärden större eller lika med 4

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Bevara och uppgradera kulturarvet	4,7 (0,597) (5)
En mer positiv syn på den egna bygden	4,3 (0,980) (4)
Bevara och uppgradera naturarvet	4,2 (1,062) (4)
Den yttre miljön i byn/lokalsamhället	4,0 (1,234) (4)

Underliggande skala: 1- 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=51

I Tabell 7.17 nedan visas de områden som något lägre värden. Det gäller områdena en stärkt framtidstro i den egna bygden, deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen, ökad lokal samverkan och lokalt kulturutbud, turism och att sätta byn "på kartan" som alla får relativt höga värden. Tillsammans med områdena i Tabell 7.15 pekar detta på att åtgärden tycks ha fångat just ett intresse för att bevara och uppgradera natur- och kulturarven på landsbygden och att den samtidigt ses, som i programmets avsiktsförklaring, som ett sätt att stärka lokal samverkan, framtidstro och att gynna besöksnäringen. Vad man däremot inte tycks prioritera är kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor.

Tabell 7.17: Områden med medelvärden mellan 3 och 4

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
En starkt framtidstro i den egna bygden	3,9 (1,294) (4)
Lokalt kulturutbud	3,8 (1,167) (4)
Turism	3,8 (0,980) (4)
Att sätta byn "på kartan"	3,7 (1,290) (4)
Deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen	3,7 (1,041) (4)
Ökad lokal samverkan	3,6 (1,050) (4)
Lokalt fritidsliv	3,3 (1,299) (4)
Ökad samverkan med personer och organisationer utanför bygden	3,1 (1,230) (3)
Ökad kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor	3,1 (1,293) (3)

Underliggande skala: 1-5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=51

De områden som ligger lägre visas i Tabell 7.18. Dessa områden är alltså inte så prioriterade i en sammanlagd bedömning av projekten. Det gäller bland annat områden som utbildning och information, företagandet i bygden, antalet arbetstillfällen. Här intar emellertid de svarande generellt sett en neutral hållning och som vi sett ovan kan en stor del av projekten ses som kunskapsintensiva. Med tanke på programmets övergripande betoning på sysselsättning och företagande ligger dock dessa värden tämligen lågt. Vad som är mer anmärkningsvärt är dock att frågor om klimatförändringar har så litet genomslag i åtgärden. De nationellt prioriterade områdena om jämställdhet och integration återigen får återigen låga värden. Liksom vad gäller projekten i åtgärd 321 och 322 kan projekten inte uppfattas som starka bidrag till vare sig jämställdheten mellan män och kvinnor, eller till att främja den etniska integrationen. Däremot uppfattas projekten som viktiga för att skapa en positiv syn på den egna bygden, liksom för att skapa framtidstro där.

Tabell 7.18: Områden med medelvärden under 3

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Utbildning och information	2,9 (1,211) (3)
Företagandet i bygden	2,8 (1,293) (3)
Antalet arbetstillfällen	2,3 (1,139) (2)
Motverka klimatförändringar	2,2 (1,209) (2)
Inflyttningen till landsbygden	2,2 (1,034) (2)
Barns och ungdomars situation	2,1 (1,283) (1)
Lokala lösningar för annan grundläggande service	2,0 (1,345) (1)
Äldres situation	2,0 (1,144) (1)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män	2,0 (1,167) (2)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	1,9 (1,300) (2)

Underliggande skala: 1-5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=51

Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad. Endast 34 projekt har avslutats och projekt som beviljats stöd under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Nära hälften av alla projekt har beviljats av fyra länsstyrelser, tre länsstyrelser har inte beviljat några projekt och resten, dvs. i 14 län har mellan ett och fyra projekt beviljats. Som Tabell 7.1. visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda. I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt vad gäller frågan om berörda områdets attraktivitet. För att trots detta bedöma i vad mån projekten kan komma att bidra attraktiviteten har vi dels utgått från beskrivningen av projektens huvudsakliga syften såsom de anges i Jordbruksverkets databas, dels frågat projektägare i vad mån

projekten omfattar de aspekter på attraktivitet som presenterades i Tabell 7.5. Det man kan se av de nuvarande projektens inriktning är att de till stor del är inriktade på de aspekter av attraktivitet som har att göra med kulturarvet och känna sig delaktiga, på att stärka både det lokala kulturutbudet och turismen. Merparten av projekten syftade till olika former av musei-, informations-, dokumentations- och utställningsverksamhet. Den näst störst gruppen gäller byggnadsvård och restaurering av fysiska anläggningar. 66 procent av projekten klassificerades i dessa två grupper, under det att färre, knappt 20 procent hade ett företagsfokus som anknöt till natur- och kulturarv. Cirka 10 procent var mer direkt inriktade på naturvård. Ungefär 7 procent var metodutvecklingsprojekt för att initiera samverkan runt kultur- och natursarvsfrågor. Projektens inriktning avspeglas också i enkätsvaren, där just att bevara och uppgradera kulturarvet rankats högst. Enkäterna visar att också naturvet och den yttre miljön i byn/lokal samhället är områden som projekten är inriktade på (se Tabell 7.19 nedan).

Tabell 7.19: Projektens inriktning i förhållande till attraktivitet

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Bevara och uppgradera kulturarvet	4,7 (0,597) (5)
Positiv syn på den egna bygden	4,3 (0,757) (4)
Bevara och uppgradera naturarvet	4,2 (1,062) (4)
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	4,0 (1,233) (4)
Stärkt framtidstro	3,9 (0,877) (4)
Lokalt kulturutbud	3,8 (1,167) (4)
Turism	3,8 (0,980) (4)
Att sätta byn "på kartan"	3,7 (1,293) (4)
Lokalt fritidsliv	3,3 (1,293) (4)
Inflyttning till landsbygden	2,2 (1,304) (2)
Barn och ungdomar	2,1 (1,283) (1)
Lokal service	2,0 (1,345) (1)
Situationen för äldre	2,0 (1,145) (1)
Integration och minoriteters ställning	1,7 (0,972) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=51

Enligt projektägarnas skattningar bidrar därmed de beviljade projekten i relativ hög grad till de berörda områdenas attraktivitet. Om dessa ansträngningar får effekter går det emellertid inte att i nuläget uttala sig om. Det beror i hög grad på kvaliteten av de natur- och kulturarv som rustats upp samt på hur dessa arv är infogade i förhållande till övriga mål som kan locka besökare och hur de uppgraderade arven kan marknadsföras och göras tillgängliga. Detta beror i sin tur dels på infrastruktur och kommunikationer, dels på om de enstaka objekt som fått stöd genom åtgärden ingår i sammanhang som är tillräckligt intressanta för att kunna locka besökare till bygden. Sammanhangen är viktiga eftersom

enstaka objekt sällan har kraft att ensam locka besökare till en plats. Detta anknyter till det vi tidigare skrivit om den inbäddade karaktären av projektresultaten. För att avgöra detta behövs longitudinella och kvalitativt inriktade studier.

Fråga 2. Hur har åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet, som för den förra frågan, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter.

Av de 80 beviljade projekten är 8 direkt inriktade på naturvård och upprustning av landskapselement, 6 på att utveckla företagande i samband med landskapsvårdande eller miljöanpassad produktion, 4 på metodutveckling för vård av kulturlandskapet och ytterligare 4 projekt gäller utställningar eller annan informationsverksamhet om naturvård, två projekt till angår naturvård på ett ospecificerat sätt. Förutom de 6 projekt som ägs av företagare ägs merparten av dessa projekt av projektägare som verkar på regional eller kommunal nivå, ett fåtal av lokala föreningar. Den lokala förankringen tycks därmed för närvarande vara tämligen låg i dessa projekt. Natura 2000 nämns inte i några projektbeskrivningar. Ser man utvärderingsfrågan främst med avseende på förbättrad förvaltning av konkreta naturområden, får man konstatera att projekten i åtgärden i huvudsak inte syftat till detta.

Av enkätsvaren framgår dock att projektägarna i allmänhet menar att projekten bidrar i hög grad till att bevara och uppgradera naturarv och till att främja den yttre miljön i byn/lokalsamhället. Man har större ambitioner härvidlag än vad gäller frågor om medvetenhet om miljö- och klimatfrågor (se Tabell 7.20).

Tabell 7.20: Projektens inriktning i förhållande till aspekter av hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden samt landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Bevara och uppgradera naturarvet	4,2 (1,062) (4)
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	4,0 (1,233) (4)
Kunskap och medvetenhet om miljö- och klimatfrågor	3,1 (1,358) (3)
Utbildning och information	2,9 (1,211) (3)
Motverka klimatförändringar	2,2 (1,210) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=51

Frågan om hur åtgärden hittills bidragit till en hållbar förvaltning av värdefulla naturområden samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet får därför besvaras med att det är tämligen få projekt som i dagsläget är inriktade på detta att vårda konkreta naturområden. Få projekt tycks drivas i partnerskap mellan olika aktörer. Samtidigt finns det projekt som kan komma att bidra till metodutveckling, ökad medvetenhet och till företagande vad gäller naturvårdsområden. I vad mån det låga antalet projekt som konkret berör naturvård har att göra med att andra åtgärder, inom t ex axel 2, är mer attraktiva för markägare än projektstöd och partnerskap inom åtgärd 323 kan vi inte yttra oss om.

Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

För denna fråga gäller som för de föregående, att projekten är få och ojämnt spridda över landet och att det därför inte går att uttala sig om några generella effekter. Projekt som beviljats har i hög grad varit inriktade på uppgradering och bevarande av framförallt kulturarv, och i viss utsträckning naturarv. Det avgränsar möjligheterna att bidra till livskvaliteten på landsbygden till just dessa aspekter av livskvalitet. Enligt enkäterna bidrar projekten, även i tämligen hög grad till en positiv syn på den egna bygden, en stärkt framtidstro, deltagande i lokal utveckling, ett mer varierat lokalt kulturutbud och fritidsliv, samt till samverkan och till den yttre miljön i byn/lokalsamhället (se Tabell 7.21 nedan). Andra

områden som kan förväntas vara viktiga för livskvaliteten tillgodoses däremot i mycket lägre grad inom ramen för denna åtgärd. Detta bör ses i relation till att dessa områden prioriteras i andra åtgärder, som t ex service i åtgärd 321.

Tabell 7.21: Projektens inriktning i förhållande till aspekter livskvalitet

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Bevara och uppgradera kulturarvet	4,7 (0,597) (5)
Positiv syn på den egna bygden	4,3 (0,757) (4)
Bevara och uppgradera naturarvet	4,2 (1,062) (4)
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	4,0 (1,233) (4)
Stärkt framtidstro	3,9 (0,877) (4)
Lokalt kulturutbud	3,8 (1,167) (4)
Deltagande i lokal utveckling	3,7 (1,041) (4)
Samverkan	3,6 (1,060) (4)
Lokalt fritidsliv	3,3 (1,300) (4)
Utbildning och information	2,9 (1,211) (3)
Företagandet i bygden	2,8 (1,294) (3)
Antalet arbetstillfällen	2,3 (1,139) (2)
Barn och ungdomar	2,1 (1,283) (1)
Lokal service	2,0 (1,345) (1)
Situationen för äldre	2,0 (1,145) (1)
Kunskap och förståelse v.g. jämställdhet	2,0 (1,031) (2)
Integration och minoriteter	1,9 (0,967) (1)
Integration och minoriteters ställning	1,7 (0,972) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=51

7.6 Slutsatser angående stödets effekter

Åtgärden för Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden har inte utnyttjats i någon högre grad och stödet har där-

med hittills generellt haft ringa effekt. Endast 34 projekt har avslutats och de 80 projekt som beviljats stöd under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Nära hälften av projekten har beviljats av fyra länsstyrelser, 14 län har beviljat mellan ett och fyra projekt och tre länsstyrelser har inte beviljat några projekt alls. Som Tabell 7.1. visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda. I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt. Vad gäller effektindikatorerna Ökat antal årsverken och Ökning av nettoförädlingsvärdet, måste påpekas att det ringa antalet projekt i sig tyder på att de kan komma att bli svåra att uppnå, även med de nya reviderade nivåerna för indikatorerna. Även om effekter skulle kunna uppstå kan man emellertid inte förvänta att inträffar omedelbart.

Åtgärdens mål är att restaurera, underhålla och uppgradera det lokala natur- och kulturlandskapet. Genom att bevara och uppgradera natur- och kulturlandskapets värden i en bygd ska åtgärden bidra till att främja dess attraktivitet och ge bättre förutsättningar för boende och turism inom bygden. Två områden pekas ut som särskilt angelägna: upprustning av byggnader samt lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt. Upprustade byggnader ska kunna användas till nya ändamål som stärker bygdens attraktionskraft och ekonomiska utveckling. Enligt programmet innehåller dessutom lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt ofta ett tydligt lokalt utvecklingsperspektiv och insatserna bidrar ofta till ökat socialt engagemang i bygden, med etablering av nya företag och en stärkt befolkningsutveckling. Detta kan, menar man, i sin tur också gynna förutsättningarna för såväl nyföretagande som kommersiell och offentlig service i området.

Analysen av beviljade projekt och av enkäten till projektägare pekar på att frågor om kulturarv är relativt sett bättre tillgodosedda än de om naturarv. Lokala projekt som är konkret och direkt inriktade på vård av värdefulla naturområden är tämligen få. Analysen pekar också på att de projekt som beviljats hittills kan bidra till att stärka livskvalitet och attraktivitet i de relativt begränsade avseenden som upprustningen av natur- och kulturarv medger

I programmet förutsätts att lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt ofta har ett lokalt utvecklingsperspektiv med etablering av nya företag och en stärkt befolkningsutveckling som följd. Vår genomgång av

projektet hittills ger inte underlag för att anta att detta är en given utvecklingsgång. Bevarande har stått i fokus medan kommersialisering och företagande inte gjort det. Detta kan naturligtvis ha att göra med att åtgärden inte i första hand är ett stöd till företagande. Men det kan också bero på att det finns ett slags "manuskript" för lokala aktörer när det gäller bevarandet, dvs. att det finns en ganska lång tradition av att rusta upp såväl landskap som byggnader. Sådana insatser har i första hand betraktats som insatser riktade mot bygdens egen befolkning – alltså mot att höja invånarnas livskvalitet. Arbetet med att tillgängliggöra och kommersialisera, natur- och kulturarven, har inte lika starka traditioner på den svenska landsbygden. Att lyckas med sådana insatser skulle kräva att det finns fungerande infrastruktur och kommunikationer som skulle kunna ta hand om besökare utifrån (vägar, serveringar, övernattningsmöjligheter etc.). Om åtgärden kommer att lyckas när det gäller detta är för tidigt att säga. Detta beror i hög grad på dels infrastruktur, dels på om de enskilda objekt som fått stöd genom åtgärden ingår i sammanhang som är tillräckligt intressanta för att kunna locka besökare till bygden. Att sammanhangen är viktiga beror på att enskilda objekt sällan har kraft att ensamma locka besökare till en plats. Det beror också på hur man lyckas hantera eventuella motsättningar i det lokala samhället mellan de intressen som står för bevarandet och de som representerar stärkandet av förutsättningarna för att natur- och kulturarvet kan bli del av en lokal utveckling. Att utveckla kulturvärden för turismändamål är nämligen inte helt oproblemiskt, i och med man genom detta kan förändra dessa värdenas lokala betydelse och liksom tillgången till dem.

Målgrupper för åtgärden är lokala nätverk, utvecklingsgrupper och organisationer, företag, kommuner samt markägare som del av partnerskap i lokala projekt. Av Tabell 7.11 framgår att man lyckats relativt väl med att nå lokala grupper, drygt 40 procent av projektägande organisationer är just lokala grupper. Till detta kommer ca tio procent lokala företag och kooperativ. Kommuner står som projektägare till knappt 10 procent av projekten. Länsstyrelser och läns museer, som vanligen intagit en aktiv roll när det gäller bevarande och tillgängliggörande av natur- och kulturarv, äger nära 20 procent av projekten. Såvitt vi kunnat utläsa är dock partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer inte vanliga bland projektägarna.

I relation till programmets nationellt prioriterade utvecklingsområden påminner utfallet om det för åtgärd 321 och 322. De nationellt prioriterade områden är 1) Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål, 2) Livsmedelsproduktion med mervärden, 3) Ny varu- och tjänsteproduktion, 4) Kunskaper, innovation och entreprenörskap, 5) Integration av nya grupper och jämställdhet. Med tanke på åtgärdens inriktning, och i relation till de andra åtgärderna inom axel 3, är det rimligt att förvänta sig att områdena 1) 4) och 5) bör vara inkluderade i de projekten. Om vi ser till projektens inriktning utifrån den klassificering som vi gjort kan man se att en stor andel av projekten handlar om dokumentation, museiverksamhet och information vilket innebär att område 4) bör ses som väl tillgodosett. Även område 1) kan snarast ses som inkluderat i åtgärden med tanke på de projekt som är inriktade på restaurering, utveckling och företagande med utgångspunkt i hantering av naturarvet. Som gällde för åtgärderna 321 och 322 är emellertid frågor om jämställdhet och integration av nya grupper knappast tillgodosedda i projekten. Detta är inte helt oproblemiskt. I den mån man främst satsar på att stärka redan befintliga sociala och kulturella mönster genom åtgärden utan hänsyn till samhällsfrågor som jämställdhet och integration, riskerar insatserna att bli kontraproduktiva på sikt. Då kommer sannolikt unga kvinnor i minst lika hög grad som hitintills att lämna landsbygden, och bristen på intresse för integration kommer knappast att locka nya invånare till landsbygden. Båda företeelserna går stick i stäv med en ökad attraktivitet och livskvalitet på landsbygden. Som vi påpekade i presentationen av enkätsvaren från projektägare i 321 så påverkar ungdomars flyttmönster och invandring den demografiska utvecklingen. Hur ungdomar trivs och vilka möjligheter de ser på landsbygden kan spela roll för deras framtida val av yrken och bostadsorter (Jonsson 2003).

7.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

I dagsläget framstår inte åtgärden som del av en nationell landsbygdspolitik insats, utan som en åtgärd som fått genomslag i vissa regioner. Detta är i linje med ex-ante utvärderarens rekommendation och det ringa genomslaget i flera län skulle kunna ses som regionala aktörer inte prioriterat den. Det kan också tolkas som att det inte finns någon efterfrågan på åtgärden i de regioner där det är få eller inga projekt och att den politiska avsikten med medlen är missriktad. Det kan emellertid

också hänga samman med hur dessa stöd görs tillgängliga för de målgrupper de är avsedda för och därmed med länsstyrelsernas förutsättningar att föra ut och arbeta med åtgärden samt med stödets administrativa regelverk. På kort sikt, dvs. inom pågående programperiod, kan åtgärden få bättre effekter genom att ge Jordbruksverket och länsstyrelserna i uppdrag att dels förbättra och förtydliga informationsinsatserna kring vilken typ av projekt som kan få stöd, och hur man ska gå till väga när det gäller att ansöka om och redovisa medel. På kort sikt finns det också finnas anledning att tillföra medel till handläggningen. Antalet ansökningar i axel 4 ökar snabbt och det är ofta samma handläggare som har handlägger projekten i bägge åtgärderna. Vår uppfattning är att det administrativa systemet varit underdimensionerat i starten och att detta dels försenat introduktionen av åtgärden, dels inneburit orimligt långa väntetider för projektägare och en stor belastning för vissa handläggare. På kort sikt bör också det administrativa systemet riktas mer mot en målstyrning vid bedömning av rekvisitioner och man bör sträva efter en förenkling av regelsystemen runt administration och redovisning

På längre sikt

Åtgärden utgör en möjlighet för lokala grupper som vill slå vakt om sin bygds särprägel och som vill ha möjligheter att utveckla en småskalig besöksnäring. För att åtgärderna verkligen ska kunna bidra till bygdens utveckling och ekonomi genom en uppgradering av kultur- och naturarv, behöver insatserna i högre grad kunna samordnas med regionala och nationella planer för hur natur- och kulturarv ska bevaras, liksom med de överväganden kring urval som finns i samband med dessa planer. Samarbetet mellan myndigheter och de regionala organisationer som arbetar med natur- och kulturmiljöer bör förstärkas, kopplat till en uppmaning att stödja och samverka med lokala initiativ. De regionala organisationerna besitter en stor fackkunskap på området, som borde kunna utnyttjas bättre än vad den tycks ha utnyttjats så här långt. Bättre samordning med lokala och kommunala insatser för besöksnäring och annan utveckling behövs också.

Ett sätt att öka samordningen är via partnerskap, men för att sådana ska bildas behöver man arbeta proaktivt och bidra till bildande av dem. Även för denna åtgärd finns det därför anledning att fundera över relationerna till axel 4. I dagsläget finns ett litet antal projektnom 323 som syftar till att initiera partnerskap för kultur- och naturvård.

Frågan om att stödja partnerskap gäller hur åtgärden bättre ska kunna bidra till lokalt engagemang och lokal delaktighet i förvaltning och vård av värdefulla naturområden. Om detta är ett område som man vill prioritera i naturvårdspolitiken skulle länsstyrelserna kunna få en mycket mer aktiv roll för att utveckla samverkansmodeller för detta. Det skulle exempelvis kunna ske med utgångspunkt från de områden som länsstyrelserna själva redan förvaltar.

På sikt behöver man också ta ställning till i vad mån man vill att programmet verkligen ska verka för de nationellt prioriterade utvecklingsområdena. I den mån dessa bedöms som viktiga bör man i ansökningarna förhålla sig till de av dem som är relevanta för olika åtgärder. Det vill säga, hur ett projekt verkar, eller inte verkar för dem, bör i så fall anges i ansökan. Detta kan ses som ett sätt att öka medvetenhet om prioriteringarna. Vill man ytterligare stärka dessa prioriteringars ställning bör indikatorer utvecklas för dem. För att stödja de nationellt prioriterade områdena vad gäller integration och jämställdhet bör ett forskningsbaserat utvecklingsarbete där man utreder erfarenheter och modeller för hur man kan arbeta med dessa frågor. Åtgärdens inslag av innovativitet skulle kunna stärkas bl a med ett större mått av målstyrning av det administrativa systemet.

Ytterligare ett område som behöver omprövas är, nämligen, som vi även påpekat vad gäller åtgärd 321 och 322, det administrativa systemet för ansökningar och rekvirering av utbetalningar. Ett dilemma som programmet har att hantera är att både ha god kontroll över användningen av medel och se till att systemen för detta inte går ut över möjligheten och lusten för icke-etablerade organisationer att söka medel. I den mån man på allvar vill nå ut till lokala grupper och vill att politiken ska verka genom att personer med bakgrund i privat sektor och i civilsamhälleliga grupper engageras i utvecklingsprojekt så är detta ett strategiskt viktigt område för förändring. I förlängningen handlar detta om tillit mellan myndigheter och medborgare och om det sociala kapitalet.

Som vi utvecklar i kapitlet om åtgärd 321 är detta ett problem som återspeglar de skilda kulturer som finns i Europa och som landsbygdsprogrammet ska försöka förhålla sig till. Det problem som svårigheterna i det administrativa systemet återspeglar handlar därmed i grunden om hur den sociala tilliten hanteras. Om grunden i ett samhälles byggande

av socialt förtroende är ömsesidighet, är det snarast kontraproduktivt att de lokala aktörerna upplever myndigheterna som präglade av långsamhet och misstro. De berättelser vi mött som handlar om en (allt för) detaljerad granskning av såväl ansökningar som redovisningar återger också en känsla av att man själv som aktör är misstrodd i systemet. Ett sådant misstroende skadar inte bara förtroendet för systemet självt, det öppnar också på sikt för att grunden för förtroendefulla samarbeten försvinner. Samtidigt måste landsbygdsprogrammet innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien.

Programmets kontrollregleringar utgör därmed i sig själva ett stort socialt dilemma. Sannolikt är lösningen på dilemmat att dels att öka inslaget av målstyrning i programmet, dels låta nationella och regionala myndigheter få ett större inflytande över hur kontrollen utförs, så att man kan uppnå en bättre anpassning till regionala kulturella betingelser. Den svenska revisionstradition som tar fasta på frågor om ändamålsenlighet och effektivitet borde i högre grad präglade revisionen liksom de krav på bokföringsmässighet som ställs för företag i Sverige. Detta kan kombineras med stickprov av utgifter. Dilemmat aktualiserar också frågan om de resurser som avsätts för handläggning av programmets åtgärder och på vad sätt länsstyrelserna förberetts för att ansvara för handläggningen av åtgärden, samt i vad mån länsstyrelserna kan spela en mer proaktiv roll i implementeringen av landsbygdspolitiken.

7.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Ett problem i utvärderingen av åtgärd 323 har varit att det saknas en tydlig relation mellan å ena sidan åtgärdens mål och de områden man föreslår i programtexten och å andra sidan indikatorerna och utvärderingsfrågorna. Målet för åtgärden är: "Att restaurera, underhålla och uppgradera det lokala natur- och kulturlandskapet, t.ex. genom att etablera nya kommersiella, sociala och/eller kulturella användningsområden för gamla byggnader". Avsikten är att man genom att bevara och uppgradera natur- och kulturlandskapets värden i en bygd kan främja dess attraktivitet. I och med att natur- och kulturvärden "lyfts fram" inom en by eller bygd kan dessa, menar man också, bli en del av den lokala identiteten och på så sätt bidra till ett attraktivt boende eller ge bättre förutsättningar för turism inom bygden. Utvärderingsfrågorna är inriktade på svårsmätbara företeelser som livskvalitet, attraktivitet och på

vad sätt åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av områden av högt naturvärde.

Indikatorerna är inriktade på resultat i termer av antal aktiviteter som fått stöd, den totala investeringsvolymen, den befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service samt antalet restaurerade byggnader. Sett ur åtgärdens målperspektiv är det anmärkningsvärt att de eftersträvarvärda effekterna inte är relaterade till mer specifika uttryck för det lokala kultur- och naturarvet. Antalet byggnader i sig säger inte så mycket om programmets resultat. Sannolikt bör ambitionerna att natur- och kulturarvet på bred front ska bidra till ökning av nettoförädlingsvärde och antal årsverken tonas ner, samtidigt som omfattnings- och resultatindikatorerna mer tydligt inriktas på åtgärdens centrala innehåll och utvärderingsfrågorna. Vad gäller indikatorn Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service bygger den i dagsläget på projektägares skattningar. Beräkningssättet har enligt uppgift från Jordbruksverket dock förändrats till en skattning av antalet personer som skulle kunna utnyttja åtgärden, beräknat på befolkningsunderlag. Som vi påpekat i kapitlen om åtgärderna 31 och 322 så säger detta emellertid mycket litet om resultatens genomslag och faktiska utnyttjade, och fångar inte in det vi beskrivit som resultatens inbäddade karaktär.

Nya indikatorer, som kan fånga in livskvalitetsfrågornas inbäddade karaktär, och som bättre anknyter till insatsens verksamheter, bör därför utvecklas. Sådana indikatorer kan dels utvecklas på grundval av områden som angetts i Tabell 7.5 och bör också omfatta områden som mer tydligt anknyter till de åtgärdens avsikter som t ex antal partnerskap, areal och insatser för naturvård, användningsområden för restaurerade byggnader osv. Dels bör de omfatta områden som *trivsel*, *styrkan i de sociala relationerna*, *graden av framtidstro* och *förekomsten av social tillit* (socialt kapital). Detta innebär att metoderna för utvärdering behöver omfatta inte enbart kvantitativa dataanalyser, utan även kvalitativa studier. På grund av den inbäddade karaktär av de effekter och resultat som programmet efterfrågar, skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i vissa utvalda bygder, för att i efterhand se hur de inverkat på det sammanhang de verkar inom.

Referenser

Beland Lindahl, K. 2008. *Frame Analysis, Place Perceptions and the Politics of Natural Resource Management: Exploring a forest policy controversy in Sweden*. Doctoral Thesis. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae No. 2008:60. Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala

Brulin, G. & Nilson, M. 1997. *Identiprenörskap – företagande med regionalt ursprung*. School of Business' Research Reports 1997:3. Stockholms Universitet. Sid 1-51

Delhey J and Newton K, 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*; 21 (4): 311-327.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009. *Second European Quality of Life Survey: Overview Office for Official Publications of the European Communities 2009 – VIII*, Luxembourg
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php>

Hage, G. 2003: *Against Paranoid Nationalism. Searching for Hope in a Shrinking Society*. Annandale: Pluto Press Australia.

Hallgren, Lars (2003) I djupet av ett vattendrag. Om konflikt och samverkan vid naturresurshantering. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsplanering, Ultuna. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae. Agraria 379.

Harvey, D (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism; The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, in: *Geografiske annaler*, pp. 50–59

Jessop, B. (1997) The entrepreneurial city. Re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?, in: Jewson, N. and Macgregor, S. (eds.): *Transforming cities*. Routledge.

Jonsson, G., 2003. *Rotad, rotlös, rastlös – Ung mobilitet i tid och rum*, GERUM Kulturgeografi, 2003:3, Kulturgeografiska institutionen/SMC, Umeå universitet

Jordbruksdepartementet. 2010,. Jo 2010/1195. *Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strate-*

gin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013

Jordbruksverket, 2010. Årsrapport 2009.Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, utkast 2010-05-11

Kirshenblatt-Gimblett, B. 1998: *Destination Culture: Tourism, Museums, and Heritage*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Kåks, H.& Westholm, E. 1994. *En plats i tillvaron. Studier av flyttning till landsbygden. Dalarnas Forskningsråd. Kap 10, sid 97-109.*

Lowenthal, D.1996: *Possessed by the Past: The Heritage Crusade and the Spoils of History*. New York: The Free Press

Massam, Bryan, H., 2002. Quality of life: public planning and private living Progress in Planning Volume 58, Issue 3, 1 October 2002, Pages 141-227

Nyseth, T & Granås, B. Place Reinvention in the North. *Nordregio Report 2007:1, 131-146.*

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press

Sandström, E. (2008). *Reinventing the Commons. Exploring the Emergence of Local Natural resource management arrangements. (Doctoral dissertation). Acta Universitatis Agriculturae Sueciae 2008:48. Swedish University of Agricultural Sciences.Uppsala.*

SCB. 2010.Pressmeddelande från SCB. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102 . Se: http://www.scb.se/Pages/PressRelease___291846.aspx Nedladdad 1 augusti 2010

SCB. 2010.Pressmeddelande från SCB. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102 . Se: http://www.scb.se/Pages/PressRelease___291846.aspx Nedladdad 1 augusti 2010

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet

The European Evaluation Network for Rural Development, 2010. *Capturing Impacts Of Leader And Measures Related To Quality Of Life In Rural Areas Draft WP 4 updated version of June 18, 2010*

v d Ploeg (2004) Presentation at seminar at the Leader + observatorium.
See:http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/events/25102004_en.htm
m Nedladdad 1 augusti 2010.

Waldenström, C., 2008. Byarörelsen – på väg mot en ny professionalitet?
(*The village movement – on its way to a new profesionalisation?*) In: Formas
(2008) *Ska hela Sverige leva?* Formas: Stockholm p 393-405

8

Åtgärd 331 – Åtgärder i form av utbildning och information

8.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till åtgärder i form av utbildning och information grundar sig på artikel 52 (c) i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.3 i bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

*Bakgrund*¹³

Åtgärdens syfte är att genom utbildning stimulera till en långsiktigt hållbar utveckling för landsbygdens näringsliv och generera förutsättningar för tillväxt. Det övergripande målet är att öka kunskapsinnehållet i produkter och tjänster som produceras på landsbygden. Åtgärden ska årligen omfatta 15 000 aktörer som deltagit i och fullföljt utbildningar samt 30 000 deltagardagar per år.

Med kompetensutveckling för aktörer inom landsbygdens näringsliv vill man bryta svaga traditioner av samarbete med utvecklingsarbete som hämmar utvecklingen socialt och ekonomiskt. Genom att öka ett ofta lågt kunskapsinnehåll i landsbygdens produkter och tjänster kan potentialen avsevärt förbättras hos många företagare. Vidgade nätverk och erfarenhetsutbyte är viktigt för att uppnå målen för axel 3.

I de fall kompetensutvecklingen syftar till att utveckla kunnande inom företagsledning och till affärsidéutveckling organiseras denna tillsammans med kompetensutvecklingen inom axel 1.

Villkor för stöd

Stöd till utbildning och information kan ges för olika typer av kompetensutveckling t.ex. kurser, studiecirklar, studieresor, rådgivning, erfarenhetsutbyte, kunskapsförmedling och företagspraktik. All kompetensutveckling ska motiveras av behov uttryckta i affärsplaner för företagsutveckling, i väl underbyggda lokala eller regionala utvecklingsplaner eller på annat sätt efterfrågas av målgruppen. Behov av kompetensutveckling och prioritering ska ske lokalt. Åtgärden inbegriper inte kom-

¹³ Beskrivningen av bakgrund och villkor är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (Jordbruksdepartementet 2007)

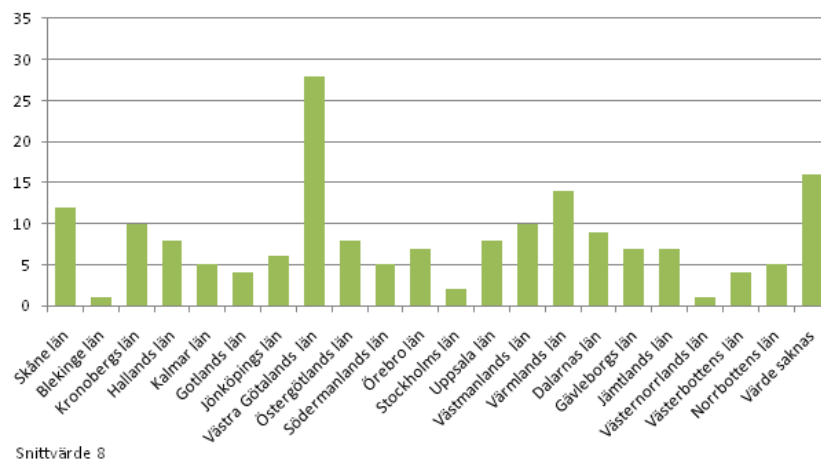
petensutveckling som ingår i ordinarie utbildning på sekundär eller högre nivå.

Stöd för kompetensutveckling ska kunna sökas av entreprenörer och företagare, anställda samt medborgare som är aktiva i byutvecklingsgrupper.

Figureorna 8.1 – 8.3 visar den geografiska placeringen hos stödmottagare under åren 2007 – 2009. Av figureorna förefaller det som om att det förekommit en viss klustring av beviljade stöd till Skåne län, Västra götlands län samt till Dalarnas län.

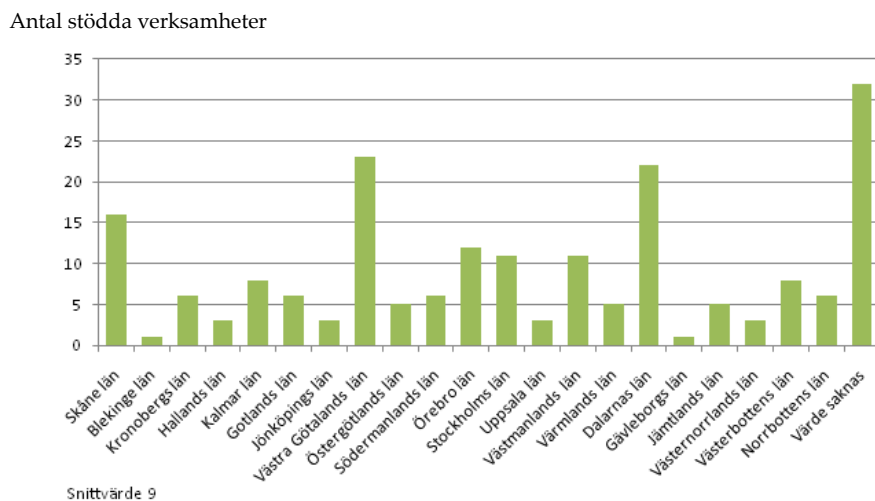
Figur 8.1: Geografisk fördelning av stöd 2007.

Antal stödda verksamheter

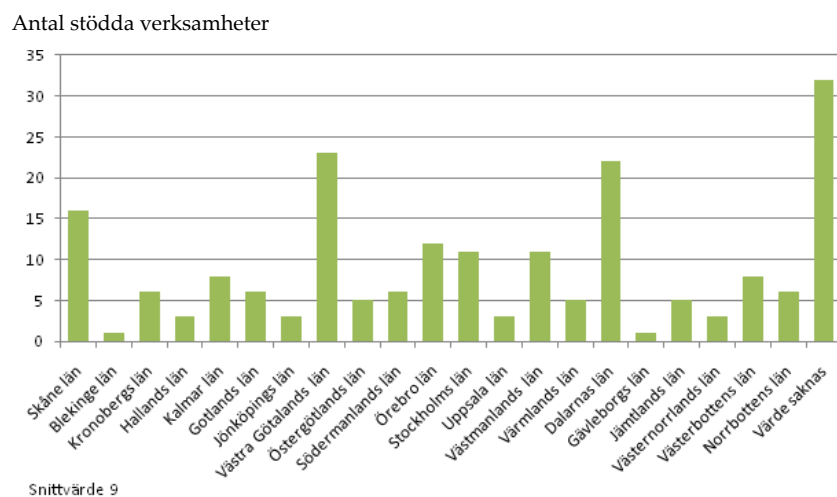


Snittvärde 8

Figur 8.2: Geografisk fördelning av stöd 2008.



Figur 8.3: Geografisk fördelning av stöd 2009.



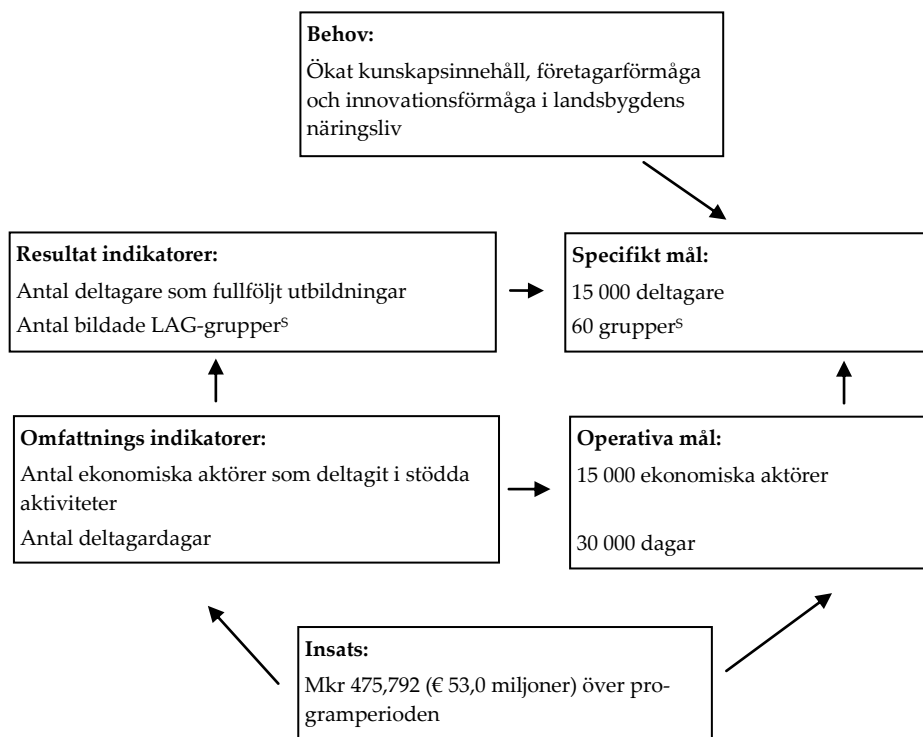
Budget och utfall

Budgeten för hela programperioden 2007 – 2013 ligger på 475,792 Mkr (Jordbruksverkets årsredovisning 2009). Hittills har endast 29 procent av budgeten utnyttjats och det förefaller osäkert om budgetmålen kommer att uppfyllas under programperioden.

Interventionslogik och indikatorer

Figur 8.4 beskriver interventionslogiken för stödet till åtgärder i form av utbildning och information. Det behov som ligger till grund för stödet är att öka kunskapsinnehållet, företagare- och innovationsförmågan bland aktörerna i landsbygdens näringsliv. Interventionslogiken bygger på att kunskapsinnehållet, företagare- och innovationsförmågan inte kommer att öka bland aktörerna i landsbygdens näringsliv, eller i varje fall inte i den omfattning man anser vara önskvärdt utan ett offentligt stöd till utbildning och information. Det resultat man vill uppnå är att 15 000 aktörer fullföljer sina utbildningar. Åtgärden saknar övergripande mål och effektindikatorer.

Figur 8.4: Interventionslogik för stöd till åtgärder i form av utbildning och information. Källa: Jordbruksdepartementet (2007).



Interventionslogiken kan diskuteras. En första observation är att åtgärdens syfte inte framgår klart av beskrivningen i Landsbygdsprogrammet. Detta gäller särskilt hur det skiljer sig från syftet med kompetens-

utvecklingsåtgärderna under axel 1. Allmänt gäller att stöd till utbildningsaktiviteter kräver att näringslivets aktörer inte själva i tillräcklig omfattning skulle inhämta kunskaperna på egen hand. Liksom i fallet med kompetensutveckling inom axel 1, kan det vara så att privata lösningar inte ger tillräckligt mycket utbildning och information om *i)* utbildningen kan anses vara en kollektiv vara, eller *ii)* en vara med positiva externa effekter vilket gör det svårt att hindra dem som då inte betalat för utbildningen från att dra nytta av den. Så kan t.ex. vara fallet när utbildaren tillhandahåller en hemsida med information, eller om informationen lätt kan spridas mellan dem som fått utbildning och andra. Det kan också bli problem om aktören som inhämtar kunskap som används för att skapa mervärde i de produkter aktören tillhandahåller på marknaden och det inte går att ta ut en prisprenie för mervärdet. Incitamenten att utbilda sig torde i de fallen vara låga och offentliga interventioner kan öka dem genom bidra att minska aktörens kostnader för utbildningen. Om utbildningen emellertid skulle tillhandahållas även utan offentligt stöd kan interventionen leda till dödviktsförluster (d.v.s. stödet erbetar bara för utbildningsinsatser som skulle ha företagits i vilket fall som helst) och/eller substitutionseffekter (d.v.s. utbildningsinsatser dras från städernas näringsliv till landsbygdens).

Här tycks emellertid tonvikten ligga på utbildnings- och informationsaktiviteter som syftar till att påverka människors attityder till innovationer för att på så sätt öka entreprenörskapet på landsbygden. Detta antas kunna ske genom erfarenhetsutbyte med företagare verksamma inom andra sektorer, områden och miljöer. Det är i och för sig troligt att sådant erfarenhetsutbyte endast skulle komma att ske i begränsad utsträckning utan stöd då intresset från företagare verksamma inom andra sektorer kan ifrågasättas. Det är emellertid oklart vilka effekter erfarenhetsutbytet kan förväntas ha på entreprenörskapet och innovationsförmågan i landsbygdens näringsliv (särskilt då utbildningens längd endast kommer att uppgå till 2 dagar per deltagare i genomsnitt), vilket kan vara orsaken till avsaknaden av effektindikatorer och övergripande mål. Icke desto mindre borde sådana ha specificerats. Det vore då naturligt att uttrycka dem i termer av antal nystartade företag eller nya produkter som introduceras på marknaden p.g.a. stödet.

Tabell 8.1 visar utfallet för omfattnings- och resultatindikatorerna för stödet till åtgärder i form av utbildning och information. Då Jordbruksverket enligt mailkorrespondens med Petri Hiljanen (2010-10-08) har haft olika metoder för att fördela ärenden mellan åren är siffrorna från år

2009 de man menar vara mest tillförlitliga. Baserat på dessa siffror måste det ackumulerade utfallet anses som lågt. Endast 19 procent av de totala antalet aktörer man vill stödja under programperioden har deltagit i aktiviteter som fått stöd. Likaledes har resultatindikatorn *antal deltagare som fullföljt utbildningen* ett måluppfyllande på endast 19 procent. Omfattningsindikatorn *antal utbildningsdagar* har ett måluppfyllande på låga 12,5 procent.

Tabell 8.1: Omfattnings och resultatindikatorer för stöd till åtgärder i form av utbildning och information

Indikator	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Ackumulerat utfall
<i>Omfattning</i>				
Antal personer som beviljats stöd	24 237	4 600	13 999	20 165 (19,2 %)
Antal utbildningsdagar	11 239	4 300	14 630	26 386 (12,6 %)
<i>Resultat</i>				
Antal deltagare som fullföljt utbildning	24 237	4 600	13 999	20 165 (19,2 %)

Källa: Jordbruksverket (2010b, 2009, 2008)

8.2 Utvärderingsfrågorna

Följande utvärderingsfrågor har specificerats för stödet till utbildnings- och informationsåtgärder:

1. Hur har utbildnings- och informationsåtgärderna förbättrat landsbygdsbefolkningens mänskliga potential för diversifiering av verksamheten till annan verksamhet än jordbruk? Lägg tyngdpunkten på de viktigaste verksamheterna.
2. Hur har den kunskap som förvärvats genom utbildnings- och informationsåtgärderna använts i det berörda området?
3. Hur har utbildnings- och informationsåtgärderna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Den första utvärderingsfrågan tolkas som avseende åtgärdens effekt på människors *företsättningar* att diversifiera verksamheten i företag på landsbygden. Detta kan inte avgöras med hjälp av någon av de befintliga indikatorerna då ingen av dem är avsedda att mäta stödets effekter. Att

veta hur många som har fullföljt en utbildning eller hur många LAG som bildats säger inget om hur detta påverkat den mänskliga potentialen för att starta, utveckla och driva verksamheter. Att konstruera en variabel som mäter detta är heller inte enkelt eftersom kunskaperna om vilka färdigheter som är viktiga för entreprenörskap är begränsade. På ett mycket allmänt plan handlar det om egenskaper som kreativitet och förmåga att omsätta idéer i handling. En möjlighet skulle därför kunna vara att undersöka om åtgärden förbättrat deltagarnas initiativkraft, ledaregenskaper och kontaktnät. Det förutsätter emellertid att det finns data som gör en sådan analys möjlig. Vi återkommer till detta problem nedan.

I den andra utvärderingsfrågan efterfrågas hur kunskapen som förvärvats genom utbildnings- och informationsåtgärder använts i det berörda området. Frågans innebörd får betraktas som oklar, men "det berörda området" har tolkats av utvärderargruppen som att avse det geografiska området inom vilken stödmottagaren befinner sig, och frågan tolkas som att avse på vilket sätt kunskapen som förvärvats har varit det geografiska området tillgodo. Ingen av de befintliga indikatorerna användas för att analysera detta. I den data som utvärderargruppen haft till förfogande finns ingen möjlighet att på ett transparent sätt dra slutsatser om hur utbildningarna har använts i det geografiska område inom vilken stödmottagaren befinner sig. En möjlighet hade varit att försöka kategorisera stödsökarnas beskrivningar av utbildningarnas mål, men då denna kategorisering hade fått baseras på antaganden om avsikterna i texterna bedömdes det som alltför otillförlitligt. Ett ytterligare annat sätt hade varit att via intervjuer eller enkäter ta reda på hur den förvärvade utbildningen användes i stödsökarens geografiska område, men detta bedömdes inte som möjligt att göra inom ramen för halvtidsutvärderingen. Utvärderargruppen anser således att frågan om hur kunskaperna använts inom olika geografiska områden inte går att besvara. Det finns emellertid uppgifter i dataunderlaget som kan ge indikationer på om utbildningsinsatser haft betydelse för landsbygdsföretagens utveckling i allmänhet (d.v.s. utan hänsyn till geografiskt område). Frågan omtolkas därför till att med "det berörda området" avse landsbygden i sin helhet.

Hur insatserna bidragit till att höja livskvaliteten, som efterfrågas i fråga tre, tolkas som att avse hur insatserna bidragit till att förbättra *förutsättningarna* för höjd livskvalitet. Detta eftersom en enskild persons uppfatt-

ning om sin egen livskvalitet beror av så många andra aspekter än de som insatserna i denna åtgärd rimligen kan påverka, att det inte kan bedömas som relevant att beakta enskilda personers livskvalitet. Däremot insatsens förutsättning för att höja livskvaliteten i ett område bedöms som ett relevant tillvägagångssätt.

8.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I förra programperioden fanns inte den rena motsvarigheten till åtgärd 331, däremot hade det så kallade K2 inom den dåvarande kompetensutvecklingen vissa likheter med åtgärd 331, bland annat eftersom K2 delvis syftade till att anpassa jordbruket till ett mer diversifierat företagande. I slututvärderingen av förra programperioden (SLU, 2009) konstaterades att det var svårt att mäta vilka effekter K2 hade haft och huruvida insatsen bidragit till att höja lantbrukarnas kompetens.

8.4 Underlag och metod

Till att börja med kan det konstateras att de befintliga indikatorerna får anses som mycket svåra att tillämpa för att besvara utvärderingsfrågorna. För att fastställa stödets effekter vore det vidare önskvärt att göra en kontrafaktisk analys där utfallet för målvariablerna kan jämföras mellan stödmottagande företag och en kontrollgrupp bestående av icke stödmottagande företag och projektgrupper som liknar stödmottagarna i alla avseenden utom att de inte fått stöd. I fallet med åtgärder för utbildning och information hade detta förfarande i princip varit möjligt för företag som fått stöd, men inte för projekt eftersom det inte finns någon sammanställning över projekt som inte fått stöd från vilken en kontrollgrupp hade kunnat dras. Tids- och resursbrist möjliggjorde dock inte heller kontrafaktisk analys av effekterna på företagen.

I utvärderingen av stödet till utbildning och information används istället uppgifter från den postenkät som Jordbruksverket med hjälp av Statistiska Centralbyrån skickade år 2010 till ett urval av personer (myndigheter och rådgivare ingick ej i målpopulationen) som deltagit i någon form av kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet före år 2009. Frågorna avsåg deltagarnas uppfattning om hur deltagandet i kompetensutvecklingen påverkat (1) förmågan att leda projekt, (2) förmågan att samarbeta med andra, (3) deras kontaktnät, (4) deras medvetenhet om jämställdhetsfrågor, (5) deras miljömedvetenhet, (6) deras engagemang för ideell verksamhet, (7) företagets omsättning, (8) företagets lönsamhet och (9) antalet arbetstillfällen i företaget. Svaren på enkätfrågorna 1 – 3

kan i någon mån användas för att belysa respondenternas uppfattning om åtgärdens effekter på den mänskliga potentialen (utvärderingsfråga nr 1). Svaren på enkätfrågorna 4 – 6 kan på liknande sätt användas för att i någon mån belysa respondenternas uppfattning om åtgärdens effekter på livskvaliteten på landsbygden (utvärderingsfråga nr 3) och svaren på enkätfrågorna 7 – 9 kan användas för att belysa respondenternas uppfattning om åtgärdens effekter på företagens ekonomiska utveckling (d.v.s. i någon mån besvara utvärderingsfråga nr 2 så som den har omtolkats).

Vad gäller den kompetensutveckling som hänförs till åtgärd 331 hade 701 personer i urvalet fått kompetensutveckling i egenskap av företagare och 587 i egenskap av andra aktörer som jobbar med landsbygdsutveckling. Totalt erhöles en svarsfrekvens på 54,9 procent respektive 63,6 procent i de båda grupperna. Enkätförfarandet beskrivs mer ingående i Statistiska Centralbyråns tekniska rapport (Selander et al. 2010).

På grund av sekretessregler har utvärderargruppen fått tillgång till svaren på respektive fråga endast på aggregerad nivå, där den procentuella fördelningen av svaren har kunnat utläsas. Utvärderingsfrågorna besvaras med hjälp av en kvalitativ analys av dessa sammanställningar.

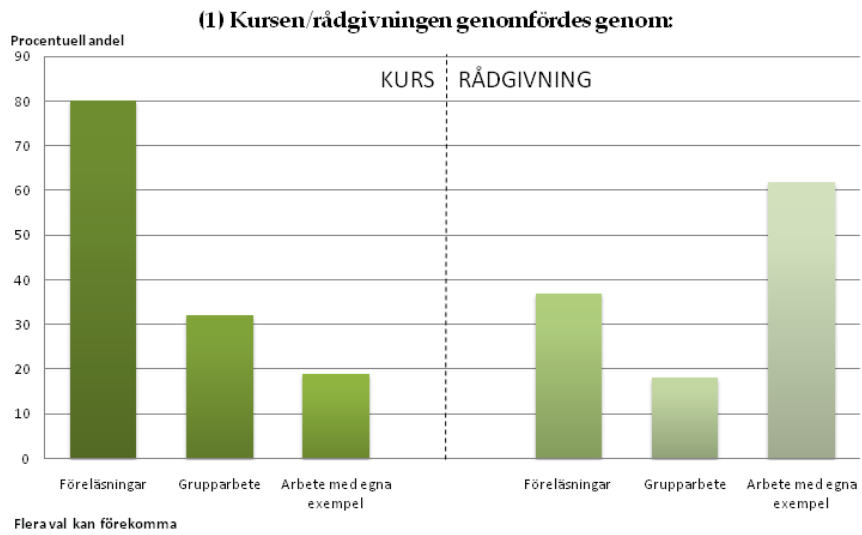
8.5 Resultat – sammanställning av enkätsvaren

Bakgrundsinformation om respondenterna

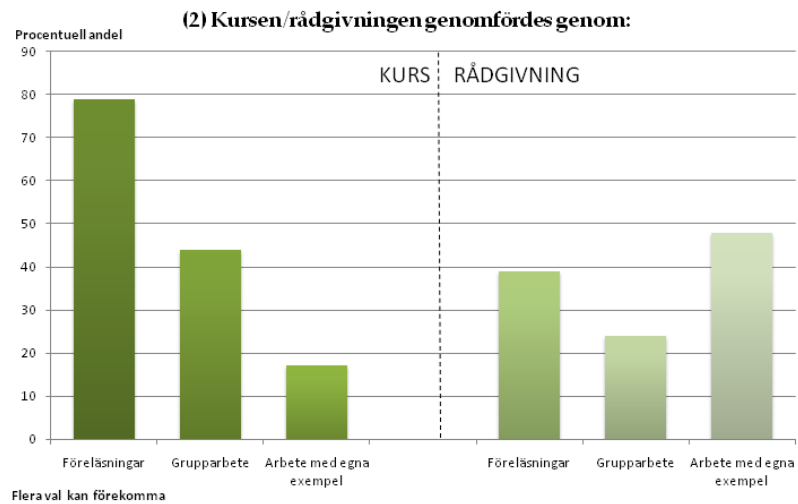
Svaren på enkätfrågorna separeras beroende på vilken av följande två grupper respondenten tillhör: 1) de som fått kompetensutveckling i egenskap av företagare och 2) de som fått kompetensutveckling i egenskap av annan aktör som jobbar med landsbygdsutveckling. Båda dessa grupper kunde ha fått kompetensutveckling antingen i form av rådgivning eller i form av kurser. Bland företagarna fullföljde 95 procent kompetensutvecklingen om de gått kurs, mot 80 procent om de fått rådgivning. Motsvarande siffror för övriga aktörer var 91 respektive 78 procent.

Figur 8.4a och b visar på vilket sätt kompetensutveckling i form av kurs eller rådgivning genomförts.

Figur 8.4a: Innehåll i kompetensutvecklingen bland företagarna.



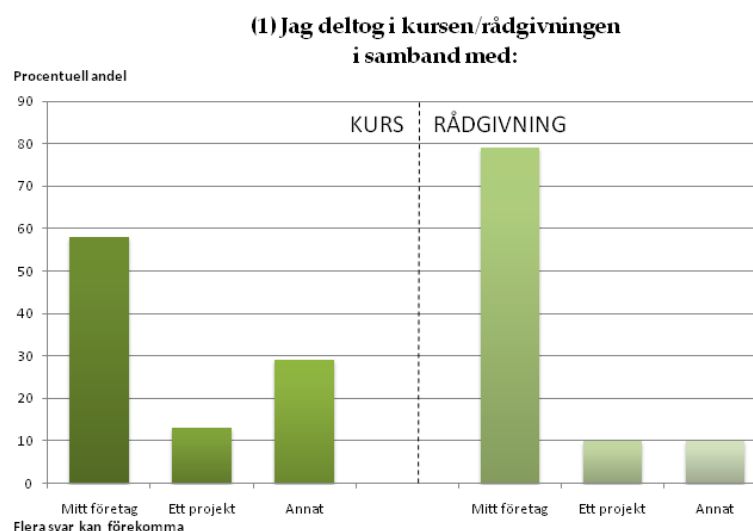
Figur 8.4b: Innehåll i kompetensutvecklingen bland övriga aktörer.



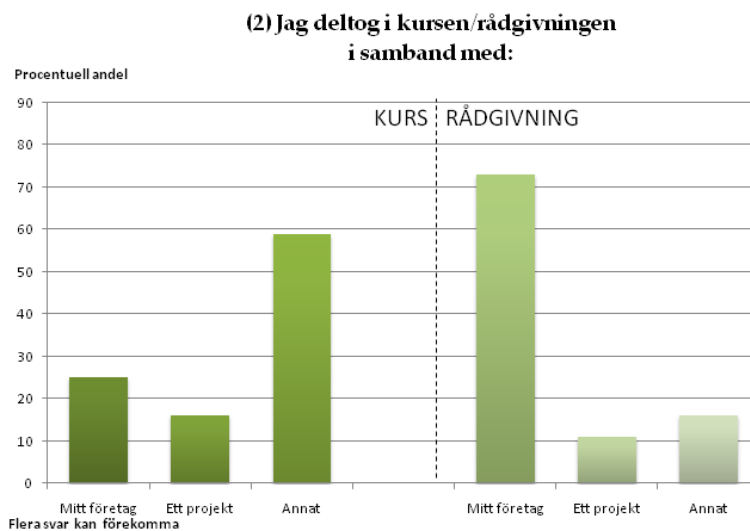
När det gäller företagen har kurserna till stor del genomförts som föreläsningar men var tredje person har arbetat med grupparbeten och en av fem med egna exempel. Rådgivning har till största del genomförts som arbete med egna exempel. En tredjedel har tagit del av föreläsningar och en av fem har jobbat med grupparbeten. När det gäller övriga aktörer har de som har gått en kurs har i större utsträckning deltagit i flera aktiviteter. Andelen som jobbat med egna exempel är mindre och andelen som deltagit i föreläsningar är större för de som har gått rådgivning.

Figureerna 8.5a och b visar i vilket samband de två grupperna deltagit i kompetensutveckling. För företagen gäller att 80 procent av de som fick rådgivning gjorde det i samband med det egna företaget. Av de som gick en kurs är fördelningen mer jämn, men en majoritet deltog i samband med företaget. Tre gånger fler av de som gick en kurs har angivit annat som anledning till deltagandet. För övriga aktörer gäller att av de som har gått en kurs har dubbelt så många angett annat som anledning till kompetensutvecklingen. Hos de som har fått rådgivning finns det inga större skillnader

Figur 8.5a: I vilket samband företagen deltog i åtgärden



Figur 8.5b: I vilket samband övriga aktörer deltog i åtgärden



Kompetensutvecklingens effekter

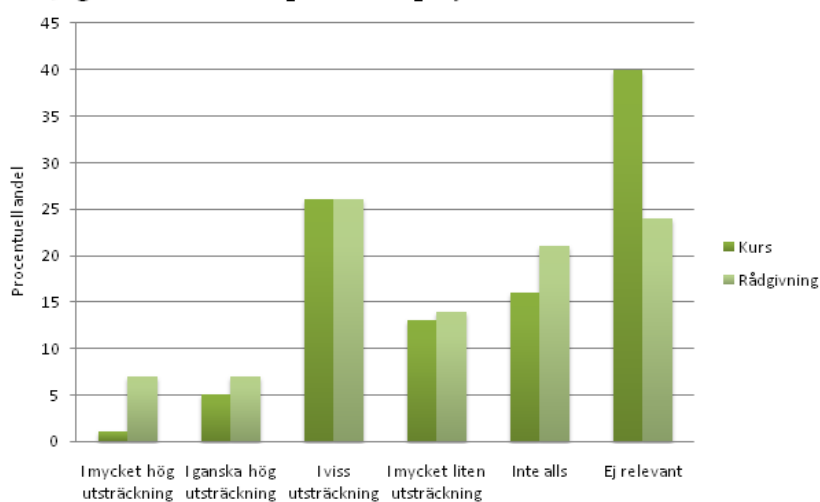
Kompetensutvecklingens effekter på projektledning, samverkan och kontaktskapande

Följande figurer sammanfattar respondenternas uppfattning om kompetensutvecklingens effekter när det gäller aspekter som projektledning, samarbetsförmåga och kontaktskapande, d.v.s. egenskaper som kan ha betydelse för den mänskliga potentialen i utvärderingsfråga 1.

Figur 8.6a och b visar respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har förbättrat deras förmåga att leda projekt. Av företagen instämmer 36 procent i viss utsträckning eller mer i att de blivit bättre på att leda projekt. 51 procent tycker inte att de har blivit bättre på att leda projekt alls eller att aktiviteten inte var relevant för det. Fyra av tio som gick en kurs tycker inte att den var relevant för ändamålet projektledning. Bland övriga aktörer tyckte mer än en tredjedel inte att aktiviteten var relevant för projektledning. Fler tycker dock att de påverkades i viss utsträckning eller mer

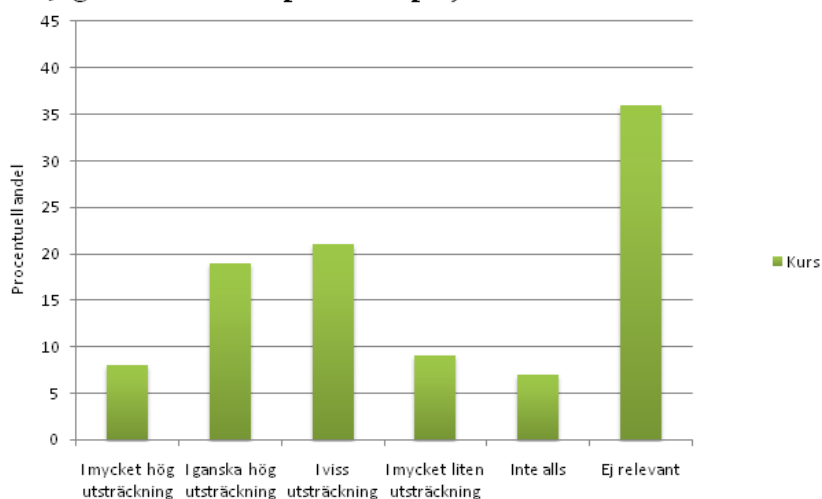
Figur 8.6a: Företagarnas uppfattning om huruvida de blivit bättre på att leda projekt.

(1) Jag har blivit bättre på att leda projekt:



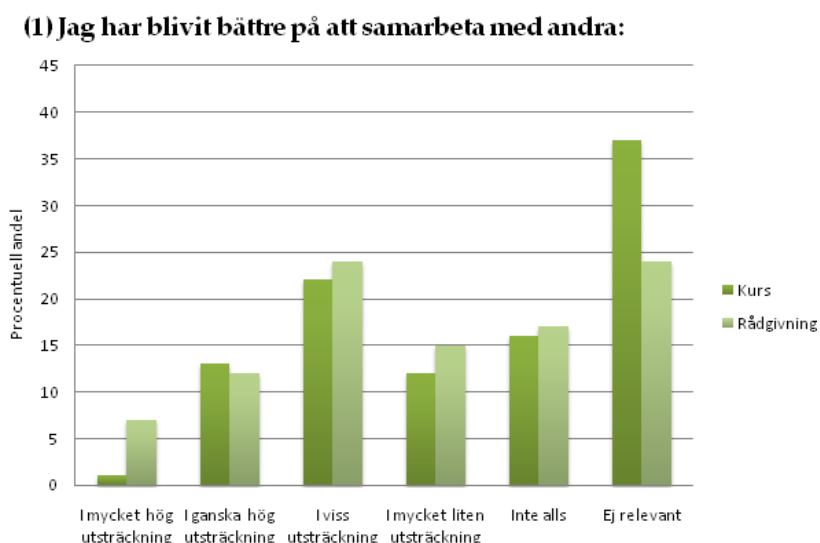
Figur 8.6b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida de blivit bättre på att leda projekt

(2) Jag har blivit bättre på att leda projekt:

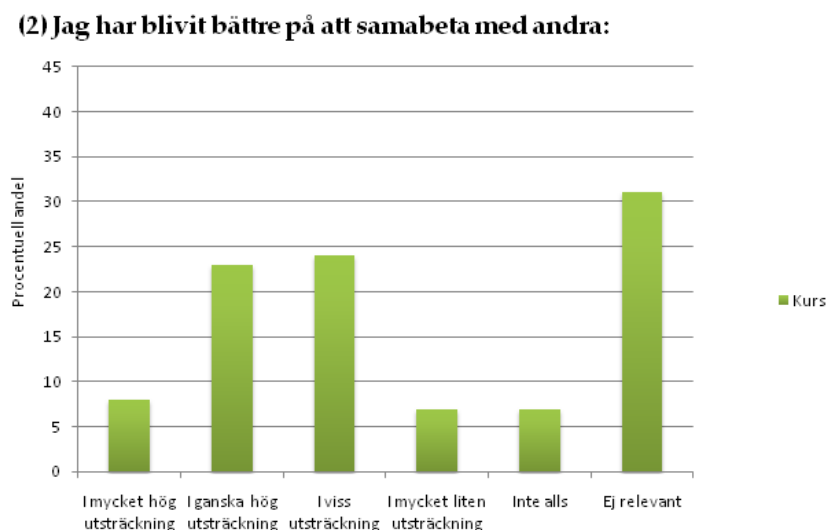


Figurerna 8.7a och b visar respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de blivit bättre på att samarbeta med andra.

Figur 8.7a: Företagarnas uppfattning om huruvida de blivit bättre på att samarbeta med andra.



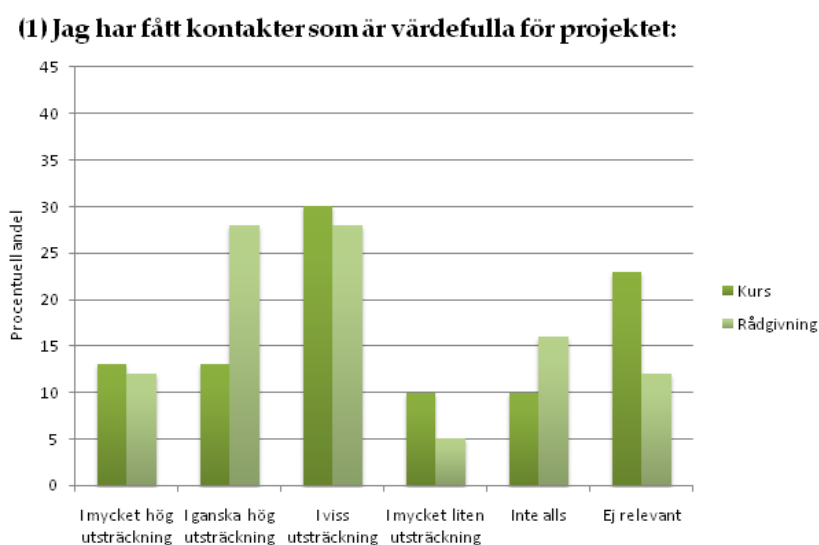
Figur 8.7b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida de blivit bättre på att samarbeta med andra.



Av företagarna instämmer 40 procent i viss utsträckning eller mer i att de blivit bättre på att samarbeta med andra. Rådgivning har i de flesta fall fått mer positiva svar än kurs. Av övriga aktörer tycker en majoritet att de har påverkats i viss utsträckning eller mer. Andelen som inte har påverkats alls eller i mycket liten utsträckning är mindre än i företagargruppen.

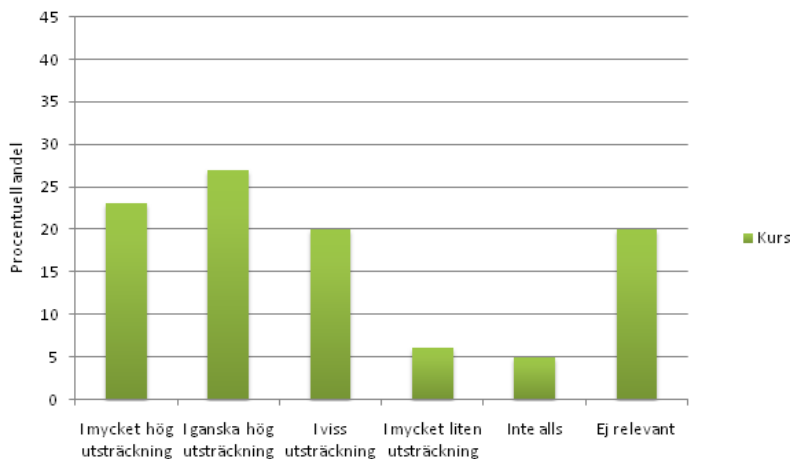
Figurerna 8.8a och b sammanställer respondenternas inställning till huruvida de fått kontakter som är värdefulla för sina projekt, via kompetensutvecklingen. Bland företagarna tycker en majoritet, 62 procent att de har fått värdefulla kontakter i viss utsträckning eller mer. 13 procent instämmer i mycket hög grad. Endast tre av tio tycker att de inte har fått några värdefulla kontakter alls eller att aktiviteten inte var relevant. Även vad gäller övriga aktörer tycker majoriteten att de har fått nya kontakter i viss utsträckning eller mer.

Figur 8.8a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till värdefulla kontakter



Figur 8.8b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till värdefulla kontakter.

(2) Jag har fått kontakter som är värdefulla för programmet:



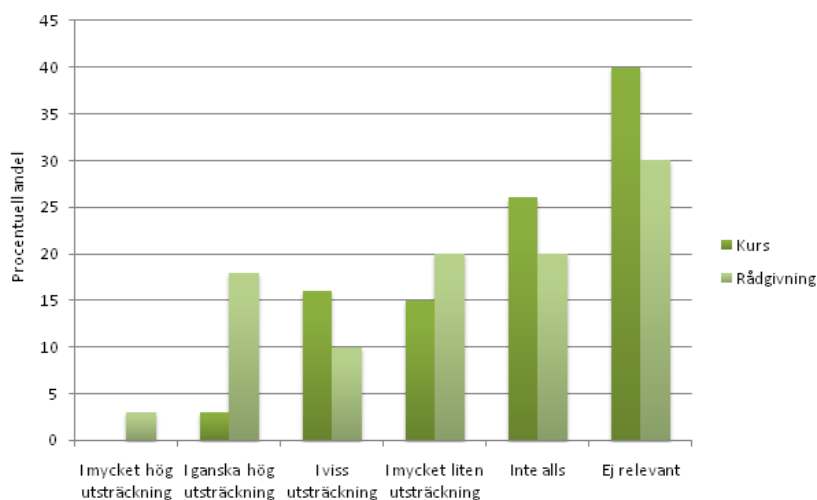
Kompetensutvecklingens effekter jämställdhet, miljömedvetenhet och engagemang i ideellt arbete

Nedan redovisas respondenternas uppfattning om kompetensutvecklingens effekter på jämställdhet, miljömedvetenhet och engagemang i ideell verksamhet. Tillsammans med frågor om effekter för företagandet och samverkan klassas dessa som aspekter som har med förutsättningar för förbättrad livskvalitet att göra. Stödets effekter på livskvalitet, som efterfrågas i utvärderingsfråga 3, operationaliseras således genom att avse effekter som utgör förutsättningar för god livskvalitet på landsbygden, snarare än för de enskilda individer som deltagit i åtgärdens insatser. Frågorna om jämställdhet och miljömedvetenhet belyser också aspekter av de nationella generella prioriteringarna.

Figur 8.9a och b visar de båda gruppernas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågor.

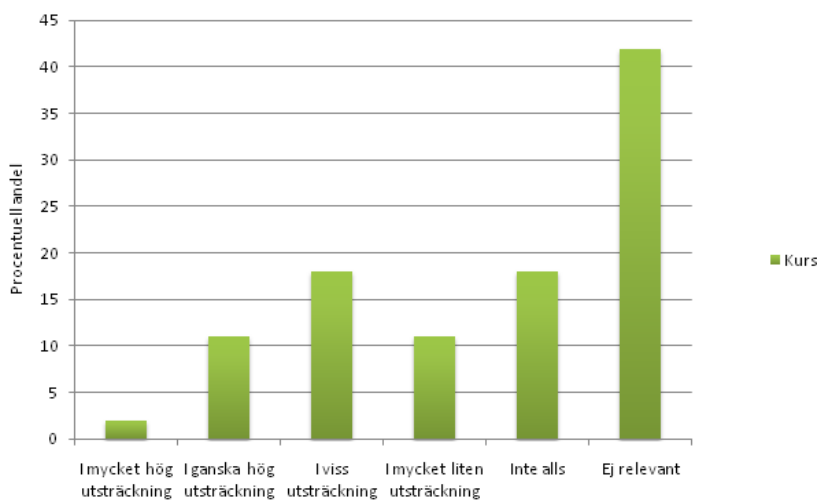
Figur 8.9a. Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågor.

(1) Jag har blivit mer medveten om jämställdhetsfrågor:



Figur 8.9b. Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågor.

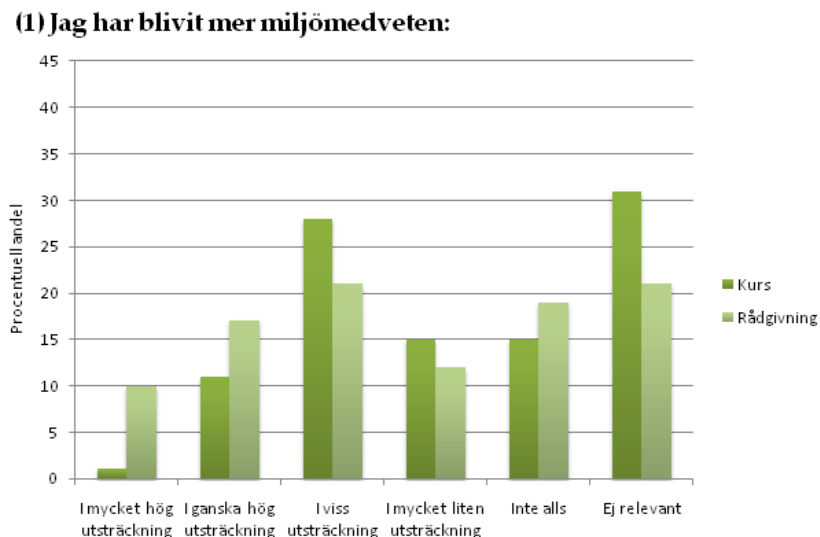
(2) Jag har blivit mer medveten om jämställdhetsfrågor:



Bland företagarna tycker 25 procent att de blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågor i viss utsträckning eller mer. 21 procent av de som gått rådgivning har blivit mer medvetna i ganska hög eller mycket hög grad, mot endast 3 procent av de som gått en kurs. Ca 40 procent tycker i båda fallen att de blivit mer medvetna endast i mycket liten grad eller inte alls. Fyra av tio som gått en kurs tycker inte att den var relevant mot tre av tio som fått rådgivning. Rådgivning får nästan i samtliga fall mer positiva värden än kurs. En majoritet tycker att de inte har påverkats alls eller att aktiviteten inte var relevant. För övriga aktörer liknar resultatet det för företagarna, men med något färre som inte har blivit mer medvetna alls och som istället har påverkats i viss utsträckning eller mer.

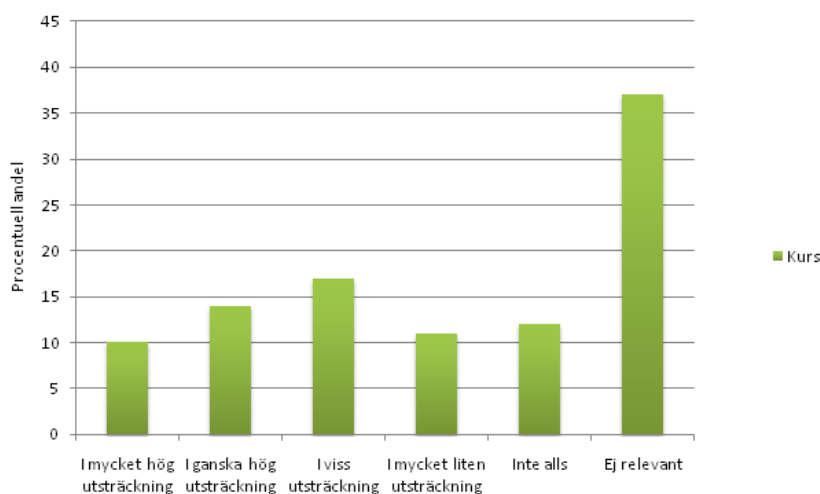
I figurerna 8.10 a och b redovisas respondenternas syn på huruvida kompetensutvecklingen gjort dem mer miljömedvetna. Av företagarna tycker 44 procent att de blivit mer miljömedvetna i viss utsträckning eller mer. Endast en tredjedel tyckte att aktiviteten inte var relevant. Skillnaden mellan kurs och rådgivning är inte lika påtaglig. Resultatet för övriga aktörer liknar det för företagarna, men andelen som inte tycker att aktiviteten var relevant är större.

Figur 8.10a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen gjort dem mer miljömedvetna.



Figur 8.10b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen gjort dem mer miljömedvetna.

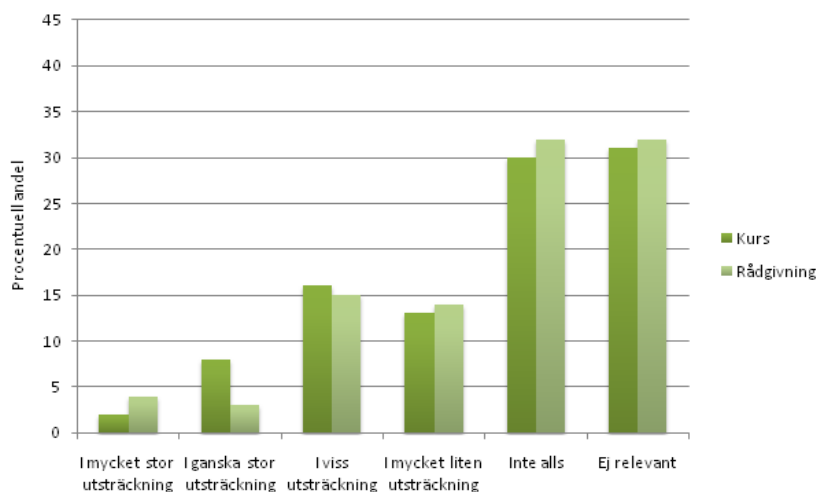
(2) Jag har blivit mer miljömedveten:



I figurerna 8.11a och 8.11b sammanställs respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att de ökat sitt engagemang för ideell verksamhet. Bland företagarna framgår att ca 10 procent tycker att kursen/rådgivningen har ökat engagemanget för ideell verksamhet i mycket eller ganska stor utsträckning. Drygt 30 procent tycker inte att engagemanget har ökat alls och ytterligare 30 procent tycker inte att kursen/rådgivningen har varit relevant för frågan. Fördelningen mellan kurs och rådgivning är relativt jämn med några fler negativa svar från de som tagit del av rådgivning. Drygt 60 procent tycker inte att de har ökat sitt engagemang alls eller att aktiviteten inte var relevant. Bland övriga aktörer finns fler som tycker att deras engagemang har ökat i viss utsträckning eller mer än bland företagarna. Skillnaden mellan kurs och rådgivning är stora för de som tyckte att de inte blivit mer medvetna alls eller att aktiviteten inte var relevant, dubbelt så många av de som gått rådgivning påverkades inte alls än de som gick en kurs.

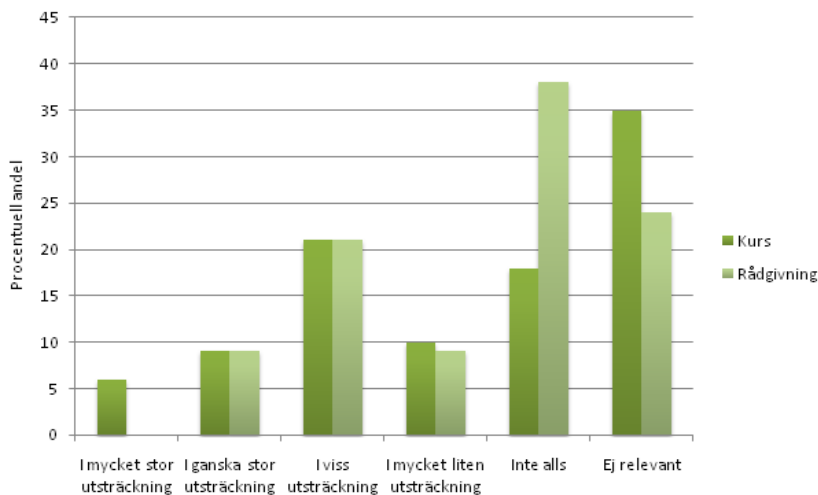
Figur 8.11a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen ökat deras engagemang för ideell verksamhet.

(1) Jag har ökat mitt engagemang för ideell verksamhet:



Figur 8.11b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen ökat deras engagemang för ideell verksamhet.

(2) Jag har ökat mitt engagemang för ideell verksamhet:



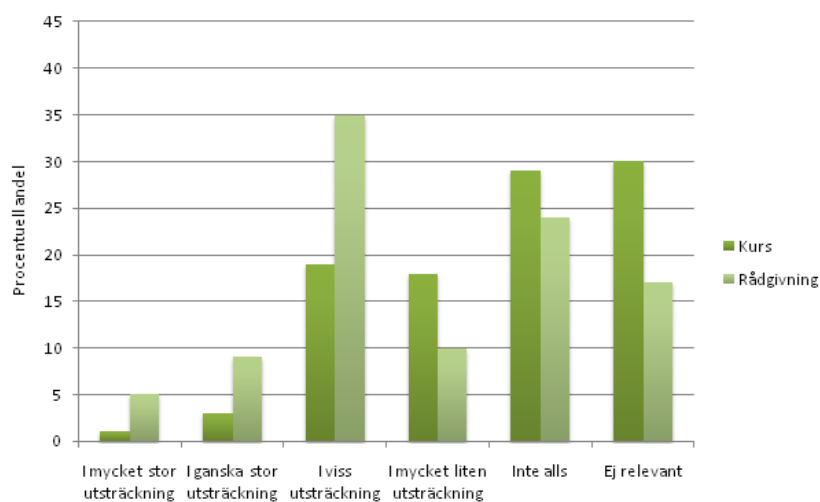
Kompetensutvecklingens effekter på företagens ekonomi

I det följande redovisas kompetensutvecklingens effekter på företagens ekonomi, mätt som effekt på omsättning, lönsamhet och sysselsättning, vilket har relevans för utvärderingsfråga nr 2 så som den har omtolkats

Figureerna 8.12a och 8.12b visar respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen förbättrat de inblandade företagens omsättning. Bland företagarna anser 9 procent att omsättningen har ökat i ganska eller mycket stor utsträckning, 4 procent av de som gått kurs och 14 procent av de som fått rådgivning. 19 procent respektive 35 procent anser att omsättningen har ökat i viss utsträckning. Ca en fjärdedel har inte sett någon ökning alls. Nära en tredjedel av dem som deltog i en kurs tyckte inte att den var relevant och nästan en femtedel tyckte det samma om rådgivningen de deltog i. Värdena är genomgående mer positiva för rådgivning, med betydande skillnader. Hälften tycker att omsättningen inte har påverkats alls eller att aktiviteten inte var relevant. För övriga aktörer gäller att en stor majoritet inte anser att omsättningen har påverkats alls eller att aktiviteten inte var relevant. Jämfört med åsikterna om kursdeltagandet är det endast hälften så många som anser rådgivningen vara irrelevant.

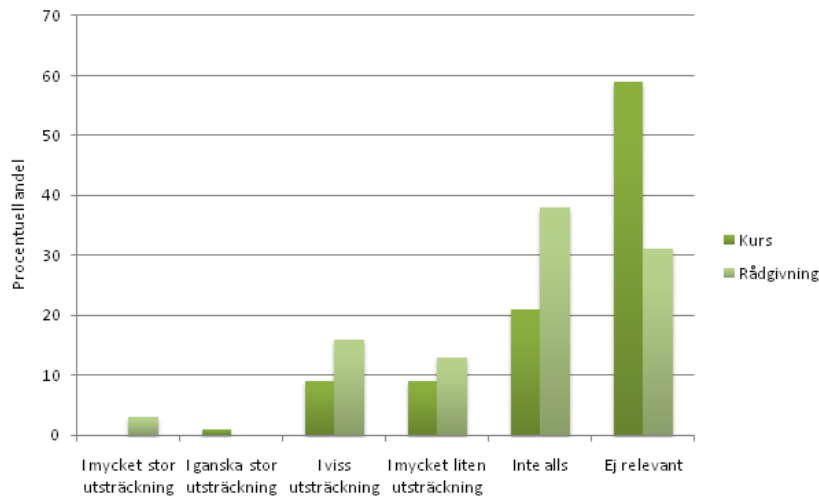
Figur 8.12a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen ökat omsättningen i deras företag.

(1) Omsättningen i mitt företag har ökat:



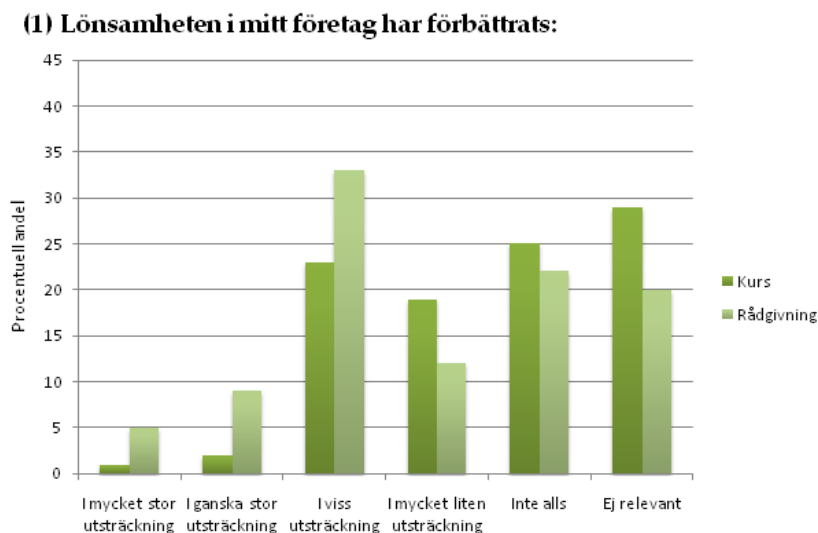
Figur 8.12b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen förbättrat lönsamheten i de inblandade företagen.

(2) Omsättningen i mitt företag har ökat:

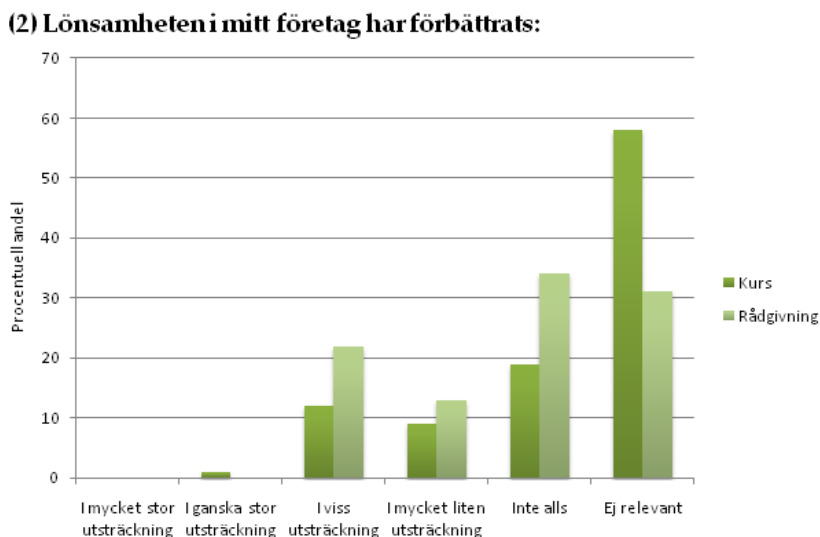


I figurerna 8.13a och b visas respondenternas inställning till huruvida kompetensutvecklingen lett till att lönsamheten i deras företag har förbättrats. Vad gäller företagen liknar resultaten dem för omsättning, men fler ser en förbättring i någon utsträckning och färre anser att aktiviteten inte var relevant. Även resultaten för övriga aktörer liknar deras resultat när det gäller omsättningen, där en stor andel inte tycker att aktiviteten var relevant.

Figur 8.13a. Företagarnas uppfattning om kompetensutvecklingens betydelse för lönsamheten i företagen.

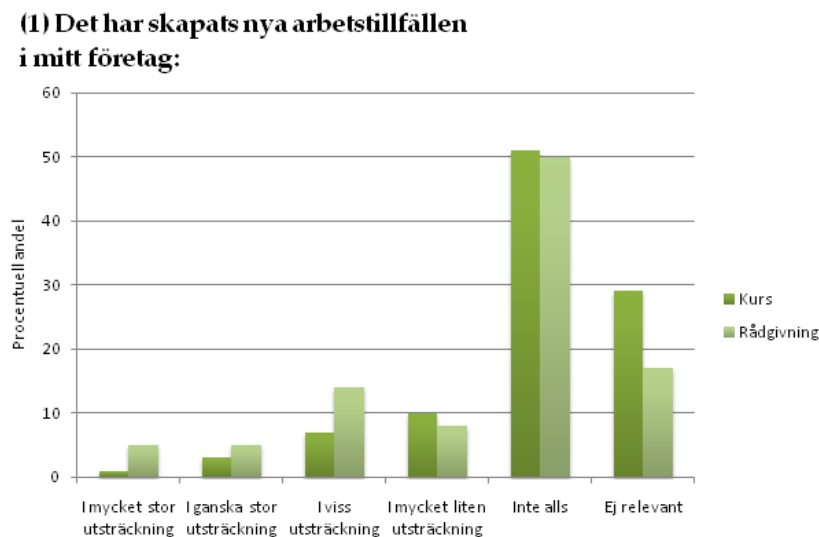


Figur 8.13b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen påverkat lönsamheten i inblandade företag.

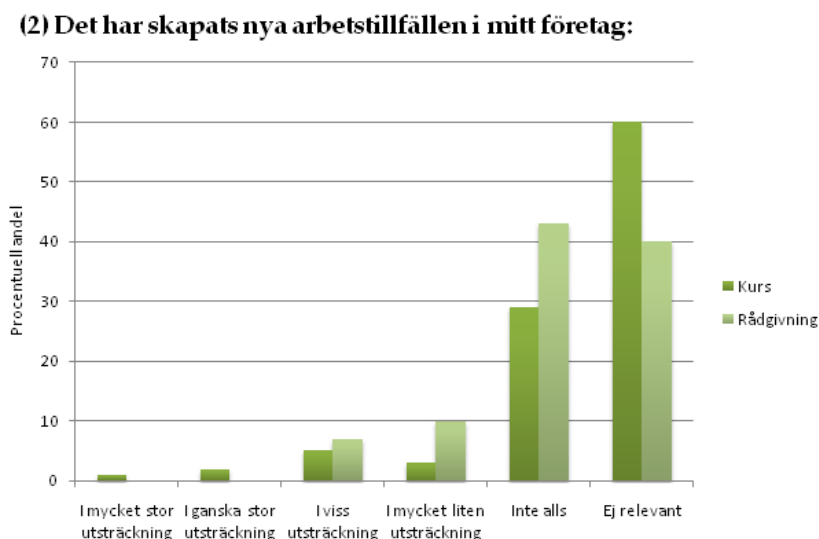


Respondenternas uppfattning om kompetensutvecklingens effekter på bildandet av nya arbetstillfällen i de berörda företagen visas i figurerna 8.14a och 8.14b. Sammantaget tycker 18 procent av företagarna att nya arbetstillfällen har skapats i viss utsträckning eller mer, 11 procent för kurs och 24 procent för rådgivning. Hälften tycker i båda fallen att inga nya arbetstillfällen har skapats. Nära en tredjedel av de som deltog i en kurs och en femtedel av de som deltog i rådgivning tyckte inte att den var relevant. Nära 75 procent tycker inte att de har påverkats alls eller att aktiviteten har varit relevant. När det gäller de övriga aktörerna tycker åtta av tio inte att aktiviteten var relevant för att skapa nya arbetstillfällen eller att några nya arbetstillfällen skapats alls. Av de återstående respondenterna anser majoriteten att nya arbetstillfällen skapats i mycket lite eller viss utsträckning. Skillnaden är således stor gentemot företagen.

Figur 8.14a: Företagarnas uppfattning om kompetensutvecklingens effekter på nya arbetstillfällen i företagen.



Figur 8.14b: Övriga aktörers uppfattning om kompetensutvecklingens effekter på nya arbetstillfällen i företagen.



Kompetensutvecklingens effekter på företagens strategiska förutsättningar

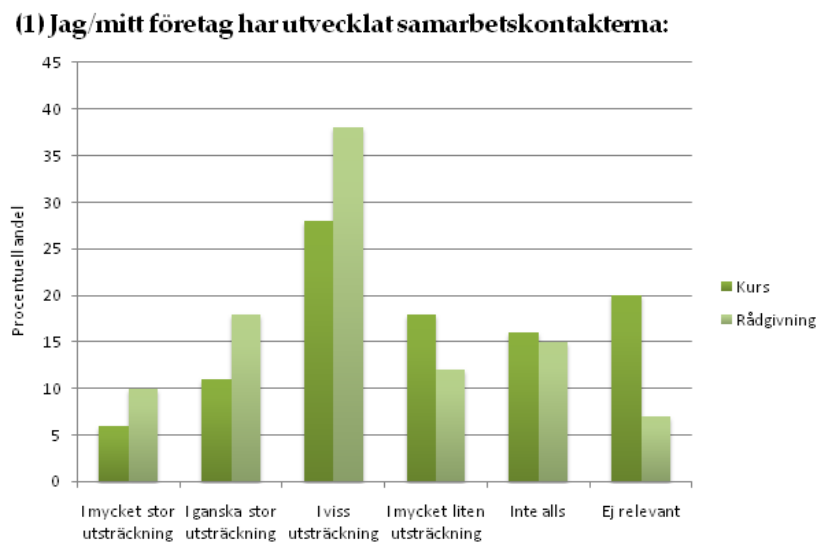
Kompetensutvecklingens effekter på företagens strategiska förutsättningar, som är viktiga för den framtida utvecklingen och lönsamheten, beaktas i termer av samarbetspartners, affärskontakter¹⁴ och nya produkter/tjänster. Dessa variabler kan också anses ha betydelse för att belysa effekten på den mänskliga potentialen i utvärderingsfråga 1.

Figur 8.15a och 8.15b visar respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att de fått fler samarbetspartners. Bland företagarna anser 56 procent att deras samarbetskontakter har utvecklats i viss utsträckning eller mer, 45 procent för kurs och 66 procent för rådgivning. Ca 15 procent tycker inte att någon utveckling har skett. Var femte person som har gått en kurs tyckte inte att den var relevant, mot endast 7 procent av de som deltog i rådgivning. Värdena är mer po-

¹⁴ Samarbetspartners och affärskontakter kan förstås som synonyma begrepp. I enkäten efterfrågades i vilken utsträckning kompetensutvecklingen bidragit till att utveckla samarbetspartners och affärskontakter i två olika frågor utan att några definitioner som kunde tydliggöra eventuella skillnader begreppen emellan användes. Samarbetspartners och affärskontakter bör därför tolkas som synonymmer i resultatgenomgången i detta kapitel.

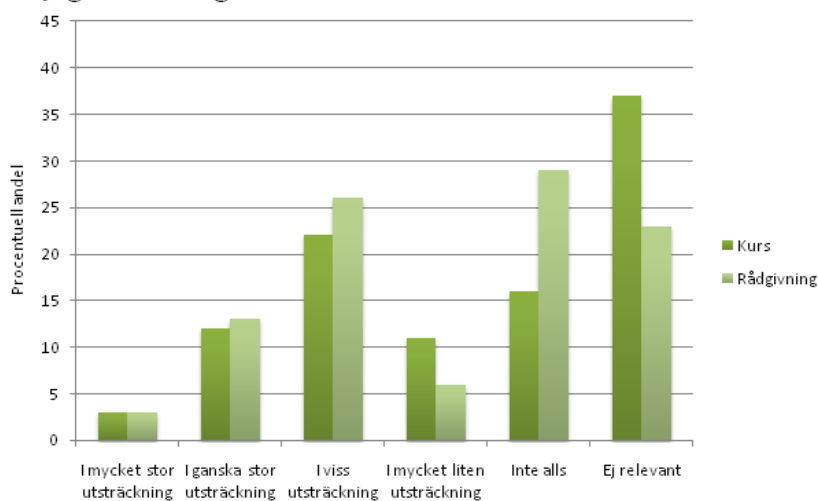
sitiva för rådgivning, med betydande skillnader. När det gäller övriga aktörer liknar resultaten dem för företagarna, men fler tycker inte att de har påverkats alls eller att aktiviteten inte var relevant.

Figur 8.15a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de har utvecklat sina samarbetskontakter.



Figur 8.15b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att berörda företag utvecklat sina samarbetskontakter.

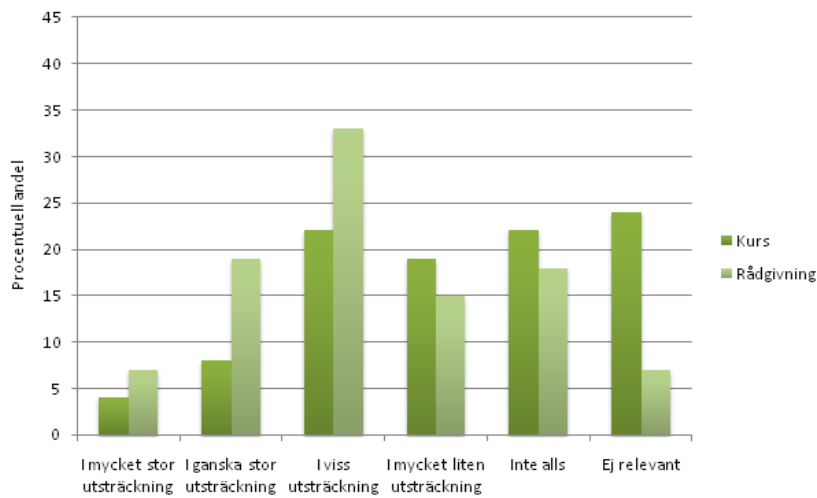
(2) Jag/mitt företag har utvecklat samarbetskontakterna:



I figur 8.16a och 8.16b sammanställs respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att berörda företag utvecklat sina affärskontakter. Bland respondenterna i företagargruppen tycker sammantaget 47 procent att de utvecklat affärskontakterna i viss utsträckning eller mer, med betydligt högre värden för rådgivning: 59 procent. En fjärdedel av de som gick en kurs tycker inte att den var relevant för ändamålet. Ca en femtedel tycker inte att affärskontakterna har utvecklats alls. Värdena är genomgående mer positiva för rådgivning, med betydande skillnader. Bland övriga aktörer tycker hälften av de som gick en kurs att den inte var relevant för det efterfrågade ändamålet, vilket skiljer sig mycket från företagarna där en av fyra angav samma alternativ. Rådgivning har ett bättre resultat än kurs.

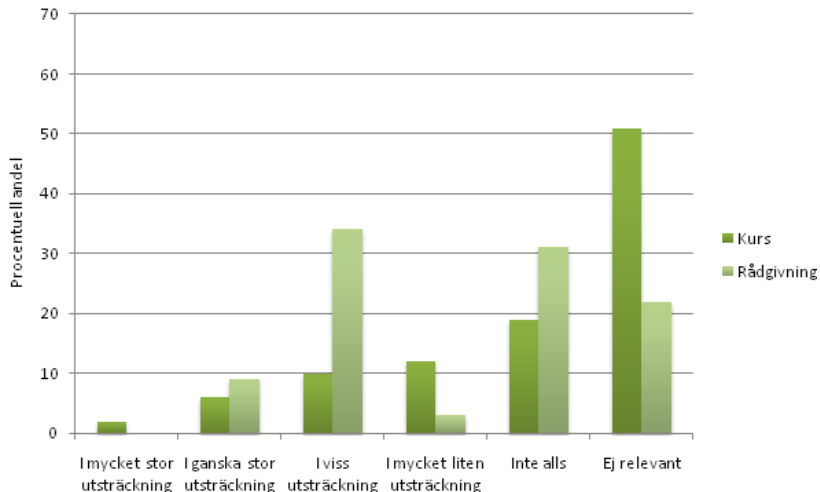
Figur 8.16a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att berörda företag utvecklat sina affärskontakter.

(1) Jag/mitt företag har utvecklat affärskontakterna:



Figur 8.16b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att berörda företag utvecklat sina affärskontakter.

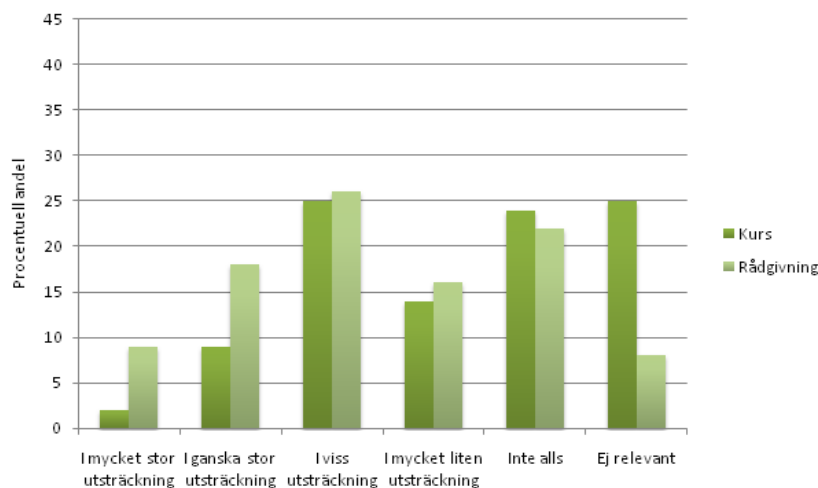
(2) Jag/mitt företag har utvecklat affärskontakterna:



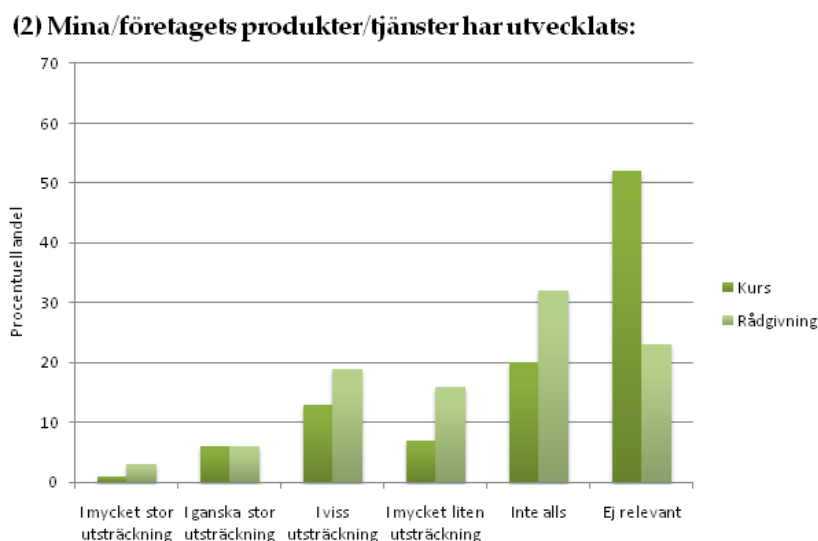
Figur 8.17a och 8.17b sammanställer respondenternas svar på frågan i vilken utsträckning de anser att kompetensutvecklingen har lett till att berörda företags produkter/tjänster har utvecklats. Vad gäller företagarna anser 60 procent att kompetensutvecklingen har påverkat företagets utveckling i någon utsträckning. En fjärdedel av de som deltog i en kurs tycker inte att den var relevant mot en knapp tiondel av de som deltog i rådgivning. 24 respektive 22 procent anser inte att åtgärden har påverkat affärskontakternas utveckling alls. Värdena är genomgående mer positiva för rådgivning där betydligt fler tyckte att aktiviteten var relevant och att den gav utveckling i ganska eller mycket stor utveckling. Av övriga aktörer anser en majoritet att ingen utveckling av affärskontakter har skett eller att aktiviteten inte var relevant. En av fyra tycker att affärskontakterna utvecklats i viss utsträckning eller mer.

Figur 8.17a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att företagen utvecklat sina produkter/tjänster.

(1) Mina/företagets produkter/tjänster har utvecklats:



Figur 8.17b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att berörda företag utvecklat sina produkter/tjänster.



8.6 Svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftade till att utreda huruvida utbildnings- och informationsåtgärderna förbättrat landsbygdsbefolkningens mänskliga potential för diversifiering till annan verksamhet än jordbruk. Innan frågan besvaras bör det framhållas att det i befintligt data inte varit möjligt att utreda huruvida respondenterna har utvecklat sådan verksamhet. Svaret baseras därför på vad respondenterna ansett om insatsernas effekter. Det är mycket möjligt att ett mer nyanserat svar hade erhållits om det varit möjligt att studera företag som diversifierat sin jordbruksverksamhet till annan verksamhet än jordbruk för sig.

Av Figurerna 8.6a till 8.7b framgår att de flesta anser att kompetensutvecklingen endast påverkat deras förmåga att leda projekt och samarbeta med andra i liten utsträckning. Å andra sidan framgår av Figur 8.8a och b att de flesta anser att kompetensutvecklingen lett till värdefulla kontakter. Av Figur 8.15a-8.17b framgår vidare att när det gäller aspekter som har att göra med företagets strategiska läge

(samarbetspartners, affärskontakter och produktutveckling), anser många att kompetensutvecklingen haft en positiv effekt på utvecklingen av företagets samarbetskontakter. En viss positiv effekt kan också skönjas på utvecklandet av affärskontakter och produktutveckling, men denna är mindre än effekten på samarbetskontakterna.

Detta kan tyda på att kompetensutvecklingen i viss mån kan ha förbättrat den mänskliga potentialen på ett sätt som kan underlätta diversifiering till annan verksamhet än jordbruk. Resultaten får emellertid tolkas med stor försiktighet p.g.a. den relativt stora andel av respondenterna som ansett att kompetensutvecklingen inte har varit relevant, vilket kan bero på att kompetensutvecklingsinsatserna inte har haft som syfte att utveckla vare sig ledarskaps- och samarbetsförmåga eller kontaktnät. De skall också ses i ljuset av att insatserna har varit mycket kortvariga (2 dagar i genomsnitt), vilket reser tvivel på om de kan ha haft några egentliga effekter överhuvudtaget. Det är således tveksamt om det går att dra några slutsatser alls.

Fråga 2

Utvärderargruppen anser att frågan om hur de förvärvade kunskaperna använts i det berörda området egentligen inte kan besvaras med befintliga data, se ovan för mer utförlig motivering. Om frågan omformuleras till att avse hur kunskaperna använts inom landsbygdsekonomin som helhet framgår emellertid av Figur 8.12a – 8.13b att respondenterna anser att den kompetensutveckling de fått kan ha haft viss positiv påverkan på företagets omsättning och lönsamhet. Däremot är det mycket få som anser att den påverkat sysselsättningen i företagen.

Detta kan tyda på att kunskaperna har haft vissa positiva effekter på landsbygdsekonomin. Emellertid får även dessa resultat tolkas med stor försiktighet p.g.a. den relativt stora andel som inte anser kompetensutvecklingen relevant i dessa avseenden. Detta kan åter bero på att kompetensutvecklingsinsatserna inte har haft som syfte att utveckla färdigheter av betydelse för företagets lönsamhet och omsättning och/eller att de varit mycket kortvariga. Även här är det således tveksamt om man kan dra några slutsatser om åtgärdens effekter överhuvudtaget.

Fråga 3

Utvärderingsfråga 3 syftade till att utreda hur utbildnings- och informationsåtgärderna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. Figur 8.9a – 8.11b visar respondenternas uppfattning om hur kompetensutvecklingen påverkat aspekter jämställdhet, miljömedvetenhet och engagemang för ideell verksamhet. Av enkätresultaten framgår att kompetensutvecklingen får anses ha haft en begränsad inverkan på respondenternas medvetenhet om jämställdhetsfrågor och på deras engagemang för ideell verksamhet. Däremot har insatserna haft en möjlig inverkan på respondenternas miljömedvetenhet.

Också aspekter som har med landsbygdens ekonomi och sysselsättning att göra har relevans för livskvaliteten. Av svaret på utvärderingsfråga 1 framgick att insatserna kan ha haft en viss inverkan på diversifieringen av jordbruk mot andra verksamheter. Detta innebär en utveckling av landsbygdens ekonomi i en annan riktning, vilket kan leda till ökad sysselsättning och därmed högre livskvalitet. Det förjänar dock att påpekas att om jordbruken skulle utvecklas inom det traditionella jordbruket så skulle också det kunna öka sysselsättningen och därmed livskvaliteten på landsbygden.

Möjligen åtgärderna i form av utbildning och information därmed anses ha haft en begränsad effekt för att förbättra livskvaliteten på landsbygden. Av samma orsaker som för utvärderingsfråga 1 och 2 ovan skall detta dock tolkas med stor försiktighet.

8.7 Slutsatser angående stödets effekter

Av de gjorda analyserna kan åtgärderna för utbildning och information i viss mån kan ha förbättrat den mänskliga potentialen på ett sätt som underlättar diversifiering till annan verksamhet än jordbruk. Vidare kan stödet ha haft begränsade effekter när det gäller att förbättra livskvaliteten på landsbygden.

8.8 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

På kort sikt bör stödet marknadsföras bättre för att öka kännedomen om det. Av omfattningsindikatorerna framgår ett visst underutnyttjande av stödet.

Av de analyser som föreliggande data har möjliggjort är det inte möjligt att dra några slutsatser om tänkbara justeringar på lång sikt. I slututvärderingen bör detta undersökas noggrannare med för ändamålet bättre anpassat data.

8.9 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

De nuvarande indikatorerna är svårtillämpade för att besvara utvärderingsfrågorna på ett tillämpligt sätt. Indikatorerna bör anpassas till att t.ex. kategorisera vilken typ av utbildning stödmottagaren fått, kvaliteten på utbildningen, var verksamheten som utbildningen avser att stödja kommer att bedrivas och vad det är för verksamhet som man avser att bidra till genom insatsen. Vidare bör man utveckla indikatorer som kan användas för att analysera åtgärdens effekter på den mänskliga potentialen – tolkat som förmåga till entreprenörskap. Då kunskaperna om vilka färdigheter som är viktiga för entreprenörsförmågan är begränsad föreslås att detta görs i form av ett forskningsbaserat utvecklingsarbete.

Referenser

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2008.

Selander R, Berge-Holmbom S, Brundell P & Bratt M. 2010. Enkät om kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet – Tenkisk rapport från en statistisk undersökning. Statistiska Centralbyrån.

Sveriges lantbruksuniversitet, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet 2009.

9

Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier

Åtgärden analyseras i samband med utvärderingen av Leader. Se axelrapporten för axel 4.