

EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 5

2010

ISSN 1831-0990

GENOMFÖRANDE AV  
**LEADERMODELLEN** FÖR  
LANDSBYGDSUTVECKLING



SV





Särskild rapport nr 5 // 2010

# GENOMFÖRANDE AV LEADERMODELLEN FÖR LANDSBYGDSUTVECKLING

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-post: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Särskild rapport nr 5 // 2010

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.  
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2010

ISBN 978-92-9207-879-9  
doi:10.2865/26410

© Europeiska unionen, 2010  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## Punkt

### ORDFÖRKLARINGAR

### I-X SAMMANFATTNING

### 1-7 INLEDNING

### 8-11 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

### 12-114 IAKTTAGELSER

#### 12-46 LOKALA AKTIONSGRUPPERS GENOMFÖRANDE AV LEADERKOMponentERNA FÖR ATT UPPNÅ ETT MERVÄRDE

12-46 LOKALA AKTIONSGRUPPER HAR GENOMFÖRT LEADERMODELLEN PÅ ETT SÄTT SOM BEGRÄNSAR DET POTENTIELLA MERVÄRDET AV LEADERKOMponentERNA ÄVEN OM REVISIONSRÄTTEN FANN EXEMPEL PÅ GOD PRAXIS

#### 47-71 KVALITETEN PÅ DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNAS EKONOMISKA FÖRVALTNING

47-71 LOKALA AKTIONSGRUPPER TOG INTE TILLRÄCKLIG HÄNSYN TILL BEHOVET AV EFFEKTIVITET OCH RÄTTVISA FÖRFARANDEN SOM MEDGER INSYN

#### 72-93 KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS FÖRVALTNING AV LEADERPROGRAMMEN

72-93 KOMMISSIONEN OCH MEDLEMSSTATERNA STÄLLDE INTE TILLRÄCKLIGT HÖGA KRAV OCH DELAR VISST ANSVAR MED DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNA FÖR ATT HA BEGRÄNSAT DET POTENTIELLA MERVÄRDET AV LEADERMODELLEN. DE HAR INTE VIDTAGIT TILLRÄCKLIGA ÅTGÄRDER FÖR ATT BEGRÄNSA KOSTNADERNA OCH RISKERNA

#### 94-114 KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

94-114 KOMMISSIONEN OCH MEDLEMSSTATERNA KAN INTE VISA PÅ DET MERVÄRDE SOM UPPNÅTTS GENOM GENOMFÖRANDET AV LEADERMODELLEN OCH HAR ÄNNU INTE UTVÄRDERAT DE EXTRA KOSTNADER OCH ÖKADE RISKER SOM DETTA HAR MEDFÖRT

### 115-126 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

### BILAGA – FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROJEKT

## KOMMISSIONENS SVAR



# ORDFÖRKLARINGAR

**Axel 4:** Landsbygdsutveckling under programperioden 2007–2013 genomförs enligt fyra axlar, som består av likartade grupper av åtgärder. Axel 4 är Leadermodellen.

**Dödviiktseffekt:** Uppstår i en situation där ett bidragsfinansierat projekt skulle ha genomförts helt eller delvis utan bidrag.

**EU:** Europeiska unionen.

**LAG:** Lokal aktionsgrupp, som är ett lokalt partnerskap med deltagare från både offentlig och privat sektor. Den ansvarar för att föreslå en lokal utvecklingsstrategi och välja ut projekt.

**Landsbygdsutvecklingsprogram:** Ett dokument som tas fram av en medlemsstat och godkänns av kommissionen för planering och genomförande av EU:s landsbygdsutvecklingspolitik.

**Leadermodellen:** En metod för att uppnå målen med EU:s landsbygdsutvecklingspolitik som innebär att man har ett underifrånperspektiv i stället för att använda en traditionell toppstyrd metod. Leader är en fransk förkortning för koppling mellan åtgärder inom landsbygdsutveckling.

**Leaderprogram:** Ett dokument som tagits fram av en medlemsstat och godkänts av kommissionen för planering och genomförande av Leadermodellen. Det första Leaderprogrammet pågick 1991–1993 och åtföljdes av Leader II (1994–1999). Denna revision gäller Leader+ (2000–2006) och Leader axel 4 (2007–2013), som ingick i landsbygdsutvecklingsprogrammen.

**Medlemsstat:** I samband med denna revision: de myndigheter som ansvarar för förvaltningen av Leaderprogrammen. Medlemsstaterna utser en förvaltningsmyndighet för detta. Varje region i medlemsstater som Tyskland, Spanien och Italien har ett separat program och en separat förvaltningsmyndighet.

**Mervärde:** I samband med denna revision: de vinster som Leadermodellen medför, till exempel bättre identifiering av lokala behov och lokala lösningar, större engagemang från lokala intressenter och större utrymme för innovation.

**Programperiod:** Flerårig ram för planering och genomförande av EU-politik, till exempel landsbygdsutveckling; den nuvarande perioden är 2007–2013.

**Sund ekonomisk förvaltning:** Lämplig och öppen förvaltning av EU-budgeten i enlighet med budgetförordningen och särskilt principerna för sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet.

**Åtgärd:** En stödordning för genomförande av en politik. En åtgärd bestämmer reglerna för de projekt som kan finansieras.

# SAMMANFATTNING

## I.

Leader är en metod som används för att man ska kunna uppnå målen i EU:s landsbygdsutvecklingspolitik. Den innebär att man har ett underifrånperspektiv i stället för att använda en traditionell toppstyrd metod. Leadermodellen genererar högre kostnader och ökade risker jämfört med traditionella finansieringsmetoder eftersom den medför ytterligare en etapp i genomförandet och eftersom kontrollen av EU-budgeten delegeras till en mängd olika lokala partnerskap (lokala aktionsgrupper).

## II.

Det mervärde som bör komma av underifrånperspektivet och partnerskapet – till exempel bättre identifiering av lokala behov och lokala lösningar, större engagemang från de lokala intressenternas sida och större utrymme för innovation motiverar de extra kostnader och ökade risker som Leader medför.

## III.

Revisionsrätten granskade om Leadermodellen hade genomförts på ett sådant sätt att den tillför ett mervärde samtidigt som riskerna avseende en sund ekonomisk förvaltning minimeras. Revisionsrätten bedömde de lokala aktionsgruppernas insatser när det gällde att genomföra Leader+-programmen för perioden 2000–2006, för vilka de slutliga utgifterna uppkom 2009. Revisionsrätten bedömde också de lokala aktionsgruppernas strategier för axel 4 där deras planer för genomförandet av Leadermodellen för perioden 2007–2013 fastställs.

## IV.

Lokala aktionsgrupper genomförde Leadermodellen på ett sätt som begränsade det potentiella mervärdet av Leaders särdrag, trots att revisionsrätten fann några exempel på god praxis. Underifrånperspektivet var begränsat i de lokala aktionsgrupper som gav merparten av bidragen till sina egna medlemsorganisationer. Det potentiella mervärdet med ett partnerskap uppnåddes inte i lokala aktionsgrupper där beslutsfattandet dominerades av lokala myndigheter. Få lokala aktionsgrupper kunde visa på innovation eller samspel mellan olika sektorer i sina strategier eller projekt. Lokala aktionsgrupper var inte inriktade på att uppnå målen i sina lokala strategier.

## V.

Revisionsrätten fann också brister i de lokala aktionsgruppernas ekonomiska förvaltning. Framför allt gav lokala aktionsgrupper bidrag till projekt utan hänsyn till effektiviteten. Förfarandena medgav inte alltid insyn och visade inte i tillräcklig utsträckning att de lokala aktionsgrupperna fattade beslut på en objektiv grund utan någon intressekonflikt. Dessa brister påminner om dem som revisionsrätten iakttog i sin årsrapport för 2000.

## VI.

Kommissionen och medlemsstaterna ställde inte tillräckligt höga krav och delar visst ansvar med de lokala aktionsgrupperna för att ha begränsat det potentiella mervärdet med Leadermodellen. De har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att begränsa kostnaderna och riskerna. Tio år efter revisionsrättens senaste revision av Leader kvarstår samma brister.



## SAMMANFATTNING

### VII.

Kommissionen har ännu inte visat att utgifterna är effektiva och ändamålsenliga, att man har uppnått mervärde genom att följa Leadermodellen, i vilken omfattning kända risker har blivit verklighet och inte heller de reella kostnaderna för genomförandet.

### VIII.

Med hänsyn till de konstanta bristerna rekommenderar revisionsrätten att kommissionen och medlemsstaterna förtydligar de bestämmelser som ska minska risken för dödviktseffekter och ser till att bestämmelserna efterlevs och att man garanterar att förfarandena för urval av projekt är objektiva och ordentligt dokumenterade samt att partnerskapsprincipen fungerar i praktiken. Effektiva förfaranden som gör det möjligt att undvika alla eventuella risker för intressekonflikter är nödvändigt om man ska följa budgetförordningen. Detta förutsätter att de som har ett intresse redovisar detta, att de inte deltar i bedömningen och urvalet av projekt och att fall av potentiella intressekonflikter hänvisas till förvaltningsmyndigheten.

### IX.

När det gäller den tid som återstår av perioden 2007–2013 bör kommissionen se till att medlemsstaterna kräver att de lokala aktionsgrupperna fastställer mätbara mål, som är specifika för det lokala området och som kan uppnås med hjälp av Leaderprogrammet. Medlemsstaterna måste kräva att de lokala aktionsgrupperna redogör för i vilken utsträckning de har uppnått sina lokala strategimål, hur de har uppnått ett mervärde genom Leadermodellen och i vilken mån bidragsutgifterna och driftskostnaderna har varit effektiva.

### X.

Övervakningen bör riktas mot det mervärde som Leadermodellen tillför, effektiviteten och ändamålsenligheten samt kompletteras av uppgifter från systemen för övervakning och kontroll. Detta för att kommissionen ska ha tillräckliga, tillförlitliga och relevanta uppgifter och därmed kan redogöra för mervärdet och en sund ekonomisk förvaltning av Leaderprogrammet.

# INLEDNING

1. Leader är en EU-metod som grundas på ett underifrånperspektiv och som används för genomförandet av landsbygdsutvecklingspolitiken. Den kännetecknas av sju komponenter (se **diagram 1**). Lokala aktionsgrupper (kallade LAG) får ekonomiskt stöd för att genomföra lokala utvecklingsstrategier, vanligtvis i form av bidrag som betalas ut till lokala projekt<sup>1</sup> (se **bilaga** för exempel på finansierade projekt). Lokala aktionsgrupper är partnerskap mellan medlemmar i små landsbygds-samhällen<sup>2</sup> inom såväl offentlig som privat (eller ideell) sektor.

<sup>1</sup> Bidragen medfinansieras av EU och offentliga myndigheter i den berörda medlemsstaten. I de flesta fall täcker bidraget endast en del av de totala projektkostnaderna: stödmottagaren måste också bidra. De lokala aktionsgruppernas driftskostnader medfinansieras också av EU och nationella eller regionala myndigheter.

<sup>2</sup> Landsbygds-samhällen med upp till 150 000 invånare.

DIAGRAM 1

## DE SJU CENTRALA KOMPONENTERNA I LEADERMODELLEN



2. I EU-förordningarna fastställs de politiska målen och den rättsliga ramen. Medlemsstaterna utarbetar nationella eller regionala program för att genomföra Leadermodellen, och de godkänns av kommissionen. De lokala aktionsgrupperna som kan komma i fråga utarbetar lokala strategier i enlighet med de nationella eller regionala kraven och ansöker om finansiering hos myndigheterna. Medlemsstaterna ansvarar för att välja ut lokala aktionsgrupper, betala ut EU-bidrag och nationell medfinansiering samt övervakar och kontrollerar genomförandet. De lokala aktionsgrupperna ansvarar för att välja ut vilka projekt som ska finansieras. I en del medlemsstater väljer lokala aktionsgrupper ut vilka projekt som ska få ett årligt ekonomiskt anslag, medan de nationella eller regionala myndigheterna behandlar bidragsansökningarna och betalar ut bidragen. Andra medlemsstater delegerar ansvaret för hela processen till de lokala aktionsgrupperna och beviljar dem anslag i årliga eller fleråriga budgetar så att de kan betala ut bidragen.
3. Den första Leaderperioden började 1991 som ett "gemenskapsinitiativ" och åtföljdes av Leader II (1994–1999) och Leader+ (2000–2006)<sup>3</sup>. Trots att den period som Leader+ omfattade formellt avslutades 2006 kunde projektgenomförandet och utgifterna fortsätta fram till mitten av 2009. Leader+ hade 893 lokala aktionsgrupper i EU-15 och 281 i de nya medlemsstaterna. Det slutliga EU-bidraget till Leader+-programmet kommer att uppgå till cirka 2,1 miljarder euro.
4. Från 2007 och framåt har Leader integrerats i förordningen om landsbygdsutveckling<sup>4</sup> som en alternativ metod för att uppnå målen i de tre "klassiska" axlar på detta politikområde (se **ruta 1**).

<sup>3</sup> Nya medlemsstater kunde genomföra en liknande åtgärd i sina operativa program för landsbygdsutveckling för 2004-2006.

<sup>4</sup> Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1).

## RUTA 1

### DE FYRA AXLARNA I LANDSBYGDSUTVECKLINGSPOLITIKEN FÖR 2007–2013

**Axel 1:** Åtgärder med målet att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket genom att stödja omstrukturering, utveckling och innovation.

**Axel 2:** Åtgärder med målet att förbättra miljön och landsbygden genom att stödja markförvaltning.

**Axel 3:** Åtgärder med målet att förbättra livskvaliteten på landsbygden och uppmuntra diversifierad ekonomi.

**Axel 4:** Användning av Leadermodellen för att uppnå målen i axlarna 1–3.

5. Kommissionen godkände de flesta nationella och regionala landsbygdsprogrammen för perioden 2007–2013 under 2007 och i början av 2008. Vid utgången av 2009 hade medlemsstaterna valt ut mer än 2 000 lokala aktionsgrupper för axel 4. De planerade EU-utgifterna för Leaderaxeln för den nuvarande programperioden uppgår till ungefär 5,5 miljarder euro (se **diagram 2**)<sup>5</sup>, med en nationell offentlig medfinansiering på 3,4 miljarder euro.
6. Leadermodellen vilar på antagandet att den tillför ett mervärde i förhållande till ett traditionellt toppstyrt genomförande<sup>6</sup>. Metoder som har ett underifrånperspektiv och innebär ett samspel mellan olika sektorer på lokal nivå förväntas stimulera den lokala potentialen. Lokala grupper antas ha bäst förutsättningar för att hitta anpassade och innovativa lösningar på lokala problem som de är mer lyhörda för. Deltagande i det lokala beslutsfattandet bör skapa entusiasm och större engagemang och kan därför leda till en bättre och mer hållbar lokal utveckling<sup>7</sup>. Lokalsamhällets delaktighet, som uppnås genom att programmet genomförs med ett underifrånperspektiv, kan också leda till mindre påtagliga effekter, till exempel "kapacitetsuppbyggnad" och "lokalfolkningens inflytande"<sup>8</sup> (se **diagram 3**).

<sup>5</sup> Axel 4 (Leader) motsvarar mellan 5 och 11 % av de planerade utgifterna för landsbygdsutvecklingsprogrammen i EU-15 och minst 2,5 % när det gäller programmen i de nya medlemsstaterna.

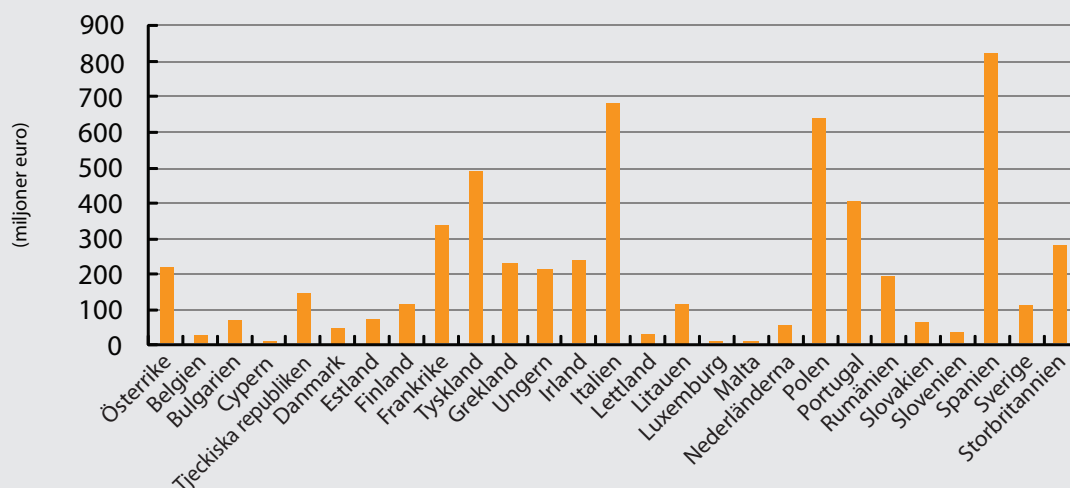
<sup>6</sup> Använder man en toppstyrd metod fastställer nationella eller regionala myndigheter utgiftsåtgärder och urvalskriterier för projekt, och deras personal bedömer projektförslagen och beslutar om vilka stöd som ska beviljas. Vissa uppgifter i de nationella eller regionala stödordningarna kan utföras av lokalkontorens anställda.

<sup>7</sup> I Europeiska kommissionens faktablad om Leadermodellen (*The Leader approach*) sägs att den viktigaste tanken bakom Leadermodellen är att utvecklingsstrategier blir mer ändamålsenliga och effektiva om de beslutas och genomförs av lokala aktörer.

<sup>8</sup> "Den ökning av kompetens och inflytande hos den lokala befolkningen som Leader åstadkommer, skall ses som ett sätt att skapa ytterligare mervärde i landsbygdsområden." Kommissionens svar på årsrapporten för 2000.

## DIAGRAM 2

### FÖRDELNING AV DE EU-MEDEL SOM PLANERATS FÖR AXEL 4 INOM LEADER (2007–2013) PER MEDLEMSSTAT



7. De lokala aktionsgrupperna utgör en extra genomförandenivå som medför vissa kostnader. Att delegera beslutsfattandet till lokala partnerskap innebär en risk vad avser sund ekonomisk förvaltning av EU-medlen när det gäller rättvisa, öppenhet och redovisningsskyldighet och även principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. När revisionsrätten senast granskade Leaderprogrammet, i samband med årsrapporten för 2000<sup>9</sup>, konstaterade den några allvarliga brister i de lokala aktionsgruppernas ekonomiska förvaltning: risken för dödvikts-effekter på grund av att de lokala aktionsgrupperna beviljar retroaktiva bidrag, brist på insyn i valet av projekt, potentiella intressekonflikter, höga driftskostnader och långdragna förfaranden. Kommissionen svarade att den var medveten om riskerna. Dess främsta svar bestod i att uppmuntra god praxis och en sund ekonomisk förvaltning genom vägledning och utbyte av information<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Punkterna 3.96–3.112 i årsrapporten för budgetåret 2000 (EUT C 359, 15.12.2001).

<sup>10</sup> Denna fråga behandlas närmare i punkterna 72–77 och 104–106.

DIAGRAM 3

### DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNAS ROLL I GENOMFÖRANDET AV LEADERMODELLEN



# REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

8. Såsom nämnts ovan medför Leadermodellen mer kostnader och större risker än mer traditionella och centraliserade metoder för genomförande av landsbygdsutvecklingspolitiken, men den kan också tillföra ett mervärde tack vare de sju Leaderkomponenterna. Därför ställde revisionsrätten följande revisionsfråga: *Har Leader genomförts på ett sådant sätt att den tillför ett mervärde samtidigt som riskerna avseende en sund ekonomisk förvaltning minimeras?*
9. Revisionsrätten grundade revisionen på
- o frågeformulär som fylldes i av 202 slumpvis utvalda lokala aktionsgrupper i 23 medlemsstater,
  - o en genomgång av dokumentation för 27 av dessa lokala aktionsgrupper,
  - o revision på plats och fallstudier för 13 av dessa lokala aktionsgrupper och mer än 60 projekt som vara typiska för de olika typer av projekt som de berörda lokala aktionsgrupperna finansierade (se förteckningen över projekt i **bilaga**),
  - o en granskning av förvaltningsmyndigheterna för de 11 berörda Leaderprogrammen som tillsammans står för mer än 40 % av budgeterade EU-medel för perioden 2007–2013,
  - o en granskning av kommissionens verksamhet när det gäller Leader.

När revisionsarbetet på fältet utfördes under första halvan av 2009 hade de lokala aktionsgrupperna nyligen avslutat genomförandet av sina lokala utvecklingsstrategier för Leader+<sup>11</sup> för perioden 2000–2006 och hade valts ut av medlemsstaterna på grundval av sina strategier för axel 4 där deras planer för genomförandet av Leadermodellen för perioden 2007–2013 fastställs. Med undantag av Tyskland och Aragonien (Spanien) hade de lokala aktionsgrupperna ännu inte börjat genomföra sina strategier för axel 4.

<sup>11</sup> De lokala aktionsgrupperna i Polen genomförde Leader+ övergångsprogram som inte kunde jämföras med programmen i de andra medlemsstaterna.

- 10.** Revisionsrätten tog fram kriterier för god praxis utifrån lagstiftningen och kommissionens dokument och publikationer<sup>12</sup>. Revisionsrätten granskade de utvalda lokala aktionsgruppernas resultat i förhållande till dessa kriterier under den period som Leader+ omfattade, och i förhållande till deras strategier för axel 4. Revisionen utfördes i de lokala aktionsgruppernas lokaler så att revisorerna kunde gå igenom all relevant dokumentation och diskutera förutsättningar och tillämpad strategi med de lokala aktionsgruppernas anställda och medlemmar. De utvalda projekten kontrollerades också på plats och projektansvariga intervjuades.

När brister eller god praxis identifierades bedömde revisorerna relevant nationell eller regional övervaknings- och utvärderingsinformation samt förfaranden och kontrollsystem för att avgöra om metoderna var typiska. Revisionsrätten bedömde kommissionens och medlemsstaternas resultat i fråga om förvaltning, uppföljning, utvärdering och övervakning av Leader på grundval av de nationella och regionala programmen och deras tillämpningsföreskrifter samt resultaten av inspektioner, rapporter om genomförandet och utvärderingar. Revisionen omfattade kommissionens bedömning av axel 4 inom de berörda landsbygdsutvecklingsprogrammen och medlemsstaternas urval av lokala aktionsgrupper för axel 4.

- 11.** Iakttagelserna presenteras i enlighet med de huvudsakliga ansvarsområdena enligt följande struktur:
- De lokala aktionsgruppernas genomförande av Leader-komponenterna.
  - Kvaliteten på de lokala aktionsgruppernas ekonomiska förvaltning.
  - Kommissionens och medlemsstaternas förvaltning av Leaderprogrammen.
  - Kommissionens och medlemsstaternas uppföljning och utvärdering.

<sup>12</sup> Särskilt kommissionens meddelande till medlemsstaterna av den 14 april 2000 om fastställande av riktlinjer för gemenskapsinitiativet för landsbygdsutveckling (Leader+) (EGT C 139, 18.5.2000, s. 5) och artiklarna 61–65 i förordning (EG) nr 1698/2005.

TABELL 1

## UTVALDA LOKALA AKTIONSGRUPPER OCH PLANERADE BUDGETAR FÖR GENOMFÖRANDET AV STRATEGIERNA FÖR AXEL 4

(miljoner euro)

LAG-referens	Medlemsstat (region)	Axel 4 budget 2007–2013 <sup>1</sup>
DE-BY	Tyskland (Bayern) <sup>2</sup>	2,6
DE-MV	Tyskland (Mecklenburg-Vorpommern) <sup>2</sup>	5,4
IE	Irland	14,6
EL	Grekland	6,5
ES-A	Spanien (Aragonien)	7,1
ES-CM	Spanien (Kastilien-La Mancha)	3,9
FR (PL)	Frankrike (Pays de la Loire)	1,5
FR (LR)	Frankrike (Languedoc-Roussillon)	3,2
IT-TOS	Italien (Toskana)	7,6
HU	Ungern	5,9
PL (WP)	Polen (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Polen (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugal	6,0

<sup>1</sup> Inbegripet nationell eller regional medfinansiering.

<sup>2</sup> Vägledande anslag.



# IAKTTAGELSER

## LOKALA AKTIONSGRUPPERS GENOMFÖRANDE AV LEADERKOMponenterna FÖR ATT UPPNÅ ETT MERVÄRDE

LOKALA AKTIONSGRUPPER HAR GENOMFÖRT LEADERMODELLEN PÅ ETT SÄTT SOM BEGRÄNSAR DET POTENTIELLA MERVÄRDET AV LEADERKOMponenterna ÄVEN OM REVISIONSRÄTTEN FANN EXEMPEL PÅ GOD PRAXIS

### METOD MED ETT UNDERIFRÅNPERSPEKTIV

12. Syftet med att använda en metod som har ett underifrånperspektiv är att uppmuntra delaktighet i den lokala landsbygdsutvecklingen genom att involvera lokalsamhället, ekonomiska och sociala intressegrupper samt företrädare för offentliga och privata institutioner. Lokalsamhället bör vara med och fastställa den mest relevanta lokala strategin och genomföra de verksamheter (projekt) som krävs för att de lokala strategimålen ska uppnås.

Alla lokala aktionsgrupper hade ett visst deltagande från lokalsamhället men en del lokala aktionsgrupper gav merparten av bidragen från Leader+ till sina egna medlemsorganisationer

13. De lokala aktionsgrupperna informerade lokalsamhället om möjligheterna att ansöka om projektbidrag på olika sätt: vid offentliga möten och evenemang, med hjälp av broschyrer och andra publikationer, på de lokala aktionsgruppernas webbplatser och via sina medlemmar. På så sätt tillgodosåg de lokala aktionsgrupperna inte bara den efterfrågan på bidrag som redan fanns utan uppmuntrade också andra lokala aktörer att överväga möjligheten till nya investeringar eller nya projekt. Den lokala aktionsgruppen i Toskana (Italien), till exempel, hade ett informationsställe i den lokala handelskammaren. Leaderprogrammen fick också publicitet i lokalpressen och via skyltar som sattes upp på de platser där projekten genomfördes. I Ungern ökade den lokala aktionsgruppen invånarnas kännedom om Leader med hjälp av skyltar vid infarten till varje by.



Bild 1: Ungern – Skyltar som berättar att byn deltar i Leaderprogrammet

14. Alla lokala aktionsgrupper hade också lokalkontor där personalen hjälpte de projektansvariga att fylla i bidragsansökningarna<sup>13</sup>. Denna "kostnadsfria konsulttjänst" bidrog i stor utsträckning till att uppmuntra människor att lämna in bidragsansökningar eftersom framför allt oerfarna initiativtagare till små projekt annars kanske skulle ha blivit avskräckta av de långdragna och komplexa förfarandena (se punkt 70).
15. Även om många projekt handlade om direkta bidrag till investeringar, undersökningar eller anordnande av evenemang var en del lokala aktionsgrupper också mycket aktiva i att arbeta med lokala aktörer för att diskutera och utveckla mer strategiska projekt utifrån de ursprungliga idéerna. I Mecklenburg-Vorpommern (Tyskland), till exempel, inrättade den lokala aktionsgruppen arbetsgrupper kallade "innovationsteam" som skulle vägleda och ge bidrag till ansvariga för mer komplexa projekt. Den lokala aktionsgruppen i Irland anställde "utvecklingstjänstemän" vars arbete bestod i att aktivt söka efter och utveckla projektidéer som kunde bidra till att strategimålen uppnåddes (se **ruta 2**).

<sup>13</sup> I Grekland hindrade de nationella bestämmelserna sådan hjälp från det ögonblick då en formell inbjudan att lämna projektförslag offentliggjordes. De projektansvariga som intervjuades betalade konsulter mellan 1 200 och 3 500 euro för att få hjälp med att fylla i stödansökningarna.

## RUTA 2

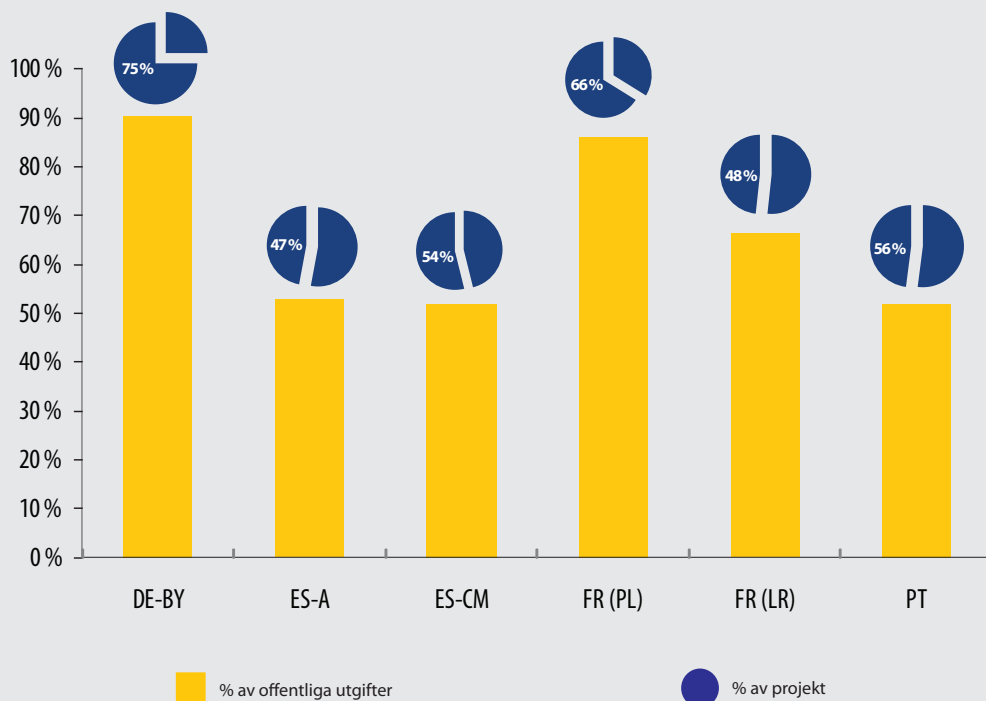
### PROJEKTUTVECKLINGSTJÄNSTEMÄNNENS ROLL I DEN LOKALA AKTIONSGRUPPEN I IRLAND

Utvecklingstjänstemännen ansvarade för att analysera, identifiera och utveckla, stimulera och främja verksamheter och initiativ. Den tjänsteman som var ansvarig för livsmedelssektorn hade till exempel som uppgift att utveckla och marknadsföra det regionala varumärket för lokala livsmedelsprodukter, utforma alternativa jordbruksalternativ och så vidare. Tjänstemannen hade en aktiv blogg, han anordnade och deltog i möten och evenemang och uppmuntrade och bidrog till utvecklingen av projekt som drevs av yrkesverksamma inom livsmedelssektorn.

16. Alla granskade lokala aktionsgrupper beviljade bidrag till projekt som drevs av deras egna medlemsorganisationer. I det Leader+-program som genomfördes av den lokala aktionsgruppen i Bayern (Tyskland) deltog endast tolv olika projektansvariga av vilka sex hade ett direkt samband med den lokala aktionsgruppen. I sex av de elva lokala aktionsgrupperna för Leader+ motsvarade dessa bidrag mellan 50 och över 90 % av det totala beloppet (se **diagram 4**). De bidrag som fanns tillgängliga för andra medlemmar i samhället minskade därför och begränsade deras möjligheter att delta i genomförandet av pågående projekt.

DIAGRAM 4

#### BIDRAG SOM BEVILJATS LOKALA AKTIONSGRUPPER OCH DERAS MEDLEMSORGANISATIONER<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Inbegripet organisationer där medlemmar i de lokala aktionsgrupperna har ett direkt intresse. I uppgifterna för Aragonien ingår inte stöd till enskilda småföretag där den projektansvarige var en medlem i den lokala aktionsgruppen. Den lokala aktionsgruppens policy när det gäller medlemskap är att uppmuntra lokalsamhällets delaktighet och inte begränsa möjligheterna till delaktighet (se punkt 19).

- 17.** Alla lokala aktionsgrupper gjorde lokalsamhället delaktigt när de utvecklade sina strategier för axel 4 men i varierande utsträckning. De lokala aktionsgrupperna i Frankrike (Languedoc-Roussillon) och Bayern anordnade tematiska workshoppar i en process som byggde på delaktighet för att identifiera styrkor, svagheter, möjligheter och hot i det lokala området (*swot-strengths, weaknesses, opportunities and threats*) och för att diskutera strategin. Alla lokala aktionsgrupper anordnade offentliga möten då de presenterade Leaderprogrammet och tog emot projektidéer, men i Toskana, Irland, Portugal och Kastilien-La Mancha (Spanien) var det svårt att avgöra om och i förekommande fall hur samrådet hade påverkat de lokala aktionsgruppernas swot-analyser eller fastställandet av lokala strategimål. Samrådet var främst ett sätt att stimulera och bedöma vilken efterfrågan det fanns på de olika åtgärderna och att samla in förslag till projekt.

**LOKALA PARTNERSKAP MED DELTAGARE FRÅN SÅVÄL DEN OFFENTLIGA SOM DEN PRIVATA SEKTORN**

- 18.** En av de centrala komponenterna i Leadermodellen är att beslut inte ska fattas av offentliga myndigheter utan av ett större lokalt partnerskap som de lokala förvaltningarna deltar i utan att ha majoritetsröst<sup>14</sup>. Samhällets delaktighet kan öka om man låter alla intresserade lokala parter delta i den lokala aktionsgruppens verksamheter och om man ser till att alla de viktigaste lokala aktörerna är representerade.

<sup>14</sup> Artikel 62 i förordning (EG) nr 1698/2005: De lokala aktionsgrupperna ska företräda partner från olika socioekonomiska sektorer på lokal nivå inom det berörda territoriet. På beslutsfattande nivå ska näringslivets och arbetsmarknadens organisationer och andra företrädare för det civila samhället, t.ex. jordbrukare, landsbygdens kvinnor och ungdomar samt deras sammanslutningar, utgöra minst 50 % av det lokala partnerskapet.

De lokala aktionsgrupperna upprättade inte alltid ett ändamålsenligt partnerskap med deltagare från såväl den offentliga som den privata sektorn

19. De lokala aktionsgrupperna i Polen och Aragonien var föreningar med en öppen struktur för medlemskap som uppmuntade alla lokala invånare eller organ att ansluta sig. Den lokala aktionsgruppen i Aragonien, till exempel, hade ungefär 500 medlemmar (se **tabell 2**). Den lokala aktionsgruppen i Grekland däremot hade färre medlemmar eftersom man först måste bli inbjuden, vilket kan ha medfört att lokala organisationer och invånare som skulle ha kunnat bidra med input till partnerskapet utestängdes (se **ruta 3**).

TABELL 2

### MEDLEMSKAP I DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNA FÖR LEADER+

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Antal medlemmar i lokala aktionsgrupper</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>varav medlemmar i den beslutsfattande kommittén</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

RUTA 3

### DEN LOKALA AKTIONSGRUPPENS SAMMANSÄTTNING I GREKLAND

För att kunna gå med den lokala aktionsgruppen för Leader+ måste man först bli inbjuden. Gruppen företrädde bara ett begränsat antal lokala aktörer och hade en struktur som gav företrädarna för den offentliga sektorn möjlighet att påverka beslutsfattandet. Gruppen var organiserad som ett företag med 15 aktieägare och kommunerna innehade 97 % av aktiekapitalet. Styrelsen, som bestod av nio företrädare för de största kommunerna (i de flesta fall borgmästarna), utsåg en kommitté som skulle besluta om projektansökningarna. Kommittén bestod av företrädare för tre kommuner och fyra andra organisationer: handelskammaren, en förening för ekologiska jordbrukare, en kvinnoorganisation och en forskningsorganisation.

20. Alla granskade lokala aktionsgrupper hade medlemmar som företrädde olika sektorer och grupper, i allmänhet lokala myndigheter, turist- och jordbruksektorn och småföretag. Alla hade också kvinnliga medlemmar i de beslutsfattande kommittéerna. Ungdomar är en central målgrupp för EU:s landsbygdsutvecklingspolitik och deras delaktighet i beslutsfattandet kan leda till att deras behov och möjligheter beaktas ordentligt och att lämpliga lösningar realiserar. Endast sju av tretton lokala aktionsgrupper inom axel 4 hade ungdomar representerade bland sina medlemmar (och det var endast de lokala aktionsgrupperna i Spanien och Ungern som hade ungdomar i den beslutsfattande kommittén). Andra lokala aktionsgrupper uppgav att det inte fanns några ungdomsorganisationer i deras område, men ingen av dem hade vidtagit några särskilda åtgärder för att få ungdomar delaktiga i den lokala aktionsgruppens arbete.
21. I alla lokala aktionsgrupper hade den beslutsfattande kommittén inte mer än 50 % medlemmar från den offentliga sektorn, såsom föreskrivs i förordningen. Det var endast de lokala aktionsgrupperna i Frankrike som hade interna regler som krävde "dubbel beslutsföret": medlemmar från den privata sektorn måste svara för minst 50 % av rösterna för att beslut ska kunna fattas under ett möte (även om denna regel inte alltid följdes).
22. Revisionsrätten konstaterade flera andra fall där Leaderprinciperna inte följdes strikt. I Frankrike (Languedoc-Roussillon) hade ordföranden i den beslutsfattande kommittén för Leader+ utslagsröst, vilket i praktiken gav den offentliga sektorn majoritet. I den lokala aktionsgruppen i Frankrike (Pays de la Loire) var medlemmarna från den privata sektorn i kommittén till stor del företrädare för föreningar som grundats av de lokala offentliga myndigheterna (se **ruta 4**). Denna kommitté föreslog projekt för de lokala myndigheternas *Syndicat intercommunale* som fattade det slutliga beslutet om projektbidrag.

## SAMMANSÄTTNING AV DEN LOKALA AKTIONSGRUPPEN I FRANKRIKE (PAYS DE LA LOIRE)

Den lokala aktionsgruppen gjorde en intern utvärdering som kom fram till följande: Sammansättningen av denna programkommitté leder till ett problem när det gäller de lokala aktörernas representativitet som helhet. De privata partner som valts ut kommer nästan alla från föreningar i trakten (*un regroupement de communes*). Varje förening leds av en folkvald. Även om dessa föreningar har mycket stor kunskap om problemen i regionen borde det ligga i regionens intresse att integrera lokala företagsledare eller också föreningar som inte härstammar från trakten. Vidare fanns det inga företrädare för vare sig handels- eller industrikammaren eller hantverksföreningen. Det var endast lantbruksnämnden som hade en företrädare i programkommittén.

23. Ibland fattade den lokala aktionsgruppen i Portugal beslut med några få röster som bara företrädde de lokala politiska råden (se **ruta 5**)<sup>15</sup>. I sådana fall uppnåddes inte det potentiella mervärde som ett partnerskap kan tillföra beslutsfattandet.

<sup>15</sup> Den lokala aktionsgruppen i Bayern godkände också projekt med endast få medlemmar närvarande (se ruta 14).

#### OMRÅDESBASERADE LOKALA UTVECKLINGSSTRATEGIER

24. Vid ett områdesbaserat tillvägagångssätt ska den lokala aktionsgruppen fastställa och genomföra en utvecklingsstrategi med hänsyn till regionens särskilda situation och dess styrkor och svagheter. För att uppnå den fulla potentialen av detta bör de lokala aktionsgrupperna översätta sina särskilda behov och möjligheter till lokala mål samt genomföra sina strategier med siktet inställt på att uppnå dessa mål.
25. I sina mål bör de lokala aktionsgrupperna noggrant och i detalj fastställa vilka resultat de avser att uppnå på lokal nivå med sin strategi för att ge en tydlig ram och tydliga riktlinjer för den löpande förvaltningen av programmen och en grund för resultatstyrning och redovisningsskyldighet.

#### RUTA 5

### DEN LOKALA AKTIONSGRUPPEN I PORTUGAL: DELTAGANDE I OMRÖSTNING

Den lokala aktionsgruppens beslutsfattande kommitté bestod av företrädare för tre kommuner (som turades om att vara ordförande, vice ordförande och kassör), en kulturförening, en förening för småföretag, en förening för den lokala industrin och en jordbruksförening.

Revisionsrättens revisorer granskade protokollen från de åtta möten då de utvalda projekten hade godkänts. Vid tre av mötena fanns det lika många medlemmar från kommunerna som med någon annan bakgrund. Vid de fem andra mötena var företrädarna för de tre kommunerna i majoritet. Vid två tillfällen valde den lokala aktionsgruppen ut projekt enbart utifrån rösterna från de tre kommunerna.

De lokala aktionsgrupperna var inte tydligt inriktade på att uppnå lokala (områdesbaserade) strategimål

- 26.** De lokala aktionsgruppernas lokala strategimål för Leader+ var inte specifika, mätbara och uppnåbara inom en fastställd tidsram. De flesta var så allmänna att de hade kunnat tillämpas på vilket landsbygdsområde som helst (se exemplet i **ruta 6**). Mål som *att bekämpa flykten från landsbygden och nedläggningen av traditionellt jordbruk* (den lokala aktionsgruppen i Portugal) hade kunnat vara mätbara, men var inte det i praktiken eftersom det saknades uppgifter om utgångsläget eller om den situation som man ville uppnå. Målen uttrycktes i allmänna ordalag. Ett exempel är målet *att stärka områdets identitet genom att förbättra och främja lokala tjänster och produkter* (den lokala aktionsgruppen i Grekland), som är en beskrivning av vad den lokala aktionsgruppen har för avsikt att göra och inte av den situation som den vill uppnå.
- 27.** De lokala aktionsgrupperna var inte tydligt inriktade på att uppnå målen. I Frankrike (Languedoc-Roussillon), till exempel, var det viktigaste målet i strategin för Leader+ att använda ny teknik för att stärka landsbygdsområdets konkurrenskraft. När möjligheten att få medfinansiering från ett nationellt program för turistprojekt uppstod lade den lokala aktionsgruppen till en ny utgiftsåtgärd som skulle finansiera anläggningar, till exempel ett mountainbikecentrum.

## RUTA 6

### DEN LOKALA AKTIONSGRUPPEN I MECKLENBURG-VORPOMMERN: EXEMPEL PÅ LOKALA STRATEGIMÅL

Fyra mål fastställdes:

- 1) Öka områdets attraktivitet;
- 2) Nätverksbyggande i turistregionerna;
- 3) Nya tjänster och verksamheter som är kopplade till sysselsättning;
- 4) Förbättra den regionala ekonomiska strukturen genom öppenhet och uppmuntran till nya möjligheter att skapa jobb.

Varje mål åtföljdes av ett avsnitt med rubriken "mål/strategi", där man beskrev situationen och vad den lokala aktionsgruppen hade för avsikt att göra i allmänna termer, till exempel att stödja initiativ för att utbilda kvinnor och ungdomar. Det stod ingenting särskilt om vad man förväntade sig att uppnå genom att genomföra strategin. Man fastställde inga utgångsvärden eller riktmärken i förhållande till strategimålen.



28. Lokala strategimål var inte en avgörande faktor när projekt valdes ut (se **ruta 7**). Till exempel planerade den lokala aktionsgruppen i Portugal att finansiera turistanläggningar som var kopplade till viktiga territoriella teman i strategin, nämligen sammanflödet av den lokala kulturen och floderna. Den lokala aktionsgruppen beviljade ett bidrag till ett gokartcenter för inköp av ytterligare gokarter och tidtagningsutrustning utan någon uppenbar koppling till något territoriellt tema.

## RUTA 7

## DEN LOKALA AKTIONSGRUPPEN I PORTUGAL: PROJEKT ATT KÖPA IN VÄGSKYLTLAR

Ett av den lokala aktionsgruppens mål bestod i att undersöka, utveckla och främja tematiska turistleder. Den lokala aktionsgruppen använde budgeten för motsvarande åtgärd till att bevilja ett bidrag till kommunen för inköp av vägskyltar, däribland stoppskyltar, och till märkning av vita linjer i mitten av lokala vägar och på bilparkeringar. En del av vägskyltarna visade vägen till enskilda turistattraktioner, men projektet skapade inga tematiska turistleder i egentlig mening.



- 29.** De lokala aktionsgrupperna i Grekland, Toskana och Spanien<sup>16</sup> genomförde sina strategier i form av "åtgärder" som medlemsstaten fastställde för att indela liknande projekt i kategorier i budgetförvaltnings- och rapporteringssyfte. Den lokala aktionsgruppen i Grekland, till exempel, hade åtgärder som *investeringsstöd för entreprenörer*. Denna åtgärd var indelad i delåtgärderna *landsbygdsturismprojekt*, *projekt för modern teknik* och så vidare. Dessa delades i sin tur in i "insatser", till exempel *inrättande av turistanläggningar*. Denna indelning gör det lättare att övervaka och kontrollera de lokala aktionsgruppernas verksamhet, men medför även en risk för att de lokala aktionsgrupperna genomför utgiftsåtgärder (genom att bedöma och välja ut projekt utifrån deras stödberättigande) utan att ta någon hänsyn till de lokala strategimålen.
- 30.** De lokala aktionsgrupperna efterlyste projektförslag som uppfyllde kriterierna för stödberättigande för en viss åtgärd och inte för projekt som skulle ha gjort att ett specifikt mål i den lokala strategin uppnåddes. De lokala aktionsgrupperna bedömde projektförslagens "överensstämmelse" eller "förenlighet" med strategin, men målen var så allmänna att det var praktiskt taget omöjligt att avslå ett stödberättigande projekt såvida inte de medel som anslagits till åtgärden överskreds. De lokala aktionsgrupperna fortsatte att bevilja bidrag också när outputmålen hade uppnåtts<sup>17</sup>.
- 31.** Övervakningen och rapporteringen stärkte inriktningen på åtgärder ytterligare: De lokala aktionsgrupperna övervakade, analyserade och rapporterade om de projekt som genomfördes i förhållande till varje utgiftsåtgärd men samlade inte in några uppgifter om eller bestämde huruvida de lokala strategimålen hade uppnåtts.
- 32.** Den lokala aktionsgruppen i Irland publicerade till exempel en redogörelse om sina resultat när Leader+-programmet var avslutat. I redogörelsen fanns ett avsnitt med rubriken "vad vi lovade", där strategimålen räknades upp. I det påföljande avsnittet, som hade rubriken "vad vi har uppnått", beskrevs de projekt som hade genomförts. Dessa var indelade per åtgärd, till exempel "utbildningsprojekt". Det gick inte att se vad som hade gjorts – eller uppnåtts – i förhållande till strategimålen. De lokala aktionsgrupperna i Frankrike och Tyskland, som inte var skyldiga att följa nationella eller regionala åtgärder, redogjorde också bara för de projekt som hade genomförts och inte för vilka mål som hade uppnåtts<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Detta gäller även Irland, om än i mindre utsträckning.

<sup>17</sup> Den lokala aktionsgruppen i Grekland, till exempel, beviljade, efter en inbjudan att lämna förslag till projekt som gällde turistanläggningar, bidrag till projekt som med 20 % överskred det antal nya turistbostäder som var målet. Den lokala aktionsgruppen gjorde en ny inbjudan att lämna förslag till projekt med hänsyn till den stora efterfrågan.

<sup>18</sup> Den lokala aktionsgruppen i Bayern utgör delvis ett undantag. Den anordnade en workshop för att bedöma om strategimålen för Leader+ hade uppnåtts.

33. När revisionen genomfördes hade merparten av de lokala aktionsgrupperna ännu inte fastställt sina urvalskriterier för projekt och inte heller inrättat ett övervaknings- och utvärderingssystem för programperioden 2007–2013, men utifrån den information som finns tillgänglig har de lokala aktionsgrupperna inte planerat att göra några större förändringar. De lokala aktionsgruppernas strategier för axel 4 innehöll inte heller några specifika lokala mål, och alla medlemsstater utom en krävde att man använde gemensamma åtgärder (se punkt 84).

#### INNOVATIVA OCH SEKTORSÖVERGRIPANDE MODELLER

34. Tanken är att Leader ska vara en innovativ modell. Lokala aktionsgrupper ska utforma och genomföra sina strategier på ett sådant sätt att de mobiliserar och främjar lokal landsbygdsutveckling genom innovativa lösningar på gamla och nya problem på landsbygden. Lokala aktionsgrupper kan tillföra ett mervärde genom att göra något som skiljer sig från andra program eller de lokala myndigheternas verksamhet. Projekt som ingår i lokala myndigheters normala verksamhet eller som är berättigade till stöd från andra program får därför endast finansieras av Leaderprogrammet i undantagsfall som vederbörligen ska motiveras i form av ett specifikt strategiskt behov.
35. Den *sektorsövergripande* utformningen och genomförandet av strategin, som bygger på samspel mellan aktörer och mellan projekt från olika sektorer i den lokala ekonomin, är ett annat utmärkande drag för Leadermodellen.

De lokala aktionsgrupperna kunde knappast bevisa att deras strategier eller projekt medförde en innovation eller ett samspel mellan olika sektorer. De lokala aktionsgrupperna finansierade projekt som liknade projekt inom andra EU-program eller som ingick i de lokala myndigheternas normala verksamhet

36. Det förekom samspel mellan aktörer från olika sektorer inom ramen för de lokala aktionsgruppernas partnerskap, såsom beskrivs i punkterna 18–23, men inte i någon större omfattning när det gäller de lokala aktionsgruppernas strategier eller projekt. En del lokala aktionsgrupper kunde visa upp exempel på samspel, till exempel i Irland där strategin förde samman producenter, återförsäljare och företrädare för turistsektorn i marknadsföringen av lokala produkter. De flesta lokala aktionsgrupper beviljade dock bidrag till oberoende projekt som ingick i de projektansvarigas normala verksamhet (se *bilaga*).

- 37.** Inom Leader+ hade de flesta lokala aktionsgrupper uttalade kriterier för att bedöma förslag till innovationsprojekt eller till projekt av pilotkaraktär (se **tabell 3**)<sup>19</sup>. Trots dessa kriterier godkände lokala aktionsgrupper projekt som inte hade tydliga innovativa särdrag. I Grekland, till exempel, beskrev de sökande i sina bidragsansökningar de innovativa särdragen eller pilotkaraktären i de investeringar som planerades i restauranger, pensionat, metallverkstäder, vinodlingar och så vidare, men dessa särdrag existerade inte i verkligheten (se **ruta 8**).
- 38.** I Toskana skickade den lokala aktionsgruppen ut en inbjudan att lämna förslag inom ramen för åtgärden "stöd till företag för process- och produktinnovation". Den lokala aktionsgruppen fick in ett förslag från en äppelodlare till ett projekt som i huvudsak handlade om att man skulle köpa in vanliga frukt-lådor. Den lokala aktionsgruppen bedömde att detta var en innovativ investering som minskade produktionskostnaderna och underlättade skörden och paketeringen med motiveringen att projektet var innovativt för själva företaget. Denna bedömning gjorde att projektet fick 7 av 10 möjliga poäng för innovation. Den lokala aktionsgruppen i Ungern bedömde förslag till projekt inom kategorin "innovation och nyheter" och gav högsta poäng till alla sex projekt som granskades. Ett projekt gällde renoveringen av ett pensionat, som även inbegrep inköp av cyklar som gästerna skulle kunna använda, vilket var en ny facilitet i närområdet. Detta var inte fallet för det projekt som bestod i att stensätta en grusväg till den projektansvariges vingård eller ett annat projekt som bestod i att förstärka väggarna i en prästgård som hade skadats vid en sättning i marken.

<sup>19</sup> De lokala aktionsgruppernas bedömning av projektförslag tas upp i punkt 58.

TABELL 3

## URVAL AV INNOVATIVA PROJEKT

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>De lokala aktionsgrupperna hade uttalade kriterier för att bedöma projekt avseende innovation eller pilotkaraktär</i>										
Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
<i>Viktningen av innovationskriteriet i den samlade bedömningen (%)</i>										
e.t. <sup>1</sup>	e.t. <sup>1</sup>	e.t. <sup>1</sup>	13	7	4	e.t. <sup>1</sup>	e.t. <sup>1</sup>	10-19	8	10

<sup>1</sup> De lokala aktionsgrupperna i Frankrike och Tyskland dokumenterade inte bedömningen av projekten i förhållande till urvalskriterierna. Den lokala aktionsgruppen i Irland gjorde det men delade inte ut några poäng.

39. I årsrapporten för 2000 konstaterade revisionsrätten att lokala aktionsgrupper gav bidrag till projekt som hade kunnat finansieras inom andra program. Kommissionen svarade att *"det kan (...) vara lämpligt att låta Leader finansiera vissa enskilda projekt, som i och för sig är stödberättigande inom de allmänna programmen, om de utgör viktiga element för genomförandet av en viss lokal aktionsgrupps innovativa utvecklingsprogram"*.
40. De flesta bidragen var till små projekt, vilket utmärker Leader från EU:s övriga finansieringsprogram. Den lokala aktionsgruppen i Irland till exempel gav bidrag från under 1 000 till högst 65 000 euro. Åtta av de elva lokala aktionsgrupperna för Leader+ finansierade dock projekt för en total kostnad på 200 000 euro eller mer (se förteckningen över projekt i **bilaga**). Investeringarna i vinodlingar, kvarnar med press för framställning av olivolja, projekt för upprustning av byn och så vidare skulle ha varit stödberättigande inom andra EU-finansieringsprogram. De lokala aktionsgrupperna kunde i förekommande fall visa att projekten var *i linje* med strategin, men eftersom det saknades specifika lokala mål (se punkt 26) kunde de lokala aktionsgrupperna inte visa att projekten var *nödvändiga*.

## "PILOTKARAKTÄREN" HOS DE PROJEKT SOM GODKÄNTS AV DEN LOKALA AKTIONSGRUPPEN I GREKLAND

I bidragsansökningarna för alla de sex projekt inom privata sektorn som granskades motiverade man förslagets pilotkaraktär med att nätverksbyggande skulle ingå i verksamheten. Alla blanketter hade fyllts i av konsulter. De projektansvariga som intervjuades hade dock inte deltagit i någon sådan verksamhet. Den projektansvariga för metallverkstaden kände till exempel inte till det lokala nätverket för småföretag och visste inte att han enligt sitt eget projektförslag skulle delta i det.

I bidragsansökningsblanketten uppgav man också att projektet var i linje med den lokala aktionsgruppens lokala strategi eftersom det gällde traditionella produkter av bearbetat stål som bidrog till att bevara lokala byggnaders traditionella karaktär. I praktiken tillverkade den sökande nästan uteslutande moderna designprodukter i aluminium.

41. Dessutom minskar Leadermodellens potentiella mervärde om den inte är något annat än ytterligare en finansieringskälla för lokalsamhällets normala förvaltningsverksamhet. Trots att obligatoriska uppgifter, som utbildning, i princip inte ingick beviljade samtliga lokala aktionsgrupper, med undantag av den i Irland, bidrag till projekt som drevs av de lokala myndigheterna (se **ruta 9** och förteckningen över projekt i **bilaga**). En del av dessa projekt hade redan avslutats innan ansökan om ett Leaderbidrag lämnades in (se exemplet i **ruta 10**). I dessa fall användes bidragen endast som ett komplement till de lokala myndigheternas budget.

## RUTA 9

### EXEMPEL PÅ BIDRAG FRÅN LEADER+ SOM BEVILJATS LOKALA MYNDIGHETER

**Den lokala aktionsgruppen i Kastilien-La Mancha:** En av kommunerna som var medlem i den lokala aktionsgruppen ansvarade för ett projekt där man skulle inhägnat en lekpark. Projektet gick ut på att bygga en tegelmur i rustik stil med ett metallstängsel ovanpå till en kostnad av 36 000 euro (varav 26 500 euro i Leaderbidrag från EU och 500 euro från nationella och regionala myndigheter).

**Den lokala aktionsgruppen i Grekland:** En av kommunerna som var medlem i den lokala aktionsgruppen ansvarade för ett projekt som skulle byta avloppsledningar och förse gator och trottoarer i stadens centrum med ny beläggning. Finansieringen från Leader+ (211 000 euro) täckte kostnaderna för ett begränsat område. Kommunen fick nationell finansiering för ett totalt belopp på 1,4 miljoner euro för att avsluta projektet för de återstående gatorna.

## RUTA 10

### EXEMPEL PÅ BIDRAG SOM BEVILJATS PROJEKT SOM REDAN HAR AVSLUTATS

**Den lokala aktionsgruppen i Toskana:** Den lokala aktionsgruppen i Toskana: Projektet "tjänster till medborgarna och den lokala regionen". Den lokala aktionsgruppen offentliggjorde en inbjudan att lämna förslag till projekt i maj 2004 och beslutade vid sitt möte den 12 juli 2004 att bevilja ett bidrag på 121 470 euro till ett konsortium av kommuner (som var representerad i den lokala aktionsgruppens beslutsfattande kommitté). Bidragsöverenskommelsen var daterad den 20 september 2004. Projektet, som gällde en offentlig veterinärmottagning som var öppen dygnet runt och även information om och beviljande av licenser för jakt, fiske och svampplöskning, hade inletts i februari 2001 och den sista fakturan var daterad den 5 juli 2004.

**Den lokala aktionsgruppen i Frankrike (Pays de la Loire):** En grupp av kommuner (vars ordförande var medlem i den lokala aktionsgruppen) påbörjade ett projekt som gällde datorisering och nätverksbyggande av biblioteksarkiv. I det utbetalande organets inspektionsrapport angavs det att den dag då projektansökan gjordes var IT-utrustningen nästan fullständig, hade katalogiseringen avslutats och fick personalen utbildning i att använda mjukvaran. Den dag då den lokala aktionsgruppen valde ut projektet återstod endast en faktura på 91,20 euro att betala.

42. När revisionen gjordes hade genomförandet av axel 4 inte inletts i de flesta av de granskade lokala aktionsgrupperna. Strategierna innehåller dock få specifika åtaganden avseende innovation eller samspel mellan sektorerna.

#### **NÄTVERKSBYGGANDE OCH SAMARBETSPROJEKT**

43. Nätverksbyggande inbegriper utbyte av erfarenheter och syftar till att överföra god praxis, sprida innovation och lära av tidigare erfarenheter. Samarbetsprojekt – i vilka minst två lokala aktionsgrupper deltar – kan tillföra ytterligare ett mer värde i form av kritisk massa och komplementaritet, vilket gör det möjligt att uppnå resultat som en lokal aktionsgrupp inte skulle kunna uppnå på egen hand.

#### **De lokala aktionsgrupperna deltog inte fullt ut i nätverksbyggande och samarbetsprojekt**

44. Alla lokala aktionsgrupper deltog åtminstone i möten med andra lokala aktionsgrupper i regionala eller nationella nätverk, även om dessa möten till stor del gällde organisatoriska frågor. Den lokala aktionsgruppen i Irland var särskilt aktiv och deltog i seminarier och besökte och tog emot lokala aktionsgrupper från andra medlemsstater. De lokala aktionsgrupperna i Mecklenburg-Vorpommern, Irland och Portugal bidrog med exempel på god praxis när det gällde projekt till EU-publikationer och EU-databaser.
45. Alla lokala aktionsgrupper, med undantag av den lokala aktionsgruppen i Ungern, deltog i samarbetsprojekt. Lokala aktionsgrupper i Frankrike, Toskana och Grekland stötte på organisatoriska svårigheter, särskilt när det gällde de olika förfaranden som användes inom olika regionala eller nationella Leaderprogram. En del av de finansierade verksamheterna gällde besök, utbyten och konferenser och inte ett gemensamt genomförande av ett projekt. Den lokala aktionsgruppen i Kastilien-La Mancha använde budgeten för samarbetsprojekt till att betala sitt bidrag till det regionala nätverket för lokala aktionsgrupper och till att ta fram ett dokumenthanteringssystem inför perioden 2007–2013. Sådana kostnader borde ha finansierats via den lokala aktionsgruppens budget för driftskostnader.

- 46.** Med undantag av Kastilien-La Mancha, Ungern och Portugal innehöll de lokala aktionsgruppernas strategier för axel 4 uppgifter om planerade samarbetsprojekt. Det fanns inte särskilda uppgifter om planerat nätverksbyggande.

<sup>20</sup> Enligt budgetförordningen ska EU-budgeten användas i enlighet med principen om effektivitet, som definieras som förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås.

## KVALITETEN PÅ DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNAS EKONOMISKA FÖRVALTNING

### LOKALA AKTIONSGRUPPER TOG INTE TILLRÄCKLIG HÄNSYN TILL BEHOVET AV EFFEKTIVITET OCH RÄTTVISA FÖRFARANDE SOM MEDGER INSYN

#### BIDRAGSUTGIFTERNAS EFFEKTIVITET

- 47.** Lokala aktionsgrupper använder EU-budgeten genom att bevilja bidrag till projekt. Därmed måste de försäkra sig om att de beviljade bidragen utgör den mest effektiva användningen av den offentliga finansieringen<sup>20</sup>.

De lokala aktionsgrupperna försökte inte göra bidragsutgifterna så effektiva som möjligt

- 48.** En av riskerna avseende effektiviteten i alla bidragsprogram är att den projektansvarige kanske skulle ha genomfört projektet i vilket fall som helst, även om bidrag inte hade beviljats, vilket skulle leda till en "dödviktseffekt": bidraget skulle inte leda till en ytterligare effekt. De lokala aktionsgrupperna har större förutsättningar än "toppstyrda" programförvaltare att bedöma risken för dödviktseffekter tack vare sin kännedom om området och sina kontakter med de projektansvariga när bidragsansökan ska fyllas i.
- 49.** En tydlig indikation på dödviktseffekter är om den projektansvarige redan har påbörjat ett projekt innan den lokala aktionsgruppen har beslutat om den ska bevilja ett bidrag eller inte. Med undantag av Tyskland beviljade alla lokala aktionsgrupper bidrag till sådana projekt. Antingen var de berörda projektansvariga beredda att genomföra projektet utan bidragsstödet (vilket tyder på dödviktseffekter) eller så hade de fått löfte om bidrag innan projektet hade bedömts och blivit föremål för ett beslut.



50. Det var bara den lokala aktionsgruppen i Irland som hade rutiner för att bedöma projektförslag i fråga om risken för dödviktseffekter (även om dokumentationen av genomförda kontroller var otillräcklig även där). Andra lokala aktionsgrupper betraktade projektets startdatum enbart som en fråga om stödberättigande.
51. Varje medlemsstat tillämpade olika regler för stödberättigande. I Grekland, Irland, Spanien och Ungern var projekten stödberättigande från det datum då bidragsansökan lämnades in. I Portugal kunde projekten påbörjas 90 dagar innan ansökan lämnades in. I Frankrike och Toskana krävdes det enligt reglerna endast att projektet inte hade avslutats den dag då bidragsansökan lämnades in<sup>21</sup>. De lokala aktionsgrupperna ansåg att detta villkor var uppfyllt så länge de projektansvariga inte hade betalat slutfakturan för projektkostnaderna, även om projektet fysiskt hade avslutats (se **ruta 10**).
52. Vidare gynnade de lokala aktionsgrupperna i Frankrike och Toskana öppet projekt som redan hade avslutats eftersom bidragen då kunde godkännas och betalas ut snabbt utan risk för förseningar (se **ruta 11**). På så sätt kunde de lokala aktionsgrupperna undvika att åtaganden drogs tillbaka, det vill säga de förfaranden som vissa medlemsstater tillämpade för att låta icke utbetalda belopp i de lokala aktionsgruppernas budgetar förfalla vid årets slut.

<sup>21</sup> Förutom bidrag till företag som är underställda EU:s regler för statligt stöd.

## RUTA 11

### EXEMPEL PÅ LOKALA AKTIONSGRUPPER SOM GYNNADE AVSLUTADE PROJEKT

**Den lokala aktionsgruppen i Toskana:** I den lokala aktionsgruppens inbjudan att lämna förslag till "upprustningen och utvecklingen av byar" fastställdes urvalskriterierna för projekt där man kan få högst 30 poäng. Ett kriterium gällde projektets "beredskap" där maximalt 12 poäng kunde tilldelas om den projektansvarige kunde avsluta projektets slutbetalningar inom 30 dagar från det att projektförslaget hade lämnats in.

**Den lokala aktionsgruppen i Frankrike (Languedoc-Roussillon):** En universitetsförening (som var medlem i den lokala aktionsgruppen) genomförde ett projekt vars slutliga kostnader uppkom i augusti 2008 och som bestod i att renovera ett gammalt arboretum och öppna det för allmänheten. Den lokala aktionsgruppen valde ut projektet den 16 september 2008 och skrev under bidragsöverenskommelsen den 1 oktober. I protokollet från den lokala aktionsgruppens möte förklarade man att för att kunna använda upp den återstående budgeten för Leader+ var man tvungen att välja redan avslutade projekt så att bidragen kunde betalas ut före oktobers utgång.

- 53.** En ytterligare risk avseende effektiviteten är att projektansvariga kanske inte strävar efter att genomföra projekt till lägsta möjliga kostnad och samtidigt garantera den kvalitet som krävs. Denna risk ökar när bidraget täcker en stor del av projektkostnaderna (en del lokala aktionsgrupper beviljade bidrag som täckte 80 % eller till och med 100 % av projektkostnaderna<sup>22</sup>). Det finns också en risk för oskäligt höga fakturor. Endast de lokala aktionsgrupperna i Irland, Grekland och Toscana hade tillfredsställande rutiner för att bedöma om kostnaderna för projekt inom såväl den offentliga som privata sektorn var rimliga.
- 54.** Det effektivaste bidraget är det som garanterar att ett projekt blir livsdugligt och att de önskade resultaten uppnås till minsta möjliga kostnad. Många lokala aktionsgrupper tillämpade dock samma bidragssats på alla projekt (upp till det högsta stödbeläggande beloppet) oavsett om projektet hade potential att bli lönsamt eller om annan finansiering fanns tillgänglig<sup>23</sup>.
- 55.** Den lokala aktionsgruppen i Frankrike (Pays de la Loire) ökade bidragssatsen i slutet av den period som Leader+ omfattade för att hela budgeten skulle användas. Detta ledde till exempel till att en lokal myndighet som hade ansökt om ett bidrag på 12 000 euro för datorisering och nätverksbyggande av biblioteksarkiven beviljades ett bidrag på över 25 000 euro för samma projekt.

#### **RÄTTVISA FÖRFARANDEN SOM MEDGER INSYN**

- 56.** Lokala aktionsgrupper anslår offentliga medel när de väljer ut projekt men de är inte demokratiskt redovisningsskyldiga. Därför krävs en hög grad av öppenhet, och de lokala aktionsgrupperna måste kunna visa att de konsekvent har tillämpat lämpliga förfaranden.

Förfarandena bidrog inte i tillräcklig utsträckning till att minska de specifika risker som kommer av att beslutsfattande delegeras till de lokala aktionsgrupperna

- 57.** Det var bara de lokala aktionsgrupperna i Mecklenburg-Vorpommern och Frankrike (Pays de la Loire) som på sina webbplatser offentliggjorde protokollen från de möten där projekt hade valts ut. De flesta lokala aktionsgrupper offentliggjorde dock en förteckning över eller uppgifter om en del eller alla projekt som hade genomförts när programmet var avslutat.

<sup>22</sup> Inbegripet den nationella medfinansieringen.

<sup>23</sup> Detta tillvägagångssätt har den fördelen att det är enkelt och medger insyn, men det leder inte nödvändigtvis till den mest effektiva användningen av EU-medlen.

- 58.** De lokala aktionsgrupperna i Tyskland och Frankrike hade inget formellt och dokumenterat förfarande för att bedöma projektet. Protokollen från de beslutsfattande kommittéernas möten sammanfattade det som hade diskuterats i vissa fall men visade inte systematiskt vilka faktorer som hade beaktats. De lokala aktionsgrupperna i Grekland, Portugal, Spanien, Ungern och Toskana bedömde projekt genom jämförelse och poängsatte projektförslagen utifrån standardiserade urvalskriterier, vilket är god praxis, men grunden för poängsättningen dokumenterades oftast inte, och det fanns uppenbara inkonsekvenser (se **ruta 12**). Inga lokala aktionsgrupper dokumenterade bedömnings- och urvalsprocessen för projekt tillräckligt för att man skulle kunna kontrollera om besluten var välgrundade.
- 59.** Med tanke på de lokala aktionsgruppernas lokala karaktär är en av de största riskerna när det gäller effektivitet, det vill säga Leaderprogrammets mervärde, och EU:s anseende att det uppstår intressekonflikter som gör att en projektansvarig kan påverka besluten om vilka projekt som ska väljas ut till sin fördel. Risker ökar i lokala aktionsgrupper som inte har objektiva och väldokumenterade förfaranden som medger insyn, såsom illustreras ovan.

### **BEDÖMNING AV VILKEN EFFEKT DEN LOKALA AKTIONSGRUPPENS PROJEKT I PORTUGAL HAR HAFT PÅ SYSSELSÄTTNINGEN**

Den lokala aktionsgruppen poängsatte varje projektförslag men dokumenterade inte sin bedömning av urvalskriterierna, till exempel "bevarande och skapande av arbetstillfällen". Därför kunde den inte förklara de uppenbara inkonsekvenser som fanns. Till exempel handlade projektförslaget "investeringar i en honungspaketeringsanläggning" bland annat om att skapa två nya arbetstillfällen. Den lokala aktionsgruppen gav förslaget fem poäng för sysselsättningskriteriet.

Två andra förslag (som båda lämnades in av den lokala aktionsgruppens medlemsorganisationer) fick också fem poäng: "Inköp av en videokamera och en projektor till en kulturförening", som påstods bidra till att bevara ett befintligt jobb samt det kommunala projektet som gällde inköp av vägs skyltar (se **ruta 7**) och som inte handlade om att skapa eller bevara arbetstillfällen.

- 60.** Risken är än större när den projektansvarige är medlem i den lokala aktionsgruppens beslutsfattande organ. Också i små lokala aktionsgrupper har en medlem möjlighet att påverka beslutet även om han eller hon inte deltar i själva omröstningen. De grekiska myndigheterna förbjöd de lokala aktionsgrupperna att bevilja bidrag till sina anställda eller sina medlemmar, till ställföreträdande fysiska eller juridiska personer eller till makar eller makor och släktingar av första graden. Ingen annan lokal aktionsgrupp hade sådana regler. I Grekland gällde dessa regler inte medlemmar i den lokala aktionsgruppen i deras egenskap av företrädare för offentliga eller ideella organisationer, trots att stöd som beviljades i sådana fall var begränsade till 25 % av de lokala aktionsgruppernas budget.
- 61.** Alla granskade lokala aktionsgrupper beviljade bidrag till sina egna medlemsorganisationer (se punkterna 24–33). Dessa bidrag behandlades inte som undantagsfall. De lokala aktionsgrupperna hade olika interna regler för sina beslutsfattande kommittéer (se **ruta 13**). Detta strider mot kraven i EU:s budgetförordning<sup>24</sup>. Framför allt gällde reglerna i en del lokala aktionsgrupper endast medlemmar som var direkt ansvariga för ett projekt, och de föreskrev endast att dessa skulle avstå från att rösta.

<sup>24</sup> Artikel 52 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 16.9.2002, s. 1):

1. Det skall vara förbjudet för varje aktör som medverkar i budgetförvaltningen att utföra handlingar som innebär ett led i genomförandet av budgeten om han eller hon har ett egenintresse som kan stå i strid med gemenskapernas intressen. Om en sådan situation uppstår, skall den berörda aktören alltid avstå från att utföra handlingen och underrätta den behöriga myndigheten.
2. Det föreligger intressekonflikt om en aktör som medverkar i genomförandet av budgeten eller en interntrevisor av familjeskäl, känslomässiga skäl, politisk eller nationell koppling, ekonomiskt intresse eller varje annat gemensamt intresse med mottagaren sätter en opartisk och objektiv tjänsteutövning på spel.

## RUTA 13

### BEDÖMNING AV DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNAS RUTINER FÖR ATT UNDVIKA INTRESSEKONFLIKTER (LEADER+)

#### Bakgrund:

Medlemmar i den beslutsfattande kommittén ska inte bevilja bidrag i situationer där de har ett "gemensamt intresse" med den projektansvarige i enlighet med artikel 52.2 i budgetförordningen.

Det kan framför allt finnas ett gemensamt intresse när en projektansvarig också ingår i den lokala aktionsgruppens ledningsstruktur eller beslutsfattande kommitté eftersom bedömningen av projektförslaget då kan komma att påverkas (också omedvetet) av de förbindelser som finns med den projektansvarige. Detta gäller oavsett om medlemmen i den lokala aktionsgruppen själv är ansvarig för projektet eller företräder en offentlig eller privat organisation.

#### Kriterier:

1. Om en medlem i den lokala aktionsgruppens bedömnings- eller urvalskommitté har någon yrkesmässig eller personlig koppling till den projektansvarige eller något yrkesmässigt eller personligt intresse i projektet ska han eller hon göra ett skriftligt uttalande där han eller hon förklarar hur denna koppling eller detta intresse ser ut, och det ska finnas med i projekthandlingarna. Alla eventuella gemensamma intressen måste redovisas, däribland familjeskäl, känslomässiga skäl, politisk koppling eller ekonomiskt intresse i enlighet med budgetförordningen.
2. Den berörda medlemmen får inte på något sätt delta i bedömnings- eller urvalsprocessen och bör inte heller delta i diskussionerna om projektförslaget. Detta ska dokumenteras i protokollet.
3. De lokala aktionsgrupperna ska underrätta förvaltningsmyndigheten om alla fall av gemensamt intresse i enlighet med budgetförordningen.

Lokal aktionsgrupp	Redovisning av intressen och icke deltagande i omröstning	Förvaltningsmyndigheten underrättas	Kommentarer
DE-BY	●	●	Enligt de operativa reglerna ska medlemmar i den lokala aktionsgruppen som har ett intresse i projektet inte delta i diskussioner eller omröstningen och detta ska dokumenteras. Av mötesprotokollen framgick det inte alltid vem som var närvarande och vem som röstade. Förvaltningsmyndigheten anser att reglerna inte gäller för företrädare för organisationer inom den offentliga sektorn som ansvarar för ett projekt.
DE-MV	●	●	Enligt de lokala aktionsgruppernas regler ska medlemmar i den lokala aktionsgruppen som har ett intresse i ett projekt inte delta i diskussioner eller omröstningen. I mötesprotokollen stod det ingenting om att sådana medlemmar hade avstått från att rösta.
IE	●	●	Enligt de lokala aktionsgruppernas regler ska medlemmar inte delta i mötet under diskussionerna om projektförslag som de har ett intresse i eller om de deltog i förhandsbedömningen av projekten. Den lokala aktionsgruppen hade också en förteckning över medlemmarnas intressen och medlemmarna skulle rotera. Enligt de nationella reglerna ska beslut om projekt som en medlem i den lokala aktionsgruppen har ett intresse i meddelas förvaltningsmyndigheten innan projektet formellt godkänns. Anm.: Hur detta förfarande fungerade kontrollerades inte vid denna revision.
EL	●	●	Medlemmar i de lokala aktionsgruppernas beslutsfattande kommitté eller ledningsstruktur och deras släktingar av första graden fick inte ansvara för Leaderprojekt personligen eller yrkesmässigt. Detta gällde dock inte för medlemmar i de lokala aktionsgrupperna som företrädde ideella organisationer, och dessa fick också delta i omröstningen.
ES-A	●	●	Enligt de lokala aktionsgruppernas regler ska medlemmar i de lokala aktionsgrupperna som har ett direkt eller indirekt intresse i ett projekt inte delta i diskussionen eller omröstningen. Anm.: Hur detta förfarande fungerade kontrollerades inte vid denna revision.
ES-CM	●	●	Enligt de lokala aktionsgruppernas regler ska medlemmar i de lokala aktionsgrupperna som har ett intresse i ett projekt inte delta i diskussionen eller omröstningen, men detta gällde endast personliga eller ekonomiska intressen. Det framgick inte av mötesprotokollen om företrädarna för lokala myndigheter hade avstått från att rösta om sina projekt.
FR (PL)	●	●	Enligt de lokala aktionsgruppernas regler ska en medlem som direkt ansvarar för ett projekt avstå från att rösta men inte lämna möteslokalen. Protokollen från den beslutsfattande kommitténs möten visar att den projektansvarige hade deltagit i diskussionerna och att projekt ibland hade godkänts enhälligt utan att man redogjorde för om den projektansvarige hade avstått från att rösta. Dessa regler gällde inte för medlemmar med ett intresse i ett projekt som de inte själva ansvarade för.
FR (LR)	●	●	Den lokala aktionsgruppen hade inga formella regler. Protokollen visar att den projektansvarige ibland deltog i såväl diskussionerna som i omröstningen.
IT-TOS	●	●	Den lokala aktionsgruppen hade inga formella regler trots att förvaltningsmyndigheten krävde att den skulle ha det.
HU	●	●	Reglerna gällde endast för medlemmar i den lokala aktionsgruppen som hade ett <i>personligt</i> intresse i ett projektförslag. Dessa var skyldiga att redovisa intresset före mötet och fick inte delta i diskussionerna eller i omröstningen.
PT	●	●	Medlemmar i den lokala aktionsgruppen med ett intresse i ett projektförslag var tvungna att avstå från att rösta men behövde inte lämna möteslokalen och fick delta i diskussionen. Det framgick inte alltid av mötesprotokollen när representanter för de lokala myndigheterna avstod från att rösta på sina projekt.

Resultat: ● Kriteriet har uppfyllts

● Kriteriet har inte uppfyllts

● Kriteriet har inte granskats

62. Dokumentationen av omröstningen var otillräcklig i fem av de elva lokala aktionsgrupperna för Leader+ eftersom protokollen från de beslutsfattande kommittéernas möten inte alltid visade vem som hade varit närvarande och vem som hade röstat (se **ruta 13**). I de lokala aktionsgrupperna i Bayern, Toskana och Frankrike visade protokollen att det fanns tillfällen då de projektansvariga hade deltagit i diskussionen om projektet och i omröstningen om sina egna projekt (se **ruta 14**).
63. De exempel som presenteras i denna rapport illustrerar projekt som endast var löst kopplade till strategimålen, projekt som redan hade avslutats och projekt som finansierade lokalsamhällets normala förvaltningsverksamhet. De flesta av dessa projekt drevs av de lokala aktionsgruppernas egna medlemsorganisationer (se **rutorna 7, 9, 10, 11, 12 och 14**). De brister som konstaterats visar att det finns en risk för att medlemmarna i de lokala aktionsgrupperna direkt eller indirekt kan ha påverkat besluten, vilket får till följd att EU-medlen används på ett icke ändamålsenligt eller ineffektivt sätt.

## RUTA 14

## DEN LOKALA AKTIONSGRUPPEN I BAYERN: RÖSTREGLERNA FÖLJDES INTE

Projektet att anlägga en badsjö integrerades i den lokala aktionsgruppens strategi med ett Leaderbidrag på 150 000 euro.



Det faktiska Leaderbidraget uppgick till 1,03 miljoner euro, det vill säga nästan 50 % av den lokala aktionsgruppens totala budget. Trots att den lokala aktionsgruppens arbetsordning kräver att minst sex medlemmar är närvarande för beslutförhet visade dokumentationen att endast fyra personer deltog i omröstningen när projektet godkändes. Namnen på de personer som var närvarande antecknades inte, med undantag av den lokala aktionsgruppens ordförande, som var borgmästare i den stad som föreslog projektet. Enligt tillämpningsföreskrifterna för Leader+ i Bayern fick medlemmarna i den lokala aktionsgruppen inte diskutera och rösta om projekt som de hade ett intresse i, och det faktum att en medlem hade avstått från att rösta av detta skäl måste dokumenteras. Som svar på revisionsrättens iakttagelse svarade myndigheterna i Bayern att de ansåg att borgmästarens deltagande var acceptabelt eftersom han inte hade något personligt intresse i projektet.

## OPERATIV EFFEKTIVITET

- 64.** De lokala aktionsgrupperna ådrar sig driftskostnader: lön till de anställda, kontor, resor, spridning och så vidare. För effektivitetens skull bör dessa kostnader begränsas och inte överskrida de budgetar som godkänts av förvaltningsmyndigheterna. Att ha lokalanställda på plats i lokalkontor som har hand om ett litet antal projekt borde också göra att de lokala aktionsgrupperna kan arbeta smidigare än vad som vore möjligt i program som förvaltas på nationell eller regional nivå. Detta bör leda till en snabbare behandling av bidragsansökningar och betalningar och ett minskat behov av byråkratiska förfaranden.

De administrativa kraven lokalt har lett till stora driftskostnader, omfattande pappersarbete och förseningar

- 65.** De granskade lokala aktionsgruppernas kostnader som inte gäller projekten utgör mellan 12 och 32 % av de offentligt finansierade utgifterna inom Leader+. De kostnader som budgeterats av de lokala aktionsgrupperna för programperioden 2007–2013 varierar mellan 6 och 28 % (se **diagrammen 5** och **6**).
- 66.** I uppgifterna ovan ingår kostnaden för "PR-arrangemang i området" (stimulering av lokala intressen)<sup>25</sup>. De lokala aktionsgrupperna betraktade i regel det arbete som deras anställda hade utfört för att uppmuntra projektförslag som PR-arrangemang. En del lokala aktionsgrupper ansåg också att den tid som ägnades åt att hjälpa de projektansvariga att fylla i projektansökningarna och den tid som ägnades åt uppföljning av projekten och åt att utarbeta rapporter om dem som PR-arrangemang. Flera lokala aktionsgrupper gjorde ingen skillnad på kostnaderna för informationsinsatser och PR-arrangemang och administrativa kostnader och förvaltningskostnader, medan andra grupper godtyckligt fördelade de anställdas arbetstid.
- 67.** De flesta lokala aktionsgrupper höll sig formellt inom de planerade budgetarna för driftskostnader inom ramen för Leader+, trots att dessa utgjorde en högre procentandel av de totala utgifterna än vad som ursprungligen hade planerats på grund av låg genomförandegrad i en del lokala aktionsgrupper, till exempel i Ungern. Den lokala aktionsgruppen i Irland förbrukade sin budget för driftskostnader och använde sedan sin budget för informationsinsatser och PR-arrangemang samt även en kompletterande finansiering som beviljades av förvaltningsmyndigheten för att täcka kostnaderna. Den lokala aktionsgruppen i Kastilien-La Mancha använde sin budget för samarbetsprojekt för att täcka driftskostnaderna (se punkterna 43-46). Andra lokala aktionsgrupper blev tvungna att använda sina egna medel.

<sup>25</sup> Definieras i förordningen som undersökningar om det lokala området, informationsinsatser, PR-arrangemang och så vidare.

DIAGRAM 5

**ICKE PROJEKTRELATERADE KOSTNADER SOM EN PROCENTANDEL AV DE OFFENTLIGA UTGIFTERNA FÖR LEADER+ (INBEGRIPET INFORMATIONSSINSATSER OCH PR-ARRANGEMANG)**

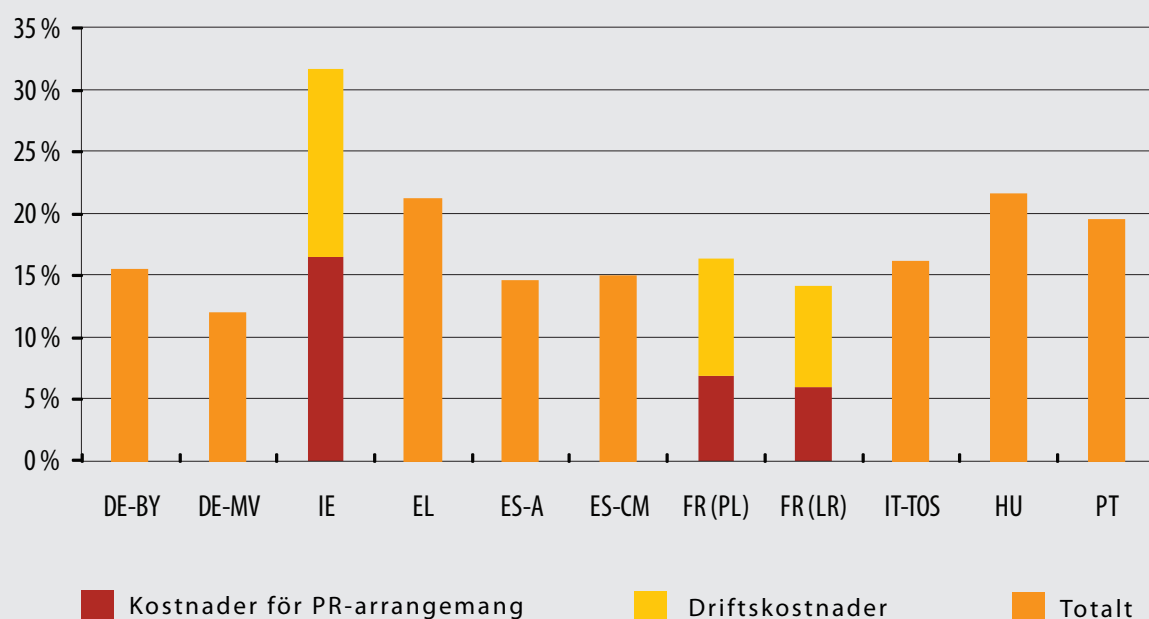
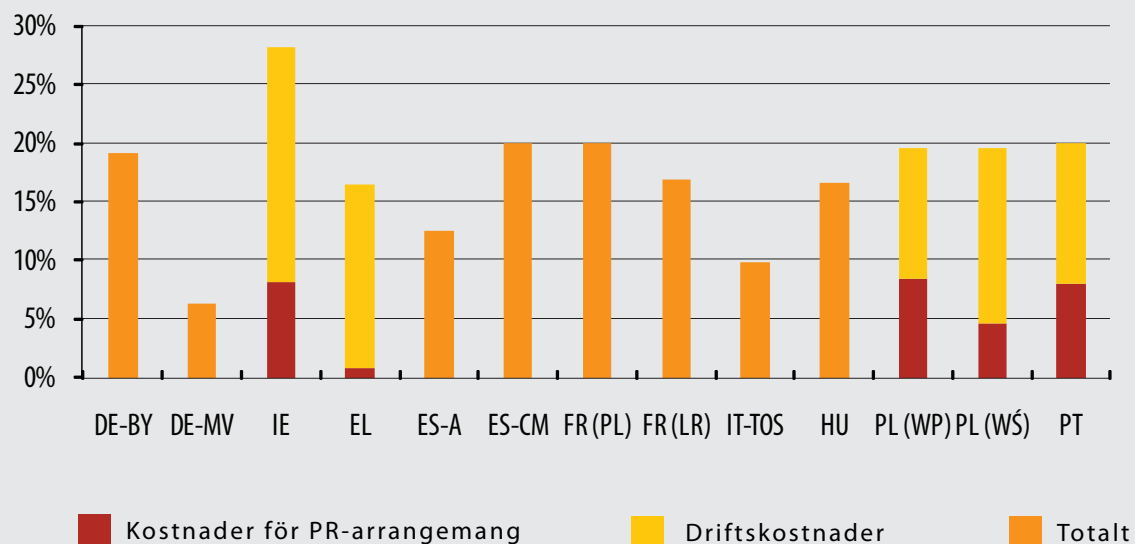


DIAGRAM 6

**ICKE PROJEKTRELATERADE KOSTNADER (INBEGRIPET INFORMATIONSSINSATSER OCH PR-ARRANGEMANG) SOM EN PROCENTANDEL AV DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNAS BUDGETAR FÖR AXEL 4**





- 68.** Driftskostnader behöver inte nödvändigtvis vara icke ändamålsenliga utgifter. Den lokala aktionsgruppen i Irland, till exempel, hade höga kostnader för informationsinsatser och PR-arrangemang på grund av att man anställde projektutvecklingsansvariga motsvarande 2,5 heltidsekvivalenter, som arbetade mycket aktivt för att stimulera den lokala landsbygdsutvecklingen (se punkt 15).
- 69.** Förutom de punkter som tas upp ovan kan uppgifterna inte användas till att jämföra effektiviteten mellan olika program på grund av de lokala aktionsgruppernas olika ansvar när det gäller behandlingen av ansökningar om bidrag till projekt och betalningar. I Ungern hade den lokala aktionsgruppen ingen formell roll i processen när den väl hade vidarebefordrat förteckningen över föreslagna projekt till förvaltningsmyndigheten, som ansvarade för kontrollen av stödberättigande, besluten om beviljande av bidrag, bidragsöverenskommelserna och alla etapper i övervakningen av genomförandet av projekten och rapporteringen samt betalningarna. Den lokala aktionsgruppen i Irland däremot ansvarade för hela processen, från utarbetningen av projekt till kontrollen av genomförandet samt för utbetalningarna av bidrag.
- 70.** I praktiken var genomförandet av Leader+ alltför byråkratiskt: de flesta lokala aktionsgrupper krävde att de sökande fyllde i långa och detaljerade ansökningsblanketter med många bilagor och styrkande handlingar, också för de minsta projekten (se **ruta 15**). Det bör dock noteras att nästan alla förfaranden hade fastställts av medlemsstaternas myndigheter och inte av de lokala aktionsgrupperna. Personalen i de lokala aktionsgrupperna hjälpte de projektansvariga med de administrativa förfarandena, men trots denna hjälp visade en enkät bland projektansvariga som gjordes av den lokala aktionsgruppen i Frankrike (Languedoc-Roussillon) att 47 % ansåg att förfarandet för att ansöka om bidrag var "förhållandevis svårt".
- 71.** Tillgängliga uppgifter om den tid det tog att godkänna bidragsansökningar och betalningar var inte fullständiga eller enhetliga, men de visar att de flesta lokala aktionsgrupperna behövde flera månader för att behandla handlingarna<sup>26</sup>. Den lokala aktionsgruppen i Irland däremot tog ibland emot och behandlade en bidragsansökan och gjorde en utbetalning till den projektansvarige på en och samma dag. Förseningar i Ungern berodde på ofullständiga eller felaktiga ansökningar om godkännande av projekt och betalningar, vilket tyder på att förfarandena kan ha varit alltför komplexa för en stödordning som riktar sig till småskaliga lokala projekt.

<sup>26</sup> I vissa medlemsstater ansvarar de nationella och regionala myndigheterna för denna behandling vilket också bidrar till att det tar lång tid.

## EXEMPEL PÅ ALLTFÖR BYRÅKRATISKA FÖRFARANDEN

**Den lokala aktionsgruppen i Grekland:** De sökande var tvungna att fylla i en ansökningsblankett på cirka 22 sidor och lämna in 15 styrkande handlingar, bland annat ett åldersintyg, ett intyg om fullgjord militärtjänstgöring, ett dokument som intygade att de sökande inte var tjänstemän, ett annat som intygade att de inte hade gått i pension av hälsoskäl och så vidare. Ofullständiga ansökningar avslogs. Den vägledning för bidragsansökningar om bidrag som tagits fram för projektansvariga var på 32 sidor.

**Den lokala aktionsgruppen i Ungern:** Ansökningsblanketten för prästgårdsprojektet var på 60 sidor för ett bidrag på ungefär 4 500 euro. En annan ansökningsblankett innehöll 126 sidor för ett bidrag på ungefär 5 400 euro.



Det tog den lokala aktionsgruppen sju månader att behandla och lämna in projektansökningarna till det regionala utbetalande organet för kontroll och godkännande. Sammanlagt tog det mellan 11 och 16 månader från ansökan till undertecknande av kontrakt för de sex projekt som granskats.

## KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS FÖRVALTNING AV LEADERPROGRAMMEN

KOMMISSIONEN OCH MEDLEMSSTATERNA STÄLLDE INTE TILLRÄCKLIGT HÖGA KRAV OCH DELAR VISST ANSVAR MED DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNA FÖR ATT HA BEGRÄNSAT DET POTENTIELLA MERVÄRDET AV LEADERMODELLEN. DE HAR INTE VIDTAGIT TILLRÄCKLIGA ÅTGÄRDER FÖR ATT BEGRÄNSA KOSTNADERNA OCH RISKERNA

### KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS KRAV FÖR LEADER+

72. Det är inte kommissionen och medlemsstaterna som skapar Leadermodellens mervärde, utan de lokala aktionsgruppernas verksamhet. Huvudansvaret för att den ekonomiska förvaltningen är sund ligger också på de lokala aktionsgrupperna, eftersom det är de som fattar beslut om hur EU-budgeten ska användas. Kommissionen och medlemsstaterna kan ge vägledning till de lokala aktionsgrupperna och ska se till att lagstiftningen, tillämpningsföreskrifterna och förvaltningssystemen fastställer tillämpliga miniminormer, att de skapar tillräckliga incitament för de lokala aktionsgrupperna att tillföra ett mervärde, garantera en sund ekonomisk förvaltning samt undvika hinder och andra hämmande omständigheter.

Medlemsstaterna fastställde och tillämpade inte ändamålsenliga minimikrav för en sund ekonomisk förvaltning och Leader modellen, trots kommissionens uppmaning

73. De risker avseende en sund ekonomisk förvaltning som beskrivs i denna rapport är välkända – inte minst sedan revisionsrättens årsrapport för 2000, där liknande brister konstaterades: risk för dödviktseffekter på grund av att lokala aktionsgrupper beviljade retroaktiva bidrag, brist på insyn i projekturvalet, potentiella intressekonflikter, höga driftskostnader och långdragna förfaranden.

74. Då svarade kommissionen på revisionsrättens iakttagelser att den uppmanade de lokala aktionsgrupperna "att använda öppna förfaranden som ger god insyn", att den "uppmuntrade lokala aktionsgrupper att bevilja en bidragsnivå som var anpassad till varje projekts omständigheter", att den "tog upp frågan om dessa svårigheter [förseningar hos medlemsstaterna] i övervakningskommittéerna för de berörda programmen", att den uppmanade "medlemsstaterna/regionerna att införa ett tak i programmen för driftskostnadernas andel av de lokala aktionsgruppernas samlade budget" och att detta tak bör fastställas till högst 15 % och att tillämpningsföreskrifterna för strukturfonderna föreskrev begränsningar som borde hindra att bidrag beviljas till "projekt som redan har slutförts när stödansökan lämnas".
75. Kommissionen inrättade ett observatorium med kontaktpunkter för Leader+ som ansvarade för att anordna och främja seminarier, ta fram publikationer och underhålla databaser. Syftet med denna verksamhet var att utbyta bästa praxis mellan de lokala aktionsgrupperna och stödja förvaltningsmyndigheterna och de nationella eller regionala nätverken.
76. I lagstiftningen fastställdes få krav på EU-nivå för Leader+ annat än de allmänna villkor för stödberättigande, spridning av information och kontrollsystem som gäller för alla utgifter inom strukturfonderna. Medlemsstaterna (eller regionerna) fastställde egna bestämmelser och tillämpningsföreskrifter, som kommissionen godkände i början av den period som Leader+ omfattade.
77. Varje medlemsstat fastställer olika krav, som de lokala aktionsgrupperna är skyldiga att följa (se **ruta 16**). De irländska myndigheterna krävde till exempel att de lokala aktionsgrupperna skulle bedöma projektförslag när det gällde dödvikts- och undanträngningseffekter, vilket inte var fallet för alla förvaltningsmyndigheter. När en medlemsstat inte hade fastställt några krav eller inte övervakade tillämpningen av dem på ett tillfredsställande sätt, var de lokala aktionsgruppernas arbete bristfälligt, såsom framgår av punkterna 12–71. Med några få undantag tillämpade de lokala aktionsgrupperna på sin höjd de förfaranden som medlemsstaterna hade fastställt: de lokala aktionsgrupperna lyckades inte uppnå alla fördelar med Leadermodellen och inte heller att reglera sig själva på eget initiativ för att garantera en sund ekonomisk förvaltning.

78. De regler som medlemsstaterna införde ledde i praktiken till att man blundade för den bristfälliga ekonomiska förvaltningen eftersom de tillät att man beviljade bidrag till projekt som hade inletts innan den lokala aktionsgruppen beslutade om själva ansökan. Enligt reglerna var de lokala aktionsgrupperna inte *tvungna* att bevilja retroaktiva bidrag, men de förmedlade budskapet att det var acceptabelt att göra det.
79. Ett särskilt problem i alla medlemsstaters genomförande av Leader var att medlemsstaterna inte höll de lokala aktionsgrupperna ansvariga för att uppnå målen i de lokala strategierna. De godkände de lokala aktionsgruppernas strategier för Leader+ med allmänna, förutsättningslösa mål och krävde inte att de lokala aktionsgrupperna skulle övervaka, bedöma eller rapportera om uppfyllelsen av strategimålen eller så såg de inte till att dessa krav uppfylldes.

## EXEMPEL PÅ OLIKA KRAV PÅ GENOMFÖRANDET

Toskana krävde att de viktigaste lokala aktörerna var representerade i den lokala aktionsgruppen.

Irland fastställde regler för att garantera ett rättvist och öppet förfarande för att utse medlemmar i den lokala aktionsgruppen.

De franska reglerna föreskrev att de lokala aktionsgrupperna måste ha dubbel beslutförhet i den beslutsfattande kommittén som en garanti för ett aktivt partnerskap.

Förvaltningsmyndigheterna i Grekland, Ungern och Toskana krävde att de lokala aktionsgrupperna skulle poängsätta varje projekt i förhållande till en gemensam uppsättning objektiva kriterier.

I Grekland införde förvaltningsmyndigheten ett tak på 25 % för bidrag som kunde beviljas de lokala aktionsgruppernas egna medlemsorganisationer och tvingade därmed den lokala aktionsgruppen att göra resten av lokalsamhället delaktigt i genomförandet av strategin.

Enligt tillämpningsföreskrifterna i Irland hade projekt som allmän regel inte rätt till bidrag från Leader om de kunde få stöd från andra ordningar och program.

**KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS KRAV FÖR AXEL 4**

- 80.** Kommissionen och medlemsstaterna borde ha dragit lärdom av tidigare programperioder för Leader och sett till att det fanns lämpliga riktlinjer och krav till perioden 2007–2013.

Den största förändringen för perioden 2007–2013 är att medlemsstaterna i första hand kräver att de lokala aktionsgrupperna genomför åtgärderna i det allmänna landsbygdsutvecklingsprogrammet

- 81.** Den rättsliga ram som gäller för programperioden 2007–2013 fastställs i förordningarna om landsbygdsutveckling. Liksom för Leader+ finns det få krav som är specifika för Leader. Förordningarna begränsar de lokala aktionsgruppernas driftskostnader, men taket, som är fastställt till 20 %, är högre än för Leader+; denna regel kan man dessutom kringgå genom att klassificera kostnaderna som informationsinsatser och PR-arrangemang, som inte har något tak. I och med övergången från förordningar som gäller strukturfonderna till förordningar som gäller landsbygdsutveckling införs ett nytt krav, nämligen skyldigheten att bedöma om projektkostnaderna är rimliga.
- 82.** Kommissionen utfärdade riktlinjer till medlemsstaterna inför förberedelsen av axel 4 och godkände i praktiken de nationella och regionala Leaderprogrammen när de godkände landsbygdsutvecklingsprogrammen. Sedan dess har kommissionen fortsatt att ge stöd, framför allt via Europeiska nätverket för landsbygdsutveckling.
- 83.** Medlemsstaterna hade ännu inte slutgiltigt fastställt sina tillämpningsföreskrifter när revisionen genomfördes<sup>27</sup> och därför har dessa inte kunnat bedömas. De uppgifter som finns tillgängliga visar att de brister som belyses i denna rapport troligen kvarstår.

<sup>27</sup> Med undantag av förvaltningsmyndigheterna i Tyskland och Aragonien.

- 84.** Det finns risk för att de lokala aktionsgrupperna inriktar sig i än mindre utsträckning på att uppnå de lokala strategimålen under programperioden 2007–2013 eftersom alla granskade förvaltningsmyndigheter (med undantag av Bayern) numera kräver att de lokala aktionsgrupperna följer en gemensam uppsättning åtgärder som fastställs i landsbygdsutvecklingsprogrammen, vilket strider mot kommissionens riktlinjer<sup>28</sup>.
- 85.** En del medlemsstater begränsade tillämpningsområdet för Leaderprogrammet ytterligare till särskilda åtgärder, oftast åtgärderna inom axel 3<sup>29</sup>. Detta begränsade kraftigt de lokala aktionsgruppernas möjlighet att föreslå lokala strategier för nyckelmålen inom axlarna 1 och 2 i landsbygdsutvecklingsprogrammet, som gäller jordbrukets och skogsindustriens konkurrenskraft och miljöpåverkan (se *ruta 17*).
- 86.** Eftersom det för varje åtgärd fastställs vilka typer av projekt och stödmottagare som har rätt till stöd har de lokala aktionsgrupperna begränsade möjligheter att ta fram innovativa och sektorsövergripande lösningar som är anpassade till det lokala området. De projekt som ska genomföras har liknande karaktär i alla lokala aktionsgrupper i varje medlemsstat och påminner även om de projekt som ingår i de allmänna programmen för landsbygdsutveckling eftersom de åtgärder som ingår i dessa program oftast genomförs med hjälp av traditionella toppstyrda metoder.

<sup>28</sup> I sina riktlinjer om genomförande av axel 4 skriver kommissionen att det är viktigt att projekt som inte ingår i åtgärderna i landsbygdsutvecklingsprogrammet kan få stöd så att den innovativa karaktären på Leader bevaras.

<sup>29</sup> De lokala aktionsgrupperna i Irland, Portugal och Polen var tvungna att begränsa sig till att genomföra åtgärder inom axel 3 (samt en åtgärd för små projekt i Polen). De lokala aktionsgrupperna i Grekland fick dessutom genomföra en åtgärd inom axel 1. De lokala aktionsgrupperna i Aragonien och Toskana fick genomföra två åtgärder inom axel 1. De lokala aktionsgrupperna i Kastilien-La Mancha och Ungern fick genomföra samtliga åtgärder i landsbygdsutvecklingsprogrammet.

## DEN LOKALA AKTIONSGRUPPEN I PORTUGAL: ÅTGÄRDerna BEGRÄNSADE DEN LOKALA AKTIONSGRUPPENS MÖJLIGHET ATT TILLGODOSE BEHOVEN I DE LOKALA JORDBRUKSSEKTORERNA

Den lokala aktionsgruppens strategi innehöll målet att bekämpa flykten från landsbygden och nedläggningen av traditionellt jordbruk, men den kunde bara använda åtgärderna inom axel 3 i landsbygdsprogrammet för att uppnå detta. Detta begränsade möjligheterna att ta fram lokala lösningar för att förbättra konkurrenskraften inom olivolje- och vinsektorn trots deras betydelse för den lokala landsbygdsekonomin. Miljöåtgärderna för att bevara den biologiska mångfalden och bekämpa klimatförändringar i den lokala jordbrukssektorn ingick inte i Leaderprogrammets tillämpningsområde, och det gjorde inte heller skogsåtgärder.

### VAL AV VILKA LOKALA AKTIONSGRUPPER SOM SKA GENOMFÖRA LEADER UNDER PERIODEN 2007–2013

- 87.** För att Leader ska ha möjlighet att bli ändamålsenligt och tillföra ett mervärde måste de lokala aktionsgrupper som medlemsstaterna väljer ut vara kompetenta och ha strategier av hög kvalitet.

Medlemsstater valde lokala aktionsgrupper med bristfälliga strategier

- 88.** I alla medlemsstater som granskades var urvalsprocessen för lokala aktionsgrupper endast konkurrensutsatt i liten utsträckning eller inte alls, trots att detta är ett krav i förordningen.

- 89.** De flesta förvaltningsmyndigheterna bedömde och poängsatte de lokala aktionsgruppernas föreslagna strategier i förhållande till relevanta kriterier och valde ut alla lokala aktionsgrupper som hade uppnått minimipoängen (vanligtvis 50 %) <sup>30</sup>. Alla förvaltningsmyndigheter i urvalet godkände alla lokala aktionsgrupper som hade lämnat in en giltig ansökan (med några undantag då det fanns två sökande för samma område). Lokala aktionsgrupper med låga poäng hade per definition en kompetensnivå och en strategi som låg klart under den nivå som förvaltningsmyndigheterna krävde. I en av de franska regionerna, till exempel, valde förvaltningsmyndigheten ut lokala aktionsgrupper trots att kvaliteten på deras ansökan hade bedömts vara otillräcklig (se **ruta 18**).

<sup>30</sup> Ett undantag var Toskana som inte delade ut poäng.

### FÖRVALTNINGSMYNDIGHETENS VAL AV LOKALA AKTIONSGRUPPER I FRANKRIKE

Enligt inbjudan att lämna förslag skulle urvalskommittén välja ut mellan 10 och 12 lokala aktionsgrupper, med en genomsnittlig finansiering på 1,5 miljoner euro. Av de 18 sökande bedömde förvaltningskommittén att 2 hade god kvalitet, att 8 hade godkänd kvalitet och att 8 hade otillräcklig kvalitet. Alla 18 valdes ut och den genomsnittliga finansieringen minskade därmed till 1,1 miljoner euro.



90. Vid revisionen konstaterade revisionsrätten framför allt att de lokala aktionsgrupperna hade tagit fram sina strategier för axel 4 på ett bristfälligt sätt, utan något specifikt mål, med en oklar interventionslogik och en bristfällig eller obefintlig plan för övervakning och utvärdering. Efter bedömningarna av de lokala aktionsgruppernas strategier var det få medlemsstater som krävde att de skulle komma till rätta med de brister som konstaterats. Detta har lett till att lokala aktionsgrupper har fått stora belopp från EU-budgeten för att genomföra bristfälliga strategier under en sjuårsperiod.

#### **KOMMISSIONENS GODKÄNNANDE AV LANDSBYGDS- UTVECKLINGSPROGRAMMEN FÖR 2007–2013**

91. Godkännandet av de nationella och regionala landsbygdsutvecklingsprogrammen var ett utmärkt tillfälle för kommissionen att bedöma hur medlemsstaterna tänkte genomföra axel 4. Kommissionen måste försäkra sig om att man fastställer de villkor som krävs och skyddar sig mot de kända riskerna för att Leadermodellens mervärde går förlorat.

[Kommissionen ställde nästan inga krav när den godkände landsbygdsutvecklingsprogrammen](#)

92. Landsbygdsutvecklingsprogrammen är dokument på hög nivå, där axel 4 bara är en liten del. De flesta av dem innehöll endast få konkreta uppgifter om hur Leadermodellen skulle genomföras. Medlemsstaterna fastställde många villkor beträffande Leader först efter det att programmen hade godkänts.

93. Kommissionen ställde nästan inga krav när den godkände landsbygdsutvecklingsprogrammen, vilket ledde till den situation som beskrivs i punkterna 80–90. Kommissionen godkände program där de lokala aktionsgrupperna inte hade valts ut i konkurrens (trots kravet i förordningen), som begränsade de lokala aktionsgruppernas roll till att genomföra åtgärder som fastställts nationellt (trots kommissionens riktlinjer om att lokala aktionsgrupper inte ska följa en fast uppsättning åtgärder), som inte hade någon specifik plan för att åstadkomma innovation eller samspel mellan sektorer (trots anvisningarna för kommissionens utvärderingar att innovation ska prioriteras) och som inte heller innehöll någon särskild plan för övervakning och utvärdering (trots slutsatserna i utvärderingen efter halva tiden av Leader+ enligt vilka denna typ av plan måste ingå i programmen redan från start). Kommissionen bedömde inte de delar som är grundläggande för Leadermodellens mervärde, till exempel medlemsstaternas krav när det gäller de lokala aktionsgruppernas sammansättning och öppenhet.

## **KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING**

**KOMMISSIONEN OCH MEDLEMSSTATERNA KAN INTE VISA PÅ DET MERVÄRDE SOM UPPNÅTTS GENOM GENOMFÖRANDET AV LEADERMODELLEN OCH HAR ÄNNU INTE UTVÄRDERAT DE EXTRA KOSTNADER OCH ÖKADE RISKER SOM DETTA HAR MEDFÖRT**

### **ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING AV LEADERMODELLENS ÄNDAMÅLSENLIGHET**

94. Kommissionen och medlemsstaterna bör använda sig av förvaltningssystemen, kontrollerna av lokala aktionsgrupper, indikatorerna för övervakning och de årliga rapporterna vid sin övervakning av genomförandet, resultaten och effekterna av Leaderprogrammen. Det skulle göra att de inte bara kan vidta korrigerande åtgärder i tid utan också förfoga över tillräckliga, tillförlitliga och relevanta bevis till utvärderingarna och försäkra sig om att Leadermodellen är ändamålsenlig och att den tillför ett mervärde.

De lokala aktionsgrupperna, medlemsstaterna och kommissionen övervakade genomförandet av Leaderprogrammen

95. Genomförandet av Leader+-programmen övervakades i mycket stor omfattning. Lokala aktionsgrupper och förvaltningsmyndigheter registrerade uppgifter om beviljade bidrag och gjorda betalningar för varje projekt. Förvaltningsmyndigheterna krävde att de lokala aktionsgrupperna skrev årliga rapporter om genomförandet där de beskrev sin verksamhet och sammanställde uppgifter till indikatorerna för övervakning. Indikatorerna gällde främst antalet projekt och bidragsbeloppen och delades in efter typ av stödmottagare och utgiftsområde. Förvaltningsmyndigheterna lämnade in de årliga rapporterna om genomförandet till kommissionen.
96. Alla förvaltningsmyndigheter gjorde en utvärdering efter halva tiden av Leader+ 2003 samt en uppdatering 2005. Kommissionen anlätade en konsult som skrev en sammanfattande rapport.

Det finns få bevis på att Leaderprogrammen är ändamålsenliga när det gäller att uppnå landsbygdsutvecklingsmålen eller att tillföra Leadermodellens mervärde

97. Trots all denna övervakning finns det ingenting som visar på Leaderutgifternas resultat och effekter när det gäller landsbygdsutveckling eftersom de lokala aktionsgrupperna varken bedömde eller rapporterade om uppfyllelsen av de lokala strategimålen. Det fanns inga uppgifter om huruvida (och i vilken utsträckning) Leaderprogrammen hade bidragit till att minska flykten från de berörda områdena, till att förbättra framtidsmöjligheterna för ungdomar eller till att diversifiera landsbygdsekonomierna och så vidare.
98. De arbetstillfällena som skapades eller bevarades genom Leaderprojekten utgör till viss del ett undantag och var något som kommissionen hade uppmanat medlemsstaterna att följa upp för alla strukturfondsprogram. Revisionsrätten anser dock att de definitioner som användes var inkonsekventa och att uppgifterna – som i de flesta fall inte hade kontrollerats av förvaltningsmyndigheterna – varken var tillförlitliga eller trovärdiga.

- 99.** Utvärderingarna 2003 gjordes innan merparten av de lokala aktionsgrupperna hade börjat genomföra Leaderprogrammen, och uppdateringarna gjordes innan några större utgifter hade uppkommit. Många frågor i utvärderingen besvarades inte eller speglade endast uppfattningarna hos dem som tog emot stöd från programmet.
- 100.** Avsaknaden av (eller otillförlitligheten i) uppgifter gör det svårt att uttala sig om Leaderprogrammen är ändamålsenliga i att åstadkomma resultat när det gäller landsbygdsutveckling, både i absoluta termer eller i jämförelse med andra metoder (särskilt allmänna program).
- 101.** Leadermodellens potentiella mervärde ligger inte enbart i resultaten och effekterna av den fysiska outputen (det vill säga de projekt som genomförs med Leaderbidrag). Lokalsamhällets delaktighet, som uppnåtts genom att programmet genomfördes med ett underifrånperspektiv, kan också leda till mindre påtagliga effekter, till exempel "kapacitetsuppbyggnad" och "lokalbefolkningens inflytande". I de strategiska riktlinjerna för axel 4 anges att Leader bör spela en viktig roll i den övergripande prioriteringen att förbättra styrningen.
- 102.** Kontaktpunktens publikationer om bästa praxis, utvärderingarna och olika undersökningar innehåller alla exempel som illustrerar den potential som Leadermodellen har att uppnå denna typ av effekter. Det har dock inte gjorts någon systematisk uppföljning av eller rapportering om de lokala aktionsgruppernas resultat på dessa områden och därför utgör dessa exempel endast isolerade fall. Eftersom det saknas tillförlitliga och relevanta bevis har utvärderingarna inte kunnat visa hur frekventa och omfattande dessa effekter är.

#### **ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING AV KOSTNADER OCH RISKER**

- 103.** Övervakningen och utvärderingen ska också ge tillförlitliga bevis på och möjliggöra utvärderingar av Leadermodellens kostnader och risker.

Kommissionen och medlemsstaterna har inte övervakat eller utvärderat de extra kostnader och risker som Leader har medfört

- 104.** När det gäller de brister som konstaterades i revisionsrättens årsrapport för 2000 svarade kommissionen att de flesta bristerna gällde risker som är inbyggda i ett decentraliserat program som Leader och att *"kommissionen och medlemsstaterna är medvetna om dessa risker när de övervakar program och kontrollerar att de tillämpas enligt principerna om sund ekonomisk förvaltning"*.
- 105.** Kommissionen kontrollerar att bestämmelserna efterlevs och kan föreslå finansiella korrigeringar. De kontroller som gjordes under den period som Leader+ omfattade gällde bland annat programmen i Portugal och Frankrike 2005. Kommissionens avdelningar konstaterade att det inte fanns några formella urvalskriterier för projekt, att de förfaranden som ska tillämpas vid intressekonflikter var otillräckliga, att lokala aktionsgrupper fattade beslut utan "dubbel beslutförhet" och att de inte hade rutiner för att kontrollera om de föreslagna projektkostnaderna var rimliga. Kommissionens avdelningar lämnade rekommendationer till de berörda medlemsstaterna men tyckte inte att det var nödvändigt att föreslå finansiella korrigeringar<sup>31</sup>. Kommissionens avdelningar kontrollerade också om retroaktiva bidrag och bidragsnivåer stämde överens med bestämmelserna, men de behandlade inte frågan om dödviktseffekter och effektivitet.
- 106.** Vid kommissionens kontroller bekräftades visserligen de risker som hade konstaterats i årsrapporten för 2000 (och vid denna revision), men de bildar ingen grund för att man ska kunna fastställa hur omfattande dessa risker är eller vilka effekter de kan få i de berörda medlemsstaterna eller över hela EU<sup>32</sup>.
- 107.** Vid medlemsstaternas inspektioner av de lokala aktionsgruppernas insatser (som omfattade minst 5 % av utgifterna inom Leader+) fick man tillfälle att kontrollera och rapportera om förekomsten av risker avseende en sund ekonomisk förvaltning och att rapportera om dem. Med några få undantag i vissa medlemsstater kontrollerade man dock inte om de lokala aktionsgruppernas urvalsförfaranden för projekt var rättvisa och medgav insyn, om bedömningen av projektförslagen och omröstningsprotokollen var välgrundad och dokumenterades eller att intressekonflikter hanterades på ett korrekt sätt.

<sup>31</sup> Resultaten av revisionsrättens iakttagelser i dessa medlemsstater, som visar att bristerna kvarstod under 2009, gör att man kan ifrågasätta om dessa rekommendationer verkligen är ändamålsenliga.

<sup>32</sup> Det bör noteras att detta inte är ett mål med kommissionens kontroller.

- 108.** Medlemsstaterna använde inte sina förvaltningsystem eller de lokala aktionsgruppernas årliga rapporter om genomförandet när de kontrollerade om de lokala aktionsgruppernas beslutsprocess var rättvis och medgav insyn, hur stor andel av bidragen som beviljades medlemmar i de lokala aktionsgrupperna, om de bidrag som beviljades var effektiva eller om de lokala aktionsgruppernas förfaranden och driftskostnader var effektiva. I Frankrike övervakade förvaltningsmyndigheten de lokala aktionsgruppernas verksamhet och deltog i de lokala aktionsgruppernas möten som observatörer, men uppenbarligen blundade den för sådan praxis som att medlemmar i de lokala aktionsgrupperna presenterade sina egna projekt, att retroaktiva bidrag beviljades projekt och att bidragsnivåer höjdes för att hela budgeten skulle användas (se exempel i punkt 55).
- 109.** De uppgifter som enskilda lokala aktionsgrupper har fått in då de har frågat de projektansvariga om detta visar att dödviktseffekter är en betydande risk<sup>33</sup>. Utvärderingarna på EU-nivå gav ingen information om dödviktseffekter eller omfattningen av retroaktiva bidrag<sup>34</sup>.
- 110.** När det gällde frågan om de lokala aktionsgruppernas förfaranden är rättvisa och medger insyn visade utvärderingarna på samma sätt att till exempel objektiviteten vid projekturvalet var ett problem, men de sade ingenting om hur omfattande bristerna var eller vilka effekter de skulle få (se **ruta 19**).

<sup>33</sup> Till exempel visade en enkät som den lokala aktionsgruppen i Frankrike gjorde (Pays de la Loire) bland de projektansvariga att 71 % skulle ha genomfört projektet utan Leaderbidraget.

<sup>34</sup> Kommissionen bad den konsult som gjorde den slutliga utvärderingen av Leader+ att bedöma förekomsten av dödviktseffekter, men det förekom ingen övervakning eller uppgiftsinsamling under den period som Leader+ omfattade avseende detta.

## UTDRAG UR SAMMANFATTNINGEN AV RAPPORTEN OM UTVÄRDERINGEN EFTER HALVA TIDEN AV LEADER+

Ett ojämnt partnerskap eller ojämna maktförhållanden i den lokala aktionsgruppen kan leda till att olämpliga projekt väljs ut, ofta till förmån för en institution som tillhör den offentliga sektorn. Sammansättningen i lokala aktionsgrupper är ofta ojämn och domineras av den institutionella sektorn.

Uppgifterna i utvärderingsrapporterna och fallstudierna har tenderat att koncentrera sig på frågor som byråkrati, förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och lokala aktionsgrupper, finansiering samt lokala aktionsgruppers otillräckliga självständighet. Mer grundläggande förvaltningsfrågor som strukturer, förvaltningsystem, planering och kontroll inom de lokala aktionsgrupperna har inte behandlats i rapporterna. I svaren på frågorna i utvärderingen nämns inte heller de beslutsfattande kommittéernas roll i programförvaltningen.

- 111.** Såsom redan har angetts i punkterna 64–71 var uppgifterna om driftskostnaderna inom Leader varken jämförbara eller tillförlitliga och framför allt inte fullständiga på grund av att förvaltningsmyndigheterna i vissa medlemsstater fyllde flera funktioner. I utvärderingarna rapporterade man om "onödig byråkrati" inom Leader+<sup>35</sup> utan att beräkna kostnaderna. Därför går det inte att avgöra om Leadermodellen var effektiv.

### ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING UNDER PERIODEN 2007–2013

- 112.** Kommissionen och medlemsstaterna bör dra lärdom av de tre föregående programperioderna för Leader och se till att det finns en effektiv och ändamålsenlig övervakning och utvärdering av Leadermodellen för perioden 2007–2013.

Genomförandet av axel 4 har inletts utan att centrala delar av övervaknings- och utvärderingssystemen fanns på plats

- 113.** I den sammanfattande rapporten om utvärderingen efter halva tiden av Leader+ rekommenderade man att övervaknings- och utvärderingssystemen skulle förbättras och att de måste finnas på plats när programperioden 2007–2013 började<sup>36</sup>. Kommissionen upprättade en gemensam övervaknings- och utvärderingsram för landsbygdsutvecklingsprogrammen. I den fastställdes några specifika utvärderingsfrågor om mervärdet av Leader, förbättrad styrning och ändamålsenlighet. Samtidigt medförde utvärderingsramen att man begränsade de övervakningsindikatorer som var specifika för Leader till antalet lokala aktionsgrupper och till befolkningen i Leaderområdena, vilket kommissionen anser vara riktmärke för mätning av målet för styrningen. Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för landsbygdsutvecklingsprogrammen medgav att de granskade förvaltningsmyndigheterna tog fram ytterligare indikatorer men ingen av dem gjorde det när det gäller Leader. Dessutom hade ingen av de granskade lokala aktionsgrupperna eller förvaltningsmyndigheterna infört några rutiner för att samla in och rapportera uppgifter om Leadermodellens kostnader, risker, ändamålsenlighet och mervärde.

<sup>35</sup> Utdrag ur sammanfattningen av utvärderingen av Leader+: I rapporterna om utvärderingen efter halva tiden räknar man regelbundet upp följande: i) onödig byråkrati, ii) komplicerat förhållande mellan förvaltningsmyndigheter och andra berörda myndigheter å ena sidan och lokala aktionsgrupper och projektansvariga å andra sidan, iii) problem att hitta medfinansiering, iv) förseningar i finansieringen samt v) lokala aktionsgruppers otillräckliga självständighet. Dessa brister leder till förlorad effektivitet. Onödig byråkrati som leder till förseningar i finansieringen av projekt betraktas som det största problem som påverkar förvaltningen; detta minskar effektiviteten och minskar effekten av andra attraktiva komponenter med Leader+.

<sup>36</sup> Programutvärderingen integrerades inte [för Leader+] i utformningsskedet och centrala delar för utvärderingen, till exempel referensuppgifter, beaktades inte tillräckligt. Rekommendation: Stöd till lokala aktionsgrupper i form av en kombination av extern utvärdering och assisterad självbedömning bör utformas och skrivas in i programmet.

- 114.** I slutet av 2009 inrättade kommissionen genom Europeiska nätverket för utvärdering av landsbygdsutveckling en Leaderarbetsgrupp som skulle diskutera problem som medlemsstaterna stöter på, såsom farhågor att indikatorer- och ekonomiska mått inom den gemensamma övervaknings och utvärderingsramen för landsbygdsutvecklingsprogrammen inte korrekt återspeglar Leadereffekterna, betydande utmaningar när det gäller metoder på grund av Leaders lokala karaktär, stora utmaningar när det gäller metoder för att utvärdera landsbygdssamhällellenas styrning, delaktighet och kapacitet samt problem med att få fram tydlig statistik för utvärdering av fördelarna med Leader. I mitten av 2010 gav arbetsgruppen ut ett utkast till arbetsdokument om hur man ska fånga upp effekterna av Leader. Bidraget från denna arbetsgrupp kommer dock för sent för utvärderingarna efter halva tiden (som ska avslutas under 2010) och möjligheterna att utvärdera axel 4 kommer att vara begränsade eftersom relevanta uppgifter inte samlas in eller rapporteras av de lokala aktionsgrupperna (se punkt 113).



# SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

## DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNA HAR GENOMFÖRT LEADERMODELLEN PÅ ETT SÄTT SOM BEGRÄNSAR DET POTENTIELLA MERVÄRDET AV "LEADERKOMponenter" ÄVEN OM REVISIONSRÄTTEN FANN EXEMPEL PÅ GOD PRAXIS

- 115.** De granskade lokala aktionsgrupperna genomförde cirka 1 000 projekt under den period som Leader+ omfattade till förmån för berörda lokala företag och lokalsamhällen. Men Leader handlar om mer än detta: Leader ska leda till att man uppnår ett mervärde i jämförelse med traditionella program med hjälp av en särskild metod. Så länge de centrala delarna i Leadermodellen inte följs fullt ut kan modellens potentiella mervärde inte uppnås.
- 116.** Underifrånperspektivet var begränsat i de lokala aktionsgrupper som beviljade merparten av bidragen till sina egna medlemsorganisationer; det potentiella mervärdet med ett partnerskap uppnåddes inte i de lokala aktionsgrupper där beslutsfattandet dominerades av de lokala myndigheterna; få lokala aktionsgrupper kunde visa på innovation eller samspel mellan olika sektorer i sina strategier eller projekt. Men det finns ändå några exempel på lokala aktionsgrupper som verkligen gjorde lokalsamhället delaktigt och som startade framgångsrika lokala projekt via sina informationsinsatser och PR-arrangemang.
- 117.** De lokala strategierna bör vara kärnan i Leadermodellen och ge partnerskapen deras existensberättigande och ge löfte om ett mervärde tack vare lokala skräddarsydda lösningar för att landsbygdsutvecklingsmålen ska uppnås. I praktiken var dessa strategier nästan utan relevans och användes på sin höjd som en ansökan om finansiering till förvaltningsmyndigheten. Ingen av de lokala aktionsgrupperna följde upp eller rapporterade om hur strategimålen uppnåddes.

### **LOKALA AKTIONSGRUPPER TOG INTE TILLRÄCKLIG HÄNSYN TILL BEHOVET AV RÄTTVISA FÖRFARANDEN SOM MEDGER INSYN ELLER EFFEKTIVITET**

- 118.** Lokala aktionsgrupper tog inte behovet av öppenhet och insyn och av dokumentation av projektbedömningen och urvalsbesluten och inte heller behovet av förfaranden som gör att risken för direkta eller indirekta intressekonflikter undviks på tillräckligt stort allvar. Detta ökar risken för att bidragsbesluten fattas utan vederbörlig hänsyn till effektiviteten och medför också en risk för EU:s anseende. Den praxis som revisionsrätten har iakttagit vid några lokala aktionsgrupper, till exempel att bidragsbeslut fattas av en handfull personer och att bidragen beviljas de egna organisationerna, är sannolikt till nackdel för den lokala styrningen och stärker den inte.
- 119.** De lokala aktionsgrupperna tog inte hänsyn till effektiviteten, särskilt när det gällde beviljandet av bidrag till projekt som redan hade inletts eller till och med avslutats innan bidragsbeslutet fattades. I vissa fall tycks deras mål ha varit att göra av med så mycket pengar som möjligt och inte att uppnå bästa möjliga resultat.
- 120.** Kostnaderna för att genomföra Leader är höga beroende på den extra genomförandenivån: de motsvarar upp till en tredjedel av de lokala aktionsgruppernas budget utöver förvaltningsmyndigheternas och de utbetalande organens kostnader för behandling, övervakning och kontroll. Osmidiga förfaranden – också för mycket små projekt – och förseningar begränsade effektiviteten, trots att dessa problem i stor utsträckning berodde på medlemsstaternas krav.

**KOMMISSIONEN OCH MEDLEMSSTATERNA  
STÄLLDE INTE TILLRÄCKLIGT HÖGA KRAV  
OCH DELAR VISST ANSVAR MED DE LOKALA  
AKTIONSGRUPPERNA FÖR ATT HA BEGRÄNSAT  
DET POTENTIELLA MERVÄRDET MED  
LEADERMODELLEN. DE HAR INTE VIDTAGIT  
TILLRÄCKLIGA ÅTGÄRDER FÖR ATT BEGRÄNSA  
KOSTNADER OCH RISKER**

- 121.** De lokala aktionsgrupperna har huvudansvaret för att uppnå mervärdet med Leader och ha en sund ekonomisk förvaltning, men riskerna är välkända. Kommissionen och medlemsstaterna delar ansvaret för att övervaka de lokala aktionsgruppernas arbete och se till att de följer Leadermodellen och konsekvent tillämpar de högsta standarderna för en sund ekonomisk förvaltning. Bristfälliga resultat härvidlag bör inte tolereras, inte ens i medlemsstater som genomför Leader för första gången eftersom dessa borde ha dragit lärdom av de föregående programperioderna.
- 122.** Tio år efter revisionsrättens senaste revision av Leader kvarstår dock samma allvarliga brister. Kommissionen svarade på iakttagelserna i revisionsrättens årsrapport 2000 med "uppmaningar", vägledning och rekommendationer till medlemsstaterna. Detta har inte visat sig vara effektivt.

### REKOMMENDATION 1

Med tanke på de ihållande bristerna bör **kommissionen** se till att lagstiftningen är tillräckligt tydlig när det gäller de standarder som krävs i det specifika fallet Leader. Några enkla krav på EU-nivå kan kanske ersätta behovet av olika tillämpningsföreskrifter på programnivå och bidra till att förenkla rutinerna, förbättra enhetligheten och ge tydliga kontrollstandarder på följande områden:

- a) Uteslutning av projekt som inletts innan ett bidragsbeslut har fattats för att eliminera den betydande risken för ineffektivitet (dödviktseffekt).
- b) Lokala aktionsgruppers urval av projekt ska grundas på dokumenterade bedömningar som visar att beslutet är välgrundat och rättvist med avseende på enhetliga och relevanta kriterier.
- c) Regler som garanterar att partnerskapen inte domineras av lokala myndigheter vid möten då projekt väljs ut.

Dessutom bör **medlemsstaterna** se till att det finns ändamålsenliga rutiner när det gäller de brister som konstaterats i denna rapport och att man ser till att dessa rutiner fungerar väl.

- 123.** Framför allt har kommissionen och medlemsstaterna tolererat situationer där de lokala aktionsgrupperna inte har ändamålsenliga rutiner för att undvika intressekonflikter. De brister som konstaterats visar att det finns en risk för att medlemmar i de lokala aktionsgrupperna direkt eller indirekt kan ha påverkat besluten, vilket har lett till att EU-budgeten har använts på ett icke ändamålsenligt eller ineffektivt sätt.

### REKOMMENDATION 2

Budgetförordningen förbjuder alla sådana handlingar som kan leda till en intressekonflikt. Därför bör **kommissionen och medlemsstaterna** se till att det finns tillräckliga skyddsåtgärder och kontrollera att de fungerar korrekt. Medlemmar i de lokala aktionsgruppernas kommittéer för projektbedömning eller beslutsfattande som har ett personligt, politiskt, yrkesmässigt eller affärsmässigt intresse i ett projektförslag bör göra ett skriftligt uttalande om detta intresse. De bör inte tillåtas delta i några diskussioner om, bedömningar av eller beslut om projektet, och detta bör meddelas förvaltningsmyndigheten i enlighet med budgetförordningen.

124. Ett grundläggande kännetecken för Leader är underifrånperspektivet när man ska hitta lokala lösningar på lokala problem. Trots detta har alla granskade förvaltningsmyndigheter, med ett enda undantag, i själva verket infört ett toppstyrt system för perioden 2007–2013. Dessa förvaltningsmyndigheter kräver att de lokala aktionsgrupperna genomför gemensamma åtgärder i landsbygdsutvecklingsprogrammet, tvärtemot kommissionens riktlinjer. Denna situation kanske gör Leader lättare att kontrollera, men begränsar möjligheterna att fastställa innovativa *lokala* strategier och därigenom också det potentiella mervärde som bär upp Leadermodellen<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Hur viktigt detta är betonas i definitionen av Leadermodellen i kommissionens faktablad: en metod som gör det möjligt att mobilisera och genomföra landsbygdsutveckling i lokal samhällen som ett alternativ till en fast uppsättning åtgärder som ska genomföras.

### REKOMMENDATION 3

**Kommissionen** bör tillsammans med **medlemsstaterna** undersöka om befintliga åtgärder begränsar de lokala aktionsgruppernas förmåga att utforma och genomföra innovativa, sektorsövergripande och lokala strategier för att uppnå målen i axlarna 1–3 i landsbygdsutvecklingspolitiken. **Medlemsstaterna** bör vid behov ändra sina regler så att de lokala aktionsgrupperna kan ta fram lokala lösningar som inte motsvarar åtgärderna i landsbygdsutvecklingsprogrammet.

125. Vid delad förvaltning är det inte kommissionens sak att godkänna alla detaljer i nationella och regionala tillämpningsföreskrifter, men innan den godkände programmen för perioden 2007–2013 borde den ha försäkrat sig om att alla delar som är avgörande för Leaders framgång (se nedan) fanns på plats. Medlemsstaterna valde ut lokala aktionsgrupper med bristfälliga strategier. Detta har lett till att genomförandet av EU-budgeten för perioden 2007–2013 är mindre effektivt, mindre ändamålsenligt och att dess potentiella mervärde är lägre än vad som kunde ha varit fallet.

#### REKOMMENDATION 4

**Kommissionen** bör se till att **medlemsstaterna** ser över de lokala aktionsgruppernas strategier för 2007–2013 och kräver att de lokala aktionsgrupperna fastställer mätbara mål som är specifika för deras lokala område och kan uppnås med hjälp av Leaderprogrammet under återstoden av perioden.

**Medlemsstaterna** bör sedan kräva att de lokala aktionsgrupperna redogör för om de har uppfyllt de lokala strategimålen, om de har uppnått ett mervärde genom Leadermodellen och om bidragsutgifterna och driftsutgifterna har varit effektiva.

**Medlemsstaterna** bör också avgöra om denna ökade skyldighet att redogöra för en sund ekonomisk förvaltning skulle göra det möjligt att rationalisera de nuvarande förvaltnings-, övervaknings- och kontrollsystemen och minska behovet av kontroller av att stödvillkoren för åtgärderna är uppfyllda.

#### REKOMMENDATION 5

Med tanke på **kommissionens** ansvar att garantera en sund ekonomisk förvaltning av EU-budgeten borde den på ett tillräckligt detaljerat sätt kontrollera att framtida program innehåller de särskilda delar som är grundläggande för mervärdet, ändamålsenligheten och effektiviteten i Leader.

**Medlemsstaterna** bör i framtiden se till att lokala aktionsgrupper kommer till rätta med de brister som konstateras under urvalsprocessen så att de har strategier och genomförandeplaner av högsta standard.

**KOMMISSIONEN OCH MEDLEMSSTATERNA  
KAN INTE VISA ATT DE HAR UPPNÅTT  
ETT MERVÄRDE GENOM ATT GENOMFÖRA  
LEADERMODELLEN OCH HAR INTE UTVÄRDERAT  
DE YTTERLIGARE KOSTNADER OCH RISKER SOM  
DETTA HAR MEDFÖRT**

- 126.** EU-budgeten bidrog med mer än två miljarder euro till Leader+ och ett belopp på mer än fem miljarder euro planeras för perioden 2007–2013. Kommissionen har ännu inte visat att utgifterna är ändamålsenliga eller effektiva, att man har uppnått ett mervärde genom att följa Leadermodellen, i vilken omfattning kända risker har konkretiserats och inte heller de reella kostnaderna för genomförandet. Medlemsstaterna har inte samlat in och validerat de uppgifter som krävs och därför finns det inget tillräckligt faktaunderlag för utvärdering. Revisionen har visat att mervärdet och en sund ekonomisk förvaltning av Leader inte kan tas för givna.

**REKOMMENDATION 6**

**Kommissionen** bör omedelbart vidta åtgärder för att se till att den kan redogöra för mervärdet och den sunda ekonomiska förvaltningen av Leader.

Övervakningen bör inriktas på indikatorer som gäller Leadermodellens mervärde, effektivitet och ändamålsenlighet och inte genomförandet. Dessa uppgifter bör kontrolleras vid källan, åtminstone genom stickprov. Med tanke på Leaders omfattning och karaktär och de svårigheter som man hittills har stött på när det gäller att få in relevanta, jämförbara och tillförlitliga uppgifter bör **kommissionen** överväga mer effektiva och ändamålsenliga metoder, till exempel noggrann kontroll av statistiskt giltiga urval av lokala aktionsgrupper med hjälp av indikatorer, inspektioner och strukturerade fallstudier som grundas på en tillfredsställande kontroll av uppgifterna av en oberoende utvärderare.

**Kommissionen** bör samordna **medlemsstaternas insatser** för att garantera att man med hjälp av övervaknings- och kontrollsystemen uppnår säkerhet om att förfarandena är rättvisa och medger insyn, att de tillhandahåller jämförbara uppgifter om kostnaderna och kompletterar övervakningen av effektiviteten och ändamålsenligheten.

Denna rapport har antagits av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Michel CRETIN som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 21 juli 2010.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Ordförande*



FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROJEKT<sup>1</sup>

(euro)

Projektbeskrivning	Typ av projektansvarig	Totala stödberättigande kostnader	(Leaderbidrag) <sup>2</sup>
<b>DE-BY</b>			
Anläggning av en badsjö	Lokal offentlig sektor	2 063 969	1 031 984
Inköp av ett järnvägslok	Privat sektor	396 403	74 325
Inköp av utrustning för skörd och förädling av frukt	Förening	30 293	3 787
<b>DE-MV</b>			
Restaurering av kyrka inklusive turistanläggningar	Kyrkomyndigheter	165 016	111 386
Framtagande av ett koncept för ett tekniskt museum	Förening	131 498	88 106
Vårdhem för dementa patienter	Förening	1 063 000	154 000
Konsultutredning: samordning av resor på passagerarbåtar	Lokal offentlig sektor	11 265	5 914
<b>IE</b>			
Offentlig belysning vid en parkeringsplats i en by	Förening	6 959	3 476
Genomförbarhetsstudie och webbplats för ett projekt för stadsutveckling	Förening	17 969	14 375
Köttförädlingsutrustning	Privat sektor	34 485	14 250
Anläggning av en flodpromenad	Förening	40 937	31 377
<b>EL</b>			
Uppförande av och utrustning till en taverna	Privat sektor	414 712	228 091
Ny stensättning av gator i stadscentrum	Lokal offentlig sektor	210 942	210 942
Uppförande av och utrustning till ett destilleri	Privat sektor	254 154	127 077
Uppförande av och utrustning till en restaurang	Privat sektor	367 421	202 081
Uppförande av och utrustning till en vinodling	Privat sektor	387 480	193 740
Uppförande av och utrustning till ett pensionat	Privat sektor	334 436	181 799
Uppförande av nya lokaler till en metallverkstad	Privat sektor	202 087	111 147

<sup>1</sup> Revisionsrätten valde ut projekt som var typiska för de projekt som var och en av de lokala aktionsgrupperna finansierade när det gäller typ av projektansvarig, projektens karaktär (investeringar, undersökningar, evenemang etc.) och projektstorlek i ekonomiska termer. I första hand valdes projekt som hade avslutats mellan 2006 och 2008.

<sup>2</sup> EU-finansierat, utom för Irland, Grekland och Ungern där beloppet innefattar nationell medfinansiering.

(euro)

Projektbeskrivning	Typ av projektansvarig	Totala stödberättigande kostnader	(Leaderbidrag) <sup>2</sup>
<b>ES-A</b>			
Inköp av utrustning till daghem (I)	Förening	29 910	14 955
Inköp av utrustning till daghem (II)	Förening	39 000	19 500
Installation av ett avloppsreningsverk	Privat sektor	369 000	30 050
Restaurering av hus för landsbygdsturism	Privat sektor	222 597	30 051
Inredning av ett vatteninformationscentrum	Lokal aktionsgrupp	180 000	60 000
Uppförande av ett suterränghotell	Privat sektor	277 187	30 051
Inköp av utrustning till ett ekologiskt bageri	Privat sektor	189 599	25 596
<b>ES-CM</b>			
Utrustning för bearbetning av olivolja	Privat sektor	78 993	28 437
Uppförande av ett landsbygdshotell	Privat sektor	617 026	98 130
Renovering av ett bytorg	Lokal offentlig sektor	30 450	8 583
Upprustning av en kommunal lekplats	Lokal offentlig sektor	36 096	26 532
Utbyggnad av en fabrik för bearbetning av livsmedel	Privat sektor	409 179	69 050
Informationsskyltar vid sevärdheter	Lokal aktionsgrupp	254 847	150 254
Uppförande av bostäder för landsbygdsturism	Privat sektor	245 061	40 012
<b>FR (PL)</b>			
Evenemang för samtida musik	Förening	59 994	21 997
Förvaltning av teater och personalkostnader	Lokal offentlig sektor	219 272	91 950
Utarbetande av en lantbrukskurs på distans	Förening	16 070	7 794
Datorisering och nätverksbyggande av biblioteksarkiv	Lokal offentlig sektor	50 312	25 156
Förbättring av en webbplats för en kulturförening	Förening	4 097	3 277
Modernisering av ett lokalt företags IT-system	Privat sektor	51 227	7 684
<b>FR (LR)</b>			
IT-system för lokal förvaltning	Lokal offentlig sektor	80 830	40 415
Restaurering av en historisk byggnad	Lokal offentlig sektor	393 803	129 360
Turistleden "Vin och hav"	Lokal offentlig sektor	162 014	81 007
Restaurering av ett arboretum och öppning av det för allmänheten	Universitet	33 626	14 757
Undersökning om lediga fastigheter och skapande av en databas	Förening	12 507	5 865
Internetutrustning för allmänheten	Lokal offentlig sektor	327 900	120 431
Anläggning av mountainbikeleder och utrustning till ett uthyrningscentrum	Lokal offentlig sektor	107 281	32 845

(euro)

Projektbeskrivning	Typ av projektansvarig	Totala stödberättigande kostnader	(Leaderbidrag) <sup>2</sup>
<b>IT-TOS</b>			
Inköp av en vävstol	Privat sektor	120 000	18 000
Sanitetsutrustning till ett livsmedelsbearbetningsföretag	Privat sektor	90 000	13 500
Ny stenläggning av bygator	Lokal offentlig sektor	293 438	33 609
Inköp av fruktlådor och upprustning av ett bevattningssystem	Privat sektor	30 970	4 646
Inköp av en traktor	Privat sektor	37 000	13 218
Inköp av träbearbetningsmaskin	Privat sektor	63 000	9 450
Ambulerande fotoutställning <sup>3</sup>	Lokal aktionsgrupp	101 894	30 670
Tjänster till medborgarna (veterinärmottagning och informationsservice) <sup>3</sup>	Lokal offentlig sektor	243 000	52 232
<b>HU</b>			
Kommunal hantverksateljé	Lokal offentlig sektor	10 514	7 980
Renovering av en vinkällare	Privat sektor	20 962	9 433
Förstärkningsarbeten på en prästgård	Kyrkomyndigheter	6 009	4 506
Pensionat (utomhusjacuzzi, cyklar och cykelställ m.m.)	Privat sektor	2 760	2 361
Skidresor och utrustning till skolelever	Lokal offentlig sektor	10 507	7 880
Planer på att stensätta en grusväg som leder till vingårdar	Privat sektor	2 960	2 516
<b>PT</b>			
Inköp av projektiionsutrustning	Förening	7 000	5 250
Inköp av utrustning för bearbetning av olivolja	Privat sektor	199 500	69 825
Inköp av utrustning för förädling och marknadsföring av honung	Privat sektor	39 600	13 860
Modernisering av en vinkällare <sup>3</sup>	Privat sektor	100 000	35 000
Inköp av extra gokartutrustning	Privat sektor	24 922	8 723
Vägs skyltar	Lokal offentlig sektor	92 048	69 036
Etablering av en butik för landsbygdsprodukter	Lokal aktionsgrupp	136 067	102 050

<sup>3</sup> Endast granskning av projekthandlingar.

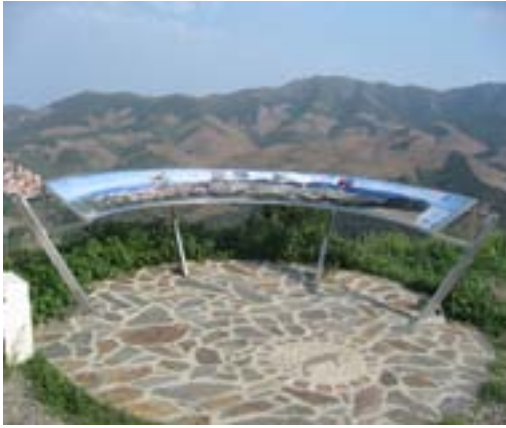


Bild 2: Frankrike (Languedoc-Roussillon) – Turistväg på temat "vin och hav"



Bild 3: Tyskland (Mecklenburg-Vorpommern) – Renovering av kyrka med faciliteter för turister



Bild 4: Italien (Toskana) – Inköp av packlådor för frukt



Bild 5: Spanien (Aragonien) – Husrenovering för landbygdsturism



Bild 6: Frankrike (Languedoc-Roussillon) – Tillgång till Internet för allmänheten



Bild 7: Grekland – Uppförande och utrustning av destilleri



Bild 8: Portugal – Inköp av extra gokartutrustning



Bild 9: Grekland – Uppförande av och utrustning till en taverna

# KOMMISSIONENS SVAR

## SAMMANFATTNING

### I.

Leadermetoden är tack vare sitt tydliga underifrånperspektiv ett politiskt verktyg för att aktivt få med sig och engagera lokala aktörer i utvecklingen av sin hembygd.

Leader är en verklig tillgång som stärker civilsamhället i landsbygdsområden. Det finns nu mer än 2 000 lokala aktionsgrupper som förverkligar lokala utvecklingsstrategier med hjälp av EU:s medel för landsbygdsutveckling.

Leader är en integrerad del av landsbygdpolitiken för åren 2007–2013.

Kommissionen delar inte revisionsrättens bedömning att de lokala aktionsgrupperna utgör "ytterligare en etapp". Förvaltningen av landsbygdsutvecklingen är delad och sköts i enlighet med subsidiaritetsprincipen både av kommissionen och medlemsstaterna. Genomförandet av Leader har ett särskilt obligatoriskt inslag, nämligen att en stor del av förvaltningsuppgifterna förs över till den lokala nivån.

Kostnadsmässigt är de aktiviteter som de lokala aktionsgrupperna satt igång med hjälp av sin budget för driftskostnader och PR-arrangemang kopplade till den övergripande prioriteringen att främja kapacitetsuppbyggnad bland de lokala aktörerna och att hjälpa potentiella projektansvariga.

Kommissionen har vad gäller genomförandet av Leadermodellen under den nuvarande programperioden gjort en rad insatser som ytterligare ska uppmuntra till god praxis och sund ekonomisk förvaltning.

## KOMMISSIONENS SVAR

### II.

Skapandet av lokal kapacitet leder till ökade lokala utvecklingsaktiviteter, till sammanslagning av lokala resurser och nätverkande som möjliggör ömsesidigt lärande samt integrerade metoder som tar sig an komplicerade ekonomiska och sociala frågor. Detta spelar en viktig roll för landsbygdsutvecklingens övergripande prioritering att förbättra styrningen.

### IV.

Medlemmarna i lokala aktionsgrupper är viktiga aktörer i utvecklingen av ett landsbygdsområde. Underifrånperspektivet som är karaktäristiskt för Leader bör tillämpas så att lokala organisationer eller personer som är medlemmar i en lokal aktionsgrupp kan spela en viktig roll.

Lokala aktionsgrupper uppmuntras att lägga fram innovativa lokala utvecklingsstrategier, men innovation är bara ett kriterium för urval av lokala aktionsgrupper bland andra. En lokal utvecklingsstrategi får inte bara handla om innovativa metoder.

Vad gäller integrerade projekt innehåller de flesta lokala strategierna flera åtgärder och tillämpas på flera sektorer eller interventionsområden. Det finns exempel på goda metoder där program använder sig av integrerade metoder. Europeiska nätverket för landsbygdsutveckling (nedan kallat *nätverket*) kommer att slå ett slag för alla typer av goda metoder.

### V.

När delad förvaltning används måste medlemsstaterna se till att det inte finns några intressekonflikter. De beslutsförfaranden och urvalskriterier som de lokala aktionsgrupperna ska tillämpa är inte en del av programmet utan hör samman med det lokala genomförandet, som bedöms av förvaltningsmyndigheten i samband med att den lokala aktionsgruppen väljs ut. Medlemsstaterna kan också tillämpa gemensamma regler för alla lokala aktionsgrupper som etablerats på nationell nivå.

I sina revisioner uppmärksammar kommissionen främst, men inte bara, projekturvalsprocessen, öppenhetsaspekter, intressekonflikter etc. Kommissionen utförde revisioner på 37 av 73 Leader+-program för programperioden 2000–2006; 13 program granskades fler än en gång.

### VI.

För innevarande programperiod 2007–2013 har erforderliga rättsliga bestämmelser skrivits in i förordningen om EJFLU<sup>1</sup> och dess tillämpningsföreskrifter<sup>2</sup>.

Kommissionen har dessutom gett medlemsstaterna vägledning när programmen utformats och godkänts med hjälp av *Guide for the Application of the Leader Axis*. Exempel på detta är bl.a. särskilda råd angående Leaders potentiella mervärde, dvs. täckning av alla axlar, innovation samt en integrerad och territoriell metod.

Vidare efterlyste kommissionen en strategisk hållning gentemot Leader i de nationella strategiska planerna. Medlemsstaterna hade samtidigt möjlighet att själva välja tillämpningsområde för Leadermetoden alltefter erfarenheter som fanns i den lokala aktionsgruppen och på grundval av behov som de fastställt i sina analyser.

<sup>1</sup> Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

<sup>2</sup> Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1) och kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 368, 23.12.2006, s. 15).

## KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen hjälper fortlöpande till med att förbättra förvaltnings- och kontrollsystemen i medlemsstaterna med råd och vägledning samt genom rekommendationer som utgår från de revisioner som gjorts och när så är lämpligt genom att tillgripa finansiella korrigeringar.

### VII.

Den pågående efterhandsutvärderingen av Leader+, vars slutrapport väntas mot slutet av 2010, tar upp frågan om effektivitet och ändamålsenlighet i fråga om Leaderprogrammets utgifter. Det är normal praxis att bedöma politikinstrumentens effektivitet och ändamålsenlighet i efterhand. Denna utvärdering är en del av standardcykeln för utvärdering av politikområden och dess tidtabell har påverkats av att 40 Leader+-program fortfarande var i gång fram till juni 2009.

Kommissionen (en tematisk arbetsgrupp inom det europeiska utvärderingsnätverket för landsbygdsutveckling) har nyligen kommit med slututkastet till ett vägledningsdokument angående utvärderingen av effekterna av Leader<sup>3</sup>.

### VIII.

Det är medlemsstaterna som i enlighet med budgetförordningen för Europeiska unionens allmänna budget har ansvaret för att införa förfaranden som undviker riskerna för intressekonflikter.

<sup>3</sup> *Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas*, utkast till arbetsdokument 4, 21 juni 2010, europeiska nätverket för landsbygdsutveckling.

Kommissionen funderar på att se över *Guide for the Application of the Leader Axis* i fråga om valet av projekt för att ytterligare klargöra behovet av sunda förfaranden som iakttar viktiga principer som t.ex. öppenhet, lika behandling, användning av objektiva urvalskriterier eller beslutsrapportering.

### IX.

Kommissionen ser till att målen på programnivå backas upp av indikatorer som medlemsstaterna ska skaffa från de lokala aktionsgrupperna för att få fram aggregerade uppgifter för hela Leaderaxeln.

Målen i de lokala strategierna bör i möjligaste mån formuleras i linje med SMART-kriterierna (*specific, measurable, achievable, time*).

### X.

Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen (nedan kallad *den gemensamma ramen*)<sup>4</sup> är koncentrerad på vilket mervärde Leader har, bl.a. i fråga om vilka effekter programmet har. Leaders effekter är dock svårare att mäta eftersom de huvudsakligen berör lokal kapacitetsuppbyggnad (socialt kapital) och är kopplade till hur utvecklingen fortlöper lokalt. Medlemsstaterna ska se till att lämplig övervakningsinformation finns tillgänglig.

<sup>4</sup> Den gemensamma ramen är utgångspunkten för övervakningen och utvärderingen av alla interventioner gällande landsbygdsutveckling under programperioden 2007–2013. I ramen fastställs hur man får programmen att fungera bättre, hur ansvarstagandet för dem kan säkras och hur man ska kunna utvärdera om de mål som satts upp har nåtts.



## KOMMISSIONENS SVAR

Det finns specifika utvärderingsfrågor i den gemensamma ramen som avser Leader och som gäller förbättringar av styrningen, mobilisering av den endogena utvecklingspotentialen, sektorsövergripande modeller och samarbete samt andra axlars bidrag till prioriteringarna.

### INLEDNING

**6.** Skapandet av lokal kapacitet leder till ökad lokal utvecklingsaktivitet, till sammanlagning av lokala resurser och nätverkande som möjliggör ömsesidigt lärande samt integrerade metoder som tar sig an komplicerade ekonomiska och sociala frågor. Detta spelar en viktig roll för landsbygdsutvecklingens övergripande prioritering att förbättra styrningen<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Den fjärde prioriteringen i gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutvecklingen (programperiod 2007–2013) enligt rådets beslut 2006/144/EG av den 20 februari 2006.

**7.** Kommissionen anser att de lokala aktionsgrupperna inte utgör "en ytterligare etapp". Förvaltningen av landsbygdsutvecklingen är delad och sköts i enlighet med subsidiaritetsprincipen både av kommissionen och medlemsstaterna. Genomförandet av Leader har ett särskilt obligatoriskt inslag, nämligen att en stor del av förvaltningsuppgifterna förs över till den lokala nivån. Detta bör inte nödvändigtvis innebära någon duplicering av arbetsuppgifterna.

Kostnadsmässigt bidrar de aktiviteter som de lokala aktionsgrupperna satt igång med hjälp av sin budget för driftskostnader och PR-arrangemang till den övergripande prioriteringen att främja kapacitetsuppbyggnad bland de lokala aktörerna och att hjälpa potentiella projektansvariga. De går mycket längre än vad nationella eller regionala myndigheter erbjuder i toppstyrda bidragsordningar.

I fråga om genomförandet av Leadermodellen under den nuvarande programperioden har kommissionen gjort en rad insatser som ytterligare ska uppmuntra till god praxis och sund ekonomisk förvaltning:

- Leadermodellens viktigaste principer har slagits fast i regelverket.
- Kommissionen har via *Guide for the Application of the Leader Axis* lämnat vägledning i det skede programmen utformades och godkändes.

## KOMMISSIONENS SVAR

- Kommissionen har bildat "fokusgrupper" i nätverkets Leaderunderkommitté med uppgift att granska genomförande frågor. Nätverket fortsätter att utbyta resultat, erfarenheter och kunande mellan de aktörer som deltar i genomförandet av Leadermetoden eftersom det redan var en prioritering i Leader II och Leader+ (på den tiden med dess europeiska observationsorgan Leader II och Leader+).

### REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

#### 8.

Se kommissionens svar på punkt 7.

#### 9.

År 2009 hade de flesta lokala Leader+-strategierna avslutats och genomförandet av 2007–2013 års lokala strategier hade ännu inte inletts, med som regel låg aktivitet.

### IAKTTAGELSER

#### Sammanlaget svar 13–15 och ruta 2:

Kommissionen välkomnar revisionsrättens erkännande av de lokala aktionsgruppernas goda praxis när det gäller att främja lokalsamhällets delaktighet och deltagande.

#### 16.

Den processorienterade Leadermetoden innebär att man utformar och genomför en strategi som involverar lokalsamhället i stort.

Medlemsorganisationerna i de lokala aktionsgrupperna är representativa, aktiva och lokalt baserade organisationer i landsbygdsområdet. Punkt 12 i kommissionens meddelande om Leader+<sup>6</sup>, som var referensdokument för de nationella och regionala Leader+-programmen, lyder som följer: "De lokala aktionsgrupperna skall vara allsidigt och representativt sammansatta. I grupperna skall partner från olika samhällssektorer ingå". Partnerna består av en blandning av offentliga organ och partner som representerar civilsamhället. Dessa partner är också huvudpersonerna bakom strategierna och företräder i de flesta fallen en bred grupp av befolkningen i området. Det är därför naturligt att en del av projekten stammar från dessa medlemsorganisationer. Medlemmarna i den lokala aktionsgruppen kan spela en viktig roll i genomförandet av den lokala utvecklingsstrategin. Dessutom bör det understrykas att aktiv medverkan av andra aktörer inom ett landsbygdsområde i genomförandet av den lokala strategin i hög grad beror på det lokala sammanhanget. Ett exempel: under innevarande period kan lokala aktionsgruppsmedlemmar i Grekland vara stödmottagare och genomföra projekt på upp till 30 % av de offentliga utgifterna för den lokala strategin. Med tanke på de många olika typerna av aktionsgruppsmedlemskap skulle det vara svårt att på EU-nivå bestämma att en särskild andel av projekten ska drivas av andra aktörer. Medlemsstaterna bör se till att lokalsamhället i stort kan delta.

<sup>6</sup> Kommissionens meddelande till medlemsstaterna av den 14 april 2000 om fastställande av riktlinjer för gemenskapsinitiativet för landsbygdens utveckling (Leader+).

## KOMMISSIONENS SVAR

### 19.

Kommissionen instämmer med revisionsrätten att det är önskvärt med en öppen medlemskapspolicy och kommer att ha detta i åtanke vid utformningen av strukturen för perioden efter 2013.

### Ruta 3.

Sammansättningen av den grekiska lokala aktionsgruppen som granskades av revisionsrätten följer EU:s nuvarande regelverk. När 50 % av partnererna är privata ansvarar en särskild beslutsfattande kommitté för valet av projekt.

### 20.

Sammanfattningen av halvtidsutvärderingen av Leader+ ger vid handen att det är mycket sällsynt att ungdomar fortlöpande deltar i beslutsfattande organ. Detta kan bero på lokalt baserade ungdomsorganisationer som inte är så väl uppbyggda eller ens vanliga på landsbygden.

### 21. Sammanslagna svar 21–22:

Under de förhandlingar som utmynnade i godkännandet av landsbygdsprogrammen för perioden 2007–2013 höll kommissionen ett öga på att man iakttog principen om att minst 50 % av företrädarna i partnerskapet kommer från civilsamhället, såsom krävs i artikel 62.1 b i förordning (EG) nr 1698/2005. Detta krav gäller den beslutsfattande nivån.

Kommissionen kommer ändå att överväga en revidering av den nuvarande vägledningen för att misstolkningar ska kunna undvikas.

### Ruta 4.

Se kommissionens svar på punkterna 21–22.

### 23.

Se kommissionens svar på punkterna 21–22.

### Ruta 5.

Se kommissionens svar på punkterna 21–22.

### 25.

Vilken grad av noggrannhet som behövs bör bestämmas av medlemsstaten, som kan anpassa den till det specifika sammanhanget i ett visst landsbygdsområde.

### 26.

Lokala utvecklingsstrategimål bör i möjligaste mån fastställas i linje med SMART-kriterierna (*specific, measurable, achievable, transferable*).

Landsbygdsutvecklingsmedel stöder både stöd- och utbildningsverksamhet som lämnas av programmyndigheterna via underåtgärden "kompetensutveckling" eller genom nationella landsbygdsnätverk.

Vissa scenarier är långsiktiga trender som inte ryms inom tidsramen för de sjuåriga lokala utvecklingsstrategierna, exempelvis "flykten från landsbygden och nedläggningen av traditionellt jordbruk" som revisionsrätten nämner.

### Ruta 6.

Se kommissionens svar på punkt 26.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 27.

Kommissionen delar inte nödvändigtvis revisionsrättens slutsats att mountain-bikecentrumet inte bidrog till områdets konkurrenskraftsmål enligt den lokala utvecklingsstrategin.

### 28.

Kommissionen instämmer med revisionsrätten i så måtto att projektens helhet måste understödja de lokala strategimålen. Hur väl det nämnda projektet passar in i en bredare territorial strategi måste dock avgöras på den lokala nivån av den lokala aktionsgruppen. Projekten kan också tillföra ett territoriellt tema mer värde genom att bidra till ett övergripande strategimål.

### Ruta 7.

Kommissionen delar åsikten att Leader inte bör stödja lokala myndigheter att förverkliga sådant som är deras lagstadgade skyldighet. Projekt som genomförs av kommuner bör dock vara berättigade till stöd från Leader om de utgör en del av ett bredare regionalt koncept och bidrar till målen för den lokala utvecklingsstrategin.

### 29.

Genomförandet av en strategi i form av "åtgärder" innebär inte nödvändigtvis att projekten inte kan bedömas och väljas ut med hänsyn till de lokala strategimålen. Programmen kan innehålla en allmän struktur för de lokala strategierna så att båda typerna av kriterier respekteras, som exempelvis är fallet i Spanien.

### 30.

Inbjudningarna att lämna förslag och själva valet av projekt måste skötas på lokal nivå, av den lokala aktionsgruppen, så att man kan se till att villkoren för stödberättigande är förenliga med målen för strategin.

### 31.

I Leader+-programmet innehöll riktlinjerna för utvärdering en rekommendation om övervakning och utvärdering av den lokala utvecklingsstrategin. Dessutom var utvärderingar som gjordes på lokal aktionsgruppsnivå berättigade till samfinansiering.

### 32.

En "redogörelse om resultaten" som ett sätt att kommunicera med allmänheten kan inte jämföras med en fullständig utvärdering av den lokala strategin.

Genomförandet av projekten är ett omedelbart resultat av den lokala aktionsgruppens aktiviteter. Det är ofta vanskligt att mäta effekterna eftersom många av dem är kopplade till utvecklingsprocessen (kapacitetsuppbyggnad etc.).

### 33.

Genomförandet av Leaderaxeln hade vid tidpunkten för revisionen knappt inletts i de flesta av de medlemsstater som revisionsrätten besökte.

När det gäller åsikten att "det saknades specifika lokala mål", se kommissionens svar på punkt 26. När det gäller "kravet på att gemensamma åtgärder ska användas av medlemsstaterna", se kommissionens svar på punkt 84.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 34.

Innovation är en komponent i Leader-axeln (artikel 61 e i förordning (EG) nr 1698/2005), men är inte obligatorisk på lokal aktionsgruppsnivå (artikel 62.1 a i förordning (EG) nr 1698/2005). Lokala aktionsgrupper uppmuntras att lägga fram innovativa lokala utvecklingsstrategier men innovation är bara ett kriterium för urval av lokala aktionsgrupper bland andra. Innovationsaspekten finns därför inte nödvändigtvis med i alla understödda projekt.

De lokala utvecklingsstrategierna täcker in en lång rad utvecklingsmål som ska uppnås via en viss uppsättning av projekt. En del projekt som inte kan anses vara innovativa kan trots det vara nödvändiga för strategin och finansieras av Leader. De lokala aktörer som handhar strategin behöver ett minimum av flexibilitet när det gäller finansieringsmöjligheterna.

### 36.

De lokala aktionsgrupperna bör se till att projekten i området samexisterar, samverkar och kompletterar varandra.

Även om den lokala strategin helt klart bör integreras och förutse samspel mellan olika sektorer, behöver inte enskilda projekt göra det.

### 37.

I Leader+ uppmuntrades lokala aktionsgrupper att lägga fram innovativa lokala utvecklingsstrategier, men innovation var bara ett urvalskriterium bland andra.

Innovation kan inte bedömas i absoluta termer. Innovativt är det som är nytt för det aktuella landsbygdsområdet eller i det fall metoden används för första gången.

### 38.

Se kommissionens svar på punkt 37.

Kommissionen vill understryka två punkter:

- Det kan inte uteslutas att ett projekt är innovativt bara för att det rör inköp av standardprodukter. Det kan vara nyskapande för en viss sektor eller innebära processmässig innovation i försäljningssystemen.
- De två projekten i Ungern vars nyskapade karaktär revisionsrätten förefaller betvivla måste bedömas med utgångspunkt i deras specifika lokala sammanhang.

När förvaltningen är delad är dock kommissionen inte ansvarig för valet av vilka projekt som ska finansieras.

### 40.

Det faktum att enskilda projekt som finansieras via Leader också skulle vara berättigade till annan EU-finansiering kastar ingen skugga på Leaderstödet laglighet och korrekthet. Dessutom kommer det an på den lokala aktionsgruppen att i ett lokalt sammanhang besluta om ett projekt bidrar med mervärde till genomförandet av strategin. Alla projekt behöver inte bidra till målen för strategin med samma tyngd, eftersom en del av dem kan innebära ett mervärde för ett konkret territoriellt tema genom att bidra till ett större övergripande mål.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 41.

Kommissionen delar revisionsrättens åsikt att Leader i princip inte borde stödja lokalsamhällellas normala förvaltningsverksamhet. Vissa av kommunernas projekt är dock legitima delar av en lokal utvecklingsstrategi, eftersom kommunerna är en grundläggande partner i den lokala utvecklingsprocessen. Skulle dessa kommunala projekt vara en del av den lokala utvecklingsstrategin eller åtminstone motsvara målen för denna strategi finns det inte någon anledning att anta att mervärdet med Leadermodellen minskas.

På området livskvalitet och landsbygdens byggnads- och landskapsvärden (som båda är prioriteringar i Leader+ och axel 3) är det lokala myndigheter som vanligen är projektansvariga. Dessutom är kommunerna i vissa medlemsstater, t.ex. Spanien, så pass små att de förefaller vara ideala projektansvariga för lokala projekt, ofta på grund av att det inte finns några lämpliga privata projektansvariga.

Kommissionen delar revisionsrättens åsikt att projekten inte borde ha avslutats innan ansökan om Leaderbidraget lämnas in. Se kommissionens svar på ruta 9 och 10.

### Ruta 9.

Se kommissionens svar på punkt 41.

Infrastrukturprojekt utförda av kommuner utgör inte i sig en del av deras obligatoriska uppgifter.

Om denna typ av utrustning av byar ingår i den lokala strategin och invånarna deltar i framtagandet av projektet finns det inte någon anledning att utesluta sådana projekt från Leadermedel.

### Ruta 10.

**Den lokala aktionsgruppen i Toskana:** Kommissionen kommer ingående att granska frågan om vid vilken tidpunkt ett projekt börjar vara berättigat till stöd med tanke på att det behövs en harmoniserad metod för all gemenskapsfinansiering som sker under delad förvaltning.

Vad gäller Toskana är situationen för Leader+ den följande: Leader+-programmet utarbetades under omfattande samråd med de lokala parterna. Dessutom hade vissa av landsbygdsområdena som omfattades av Leader redan deltagit i de tidigare gemenskapsinitiativen. Efter godkännandet av programmet hade de lokala aktionsgrupperna en legitim förväntan att deras projekt, när alla erforderliga steg i proceduren för att genomföra programmet väl hade slutförts, skulle vara berättigade till stöd.

I detta specifika fall fanns inga inbjudningar att lämna förslag till projekt tillgängliga för de lokala aktionsgrupperna under en ganska lång period under vilken genomförandet av strategierna borde ha inletts. För att genomförandet av deras lokala strategier verkligen skulle komma igång fick de lokala aktionsgrupperna enas om att starta myndigheternas icke-kommersiella projekt, när dessa var viktiga för genomförandet av de lokala strategierna, vid en tidpunkt när de inte var i stånd att få ett beslut om bidrag. Annars skulle stödet till viktiga insatser från de lokala utvecklingsstrategierna ha blivit avbrutna i minst tre år. Dessa projekt respekterade givetvis urvalskriterierna för de lokala strategierna och var tvungna att följa relevanta EU-bestämmelser.

## KOMMISSIONENS SVAR

**Den lokala aktionsgruppen i Frankrike (Pays de la Loire).** Med tanke på behovet av en harmoniserad metod för all gemenskapsfinansiering som sker med delad förvaltning kommer kommissionen ingående att granska frågan om när projekt blir stödberättigade.

### 42.

Innovation är en komponent i axeln, men den är inte obligatorisk på lokal aktionsgruppsnivå. Sedan landsbygdsprogrammet godkännts avgör övervakningskommittén för landsbygdsprogrammet vilken betydelse varje urvalskriterium ska ha, bl.a. i fråga om innovation (artikel 78 a i förordning (EG) nr 1698/2005). Lokala aktionsgrupper uppmuntras att lägga fram innovativa lokala utvecklingsstrategier, men innovation är bara ett kriterium för urval av lokala aktionsgrupper bland andra.

Kommissionen har via fokusgruppen i nätverkets Leaderunderkommitté uppmärksammat medlemsstaterna på problem som kan dyka upp i genomförandet av innovativa projekt. Fokusgruppen försöker ge vägledning om hur man ser till att innovation kan bli möjlig.

### 45.

Övervakningsarbetet i observationsorganet Leader+ visade att 83 % av de lokala aktionsgrupperna inom Leader+ samarbetade interterritoriellt och 68 % gränsöverskridande.

Deltagande i nätverkande och samarbetsprojekt förekommer vanligen oftare bland de mest erfarna lokala aktionsgrupperna. Nya aktionsgrupper är mer koncentrerade på det lokala genomförandet av sin utvecklingsstrategi. Programets övergripande mognad är också en faktor som underlättar nätverkande och samarbete.

Det är mer komplicerat att genomföra ett samarbetsprojekt än ett normalt lokalt projekt (hitta samarbetspartner, fastställa ett samarbetsavtal, samtidigt som varje lokal aktionsgrupp måste skaffa sig ett bidrag från sitt eget program etc.). Detta kräver ett fackmässigt stöd från programmyndigheterna, som olyckligtvis inte alltid fanns/finns i rimlig omfattning i alla program.

I Leader+ kunde verksamheter som rörde besök, utbyten och konferenser finansieras via insatsen "samarbete". Besök hos en annan lokal aktionsgrupp är ett första steg på vägen mot ett samarbetsprojekt. En fortsättning i form av att man arbetar fram en gemensam insats som utmynnar i ett avtal uppnås inte alltid. Vissa medlemsstater ger särskilda medel till förberedande insatser.

### 46.

Nätverkande är den komponent i Leadermodellen som mest av allt styrs av de nationella och europeiska nätverken. Den enskilda lokala aktionsgruppen kan därför möjligen i sin strategi inte ange några närmare detaljer om planerat nätverkande.

### 48.

Kommissionen anser att det mest relevanta kriteriet för att avgöra om ett projekt bör finansieras av Leader är hur mycket det bidrar till målen för den lokala utvecklingsstrategin.

Vad beträffar dödsvikt, se även svaren på punkt 109.

## KOMMISSIONENS SVAR

### **Sammanlaget svar på punkterna 49–52:**

Med tanke på behovet av en harmoniserad metod för all gemenskapsfinansiering som sker med delad förvaltning kommer kommissionen ingående att granska frågan om när projekt blir stödberättigade.

### **Ruta 11.**

Se kommissionens svar på punkt 49.

### **53.**

Det är under programperioden 2007–2013 obligatoriskt att kontrollera om projektkostnaderna är rimliga (artikel 26.2 d i förordning (EG) nr 1975/2006).

### **54.**

Med tanke på den stora variationen av Leaderprojekt kan det bli svårt att a priori bedöma faktorer som t.ex. graden av lönsamhet och samtidigt försäkra sig om att de önskade resultatet uppnås.

### **56.**

De offentliga myndigheterna som finns representerade i den lokala aktionsgruppen (kommuner) och som utgör upp till 50 % av de lokala aktionsgruppsmedlemmarna, är själva demokratiskt redovisningsskyldiga. Dessutom är lokala aktionsgrupper i vissa medlemsstater erkända som offentlighetsorgan (t.ex. i Frankrike).

Under innevarande programperiod är dessutom lokala aktionsgrupper enligt artikel 62.2 i förordning (EG) nr 1698/2005 skyldiga att ha kapacitet att ansvara för offentliga medel.

Kommissionen instämmer i att en hög grad av öppenhet krävs och att det därav följer att lokala aktionsgrupper måste kunna visa att de konsekvent har tillämpat vederbörliga förfaranden.

I de allra flesta av medlemsstaterna har regler dock antagits för interna förfaranden för att skapa insyn i beslutsfattandet så att intressekonflikter eller överklaganden ska kunna undvikas. Fokusgruppen med ansvar för "underifrånperspektivet" i nätverkets Leaderunderkommitté har samlat olika typer av sådana förfaranden i utkastet till en rapport som snart blir tillgänglig för allmänheten.

### **Sammanlaget svar på punkterna 57–58:**

Kommissionen kommer att överväga en revidering av *Guide for the Application of the Leader Axis* och tillfoga ytterligare klagoranden om respekten av grundläggande principer gällande valet av projekt (öppenhet, lika behandling, användning av objektiva urvalskriterier, beslutsrapportering) på basis av de goda metoder som samlats in.

### **59.**

Se kommissionens svar på punkt 56.

### **60.**

Se kommissionens svar på punkterna 16 och 56.

Lämpliga förfaranden behövs för att undvika verkliga fall av intressekonflikter. Kommissionen kommer att överväga att lämna ytterligare vägledning om reglerna angående intressekonflikter i *Guide for the Application of the Leader Axis*.



## KOMMISSIONENS SVAR

### 61.

Se kommissionens svar på punkt 60.

Medlemmarna i de lokala aktionsgrupperna är representativa, aktiva och lokalt baserade organisationer i landsbygdsområdet. Det är därför normalt att en andel av projekten härrör från dessa organisationer. Att utesluta dessa projekt skulle i stor utsträckning hindra att den lokala utvecklingsstrategin kan genomföras med lyckat resultat.

Medlemsstaterna måste dock se till att det inte förekommer några intressekonflikter.

### Ruta 13.

Kommissionen instämmer i att principen att ledamöter i den beslutsfattande kommittén inte bör delta i beslut när de har ett "gemensamt intresse" med den projektansvarige.

Se kommissionens svar på punkt 60.

### Ruta 14.

Kommissionen håller med revisionsrätten om att det borde finnas tydliga regler angående intressekonflikter, som bör följas när beslut ska fattas om finansiering av ett projekt.

### 63.

Leader+ har genomförts i 15 medlemsstater och åtgärder av Leader+-typ i sex ytterligare medlemsstater. De genomförandemodeller som används i medlemsstaterna varierar stort.

Kvaliteten på en strategi (målinriktning, prioriteringar, övervakning och utvärdering) kan som sådan inte innebära att man undviker situationer med intressekonflikter. Kommissionen har redan i vissa punkter ovan (56–61) lämnat svar vad beträffar det nödvändiga med att ha regler angående intressekonflikter som en del av strategins genomförandemekanism på lokal aktionsgruppsnivå.

### 64.

I genomsnitt är driftskostnaderna begränsade och utgör 15 % av det offentliga stödet till den lokala utvecklingsstrategin. Detta är under den övre gräns på 20 % som anges i artikel 38 i förordning (EG) nr 1974/2006.

Förekomsten av lokal personal i lokala kontor leder inte nödvändigtvis till att bedömningen av projekten snabbas upp. Att det finns lokal personal innebär heller inte att de administrativa förfarandena blir onödiga; de behövs ändå för en sund ekonomisk förvaltning.

### 65.

Att programmet utförs lokalt syftar till att förbättra genomförandet (t.ex. bättre målinriktning av stödet, assistans till stödmottagarna). Att det är nära till de lokala aktionsgrupperna som assisterar och informerar potentiella stödmottagare skyndar på förberedelserna av ansökningarna.

De lokala aktionsgruppernas uppgifter är inte lika med ytterligare eller duplicerade uppgifter, utan delegerade uppgifter, som inte utförs på programnivå (kontroll, val av projekt och utbetalningar i vissa landsbygdsprogram). Kostnaderna för kontroller som rör inspektioner på plats kan bli lägre om de görs av lokala organ.

Beläggen för att det finns ytterligare förseningar som beror på Leadermetoden är otillräckliga. Det finns olika genomförandemodeller för Leader inom EU som innefattar ytterligare arbetsuppgifter vid sidan av grunduppdraget att välja ut projekt (godkänna projekt och/eller utbetalningar efter betalningsansökningar i 39 program under nuvarande period). Lokala aktionsgrupper med finansiell och administrativ självständighet har som regel kortare förfaranden.

Se kommissionens svar på punkt 64.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 66.

I Leader+ fanns det ingen skyldighet att redovisa PR-arrangemang separat från administrativa kostnader. Under nuvarande period måste dessa två kostnadstyper särskiljas. Det finns en definition av PR-arrangemang och kompetensutveckling i *Guide for the Application of the Leader Axis* som ytterligare kommer att förtydligas.

### 67.

Observationerna i punkt 67 bör ses i ljuset av de positiva exempel på driftskostnader som nämns i punkt 68.

Ungerska lokala aktionsgrupper som arbetade inom ramen för åtgärder av Leader+-typ åren 2004–2006 var mer fokuserade på kapacitetsuppbyggnad, eftersom Leadermodellen var ny i landet.

### 69.

Det är medlemsstaterna som i enlighet med subsidiaritetsprincipen fattar beslut om de lokala aktionsgruppernas konkreta ansvarsområden och anpassar dem till sitt administrativa system och sin administrativa praxis. Det finns olika genomförandemodeller för Leader inom EU som innefattar ytterligare arbetsuppgifter för de lokala aktionsgrupperna vid sidan av grunduppdraget att välja ut projekt (godkända projekt och/eller utbetalningar efter betalningsansökningar i 39 program under nuvarande programperiod).

### 70.

Se kommissionens svar på punkt 64 och på den efterföljande underrubriken.

Kommissionen är medveten om fall där de ansökningskrav som införts av medlemsstaterna inte stod i någon rimlig proportion till storleken på ett projekt och behovet av redovisningsskyldighet. Medlemsstaterna har redan väckt frågan under innevarande programperiod och söker gemensamt med kommissionen efter lämpliga lösningar på dessa fall.

Kommissionen ger också sitt stöd till utbytet av goda metoder i detta hänseende, bl.a. inom ramen för Leaderunderkommitté inom nätverket.

Kommissionen och medlemsstaterna måste dock se till att genomförandet av programmen handläggs på ett sunt sätt, vilket ofrånkomligen medför en viss grad av byråkrati på lokal aktionsgruppsnivå.

### Ruta 15.

**Lokala aktionsgrupper i Ungern.** Under Leader+ (åtgärd av Leader+-typ) var genomförandet av Leadermodellen fullständigt ny i Ungern.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 71.

Se kommissionens svar på punkterna 64 och 70.

Vid sidan av medlemsstaternas beslut om de lokala aktionsgruppernas konkreta ansvarsområden, måste en lokal aktionsgrupps behandling av handlingarna ses mot bakgrund av arbetet med att bygga upp deras kapacitet. Ju fler möjligheter som medlemsstaterna erbjuder de lokala aktionsgrupper i form av utbildning, desto lättare blir samspelet med myndigheterna.

**Kommissionen och medlemsstaterna ställde nästan inga krav och delar visst ansvar med de lokala aktionsgrupperna för att ha begränsat det potentiella mervärdet med Leadermodellen. De har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att begränsa kostnaderna och riskerna**

För innevarande programperiod 2007–2013 har de nödvändiga rättsliga bestämmelserna skrivits in i förordningen om EJFLU<sup>7</sup> och dess tillämpningsföreskrifter.

<sup>7</sup> Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

Dessutom har kommissionen via sin *Guide for the Application of the Leader Axis* lämnat vägledning till medlemsstaterna i det skede programmen utformades och godkändes. Här återfinns bl.a. särskilda råd angående Leaders potentiella mervärde, dvs. täckning av alla axlar, innovation samt en integrerad och territoriell metod.

Dessutom begärde kommissionen en strategisk inställning gentemot Leader i de nationella strategiska planerna. Medlemsstaterna hade samtidigt möjlighet att själva välja tillämpningsområde för Leadermetoden alltefter erfarenheter som fanns i den lokala aktionsgruppen och på grundval av behov som de fastställt i sina analyser.

Kommissionen hjälper fortlöpande till med att förbättra förvaltnings- och kontrollsystemen i medlemsstaterna med råd och vägledning samt genom rekommendationer som utgår från de revisioner som gjorts och när så är lämpligt genom att tillgripa finansiella korrigeringar.

Kommissionen ämnar fortsätta att ta nödvändiga initiativ för att förbättra genomförandet av Leadermetoden när belägg framkommer som påvisar att så behövs.

Se även kommissionens svar på punkt 7 och på rubriken före punkt 65.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 72.

Programmyndigheterna har stort inflytande på det mervärde Leader skapar, eftersom deras huvudsakliga ansvar är att formulera regler som är anpassade till Leadermodellen, att utbilda lokala aktionsgrupper att utveckla nödvändig kompetens och att uppmuntra dem att utnyttja hela den potential som finns i Leader.

Leaderaxeln kräver framförallt särskilda regler om stödberättigande för att göra det möjligt med stöd till innovativa, integrerade och territoriella projekt.

Kommissionen och medlemsstaterna (på förvaltningsmyndighets- och aktionsgruppsnivå) håller nu på med en ordentlig genomgång för att bättre definiera de lokala aktionsgruppernas roll, kapacitetsuppbyggnadens roll, kriterierna för stödberättigande och nå en tydligare uppdelning av arbetsuppgifterna mellan förvaltningsmyndigheterna och de lokala aktionsgrupperna. Denna process sker på ett konstruktivt och samverkande sätt inom ramen för nätverket (fokusgrupper inom Leaderunderkommittén).

Några programmyndigheter har redan föreslagit stora förändringar i utformningen av Leaderaxeln i sina landsbygdsprogram (via ändringar i landsbygdsprogram). Bland annat gäller det förbättringar av de brister som revisionsrätten iakttagit i de landsbygdsprogram som granskats.

### 73.

En sund ekonomisk förvaltning för Leader som helhet är en central princip som måste följas. Kommissionen gjorde revisioner av 37 av 73 Leader+-program under programperioden 2000–2006. Kommissionen granskar Leader+- och Leaderåtgärder som ett led i sitt övergripande revisionsprogram, under beaktande av deras specifika risker och ger när så behövs rekommendationer och gör i motiverade fall finansiella korrigeringar.

Det sammanhang som Leader genomfördes och genomförs i har utvecklats sedan 2000, inte minst på grund av att utformningen av detta genomförande skiljer sig åt under alla olika finansieringsperioder. Detta innebär i sin tur att många medlemsstater varit tvungna att anpassa sin administrativa struktur när de ska genomföra Leader.

Kommissionen kommer att fortsätta att ta de initiativ som behövs för att förbättra genomförandet av Leadermetoden mot bakgrund av allt som visar på detta behov.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 76.

Den 14 april 2000 antog kommissionen, i enlighet med artikel 21.1 i förordning (EG) nr 1260/1999, riktlinjer med en ingående beskrivning av mål, tillämpningsområde och regler för genomförandet av initiativet Leader+ för landsbygdens utveckling. Dessa riktlinjer användes som referensdokument när programmen godkändes.

### 77.

Det faktum att en medlemsstat inte har fastställt krav för vissa specifika aspekter leder inte automatiskt till att den lokala aktionsgruppens arbete är bristfälligt. Det finns lokala aktionsgrupper som fastställer dessa krav i samband med genomförandet av den lokala strategin och som säkrar goda resultat utan någon kontroll från förvaltningsmyndigheternas sida.

Kommissionen kommer att lämna mer vägledning för att ta itu med de risker som revisionsrätten tar upp.

### 78.

Se kommissionens svar på punkt 49.

### 79.

Kommissionen håller med revisionsrätten om att kvaliteten på de lokala utvecklingsstrategierna måste höjas.

Övervakningen och bedömningen av resultaten för de lokala aktionsgruppernas strategier är en känslig punkt i vissa medlemsstater. Roten till detta kan kanske finnas i Leaders särpräglade form i förhållande till traditionella genomförandemetoder.

Kommissionen kommer att ge mer specifik vägledning till medlemsstaterna om hur man bättre kan övervaka, bedöma och förbättra de lokala aktionsgruppernas strategier och deras respektive resultat.

### 80.

Föreberedelserna för den nya finansieringsperioden måste tvunget börja trots att starten på genomförandet av Leader+-programmen och åtgärderna av Leader+-typ ännu inte hade nått särskilt långt i många medlemsstater.

Därtill kommer att erfarenheten av att integrera ett innovativt gemenskapsinitiativ med övriga vanliga program var något helt nytt för kommissionen och medlemsstaterna. Arbetet med att integrera Leader är en process som minskar kommissionens inflytande på programinnehållet som innebär att en speciell experimentell lokal metod måste samexistera med normala standardregler på programförvaltningsnivån.

Kommissionen följer uppmärksamt debatten i detta avseende via sitt deltagande i övervakningskommittéerna, landsbygdsutvecklingskommittén samt via nätverket. En av de huvudsakliga uppgifterna för nätverket i detta avseende är att dra lärdomar av integreringen genom att upptäcka hindren och ta fram god praxis.

### 81.

Vad beträffar driftskostnader har man på grundval av de lärdomar som drogs under tidigare perioder och med beaktande av de olika Leadergenomförandemodellerna i lagstiftningen för nuvarande programperiod infört en övre gräns på 20 % av det offentliga stödet till den lokala utvecklingsstrategin.

## KOMMISSIONENS SVAR

Stödberättigande kostnader definieras i artikel 59 och 63 c i förordning (EG) nr 1698/2005. Dessutom föreskrivs det i punkt 5.3.4.3 i bilaga II i förordning (EG) nr 1974/2006 att landsbygdsprogram måste innehålla en preliminär uppskattning av de utgifter som kommer att användas för driftskostnader, kompetensutveckling och PR-arrangemang för att möjliggöra en finansiell övervakning av dessa kostnader.

Driftskostnaderna är kopplade till programmets grundläggande administration och ekonomiska förvaltning och bör tydligt separeras från verksamheter som rör PR-arrangemang och kompetensutveckling. Enligt *Guide for the Application of the Leader Axis* kräver PR-arrangemang ytterligare resurser och kommunikationsfärdigheter som är distinkta från de som behövs för finansiella och administrativa funktioner.

I genomsnitt har under nuvarande period, och trots den övre gränsen på 20 %, bara 15 % av det offentliga stödet till lokala utvecklingsstrategier programlagts för driftskostnader.

Kommissionen kommer att överväga att ytterligare förtydliga den exakta avgränsningen mellan driftskostnader och PR-arrangemangskostnader och ge mer vägledning om hur man ska tillämpa rimlighetsprincipen genom en aktualisering av *Guide for the Application of the Leader Axis*.

### 82.

Europeiska nätverket för landsbygdsutveckling är drivande när det gäller att landsbygdspolitiken ska bli effektiv och för att Leaderaxelns övergripande resultat ska förbättras. Kommissionen tror att nätverket är det verktyg som är lämpligast för att nå positiva resultat via analys, utbyte av information, redovisning av framgångsrika metoder och utvärderingsunderstödjande verksamhet (artikel 67 i förordning (EG) nr 1698/2005).

### 83.

Kommissionen arbetar fortlöpande med medlemsstaterna via nätverket (se kommissionens svar på punkterna 72 och 80). När så är lämpligt kommer kommissionen att ta fler initiativ för att ytterligare förbättra genomförandet av Leader.

### 84.

Enligt artikel 63 a och 64 i förordning (EG) nr 1698/2005 bör stöd via Leaderaxeln avse genomförandet av lokala utvecklingsstrategier med sikte på att uppnå målen för en eller flera av de tre övriga axlarna. I artikel 64 återfinns möjligheten att använda på förhand fastställda åtgärders stödberättigandekriterier inom ramen för stödberättigande projekt, varvid avsikten dock inte var att inskränka tillämpningen till på förhand fastställda åtgärder. Den inskränkning som i vissa landsbygdsprogram finns till de normala åtgärderna (mainstream measures) utgör i realiteten en potentiell begränsning av Leaders möjligheter att stödja innovativa och integrerade projekt.

## KOMMISSIONENS SVAR

Alltsedan slutet av 2009 försöker ett flertal medlemsstater modifiera sina program för att förbättra det faktiska genomförandet av Leadermetoden genom att tillåta mer flexibilitet vilket de uppnår genom att införa integrerade eller särskilda åtgärder. Detta är i stor utsträckning en konsekvens av de diskussioner som kommissionen initierat inom ramen för nätverkets Leaderunderkommitté.

Framhåvas bör också att andra medlemsstater bedömer om projekt utanför programmets åtgärder berättigar till stöd.

Kommissionen kommer att överväga att justera regelverket för den nuvarande perioden om så behövs eller se över *Guide for the Application of the Leader Axis* för att förbättra vägledningen till medlemsstaterna vad beträffar finansiering av (innovativa) projekt utanför åtgärds katalogen.

### 85.

Medlemsstaterna hade möjlighet att själva välja tillämpningsområdet för Leadermetoden alltefter erfarenheter som fanns i den lokala aktionsgruppen och på grundval av behov som de fastställt i sina analyser.

Beslutet att integrera Leader med övriga program öppnar det för alla axlar. Medlemsstaterna kan välja att begränsa Leader till axel 3. Tillämpningsområdet för axel 3 är dock mycket brett. Det täcker både livskvalitet och hela landsbygdsekonomin vid sidan av jord- och skogsbruk. Dessutom behövs åtgärder som rör målen i axel 1 och 2 inte alltid för att uppnå målen för den lokala strategin.

Leader är tillgänglig som verktyg för de tre axlarna i flertalet landsbygdsprogram. Bara 21 program av 90 inskränker sig till genomförandet av axel 3.

### Ruta 17.

Även om det är sant att möjligheterna att förbättra oliv- och vinsektorernas konkurrenskraft eventuellt är begränsade går det via axel 3 att stödja exempelvis en diversifiering av icke-jordbruksverksamheter men som har med dessa sektorer att göra och dessutom att ge stöd för att bilda och utveckla mikroföretag. Vissa miljöinsatser berättigar till stöd på grundval av åtgärder i axel 3.

Se kommissionens svar på punkt 85.

### 86.

Det går att modifiera programmen för att bättre beakta Leaders behov.

Se även kommissionens svar på punkterna 84 och 85.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 88.

En konkurrensutsatt urvalsprocess stötts upp av att det finns kvalitativa urvalskriterier vid sidan av minimikriterierna gällande stödberättigande/uteslutning i medlemsstaternas program. Kvalitativa urvalskriterier som rör strategiernas homogenitet och innehåll möjliggör en komparativ bedömning av ansökningarna som inte är exklusiv och tillåter många typer av grupper att väljas ut. Kommissionen kontrollerade i samband med programgodkännandet en lista över objektiva urvalskriterier, bl.a. förekomsten av kvalitativa urvalskriterier.

### 89.

De lokala aktionsgrupperna måste uppfylla minimikraven i artikel 62.1 a i förordning (EG) nr 1698/2005 vad beträffar den lokala utvecklingsstrategins innehåll. Förutom dessa minimikrav prioriteras flera Leaderkomponenter (t.ex. strategins relevans för området, kvaliteten på partnerskapet, innovation) som också torde säkra en viss kvalitetsnivå.

### Ruta 18.

I Frankrike utväljs lokala aktionsgrupper av en regional urvalskommitté, vars ordförande är prefekten och ordföranden för regionrådet. Deras beslut grundar sig på en sakkunnigkommittés analys. I en del fall anses kvaliteten på vissa förslag från lokala aktionsgrupper till en början som otillfredsställande, men efter särskild vägledning och stöd, förbättras de och godtas till sist. Denna process ligger helt i linje med landsbygdsutvecklingens övergripande prioritering att förbättra styrningen<sup>8</sup> och likaså med att kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att befordra den lokala kapaciteten att arbeta i partnerskap samt att främja PR-arrangemang och kompetensutveckling, som kan hjälpa till att mobilisera den lokala potentialen, vilket ingår som en del av gemenskapens strategiska riktlinjer.

### 90.

Detaljerna i urvalsförfarandet bestäms i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen på nationell nivå. Medlemsstaten måste efter att ha fått förslag fatta beslut om den ska begära förbättringar av strategierna. I vissa medlemsstater/regioner organiserades urvalet i två omgångar för att ge nya lokala aktionsgrupper mer tid att förbereda sin strategi och de aktionsgrupper som fått avslag i den första omgången tid att lägga fram en förbättrad lokal utvecklingsstrategi (t.ex. Slovakien och Bayern).

<sup>8</sup> Den fjärde prioriteringen i gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutvecklingen (programperiod 2007–2013) enligt rådets beslut 2006/144/EG av den 20 februari 2006. "De resurser som avsatts för axel 4 (Leader) bör (...) även spela en viktig roll när det gäller den övergripande prioriteringen att förbättra styrningen och mobiliseringen av landsbygdsområdenas egen utvecklingspotential."



## KOMMISSIONENS SVAR

Huruvida den lokala utvecklingsstrategin har ett värde ska bedömas i det konkreta lokala sammanhanget som finns i ett specifikt landsbygdsområde.

Kommissionen kommer dessutom att bedöma möjligheterna att förbättra befintliga strategier mot bakgrund av principen om delad förvaltning och medlemsstaternas ansvarsområden.

### 91.

Leaderaxelns verksamheter har godkänts av kommissionen på grundval av de rättsliga kraven i förordning (EG) nr 1698/2005 och av gemenskapens strategiska riktlinjer som definierar gemenskapens politiska prioriteringar när det gäller utvecklingen av landsbygden.

I samband med godkännandet av programmen har kommissionen granskat de centrala inslag som räknas upp i bilaga 2 till förordning (EG) nr 1974/2006<sup>9</sup>. Andra delar av förvaltningsupplägget i Leader fick dock förvaltningsmyndigheterna bestämma om sedan programmet godkänts.

<sup>9</sup> I förordning (EG) nr 1974/2006 fastställs tydliga skyldigheter som kommissionen måste respektera vid godkännandet av program för landsbygdsutveckling:

- Förfarande och tidsplan för valet av de lokala aktionsgrupperna, inklusive objektiva urvalskriterier och planerat preliminärt antal lokala aktionsgrupper samt planerad procentandel av de landsbygdsområden som omfattas av lokala utvecklingsstrategier.
- Motivering för valet av områden där befolkningen befinner sig utanför de gränser som upprättats i artikel 37.3 i förordning (EG) nr 1974/2006.
- Förfarande för de lokala aktionsgruppernas val av insatser.
- Beskrivning av de ekonomiska områden som är tillämpliga för lokala aktionsgrupper.
- Interterritoriellt och gränsöverskridande samarbete.
- Förfarande, tidsplan och objektiva kriterier för val av interterritoriella och gränsöverskridande samarbetsprojekt.
- Driva den lokala aktionsgruppen, satsa på kompetensutvecklings- och informationsinsatser i området.
- Gräns som skall tillämpas på den del av den lokala aktionsgruppens budget som är avsedd för driften av de lokala aktionsgrupperna.
- Preliminär uppskattning av utgifter enligt artikel 59 a–d i förordning (EG) nr 1698/2005 som skall användas för kompetensutveckling och information avseende Leaderaxeln.

### 92.

Förutom de rättsliga krav som nämns i punkt 91 fäster kommissionen också vikt vid flera andra kvalitativa kriterier.

I ett system med delad förvaltning är det dock programmyndigheterna ute i medlemsstaterna som har ansvaret för tillämpningen av sådana kriterier.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 93.

Kommissionen delar inte revisionsrättens bedömning. Leaderaxelns verksamheter har godkänts av kommissionen på grundval av de rättsliga kraven i förordning (EG) nr 1698/2005 och av gemenskapens strategiska riktlinjer som definierar gemenskapens politiska prioriteringar när det gäller utvecklingen av landsbygden. I samband med detta undersökte kommissionen de viktiga inslag som föreskrivs i bilaga II till förordning (EG) nr 1974/2006. Se även kommissionens svar på punkt 91.

Kommissionen har belägg på att vissa medlemsstater har modifierat eller håller på att modifiera sina landsbygdsutvecklingsprogram för att förbättra det faktiska genomförandet av Leadermetoden genom att tillåta mer flexibilitet vilket de uppnår genom att införa integrerade eller särskilda åtgärder. Detta är i stor utsträckning en följd av diskussionerna inom nätverket och de Leaderfokusgrupper som bildats för "underifrånperspektivet" och "innovation".

Frankrike föreslog exempelvis i juni 2010 en ny underåtgärd för Leader för att integrera projekt som inte ingick i den befintliga åtgärden.

Krav som rör lokala aktionsgruppers sammansättning och öppenhet, utöver vad som stadgas i artikel 62.1 b i förordning (EG) nr 1698/2005, måste medlemsstaterna få bestämma om med tanke på de lokala aktionsgruppernas vitt skilda rättsliga eller understödmässiga strukturer.

Kommissionen och medlemsstaterna kan inte visa att de har uppnått ett mervärde genom att genomföra Leadermodellen och har ännu inte utvärderat de ytterligare kostnader och risker som detta har medfört

Leader var en innovativ metod som det till en början fanns få sätt att utvärdera. Med tiden har de metoder som kommit till användning utvecklats, delvis tack vare kommissionens arbete, och utvecklingen av dem fortsätter. Ytterligare förbättringar är givetvis möjliga och kommissionen håller på att slutföra ett arbetsdokument<sup>10</sup> om bedömningen av Leaders effekter. Tidigare utvärderingar har dock belyst vad Leader bidragit med och de effekter som har kunnat fastställas. En efterhandsutvärdering av Leader+ görs för närvarande av en extern konsult.

Utvärderingen av de extra kostnaderna ingår som del i programutvärderingarna. Vid utvärderingen tittar man på resultaten och effekterna av programmen – genom att bedöma bl.a. deras ändamålsenlighet (förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås). Utvärderarnas förmåga att klara av detta har i fråga om Leader fortlöpande förbättrats i takt med att innovativa metoder har utvecklats.

Se kommissionens svar på punkt 6.

<sup>10</sup> *Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas*, utkast till arbetsdokument 4, 21 juni 2010, europeiska nätverket för landsbygdsutveckling.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 94.

Kommissionen har samma åsikt om detta förfaringssätt, som redan håller på att genomföras. För perioden 2007–2013 är Leader helt integrerat och därför tas Leaders verksamheter med i de årliga lägesrapporterna, och i övervakningsindikatorerna ingår utfallet av de verksamheter som genomförts via Leader. Det utvärderingssystem som finns på plats för landsbygdsprogram omfattar också Leader. Möjligheten att komplettera den gemensamma ramen med indikatorer på nationell nivå håller på att utredas.

### 96.

En av de centrala iakttagelserna i halvtidsutvärderingen var att skedet i programplaneringsprocessen var alldeles för tidigt för att fastställa vilka effekter som berodde på Leader. Många lokala aktionsgrupper hade just börjat genomföra sina strategier.

En efterhandsutvärdering av Leader+ görs nu av en extern konsult. I den kommer en bedömning att göras av vilka effekter som uppnåtts under hela programperioden. Slutrapporten bör föreligga före utgången av år 2010.

[Det finns få bevis på att Leaderprogrammen är ändamålsenliga när det gäller att uppnå landsbygdsutvecklingsmålen eller att tillföra Leadermodellens mervärde](#)

Som nämnts ovan befann sig många enskilda lokala aktionsgruppsprogram i ett mycket tidigt skede av genomförandet när halvtidsutvärderingen av Leader+ ägde rum. Denna utvärdering koncentrerades därför på inrättandet av Leader+, valet av lokala aktionsgrupper etc. Den pågående efterhandsutvärderingen förväntas ge information om hur framgångsrik Leader+ varit att uppnå sina mål och om Leadermodellens mervärde.

### 97.

Svårigheten med att skaffa fram tillräckligt med data inom Leader II beaktades när övervakningsuppgifterna om Leader+ utarbetades.

För innevarande period har basuppgifterna lämnats via den gemensamma ramen. Dessutom pågår just nu en efterhandsutvärdering av Leader+ (se svaret på punkt 96).

Därtill har kommissionen nyligen färdigställt ett slutligt utkast till ett arbetsdokument med vägledning till medlemsstaterna och utvärderare om hur man specifikt förbättrar bedömningen av Leaders effekter på landsbygden.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 98.

Övervakning och utvärdering av åtgärder på det socioekonomiska området har utvecklats kontinuerligt alltsedan strukturfonderna inrättades. Ett betydelsefullt steg framåt för landsbygdspolitiken för åren 2007–2013 var inrättande av den gemensamma ramen, som för första gången skapade en konsekvent ram som kan användas av alla medlemsstater. För perioden 2007–2013 har Leader helt integrerats, dvs. det genomförs inte längre via separata program, utan är en obligatorisk komponent i landsbygdsprogrammen, inkorporerade som den fjärde axeln i alla program. Det omfattas av samma genomföranderegler samt övervaknings- och utvärderingssystem som övriga av EU finansierade landsbygdsutvecklingsverksamheter. De första resultaten av genomförandet av den gemensamma ramen kan ses i den årliga lägesrapporten, och den första informationen rörande effekterna av programmen kommer att lämnas i de halvtidsrapporter som ska sändas till kommissionen senast den 31 december 2010.

### 99.

Halvtidsutvärderingarna av Leader+ utfördes i ett skede i programmets löptid då det var för tidigt i många fall att fastställa de ekonomiska effekterna. Denna utvärdering koncentrerades därför på inrättandet av Leader+, valet av lokala aktionsgrupper etc. Den nu pågående efterhandsutvärderingen av Leader+ förväntas ge mer information om programmets aggregerade effekter under hela löptiden.

### 100.

Även om beläggen inte är uttömmande bör de inte anses vara otillräckliga.

Det finns inget i halvtidsutvärderingsrapporterna för Leader+ som tyder på att metoden i sig inte är effektiv, men det verkar som om faktorer kopplade till det sätt det genomförs inverkar på det lokala programmets slutliga framgång eller misslyckande. När metoden genomförts effektivt har positiva effekter iakttagits. Det måste åter erinras att Leader, i egenskap av innovativ metod som ska frigöra lokal potential, givetvis röner både framgångar och misslyckanden i genomförandet, och att metodens värde inte bara ligger i mätningen av framgångarna, utan i att för framtiden ta tillvara kunskaperna om misslyckandena.

### 102.

Se kommissionens svar på punkterna 97, 99 och 100.

### 103.

Övervakningen och utvärderingen bör beakta kostnaderna för genomförandet och förvaltningen, och bedöma de övergripande framgångarna eller misslyckandena för den lokala aktionsgruppens strategi. Leader röner både framgångar och misslyckande när projekten genomförs. Det skulle inte vara möjligt att hitta och stödja "högtflygande" innovativa projekt om man bara understödjer lågriskprojekt, att en viss andel av projekten misslyckas är därför ofrånkomligt, och inte ett tecken på systemfel. Framgångarna eller misslyckandena bör därför bedömas i sammanhang av den lokala aktionsgruppstrategin.

Dessa frågor nämns i olika punkter i utvärderingarna (se kommissionens svar på punkterna 94–102).

## KOMMISSIONENS SVAR

### 105.

Kommissionen utförde revisioner på 37 av 73 Leader+-program för programperioden 2000–2006. 13 program har granskats fler än en gång.

Med avseende på Leader+ i Frankrike genomfördes efter revisionen 2005 en uppföljande revision 2006. De frågor som tagits upp vid revisionen 2005 och som revisionsrätten nämner har inte följts upp med en finansiell korrigerings eftersom det inte fanns några direkta tecken på ekonomiska förluster för fonden. En finansiell korrigerings är dock på gång för detta program till följd av brister i kontrollen av genomförandet av artikel 4 (administrativa och fysiska kontroller) och artikel 9 (den utbetalande myndighetens kontroller) i förordning (EG) nr 438/2001.

Kommissionen lämnade i samband med revisionen i Portugal en del rekommendationer i sin skrivelse med iakttagelser från 2005 angående förbättringar av kontrollsystemet i fråga om "intressekonflikter" och "rimlighet i fråga om föreslagna projektkostnader". De portugisiska myndigheterna rekommenderades införa specifika bestämmelser i de lokala aktionsgruppernas förfaranderegler gällande möjliga intressekonflikter. När det gäller frågan om intressekonflikter svarade den aktuella medlemsstaten som följer: "I de nya instruktioner som utfärdades i juni 2006 stadgas redan att alla som har personliga intressen i ett ärende måste avstå från att rösta. Vad beträffar ansökningar från tredje part som inte ingår i beslutsinstansen men som är medlemmar i den lokala aktionsgruppen, har man inte tyckt sig behöva tillämpa denna regel eftersom beslutsinstansen anses vara självständig och bestå av flera ledamöter." Vad beträffar kostnaders rimlighet löd rekommendationen som följer: "Baserat på principerna om en sund ekonomisk förvaltning (i enlighet med artikel 38.1 i förordning (EG) 1260/99) rekommenderas det att man begär in flera offerter (t.ex. tre) då utgiftsbeloppet överstiger en viss summa och/eller att de priser som deklarerats jämförs med standardreferenspriserna, som bör vara dokumenterade". Medlemsstaterna svarade som följer: "Vad gäller offerter bör

man komma ihåg att de lokala aktionsgrupperna som regel begär fler än en offert, men att de inte alltid har brytt sig om att lämna belägg för dessa jämförelser. Enligt anvisningarna för de lokala aktionsgruppernas projekt krävs det dock att man följer den generella regeln för offentlig upphandling för låga belopp och vid belopp på över 200 000 euro att den nationella lagen DL 197/1999 (med regler om offentlig upphandling av tjänster) respekteras. Dessa anvisningar för lokala aktionsgrupper kommer dock att skärpas." På grundval av medlemsstatens svar drog kommissionen slutsatsen att det inte förelåg någon omedelbar risk för fonden och beslöt att inte tillämpa någon finansiell korrigerings.

### 107.

Kommissionen medger att dokumentationen från kontrollerna i vissa fall varit bristfällig. Bristfällig dokumentation innebär dock inte automatiskt att några kontroller inte har gjorts.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 108.

Kommissionen kommer att överväga en revidering av *Guide for the Application of the Leader Axis* för att ge ytterligare vägledning i framtiden om goda metoder i detta avseende.

### 109.

Den pågående efterhandsutvärderingen av Leader+ tar upp frågan om dödvikt. Denna fråga bedöms bäst i efterhand på grundval av kartläggningar och jämförande analyser, och är beroende av övervakningsdata som insamlas under perioden (se revisionsrättens fotnot 34).

Vad gäller revisionsrättens fotnot 33 vill vi säga att det faktum att ett projekt satts igång utan finansiering från Leader inte innebär att det nödvändigtvis skulle ha blivit lika framgångsrikt utan de råd och det stöd som fås via Leaderprocessen.

Det är dock i praktiken ofta mycket svårt att förutse om projektet skulle kunna förverkligas utan stöd, eftersom detta hänger samman med projektets inreboende särdrag. En rimlig balans borde hittas mellan dödviktsrisken och ett projekts särdrag.

### 110.

Sedan vissa specifika problem (inte systemrelaterade) fastslagits i fråga om öppenhet rekommenderade slututvärderingsrapporten över Leader II (s. 246) utökad utbildning och tydligare riktlinjer för lokala aktionsgrupper i denna fråga.

### Ruta 19.

**Första utdraget.** Den faktiska maktbalansen inom den lokala aktionsgruppen avgörs av det lokala och regionala kulturella och institutionella sammanhanget.

Risken för att lokala aktionsgrupper ska domineras av olika institutioner tas upp i artikel 62.1 b i förordning (EG) nr 1698/2005 där det föreskrivs att minst 50 % av det lokala partnerskapet måste bestå av partner från arbetsmarknadens organisationer, civilsamhället etc.

Detta villkor är en viktig framgång med tanke på vikten av offentlig matchande finansiering vid genomförandet av Leader.

**Andra utdraget.** Halvtidsutvärderingarna av Leader+ utfördes i ett skede av programmets löptid som låg för tidigt i många fall för att bedöma de förvaltningsfrågor som revisionsrätten nämner. Halvtidsutvärderingsrapporterna koncentreras antagligen på frågor som dykt upp under de tidiga etapperna av genomförandet, varför det kanske är föga överraskande att ämnen som t.ex. byråkrati och graden av självständighet, och deras effekter på genomförandet har en prominent plats i dessa rapporter. Den nu pågående efterhandsutvärderingen av Leader+ förväntas ge mer information om de mer grundläggande förvaltningsfrågorna.

Samtidigt diskuterar en av fokusgrupperna i nätverkets Leaderunderkommitté de beslutsfattade kommittéernas roll i programhandläggningen och andra frågor kopplade till genomförandet av underifrånperspektivet under den nuvarande programperioden. Utfallet kommer alltså att diskuteras med medlemsstaterna i landsbygdsutvecklingskommittén så att de önskvärda effekterna för genomförandet av Leadermodellen ska kunna nås.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 111.

Se svaren på och kommentarerna till punkterna 64–71.

Vid efterhandsutvärderingen av Leader+ kommer man att bedöma ändamålsenligheten och effektiviteten hos de olika genomförandesystem som används av medlemsstaterna (som bl.a. ålägger de lokala aktionsgrupperna olika bördor, och därför kommer att inverka på driftskostnaderna). Den "onödiga byråkrati" som nämns i sammanfattningen av halvtidsutvärderingarna avser de programförvaltningssystem som programmyndigheterna kräver och som i vissa fall gick mycket längre än Leadermetodens krav.

### 112.

Lärdomar från tidigare utvärderingar av Leader påverkar behoven i nuvarande program. De nuvarande övervakningsindikatorerna är resultatet av en anpassning av tidigare indikatorer och bygger på den rangordning av målen som underlättar analys och kommunikation av programmålen och som visar hur lokala interventioner bör lämna sitt bidrag till de helhetliga strategiska målen.

### 113.

I den sammanfattande rapporten om halvtidsutvärderingen av Leader+ föreslogs gemensamma indikatorer för hela EU och därigenom betydligt reducerat antalet utvärderingsfrågor, ge vägledning om metoder för övervakning av indikatorerna och fastställa ramen för utvärderingarna via en rådgivande arbetsgrupp. Alla dessa rekommendationer följdes när den gemensamma ramen inrättades.

Den gemensamma ramen fullbordades och lades fram för medlemsstaternas delegationer i landsbygdsutvecklingskommittén i december 2006 i god tid före godkännandet av programmen så att medlemsstaterna i förväg skulle kunna förbereda inrättandet av lämpliga strukturer.

Medlemsstaterna har fått explicita och allsidiga riktlinjer om hur man inrättar och använder systemet för den gemensamma ramen. Dessutom pågår en permanent dialog med dem för att förbättra den gemensamma ramen. Detta följs i första rummet upp av i det europeiska utvärderingsnätverket där medlemsstaternas experter ingår och som stöds av en hjälpcentral som arbetar permanent med utvärderingsrelaterade frågor.

Leaders utgångsindikator är andelen av befolkningen som den lokala aktionsgruppen täcker in för att mäta styrningsmålet (lokal kapacitet att utarbeta och genomföra lokala utvecklingsstrategier) i enlighet med gemenskapens strategiska riktlinjer.

Den gemensamma ramens övriga Leaderindikatorer är begränsade i enlighet med tanken att övervakningssystemet ska vara enklare än det i Leader+ och att Leader ska få ingå i den övergripande metoden. Övervakningsindikatorerna för Leader+ var många fler jämfört med dem för Leaderaxeln, men berörde å andra sidan inte EU:s övergripande politiska mål för perioden 2000–2006.

I allmänhet bedöms effekterna via utvärderingsprocessen.

För styrningsmålet kan övervakningsindikatorerna ge användbart material, men de räcker inte för att utvärdera detta mål. Detta är ett av skälen till att ett vägledningsdokument om bedömningen av effekterna av Leader<sup>11</sup> har utarbetats. I detta nämns styrning bl.a. på sid. 26–29 och 49–50, inklusive också de föreslagna effektindikatorerna.

Leadermodellens effektivitet och mervärde bedöms med en utvärdering. De lokala aktionsgruppernas direkta driftskostnader som täcks av offentlig Leaderfinansiering är kända och registrerade.

<sup>11</sup> Se fotnot 3 i kommissionens svar.

# KOMMISSIONENS SVAR

## SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

### 114.

Kommissionen tror att det koncept som valts för innevarande period, såsom förklaras i svaret på punkt 113 ovan, ska förbättra bedömningen av Leadermodellen. Den tematiska arbetsgruppen inom europeiska utvärderingsnätverket för landsbygdsutveckling kan dessutom ge ytterligare vägledning.

Kommissionen har nyligen färdigställt slututkastet till ett arbetsdokument om bedömningen av effekterna av Leader i landsbygdsområden<sup>12</sup>. Det första utkastet till arbetsdokument överlämnades till medlemsstaterna i april 2010 när arbetet på halvtidsutvärderingarna ännu befann sig i ett tidigt skede. Det redogör ingående för de föreslagna metoderna och uppgiftskällorna för bedömningen av indikatorerna som har att göra med utvärderingsfrågorna och dessa är inte beroende av den gemensamma ramens övervakningsuppgifter, utan använder sig av andra utvärderingsmetoder t.ex. triangulering, kartläggningar, fallstudier, fokusgrupper, multiplikatoranalys, härledda dataset etc. Vägledningsdokumentet blir ett tillfälle att justera övervaknings- och utvärderingsprocessen.

Det finns dock gränser för de lokala aktionsgruppernas insamlingskrav. Strategierna skiljer sig åt och därför går det inte att samla in samma information i alla lokala aktionsgrupper, eftersom genomförandet av en lokal strategi bestäms av hur det reellt förlöper. Individuella utvärderingar måste begränsas för att respektera utvärderingsprocessens relation mellan kostnader och ändamålsenlighet.

<sup>12</sup> Se fotnot 3 i kommissionens svar.

### 115.

Kommissionen instämmer i att alla komponenter i Leadermodellen bör genomföras i största möjliga utsträckning för att maximera utvecklingseffekten på landsbygdsområdet, men påminner om att Leadermodellens kärnpunkt inte är de individuella projekten tagna ur sitt lokala sammanhang, utan genomförandet av en hel lokal utvecklingsstrategi.

Såsom revisionsrätten nämner i sin definition av Leadermetodens mervärde ingår här att man på ett bättre sätt fastställer lokala behov och lösningar, större engagemang från lokala intressenter och större utrymme för innovation. Dessutom ingår skapandet av lokal kapacitet som leder till ökade lokala utvecklingsaktiviteter, till sammanslagning av lokala resurser och nätverkande som möjliggör ömsesidigt lärande samt integrerade metoder som tar sig an komplicerade ekonomiska och sociala frågor. Kapacitetsuppbyggnadsprocessen är av central betydelse vid genomförandet av Leader.



## KOMMISSIONENS SVAR

### 116.

Medlemsorganisationerna i de lokala aktionsgrupperna är representativa, aktiva och lokalt baserade organisationer i landsbygdsområdet. Punkt 12 i kommissionen meddelande om Leader+<sup>13</sup>, som var referensdokument för de nationella och regionala Leader+-programmen, lyder: "De lokala aktionsgrupperna skall vara allsidigt och representativt sammansatta. I grupperna skall partner från olika samhällssektorer ingå". Partnerna består av en blandning av offentliga organ och partner som representerar civilsamhället. Dessa partner är också huvudpersonerna bakom strategierna och företräderna i de flesta fallen en bred grupp av befolkningen i området. Det är därför naturligt att en del av projekten stammar från dessa medlemsorganisationer. Medlemmar i den lokala aktionsgruppen kan spela en viktig roll vid genomförandet av den lokala utvecklingsstrategin.

Vad gäller sammansättningen på partnerskapen höll kommissionen under de förhandlingar som utmynnade i godkännandet av landsbygdsprogrammen för perioden 2007–2013 ett öga på att man iakttog principen om att minst 50 % av företrädarna i partnerskapet kommer från civilsamhället, såsom krävs i artikel 62.1 b i förordning (EG) nr 1698/2005. Detta krav är tillämpligt på den beslutsfattande nivån.

Kommissionen kommer ändå att överväga en revidering av den nuvarande vägledningen för att misstolkningar ska kunna undvikas.

Kommissionen kommer dessutom att överväga att uppmuntra till en öppnare medlemskapspolicy bland de lokala aktionsgrupperna vid utformningen av politiken som ska gälla efter 2013.

<sup>13</sup> Kommissionens meddelande till medlemsstaterna av den 14 april 2000 om fastställande av riktlinjer för gemenskapsinitiativet för landsbygdsutveckling (Leader+).

När det gäller innovation eller samspelet mellan olika sektorer uppmuntras de lokala aktionsgrupperna att lägga fram innovativa lokala utvecklingsstrategier, även om innovation bara är ett kriterium för urval av lokala aktionsgrupper bland andra. Innovationsaspekten finns därför inte nödvändigtvis med i alla understödda projekt. Det är dessutom inte realistiskt att de flesta Leaderprojekten skulle kunna vara innovativa.

Kommissionen anser att individuella projekt kan finansieras via Leader i den mån de bidrar till uppnåendet av målen för den lokala utvecklingsstrategin. Se även kommissionens svar på punkterna 16, 21–22 och 34–38.

### 117.

De lokala utvecklingsstrategiernas centrala roll för genomförande av Leaderaxeln avspeglas i skapandet av en särskild åtgärd "genomförande av lokala utvecklingsstrategier". Under Leader+ var detta också fallet med dess "åtgärd 1: Stöd till integrerade lokala utvecklingsstrategier av pilotkaraktär, utformade utifrån ett gräsrotsperspektiv".

Leader genomförs via lokala utvecklingsstrategier som underbyggs av lämpliga åtgärder. Medlemsstaterna är ansvariga både för kvaliteten på de utvalda lokala utvecklingsstrategierna och för att se till att genomförandekraven iakttas, bl.a. utvärderingen och övervakningen av strategierna.

Strategins framgång beror på värdet på de individuella godtagna projekten. De lokala aktionsgrupperna är nyckelaktörer när det gäller att säkra kvaliteten på de projekt som valts ut på grundval av objektiva kriterier kopplade till strategins övergripande mål.

För att Leadermodellens grundläggande principer ska tillämpas och målen för den lokala utvecklingsstrategin uppnås måste medlemsstaterna vidta erforderliga åtgärder.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 118.

Kommissionen instämmer i att mer öppenhet krävs och att det därav följer att lokala aktionsgrupper måste kunna visa att de konsekvent har tillämpat lämpliga förfaranden.

Kommissionen kommer att överväga en revidering av *Guide for the Application of the Leader Axis* och tillfoga ytterligare klagöranden om respekten av grundläggande principer gällande valet av projekt (öppenhet, lika behandling, användning av objektiva urvalskriterier och beslutsrapportering) på basis av de goda metoder som samlats in.

Medlemmarna i de lokala aktionsgrupperna är representativa, aktiva och lokalt baserade organisationer i landsbygdsområdet. Det är därför normalt att en andel av projekten härrör från dessa organisationer. Att utesluta dessa projekt skulle utgöra ett stort hinder för att kunna genomföra den lokala utvecklingsstrategin med lyckat resultat.

Medlemsstaterna måste dock se till att det inte förekommer några intressekonflikter.

Se även kommissionens svar på punkterna 56–61 och 117.

### 119.

Med tanke på behovet av en harmoniserad metod för all gemenskapsfinansiering som sker med delad förvaltning kommer kommissionen ingående att granska frågan om vid vilken tidpunkt projekt blir stödberättigade.

Med tanke på den stora variationen av Leaderprojekt kan det bli svårt att a priori bedöma faktorer som t.ex. graden av lönsamhet och samtidigt försäkra sig om att de önskade resultatet uppnås.

### 120.

Kommissionen anser inte att kostnaderna för att genomföra Leader nödvändigtvis är betydande.

Förvaltningen av landsbygdsutvecklingen är i enlighet med subsidiaritetsprincipen delad och sköts både av kommissionen och medlemsstaterna. Genomförandet av Leader har ett särskilt obligatoriskt inslag, nämligen att en stor del av förvaltningsuppgifterna förs över till den lokala nivån.

De lokala aktionsgruppernas uppgifter utgör inte detsamma som ytterligare eller duplicerade uppgifter, utan delegerade uppgifter, som inte utförs på programnivå (kontroll, val av projekt och utbetalningar i vissa landsbygdsprogram).

I genomsnitt är driftskostnaderna begränsade och utgör 15 % av det offentliga stödet till den lokala utvecklingsstrategin. Detta understiger den övre gräns på 20 % som anges i artikel 38 i förordning (EG) nr 1974/2006.

Beläggen för ytterligare förseningar som beror på Leadermetoden är otillräckliga. Det finns olika genomförandemodeller för Leader inom EU som involverar ytterligare arbetsuppgifter vid sidan av grunduppdraget att välja ut projekt (godkända projekt och/eller utbetalningar efter betalningsansökningar i 39 program under nuvarande period). Aktionsgrupper med finansiell och administrativ självständighet har som regel kortare förfaranden.

Se även kommissionens svar på punkterna 7 och 64–71.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 121.

Kommissionen har i fråga om genomförandet av Leadermodellen under den nuvarande programperioden gjort en rad insatser som ytterligare ska uppmuntra till god praxis och sund ekonomisk förvaltning:

- Leadermodellens viktigaste principer har fastställts i regelverket.
- Kommissionen har via *Guide for the Application of the Leader Axis* lämnat vägledning i det skede programmen utformades och godkändes.
- Kommissionen har bildat "fokusgrupper" i nätverkets Leaderunderkommitté med uppgift att granska genomförandefrågor. Nätverket fortsätter att utbyta resultat, erfarenheter och kunskaper mellan alla de aktörer som deltar i genomförandet av Leadermetoden eftersom det redan var en prioritering i Leader II och Leader+ (på den tiden med dess europeiska observationsorgan Leader II och Leader+).

Kommissionen och medlemsstaterna (på förvaltningsmyndighets- och aktionsgruppsnivå) håller under nuvarande period på med en ordentlig genomgång för att bättre definiera de lokala aktionsgruppernas roll, kapacitetsuppbyggnadens roll, kriterierna för stödberättigande och en tydligare uppdelning av arbetsuppgifterna mellan förvaltningsmyndigheterna och de lokala aktionsgrupperna. Denna process sker på ett konstruktivt och samverkande sätt inom ramen för nätverket (fokusgrupper inom Leaderunderkommittén).

Kommissionen gjorde revisioner av 37 av 73 Leader+-program under programperioden 2000–2006. Kommissionen granskar Leader+- och Leaderåtgärder som ett led i sitt övergripande revisionsprogram, under beaktande av deras specifika risker, och ger när så behövs rekommendationer och gör i motiverade fall finansiella korrigeringar.

Det sammanhang som Leader genomfördes och genomförs i har utvecklats sedan 2000, inte minst på grund av att utformningen av detta genomförande skiljer sig åt under alla olika finansieringsperioder. Detta innebär i sin tur att många medlemsstater varit tvungna att anpassa sin administrativa struktur för att genomföra Leader.

Kommissionen kommer att fortsätta att ta de initiativ som behövs för att förbättra genomförandet av Leadermetoden mot bakgrund av allt som visar på detta behov.

Leader fordrar en administrativ kapacitet inom myndigheterna för att handskas med särdragen i metoden. De medlemsstater som anslutit sig till EU efter 2004 kunde inte dra nytta av gemenskapsinitiativets tre programperioder. Kommissionen är medveten om denna brist på erfarenheter: Taiex-seminarier (Taiex är ett verktyg för tekniskt stöd före anslutningen) om Leadermetoden arrangerades för de länder som hade mindre erfarenheter. Den insats som görs av nätverket kommer också att bidra till utbytet av erfarenheter om den administrativa praxis som behövs för att genomföra Leader.

Se även kommissionens svar på punkterna 72, 73, 91 och 113.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 122.

Kommissionen har noterat förbättringar i genomförandet av Leader i många medlemsstater och kan därför inte dela revisionsrättens slutsats.

Dessutom är kommissionen övertygad om att det arbete som gjorts under innevarande programperiod tillsammans med medlemsstaterna för att lösa problem och hitta lösningar avsevärt kommer att bidra till att ytterligare förbättra det totala genomförandet av Leadermodellen.

#### **Rekommendation 1**

- a) Med tanke på behovet av en harmoniserad metod för all gemenskapsfinansiering som sker med delad förvaltning kommer kommissionen ingående att granska frågan om vid vilken tidpunkt projekt blir stödberättigade.
- b) Kommissionen kommer att ge ytterligare vägledning om detta vid en aktualisering av *Guide for the Application of the Leader Axis* redan under nuvarande programperiod.
- c) Regler finns redan i den nuvarande rättsliga ramen. I artikel 62.1 b i förordning (EG) nr 1698/2005 föreskrevs att företrädarna för civilsamhället på den beslutsfattande nivån måste uppgå till minst 50 % av det lokala partnerskapet.

Kommissionen medger dock att uppräknningen av principerna skulle kunna vara mer specifik. Kommissionen kommer att överväga en revidering av den nuvarande vägledningen för att ytterligare förtydliga att det är obligatoriskt att tillämpa regeln om "dubbel beslutsförhet" som ska gälla sammansättningen av de lokala aktionsgrupperna och på beslutsfattande nivå.

### 123.

Medlemsstaterna måste se till att det inte finns några intressekonflikter när delad förvaltning används. De beslutsförfaranden och urvalskriterier som de lokala aktionsgrupperna ska tillämpa är inte en del av programmet utan hör till det lokala genomförandet, som bedöms av förvaltningsmyndigheten i samband med att den lokala aktionsgruppen väljs ut. Medlemsstaterna kan också tillämpa gemensamma regler för alla lokala aktionsgrupper som etablerats på nationell nivå.

#### **Rekommendation 2**

Kommissionen håller med revisionsrätten om att det i fråga om beslutsprocessen borde finnas tydliga regler angående intressekonflikter, som strikt bör följas.

I artikel 61.1 b i förordning (EG) nr 1698/2005 föreskrevs att partner från arbetsmarknadens organisationer och företrädarna för civilsamhället på den beslutsfattande nivån måste uppgå till minst 50 % av det lokala partnerskapet.

Kommissionen kommer också att främja god praxis genom *Guide for the Application of the Leader Axis* och kommer att be medlemsstater att se till att tillräckliga skyddsåtgärder finns och att de kontrolleras.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 124.

Den "administrativa integreringen" av Leadermodellen har utretts av nätverkets Leaderunderkommitté. Preliminära rapporter från fokusgrupperna med åtföljande rekommendationer lades fram den 20 maj 2010.

Konkreta goda metoder och rekommendationer bör spridas bland medlemsstaterna med hjälp av en aktualisering av *Guide for the Application of the Leader Axis*.

#### **Rekommendation 3**

Det går inte alltid att göra ändringar i landsbygdsprogrammen för att förbättra genomförandet av lokala strategier.

Dessutom kan *Guide for the Application of the Leader Axis* ses över för att förbättra vägledningen för medlemsstaterna vad beträffar finansiering av (innovativa) projekt utanför åtgärds katalogen.

Alltsedan slutet av 2009 arbetar ett flertal medlemsstater på att modifiera sina program för att förbättra det faktiska genomförandet av Leadermetoden huvudsakligen genom att tillåta mer flexibilitet vilket de uppnår genom att införa integrerade eller särskilda åtgärder. Detta är i stor utsträckning en konsekvens av de diskussioner som kommissionen initierat inom ramen för nätverkets Leaderunderkommitté.

### 125.

Leaderaxelns verksamheter har godkänts av kommissionen på grundval av de rättsliga kraven i förordning (EG) nr 1698/2005 och av gemenskapens strategiska riktlinjer som definierar gemenskapens politiska prioriteringar när det gäller utvecklingen av landsbygden.

I samband med godkännandet av programmen har kommissionen granskat centrala inslag som räknas upp i bilaga 2 till förordning (EG) nr 1974/2006. Andra delar av förvaltningsupplägget i Leader fick dock förvaltningsmyndigheterna bestämma om sedan programmet godkänts. Se svaret på punkt 91.

Det närmare urvalsförfarandet av lokala utvecklingsstrategier bestäms i enlighet med subsidiaritetsprincipen i medlemsstaterna. De lokala aktionsgrupperna måste uppfylla minimikraven i artikel 62.1 a i förordning (EG) nr 1698/2005 vad beträffar innehållet i den lokala utvecklingsstrategin.

Vidare bör en lokal utvecklingsstrategi godkännas av medlemsstaterna i det specifika landsbygdsområdets lokala sammanhang.

#### **Rekommendation 4**

De halvtidsutvärderingsrapporter som kommer i slutet av 2010 ska innehålla rekommendationer om ändringar i landsbygdsprogrammen för att anpassa programinnehållet till målen. Kommissionen kommer att ta detta tillfälle i akt för att diskutera genomförandet av axel 4 med medlemsstaterna och i första rummet möjligheten att höja kvaliteten på de lokala utvecklingsstrategierna och deras genomförande via bl.a. bättre övervakning och utvärdering på den lokala aktionsgruppsnivån.

## KOMMISSIONENS SVAR

Planen är att samla in och bland lokala aktionsgrupper sprida dels god övervakningspraxis med hjälp av det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling och dels god utvärderingspraxis via det europeiska utvärderingsnätverket för landsbygdsutveckling.

### **Rekommendation 5**

I samband med godkännandet av programmen för nuvarande programperiod med delad förvaltning har kommissionen granskat de centrala inslag som räknas upp i bilaga 2 till förordning (EG) nr 1974/2006. Andra delar av förvaltningsupplägget måste dock i enlighet med subsidiaritetsprincipen avgöras av förvaltningsmyndigheterna sedan programmet godkänts.

### **126.**

Halvtidsutvärdering av Leader+ ägde rum i ett tidigt skede av genomförandet av den lokala aktionsgruppsstrategin. Den pågående efterhandsutvärderingen av Leader+, vars slutrapport väntas mot slutet av 2010, tar dock upp frågan om effektivitet och ändamålsenlighet i fråga om Leaderprogrammets utgifter. Det är normalt att policyinstruments effektivitet och ändamålsenlighet bedöms i efterhand. Denna utvärdering ingår som en del av standardcykeln för utvärdering av politikområdena.

Den relevanta informationen i efterhandsutvärderingen av Leader+ kommer att bilda underlag för kommissionens vidare arbete med Leadermodellen.

De begränsningar som är inbyggda i lokal utveckling måste beaktas med sikte på att få fram och sprida lämpliga enkla regler och förfaranden som mildrar eventuella risker och ser till att den ekonomiska förvaltningen blir pålitlig.

### **Rekommendation 6**

Det pågår en permanent dialog med medlemsstaterna för att förbättra genomförandet av Leadermodellen via nätverkets Leaderunderkommitté. Kommissionen befinner sig också i dialog med medlemsstaterna beträffande förbättringar av den gemensamma ramen, vilket också inkluderar övervakningsindikatorerna för Leader. Kommissionen har nyligen färdigställt slututkastet till ett arbetsdokument om bedömningen av effekterna av Leader i landsbygdsområden.

Strategierna skiljer sig åt och därför går det inte att samla in samma information i alla lokala aktionsgrupper, eftersom genomförandet av en lokal strategi bestäms av hur det reellt förlöper. Individuella utvärderingar måste begränsas för att relationen mellan kostnader och ändamålsenlighet ska respekteras i själva utvärderingsprocessen.







Europeiska revisionsrätten

**Särskild rapport nr 5/2010**  
**Genomförande av Leadermodellen för landsbygdsutveckling**

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2010 — 100 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-879-9

doi:10.2865/26410



## Hur hittar man EU:s publikationer?

### **Gratispublikationer:**

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Europeiska unionens representationer och delegationer. Adressuppgifter finns på Internet (<http://ec.europa.eu/>) eller kan fås från fax +352 2929-42758.

### **Avgiftsbelagda publikationer:**

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Avgiftsbelagda prenumerationer (t.ex. årsabonnemang på *Europeiska unionens officiella tidning* och på rättsfallssamlingen från Europeiska unionens domstol)**

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sv.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm)).

LEADER ÄR EN MODELL FÖR ATT GENOMFÖRA EU:S LANDSBYGDSUTVECKLINGSPOLITIK MED HJÄLP AV LOKALA AKTIONSGRUPPER. METODEN MEDFÖR SPECIFIKA KOSTNADER OCH RISKER MEN OCKSÅ ETT MERVÄRDE SOM KOMMER AV UNDERIFRÅNPERSPEKTIVET OCH PARTNERSKAPET. I DENNA RAPPORT KONSTATERAR REVISIONSRÄTTEN ATT LOKALA AKTIONSGRUPPER GENOMFÖRDE LEADERMODELLEN PÅ ETT SÄTT SOM BEGRÄNSADE DET POTENTIELLA MERVÄRDET OCH GAV BIDRAG TILL PROJEKT UTAN HÄNSYN TILL EFFEKTIVITETEN. FÖRFARANDENA MEDGAV INTE ALLTID INSYN OCH VISADE INTE I TILLRÄCKLIG UTSTRÄCKNING ATT DE LOKALA AKTIONSGRUPPERNA FATTADE BESLUT PÅ EN OBJEKTIV GRUND UTAN NÅGON INTRESSEKONFLIKT. KOMMISSIONEN HAR ÄNNU INTE VISAT ATT UTGIFTERNA ÄR EFFEKTIVA OCH ÄNDAMÅLSENLIGA, ATT MAN HAR UPPNÅTT MERVÄRDE GENOM ATT FÖLJA LEADERMODELLEN, I VILKEN OMFATTNING KÄNDA RISKER HAR BLIVIT VERKLIGHET OCH INTE HELLER DE REELLA KOSTNADERNA FÖR GENOMFÖRANDET.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

ISBN 978-92-9207-879-9

