

DEN EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Særberetning nr. 5

2010

ISSN 1831-0796

GENNEMFØRELSEN AF
LEADERMETODEN TIL UDVIKLING
AF LANDDISTRIKTERNE



DA



Særberetning nr. 5 // 2010

GENNEMFØRELSEN AF LEADERMETODEN TIL UDVIKLING AF LANDDISTRIKTERNE

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Særberetning nr. 5 // 2010

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Katalogoplysninger findes bagest i denne publikation
Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2010

ISBN 978-92-9207-880-5
doi:10.2865/2666

© Den Europæiske Union, 2010
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Printed in Luxembourg

INDHOLD

Punkt

ORDFORKLARINGER

I-X **RESUMÉ**

1-7 **INDLEDNING**

8-11 **REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODE**

12-114 **BEMÆRKNINGER**

12-46 LAG'ERNES IMPLEMENTERING AF LEADERELEMENTERNE, SOM SKAL TILFØRE STØRRE NYTTEVÆRDI
12-46 LAG'ERNE HAR IMPLEMENTERET LEADERMETODEN PÅ MÅDER, SOM BEGRÆNSER »LEADERELEMENTERNES« MULIGHED FOR AT TILFØRE STØRRE NYTTEVÆRDI, MEN RETTEN KONSTATEREDE OGSÅ EKSEMPLER PÅ GOD PRAKSIS

47-71 ER LAG'ERNES ØKONOMISKE FORVALTNING FORSVARLIG?
47-71 LAG'ERNE TOG IKKE BEHØRIGT HENSYN TIL BEHOVET FOR PRODUKTIVITET SAMT RIMELIGE OG GENNEMSIGTIGE PROCEDURER

72-93 KOMMISSIONENS OG MEDLEMSSTATERNES FORVALTNING AF LEADERPROGRAMMERNE
72-93 KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNE STILLEDE IKKE TILSTRÆKKELIGE KRAV OG BÆRER LIGESOM LAG'ERNE EN DEL AF ANSVARET FOR, AT LEADERMETODENS POTENTIELLE NYTTEVÆRDI BLEV BEGRÆNSET. DE TRAF IKKE TILSTRÆKKELIGE FORANSTALTNINGER TIL AT BEGRÆNSE OMKOSTNINGERNE OG RISICIENE

94-114 KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNES OVERVÅGNING OG EVALUERING
94-114 KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNE KAN IKKE DOKUMENTERE, AT INDFØRELSEN AF LEADERMETODEN HAR TILFØRT NYTTEVÆRDI, OG DE HAR ENDNU IKKE EVALUERET DE YDERLIGERE OMKOSTNINGER OG RISICI, SOM ER FORBUNDET MED DEN

115-126 **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

BILAG – LISTE OVER GENNEMGÅEDE PROJEKTER

KOMMISSIONENS SVAR

ORDFORKLARINGER

Akse: I perioden 2007-2013 gennemføres programmerne til udvikling af landdistrikterne under fire akser, som er sammenhængende grupper af foranstaltninger. Leadermetoden er akse 4.

Dødvægt: En situation, hvor et støttet projekt helt eller delvist ville være blevet iværksat også uden tilskud.

EU: Den Europæiske Union.

Foranstaltning: En støtteordning til gennemførelse af en politik. En foranstaltning definerer reglerne for, hvilke projekter der kan finansieres.

Forsvarlig økonomisk forvaltning: Rimelig og gennemsigtig forvaltning af EU's budget i overensstemmelse med finansforordningen, særlig principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

LAG: Lokal aktionsgruppe, som er et offentlig-privat partnerskab med ansvar for at foreslå en lokal udviklingsstrategi og udvælge projekter.

Leadermetoden: En metode til opfyldelse af målene for EU's politik for udvikling af landdistrikterne. I modsætning til den topstyrede tilgang, der traditionelt anvendes, er denne metode bottom-up-orienteret. »Leader« er et fransk akronym for »forbindelser mellem foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne«.

Leaderprogram: Et dokument udarbejdet af en medlemsstat og godkendt af Kommissionen med henblik på at planlægge og gennemføre Leadermetoden. De første Leaderprogrammer løb fra 1991 til 1993 og blev efterfulgt af Leader II (1994-1999). Denne Revision vedrører Leader+ (2000-2006) og akse 4, Leaderaksen (2007-2013), som var et led i programmerne til udvikling af landdistrikterne.

Medlemsstat: I forbindelse med denne revision: de myndigheder, som forvalter Leaderprogrammerne. Med henblik herpå udpeger medlemsstaterne en forvaltningsmyndighed. I medlemsstater som Tyskland, Spanien og Italien har hver region et særskilt program og en særskilt forvaltningsmyndighed.

Nytteværdi: I forbindelse med denne revision: de fordele, som Leadermetoden medfører, f.eks. i form af bedre kortlægning af lokale behov og lokale løsninger, større engagement hos de lokale aktører og større mulighed for nyskabelse.

Programmeringsperiode: Flerårige rammer, inden for hvilke EU-politikkerne, f.eks. politikken for udvikling af landdistrikterne, planlægges og gennemføres. Den nuværende periode er 2007-2013.

Program til udvikling af landdistrikterne: Et dokument udarbejdet af en medlemsstat og godkendt af Kommissionen med henblik på at planlægge og gennemføre EU's politik for udvikling af landdistrikterne.

RESUMÉ

I.

Leader er en metode til opfyldelse af målene for EU's politik for udvikling af landdistrikterne. I modsætning til den topstyrede tilgang, der traditionelt anvendes, er denne metode bottom-up-orienteret. Sammenlignet med traditionelle finansieringsmetoder er Leadermetoden forbundet med større omkostninger og risici på grund af det ekstra implementeringslag, og fordi kontrollen af EU's budget overdrages til en lang række partnerskaber (lokale aktionsgrupper, LAG'er).

II.

Det, der berettiger de ekstra omkostninger og risici, er den større nytteværdi, som bottom-up-orienteringen og partnerskabstilgangen skulle tilføre i form af f.eks. bedre kortlægning af lokale behov og lokale løsninger, større engagement hos de lokale aktører og større mulighed for nyskabelse.

III.

Retten undersøgte, om Leadermetoden er blevet gennemført på en sådan måde, at der tilføres større nytteværdi, samtidig med at risikoen i forhold til en forsvarlig økonomisk forvaltning minimeres. Retten vurderede LAG'ernes gennemførelse af Leader+-programmet 2000-2006, hvor de endelige udgifter blev afholdt i 2009. Retten undersøgte også LAG'ernes akse 4-strategier, som beskriver, hvordan Leadermetoden planlægges gennemført i perioden 2007-2013.

IV.

LAG'erne gennemførte Leadermetoden i form af »Leaderelementerne« på måder, som begrænsede muligheden for, at der kunne skabes større nytteværdi, selv om Retten også konstaterede eksempler på god praksis. Bottom-up-tilgangen var begrænset i de LAG'er, som gav størstedelen af tilskuddene til deres egne medlemsorganisationer. Den mulige nytteværdi, som et partnerskab kunne tilføre, blev ikke udnyttet i de LAG'er, hvor lokale myndigheder sad på det meste af beslutningstagningen. Det var kun få LAG'er, som kunne dokumentere nyskabelse eller interaktion mellem forskellige sektorer i deres strategier eller projekter. LAG'erne fokuserede ikke på at få opfyldt målsætningerne i deres lokale strategier.

V.

Retten konstaterede også svagheder i LAG'erne med hensyn til forsvarlig økonomisk forvaltning. Navnlig gav LAG'er tilskud til projekter, uden at der var taget hensyn til aspektet produktivitet. Procedurerne var ikke altid gennemsigtige, og der var ikke altid tilstrækkelig dokumentation for, at beslutningerne var truffet på et objektivt grundlag uden interessekonflikter. Disse svagheder er de samme som dem, Retten bemærkede i årsberetningen for 2000.

VI.

Kommissionen og medlemsstaterne stillede for små krav og bærer ligesom LAG'erne en del af ansvaret for, at Leadermetodens potentielle nytteværdi blev begrænset. De traf ikke tilstrækkelige foranstaltninger til at begrænse omkostninger og risici. Her ti år efter Rettens sidste revision af Leader består de samme svagheder.

RESUMÉ

VII.

Kommissionen har endnu ikke bevist, at udgifterne er afholdt effektivt og produktivt, og at anvendelsen af Leadermetoden har tilført større nytteværdi. Den har ikke dokumenteret, i hvilken udstrækning de kendte risici har manifesteret sig, og heller ikke påvist de reelle omkostninger forbundet med gennemførelsen.

VIII.

I betragtning af de vedvarende svagheder anbefaler Retten, at Kommissionen og medlemsstaterne tydeliggør og udbygger bestemmelserne, så risikoen for dødvægt mindskes, sikrer, at procedurerne for udvælgelse af projekter er objektive og veldokumenterede, og sørger for, at partnerskabsprincippet fungerer i praksis. Der er behov for robuste procedurer i overensstemmelse med finansforordningen, så enhver risiko for interessekonflikt undgås. Det kræver, at der afgives en interesseerklæring, at personer, som er part i sagen, ikke deltager i bedømmelsen og udvælgelsen af projekter, og at sager om eventuelle interessekonflikter henvises til forvaltningsmyndigheden.

IX.

Kommissionen bør sørge for, at medlemsstaterne kræver, at LAG'erne for resten af perioden 2007-2013 opstiller målelige mål, som kan opnås ved hjælp af Leaderprogrammet, og som er specifikke for lokalområdet. Medlemsstaterne bør holde LAG'erne ansvarlige for, at målsætningerne i deres lokale strategi opfyldes, at anvendelsen af Leadermetoden tilfører større nytteværdi, og for, at tilskudene og driftsomkostningerne anvendes produktivt.

X.

Tilsynet med ordningen skal omlægges, så der sættes fokus på Leadermetodens nytteværdi, produktivitet og effektivitet, og den skal suppleres med data fra overvågnings- og kontrolsystemer, så Kommissionen har tilstrækkelige, pålidelige og relevante oplysninger til, at den kan aflægge regnskab om den nytteværdi, Leaderprogrammerne har tilført, og om, hvorvidt den økonomiske forvaltning af dem har været forsvarlig.

INDLEDNING

1. Leader er EU's bottom-up-metode til gennemførelse af politikken for udvikling af landdistrikterne. Den er kendetegnet ved, at den har syv elementer (jf. **figur 1**). »Lokale aktionsgrupper« (almindeligt kendt som LAG'er) får finansiel støtte til at gennemføre lokale udviklingsstrategier, særligt ved at give tilskud til lokale projekter¹ (i **bilaget** er der en række eksempler på finansierede projekter). LAG'erne er partnerskaber mellem medlemmer af offentlige og private (eller ikke-kommercielle) sektorer i små landkommuner².

¹ Tilskuddene medfinansieres af EU og de offentlige myndigheder i den berørte medlemsstat. I de fleste tilfælde ydes der kun tilskud til en del af de samlede projektkomkostninger: Modtageren skal også bidrage. LAG'ernes driftsomkostninger medfinansieres også af EU og de nationale eller regionale myndigheder.

² Landkommuner med op til 150 000 indbyggere.

FIGUR 1

DE SYV VIGTIGSTE ELEMENTER I LEADERMETODEN



2. De politiske mål og retsgrundlaget er fastsat i EU-forordninger. Medlemsstaterne fastlægger nationale eller regionale programmer til gennemførelse af Leadermetoden, og programmerne godkendes af Kommissionen. De potentielle LAG'er udarbejder lokale strategier i overensstemmelse med de nationale eller regionale bestemmelser og sender deres ansøgning om støtte til disse myndigheder. Medlemsstaterne er ansvarlige for at udvælge LAG'erne, for at udbetale EU-støtten og den nationale medfinansiering og for at overvåge og kontrollere gennemførelsen. LAG'erne har ansvaret for at udvælge de projekter, som skal finansieres. I nogle medlemsstater udvælger LAG'erne projekter inden for en årlig finansiel bevilling, og de nationale eller regionale myndigheder behandler støtteansøgningerne og udbetaler tilskuddene. I andre medlemsstater har LAG'erne ansvaret for hele processen og udbetaler tilskuddene på grundlag af årlige eller flerårige budgetter.

3. Den første Leaderperiode begyndte som et »fællesskabsinitiativ« i 1992 og blev efterfulgt af Leader II (1994-1999) og Leader+ (2000-2006)³. Selv om Leader+-perioden formelt var afsluttet i 2006, kunne der gennemføres projekter og afholdes udgifter indtil midt i 2009. Der var 893 LAG'er under Leader+ i EU-15 og 281 i de nye medlemsstater. Det endelige EU-bidrag til Leader+-programmet vil blive på ca. 2,1 milliarder euro.

4. Fra og med 2007 har Leader været integreret i forordningen om udvikling af landdistrikterne⁴ som en alternativ metode til opfyldelse af målene for de tre »mainstream«-akser i denne politik (jf. **tekstboks 1**).

³ Fra 2004 til 2006 kunne de nye medlemsstater gennemføre en lignende foranstaltning i deres operationelle programmer til udvikling af landdistrikterne.

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1).

DE FIRE AKSER I POLITIKKEN TIL UDVIKLING AF LANDDISTRIKTERNE I PERIODEN 2007-2013:

Akse 1: foranstaltninger, som skal forbedre landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne ved at give støtte til omstrukturering, udvikling og innovation.

Akse 2: foranstaltninger, som skal forbedre miljøet og landskabet ved at give støtte til arealforvaltning.

Akse 3: foranstaltninger, som skal forbedre livskvaliteten i landområder og tilskynde til diversificering af den økonomiske aktivitet.

Akse 4: anvendelse af Leadermetoden til opfyldelse af målene for akse 1-3.

5. Kommissionen godkendte de fleste af de nationale og regionale landdistriktsprogrammer for 2007-2013 i 2007 og i begyndelsen af 2008. Ved udgangen af 2009 havde medlemsstaterne udvalgt mere end 2000 akse 4-LAG'er. EU's planlagte udgifter til Leaderaksen i denne programmeringsperiode er på ca. 5,5 milliarder euro (jf. **figur 2**)⁵, hvortil skal lægges yderligere 3,4 milliarder euro i national offentlig medfinansiering.
6. Bag Leadermetoden ligger den antagelse, at den har en større nytteværdi end den traditionelle topstyrede gennemførelsesmetode⁶. En bottom-up-tilgang og interaktion mellem forskellige sektorer på lokalt niveau skulle kunne mobilisere det lokale potentiale. Lokale grupper skulle være de bedst placerede til at finde frem til integrerede og nyskabende lokale løsninger på lokale problemer og kan i højere grad agere responsivt. Deltagelse i den lokale beslutningstagning skulle skabe større entusiasme og øget engagement og derved sikre en bedre og mere bæredygtig udvikling af landdistrikterne⁷. Bottom-up-tilgangens inddragelse af lokalsamfundet kan også have mindre håndgribelige virkninger som f.eks. »styrkelse af kapaciteten« og »oplæring af lokale aktører«⁸ (jf. **figur 3**).

⁵ Akse 4 (Leader) tegner sig for mellem 5 % og 11 % af de planlagte udgifter til landdistriktsprogrammer i EU-15-medlemsstaterne og mindst 2,5 % til programmerne i de nye medlemsstater.

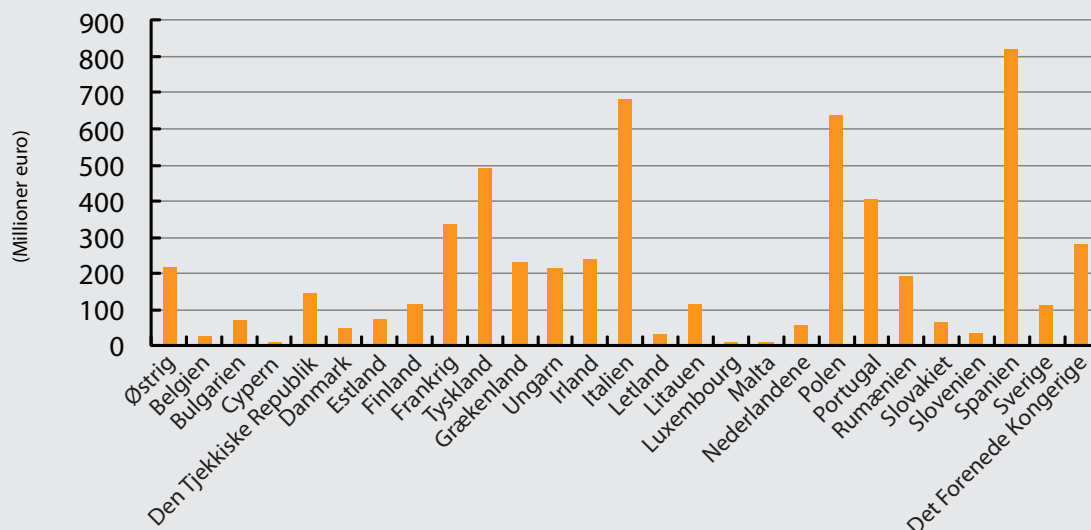
⁶ I en topstyret metode definerer de nationale eller regionale myndigheder udgiftsforanstaltninger og kriterier for projektudvælgelse, og deres ansatte bedømmer projektforslagene og træffer beslutning om de tilskud, der skal ydes. Nogle af opgaverne i de nationale eller regionale støtteordninger kan udføres af ansatte på de lokale kontorer.

⁷ Det vigtigste koncept bag Leadermetoden er, at udviklingsstrategier er mere effektive og produktive, hvis de besluttet og gennemføres på lokalt niveau og af lokale aktører (Europa-Kommissionens faktablad om Leadermetoden).

⁸ »Styrkelse af kapaciteten og oplæring af lokale aktører, som er gennemført under Leader, skal ses som en måde, hvorpå der genereres yderligere merværdi i landdistrikterne«. Kommissionens svar til årsberetningen for 2000.

FIGUR 2

PLANLAGTE EU-MIDLER TIL AKSE 4, LEADERAKSEN (2007-2013), PR. MEDLEMSSTAT



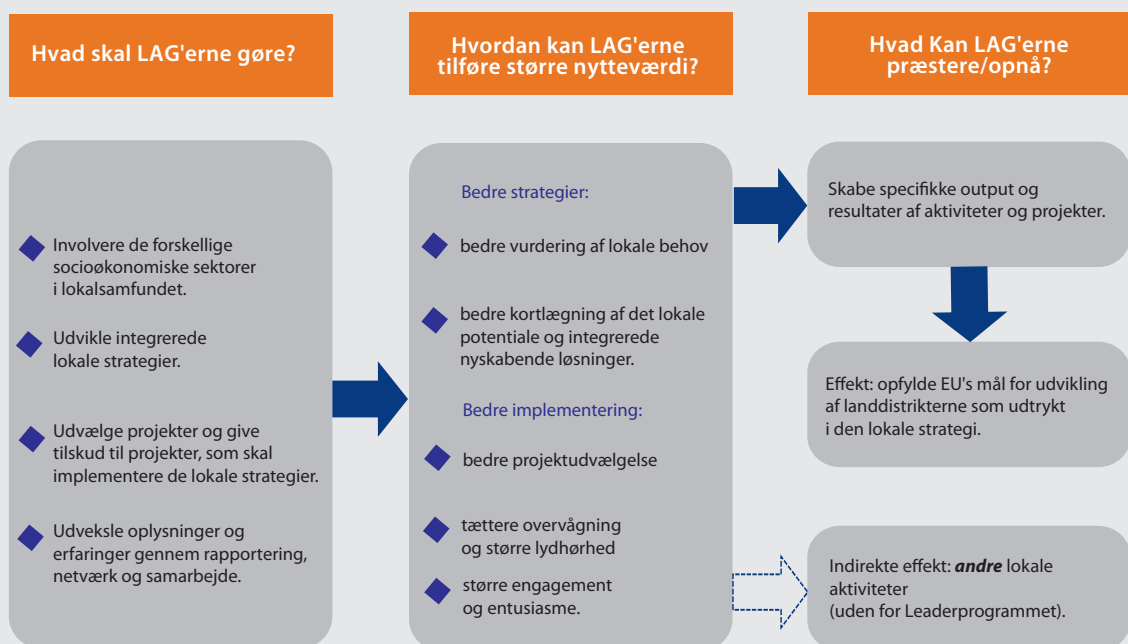
7. LAG'erne udgør et ekstra implementeringslag, som medfører visse omkostninger. I forhold til forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midler er delegering af beslutningstagningen til lokale partnerskaber også forbundet med risici såvel med hensyn til rimelighed, gennemsigtighed, regnskabspligt og ansvarlighed som sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Da Retten sidst reviderede Leaderprogrammet i forbindelse med årsberetningen for 2000⁹, konstaterede den en række alvorlige svagheder ved LAG'ernes økonomiske forvaltning: tilbagebetaling af støtten med deraf følgende risiko for dødvægt, manglende gennemsigtighed i projektudvælgelsen, potentielle interessekonflikter, høje driftsomkostninger og langsommelige procedurer. Kommissionen svarede, at den var opmærksom på disse risici. Dens vigtigste reaktion var at tilskynde til god praksis og forsvarlig økonomisk forvaltning gennem vejledning og udveksling af oplysninger¹⁰.

⁹ Årsberetningen for regnskabsåret 2000, punkt 3.96 til 3.112 (EFT C 359 af 15.12.2001).

¹⁰ Dette aspekt uddybes yderligere i punkt 72 til 77 og 104 til 106.

FIGUR 3

LAG'ERNES ROLLE I GENNEMFØRELSEN AF LEADERMETODEN



REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODE

8. Som tidligere nævnt er Leadermetoden forbundet med ekstra omkostninger og risici sammenlignet med de mere traditionelle centraliserede metoder til gennemførelse af politikken for udvikling af landdistrikterne, men den giver også mulighed for at tilføre større nytteværdi ved hjælp af de syv Leaderelementer. Det var på den baggrund, Retten opstillede følgende revisionsspørgsmål: *Er Leader blevet gennemført på måder, som tilfører større nytteværdi, samtidig med at risiciene i forhold til forsvarlig økonomisk forvaltning minimeres?*
9. Retten baserede revisionen på:
- spørgeskemaer udfyldt af en tilfældigt udvalgt stikprøve på 202 LAG'er i 23 medlemsstater
 - en gennemgang af 27 af disse LAG'ers dokumentation
 - stedlig revision og eksempler på casestudier fra 13 af disse LAG'er og mere end 60 projekter, som var typiske for den række projekter, som de pågældende LAG'er finansierede (jf. listen over projekter i **bilaget**)
 - revision af forvaltningsmyndighederne for de 11 berørte Leaderprogrammer, som tilsammen tegner sig for mere end 40 % af de programmerede EU-midler til perioden 2007-2013
 - en gennemgang af Kommissionens aktiviteter i relation til Leader.

Da feltarbejdet blev udført i første halvdel af 2009, var LAG'erne lige blevet færdige med gennemførelsen af deres lokale udviklingsstrategier under Leader+ for perioden 2000-2006¹¹ og var blevet udvalgt af medlemsstaterne på grundlag af deres akse 4-strategier, som afstikker deres planer for gennemførelsen af Leadermetoden i perioden 2007-2013. Med undtagelse af Tyskland og Aragonien (Spanien) var LAG'erne endnu ikke begyndt at implementere deres akse 4-strategier.

¹¹ LAG'erne i Polen gennemførte overgangsprogrammer, som ikke kunne sammenlignes med de andre medlemsstaters Leader+ programmer.

- 10.** Retten udarbejdede kriterier for »god praksis« på grundlag af lovgivningen og Kommissionens dokumenter og publikationer¹². Retten undersøgte de udvalgte LAG'ers præstation i Leader+-perioden i forhold til disse kriterier og på grundlag af deres akse 4-strategier. Revisionen blev udført i LAG'ernes lokaler, så al den relevante dokumentation kunne gennemgås, og der blev ført samtaler med LAG'ernes ansatte og medlemmer om baggrunden og den strategi, der blev fulgt. De udvalgte projekter blev også kontrolleret på stedet, og projektlederne blev udspurgt.

Når der blev konstateret svagheder eller eksempler på god praksis, blev de tilknyttede nationale eller regionale tilsyns- og evalueringsoplysninger gennemgået for at vurdere, om disse praksis var typiske. Retten vurderede Kommissionens og medlemsstaternes præstation med hensyn til forvaltning, overvågning, evaluering og kontrol af Leader på grundlag af de nationale og regionale programmer og driftsregler samt inspektionsresultater, gennemførelsesrapporter og evalueringer. Revisionen omfattede også Kommissionens vurdering af akse 4 i de 11 berørte programmer til udvikling af landdistrikterne og medlemsstaternes udvælgelse af akse 4-LAG'er.

- 11.** I overensstemmelse med de største ansvarsområder er bemærkningerne bygget op som følger:
- LAG'ernes implementering af Leaderelementerne
 - LAG'ernes økonomiske forvaltning
 - Kommissionens og medlemsstaternes forvaltning af Leaderprogrammerne
 - Kommissionens og medlemsstaternes overvågning og evaluering.

¹² Særlig Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne af 14. april 2000 om retningslinjer for EU-initiativet vedrørende udvikling af landdistrikterne (Leader+) (EFT C 139 af 18.5.2000, s. 5) og artikel 61-65 i forordning (EF) nr. 1698/2005.

TABEL 1

UDVALGTE LAG'ER OG BUDGETTERNE TIL IMPLEMENTERING AF DERES STRATEGIER UNDER AKSE 4

(Millioner euro)

LAG-reference	Medlemsstat (region)	Budget til akse 4 2007-2013 ¹
DE-BY	Tyskland (Bayern) ²	2,6
DE-MV	Tyskland (Mecklenburg-Vorpommern) ²	5,4
IE	Irland	14,6
EL	Grækenland	6,5
ES-A	Spanien (Aragonien)	7,1
ES-CM	Spanien (Castilla-La Mancha)	3,9
FR (PL)	Frankrig (Pays de la Loire)	1,5
FR (LR)	Frankrig (Languedoc-Roussillon)	3,2
IT-TOS	Italien (Toscana)	7,6
HU	Ungarn	5,9
PL (WP)	Polen (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Polen (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugal	6,0

¹ Inklusive national eller regional medfinansiering.

² Vejledende tildelinger.

BEMÆRKNINGER

LAG'ERNES IMPLEMENTERING AF LEADERELEMENTERNE, SOM SKAL TILFØRE STØRRE NYTTEVÆRDI

LAG'ERNE HAR IMPLEMENTERET LEADERMETODEN PÅ MÅDER, SOM BEGRÆNSER »LEADERELEMENTERNES« MULIGHED FOR AT TILFØRE STØRRE NYTTEVÆRDI, MEN RETTEN KONSTATEREDE OGSÅ EKSEMPLER PÅ GOD PRAKSIS

BOTTOM-UP-TILGANG

12. Bottom-up-tilgangen skal tilskynde til deltagelse i den lokale udvikling af landdistrikterne ved at inddrage lokalsamfundet, økonomiske og sociale interessegrupper og repræsentanter for offentlige og private institutioner. Lokalsamfundet skal være med til at identificere den mest relevante lokale strategi og gennemføre de aktiviteter (projekter), der er nødvendige for at opfylde målsætningerne i den lokale strategi.

Alle LAG'erne opnåede til en vis grad at inddrage lokalsamfundet, men nogle LAG'er gav de fleste Leader+-tilskud til deres egne medlemsorganisationer.

13. LAG'erne informerede på forskellige måder lokalsamfundet om mulighederne for at få tilskud til projekter: i forbindelse med offentlige møder og arrangementer, i brochurer og publikationer, på LAG'ernes internetsider og gennem deres medlemmer. LAG'erne imødekom således ikke blot en allerede eksisterende efterspørgsel på tilskud, men de fik muligvis også andre lokale aktører til at overveje nye investeringer eller andre projekter. For eksempel havde LAG'en i Toscana (Italien) et informationssted i det lokale handelskammer. Der blev også gjort reklame for Leaderprogrammerne i den lokale presse og på skilte, som var opstillet, hvor projekterne gennemføres. I Ungarn gjorde LAG'en opmærksom på Leader ved hjælp af skilte, som stod ved indgangen til hver landsby.



Billede 1: Ungarn – Skilte, som fortæller, at landsbyen deltager i Leaderprogrammet.

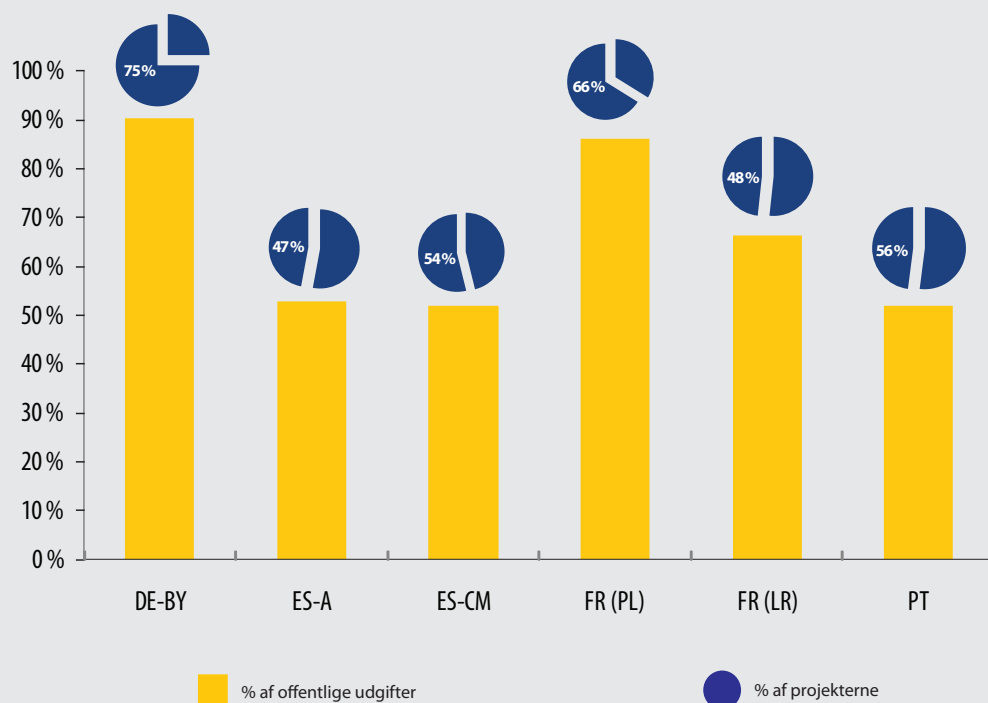
14. Alle LAG'erne havde også lokale kontorer, hvor personalet bistod projektlederne med at udarbejde støtteansøgninger¹³. Denne »gratis konsulenttjeneste« var en vigtig faktor som incitament for uerfarne ledere af især små projekter, som de langsommelige og komplicerede procedurer måske ellers ville have afholdt fra at indsende en støtteansøgning (jf. punkt 70).
15. Mange projekter var direkte tilskud til investeringer, undersøgelser eller begivenheder, men nogle LAG'er arbejdede også proaktivt med de lokale aktører helt fra de første idéer og drøftede og udviklede mere strategiske projekter. I Mecklenburg-Vorpommern (Tyskland) oprettede LAG'en for eksempel arbejdsgrupper, såkaldte »innovationsenheder«, som skulle vejlede og støtte lederne af de mere komplekse projekter. LAG'en i Irland ansatte »udviklingskonsulenter«, hvis job bestod i aktivt at lede efter og udvikle idéer til projekter, som kunne medvirke til at opfylde de strategiske mål (jf. **tekstboks 2**).

¹³ I Grækenland hindrede de nationale regler sådan bistand fra det tidspunkt, hvor den formelle indkaldelse af projektforslag var offentliggjort. De projektledere, revisorerne talte med, havde betalt konsulenter mellem 1 200 og 3 500 euro for at få udarbejdet deres støtteansøgninger.

Udviklingskonsulenterne var ansvarlige for at analysere, identificere og udvikle, stimulere og fremme aktiviteter og initiativer. »Fødevarerkonsulenten« var for eksempel ansvarlig for at udvikle og markedsføre det regionale mærke for lokale fødevarerprodukter og udvikle alternative landbrugsinitiativer mv. Konsulenten vedligeholdt en aktiv blog, arrangerede og deltog i møder og begivenheder og tilskyndede de erhvervsdrivende i fødevarersektoren til at udtænke projekter og bistod dem med at udarbejde dem.

16. Alle de reviderede LAG'er gav tilskud til projekter, som deres egne medlemsorganisationer havde taget initiativ til. I det Leader+-program, som LAG'en i Bayern (Tyskland) gennemførte, deltog der kun 12 forskellige projektledere, og heraf var de seks direkte tilknyttet LAG'en. I seks af de 11 Leader+-LAG'er tegnede sådanne tilskud sig for fra 50 % til mere end 90 % af det samlede beløb (jf. **figur 4**). Det betød, at der var færre tilskud til rådighed for det bredere samfund, og begrænsede dets muligheder for at blive inddraget via de igangværende projekter.

FIGUR 4

TILSKUD GIVET TIL LAG'ER OG DERES MEDLEMSORGANISATIONER¹

¹ Herunder også organisationer, som LAG-medlemmer havde en direkte interesse i. Dataene for Aragonien er eksklusive tilskud til små enkeltvirksomheder, hvor projektlederen var medlem af LAG'en. LAG'ens politik for medlemskab opfordrer lokalsamfundet til at involvere sig og begrænser således ikke mulighederne for deltagelse (jf. punkt 19).

- 17.** Alle LAG'erne inddrog i varierende grad lokalsamfundet i udviklingen af akse 4-strategier. LAG'erne i Frankrig (Languedoc-Roussillon) og Bayern arrangerede temaworkshopper med bred deltagelse for at kortlægge lokalområdets styrker, svagheder, muligheder og trusler (strengths, weaknesses, opportunities and threats (SWOT)) og drøfte strategien. Alle LAG'er afholdt offentlige møder for at forklare Leaderprogrammet og få idéer til projekter, men i Toscana, Irland, Portugal og Castilla la Mancha (Spanien) var det ikke indlysende, hvordan eller om denne høring havde indvirket på LAG'ernes SWOT-analyse eller på fastlæggelsen af målsætninger i de lokale strategier. Høringen blev primært brugt til at stimulere efterspørgslen og vurdere, hvor stor en efterspørgsel der var på de forskellige foranstaltninger, og indsamle forslag til projekter.

LOKALE OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER

- 18.** Et af de centrale elementer i Leadermetoden er, at beslutningerne ikke skal træffes af offentlige myndigheder, men af et bredere lokalt partnerskab, hvor lokaladministrationen indgår, men ikke har flertal¹⁴. Inddragelsen af samfundet kan styrkes ved at give alle interesserede lokale parter mulighed for at deltage i LAG'en og ved at sikre, at alle centrale lokale aktører er repræsenteret.

¹⁴ Artikel 62 i forordning (EF) nr. 1698/2005: LAG skal repræsentere partnere fra de forskellige lokalt baserede socioøkonomiske sektorer i det pågældende område. Når det gælder beslutningstagningen, skal arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer samt andre repræsentanter for civilsamfundet, som f.eks. landbrugere, kvinder i landdistrikterne, unge og deres foreninger, mindst udgøre 50 % af det lokale partnerskab.

LAG'erne var ikke altid i stand til at oprette et effektivt offentlig-privat partnerskab

19. LAG'erne i Polen og Aragonien var foreninger med en åben medlemskabspolitik, som betød, at alle interesserede lokale beboere eller organisationer blev opfordret til at melde sig ind. For eksempel havde LAG'en i Aragonien ca. 500 medlemmer (jf. **tabel 2**). I modsætning hertil havde LAG'en i Grækenland et mindre antal, særligt indbudte medlemmer, hvilket potentielt udelukkede andre organisationer og beboere, som kunne have givet partnerskabet et ekstra input (jf. **tekstboks 3**).

TABEL 2

MEDLEMSKAB I LEADER+-LAG'ERNE

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Antal medlemmer af LAG</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>Heraf medlemmer i beslutningsudvalget</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

TEKSTBOKS 3

LAG'ENS SAMMENSÆTNING I GRÆKENLAND

Leader+-LAG'en havde en skare af indbudte medlemmer, som repræsenterede et lille antal lokale aktører, og en struktur, som vil kunne give den offentlige sektor mulighed for at påvirke beslutningstagningen. Den var bygget op som et selskab med 15 aktionærer, og de lokale myndigheder havde 97 % af aktiekapitalen. Bestyrelsen, som bestod af ni repræsentanter for de største kommuner (i de fleste tilfælde borgmesteren), udpegede et udvalg, som skulle træffe afgørelse om projektansøgninger. Dette udvalg bestod af repræsentanter for tre af kommunerne og fire andre organisationer: handelskammeret, en sammenslutning af økologiske landbrugere, en kvindeforening og en forskningsorganisation.

20. Alle de reviderede LAG'er havde medlemmer fra forskellige sektorer og grupper, almindeligvis repræsentanter for de lokale myndigheder, turist- og landbrugssektoren samt små virksomheder. Alle LAG'erne havde kvindelige medlemmer i beslutningsudvalget. Unge er en central målgruppe for EU's politik for udvikling af landdistrikterne, og deres inddragelse i beslutningstagningen kan sikre, at der tages behørigt hensyn til deres behov og muligheder, og at der gennemføres hensigtsmæssige løsninger. I kun syv af de 13 akse 4-LAG'er var der repræsentanter for unge blandt medlemmerne (og i beslutningsudvalget kun i Spanien og Ungarn). De andre LAG'er udtalte, at der ikke var nogen ungdomsorganisationer i deres område, men de havde ikke truffet særlige foranstaltninger for at inddrage de unge.
21. I alle LAG'erne kom højst 50 % af medlemmerne af beslutningsudvalget i overensstemmelse med forordningen fra den offentlige sektor. Kun i Frankrig havde de lokale aktionsgrupper interne regler om »dobbelt beslutningsdygtighed«, som betød, at der kun kunne træffes beslutninger på møderne i udvalget, hvis medlemmerne fra den »private« sektor repræsenterede mindst 50 % af stemmerne (denne regel blev dog ikke altid overholdt).
22. Retten konstaterede en række andre tilfælde, hvor Leader-principperne ikke blev fulgt strengt. I Frankrig (Languedoc-Roussillon) var formanden for beslutningsudvalgets stemmeudslagsgivende, hvilket i praksis betød, at den offentlige sektor havde flertal. I Frankrig (Pays de la Loire) bestod udvalgets »private« medlemsskare i vid udstrækning af foreninger oprettet af de lokale offentlige myndigheder (jf. **tekstboks 4**). Dette udvalg foreslog projekter for de lokale myndigheders *Syndicat*, som traf den endelige beslutning om tilskud til projekterne.

MEDLEMSKAB AF LAG I FRANKRIG (PAYS DE LA LOIRE)

LAG'en foretog en intern evaluering. I denne evaluering hedder det, at »programmeringsudvalgets sammensætning er problematisk, fordi det ikke repræsenterer samtlige lokale aktører. Næsten alle de private partnere kommer fra sammenslutninger, de såkaldte *associations de pays* (kommunefællesskaber). Hver af disse sammenslutninger har en folkevalgt som formand. Selv om disse sammenslutninger har et indgående kendskab til problemerne i området ... ville det alligevel have været interessant også at inddrage ansvarlige for lokale virksomheder og andre organisationer, som ikke var tilknyttet *associations de pays*. Desuden var hverken industri- og handelskammeret eller håndværkskammeret repræsenteret, kun landbrugskammeret havde en repræsentant i programmeringsudvalget«.

23. LAG'en i Portugal traf undertiden beslutninger med blot et par stemmer udelukkende fra lokalrådene (jf. **tekstboks 5**)¹⁵. I sådanne tilfælde blev den potentielle nytteværdi, som et partnerskab kan tilføre beslutningstagningen, ikke udnyttet.

¹⁵ LAG'en i Bayern godkendte også projektforslag, når der kun var få medlemmer til stede (jf. **tekstboks 14**).

OMRÅDEBASEREDE LOKALE UDVIKLINGSSTRATEGIER

24. I henhold til den områdebaserede tilgang skal LAG'erne definere og implementere en udviklingsstrategi, som bygger på den særlige situation i deres eget område og dettes styrker og svagheder. For at få det fulde udbytte af denne tilgang skal LAG'erne omsætte deres specifikke behov og muligheder til lokale mål og implementere deres strategier med fokus på at opfylde disse mål.
25. LAG'ernes mål bør præcist definere de lokale resultater, som de planlægger at opnå ved hjælp af deres strategier, og dermed skabe klare rammer og vejledning for den daglige forvaltning af programmet og et grundlag for resultatstyring og regnskabspligt og ansvarlighed.

LAG I PORTUGAL: DELTAGELSE I STEMMEAFGIVNINGEN

Beslutningsudvalget bestod af repræsentanter for tre kommuner (som skiftevis varetog funktionen som formand, næstformand og kasserer), en kulturel forening, en sammenslutning af små virksomheder, en lokal erhvervs sammenslutning og en landbrugsforening.

Rettens revisorer gennemgik referaterne fra de otte møder, hvor de udvalgte projekter var blevet godkendt. På tre af møderne deltog der lige mange medlemmer fra kommunerne og medlemmer med anden baggrund. På de øvrige fem møder var de tre kommuner i flertal. Ved to lejligheder udvalgte LAG'en projekter udelukkende med de tre kommuners stemmer.

LAG'erne satte ikke kraftigt fokus på opfyldelsen af målsætningerne i de lokale (områdebaserede) strategier.

- 26.** LAG'ernes målsætninger i de lokale Leader+-strategier var ikke specifikke og målelige, og de kunne ikke opfyldes inden for en fastsat tidsramme. De fleste var så generelle, at de kunne gælde for et hvilket som helst landdistrikt (jf. eksemplet i **tekstboks 6**). »At bekæmpe affolkningen af landområderne og tendensen til, at landbrugere opgiver at dyrke traditionelt landbrug« (LAG i Portugal) kunne have været en målelig målsætning, men i praksis var det ikke tilfældet, da der ikke var nogen basislinjer med fastlæggelse af udgangssituationen og heller ingen definition af den situation, det var målet at komme frem til. Målsætningerne var formuleret åbent. Som eksempel kan nævnes »at styrke områdets identitet ved at forbedre og fremme lokale tjenesteydelser og produkter« (LAG i Grækenland), som beskriver, hvad LAG'en har til hensigt at gøre, ikke en situation, som den sigter mod at komme frem til.
- 27.** LAG'erne satte ikke kraftigt fokus på målopfyldelse. I Frankrig (Languedoc-Roussillon) var den centrale målsætning i Leader+-strategien for eksempel at anvende nye teknologier til forbedring af landområdets konkurrenceevne. Da der opstod mulighed for at få medfinansiering fra et nationalt program for turistprojekter, tilføjede LAG'en nye udgiftsforanstaltninger til finansiering af faciliteter som for eksempel et mountainbikecenter.

LAG I MECKLENBURG-VORPOMMERN: EKSEMPEL PÅ MÅLSÆTNINGER I EN LOKAL STRATEGI

Der blev opstillet fire målsætninger:

- 1) at gøre området mere attraktivt
- 2) at oprette et netværk af turistregioner
- 3) nye tjenesteydelser og beskæftigelsesaktiviteter
- 4) forbedre regionernes økonomiske struktur ved at være åben for og fremme nye jobskabelsesmuligheder.

Efter hvert af disse punkter var der en afdeling med overskriften »målsætning/strategi«, som beskrev situationen, og, i generelle vendinger, hvad LAG'en havde til hensigt at gøre, f.eks. »støtte initiativer med henblik på at kvalificere og uddanne kvinder og unge«. Der var ingen specifikke beskrivelser af, hvad der forventedes opnået gennem implementeringen af strategien. Der var ikke fastsat basislinjer eller mål for målsætningerne i strategien.

28. Målsætningerne i de lokale strategier var ikke den afgørende faktor ved projektudvælgelsen (jf. **tekstboks 7**). Som et eksempel kan nævnes, at LAG'en i Portugal planlagde at finansiere turistfaciliteter »i tilknytning til de stærke territoriale temaer« i strategien: mødet mellem den lokale kultur og floderne. LAG'en gav et gokartcenter tilskud til at erhverve flere gokarts og tidtagingsudstyr, uden at der var noget indlysende territorialt tema.

LAG I PORTUGAL: PROJEKT MED HENBLIK PÅ AT KØBE VEJSKILTE

Et af den lokale aktionsgruppes mål var at undersøge, udvikle og promovere turistruter med et bestemt tema. LAG'en anvendte det budget, der var afsat til den tilsvarende foranstaltning, til at give kommunen tilskud til indkøb af vejskilte, herunder også færdselstavler som stopskilte, og til at markere den hvide midterstribe på lokale veje og til afmærkning med hvide striber på parkeringspladser. Nogle af vejskiltene viste vej til de enkelte turistattraktioner, men projektet oprettede ikke nogen egentlige temaruter.



- 29.** LAG'erne i Grækenland, Toscana og Spanien¹⁶ implementerede deres strategier i form af »foranstaltninger«, som medlemsstaten definerede for at kunne klassificere ensartede projekter af budgetforvaltnings- og rapporteringshensyn. For eksempel havde LAG'en i Grækenland foranstaltninger som »investeringsstøtte til erhvervsdrivende«. Disse foranstaltninger var igen inddelt i projekter som »turisme i landdistrikter«, »moderne teknologi« mv. Hvert af disse projekter var igen opdelt i »aktioner«, som »turistindkvartering«. Det gør det nemmere at overvåge og kontrollere LAG'ernes aktiviteter, men indebærer også risiko for, at de implementerer udgiftsforanstaltningerne (når de vurderer og udvælger projekterne i overensstemmelse med deres støtteberettigelse) uden at tage hensyn til de lokale strategiske mål.
- 30.** LAG'erne annoncerede efter projektforslag, som opfyldte støtteberettigelseskriterierne for en bestemt foranstaltning, og ikke efter projekter, som kunne opfylde en bestemt målsætning i den lokale strategi. LAG'erne vurderede projektforslagets »overensstemmelse« eller »sammenhæng« med strategien, men da målene var så bredt formuleret, var det praktisk talt umuligt at udelukke et støtteberettiget projekt, medmindre foranstaltningen var overtegnet. Selv når outputmålene var opfyldt, fortsatte LAG'erne med at give tilskud¹⁷.
- 31.** Overvågningen og rapporteringen forstærkede det forvaltningsorienterede fokus: LAG'erne overvågede, analyserede og redegjorde for de gennemførte projekter i forbindelse med hver enkelt udgiftsforanstaltning, men de indsamlede ikke data om eller vurderede, hvorvidt de lokale strategiske mål var blevet opfyldt.
- 32.** LAG'en i Irland offentliggjorde for eksempel en gennemgang af sine resultater ved afslutningen af Leader+-programmet. Denne gennemgang indeholdt et afsnit med titlen »hvad vi lovede« med en liste over de strategiske mål. Det følgende afsnit hed »hvad vi leverede« og beskrev de gennemførte projekter, som var grupperet efter foranstaltning, f.eks. »uddannelsesprojekter«. Det var ikke defineret, hvad der var gjort – eller hvad der var opnået – i forhold til de strategiske mål. LAG'erne i Frankrig og Tyskland, som ikke skulle følge nationale eller regionale foranstaltninger, rapporterede også med henvisning til gennemførte projekter og ikke med henvisning til opnåede mål¹⁸.

¹⁶ Dette gælder også i mindre grad Irland.

¹⁷ Efter en indkaldelse af forslag til turistindkvarteringsprojekter godkendte LAG'en i Grækenland for eksempel projekter, som overskred det fastsatte antal nye turistværelser med 20 %. I betragtning af den store efterspørgsel offentliggjorde LAG'en en ny indkaldelse af forslag til projekter vedrørende turistindkvartering.

¹⁸ LAG'en i Bayern er til dels en undtagelse. Denne gruppe organiserede en workshop, som skulle overveje, om Leader+-målene var opfyldt.

33. Da revisionen fandt sted, havde de fleste LAG'er endnu ikke opstillet deres projektudvælgelseskriterier eller etableret overvågnings- og evalueringssystemer for programmeringsperioden 2007-2013, men i henhold til de foreliggende oplysninger var der ikke planlagt væsentlige ændringer. LAG'ernes akse 4-strategier mangler også specifikke lokale mål, og i alle medlemsstaterne bortset fra én skal der anvendes fælles foranstaltninger (jf. punkt 84).

NYSKABENDE OG TVÆRSEKTORIELLE METODER

34. Det er meningen, at Leader skal være en nyskabende metode. LAG'erne skal udforme og implementere deres strategier på en måde, så de mobiliserer og leverer lokaludvikling gennem nyskabende løsninger på gamle og nye problemer i landdistrikterne. LAG'erne kan tilføre nytteværdi ved at gøre noget, som er forskelligt fra de lokale myndigheders andre programmer eller aktiviteter. Projekter, som indgår i de lokale myndigheders normale aktiviteter, eller som er berettigede til støtte fra andre programmer, bør derfor kun finansieres over Leaderprogrammerne i ganske særlige tilfælde, som er behørigt begrundet i form af specifikke strategiske behov.
35. Et andet kendetegn er, at Leadertilgangen indebærer, at strategien skal udformes og implementeres *tværsektorielt*, og metoden er baseret på en interaktion mellem aktører og projekter fra forskellige sektorer i den lokale økonomi.

LAG'erne kunne ikke levere meget bevis for nyskabelse eller interaktion mellem sektorer i deres strategier eller projekter. LAG'erne finansierede projekter, som kun var lidt forskellige fra projekterne i de andre EU-programmer, eller som svarede til de lokale myndigheders normale aktiviteter

36. Som beskrevet i punkt 18-23 var der interaktion mellem aktører fra forskellige sektorer i LAG-partnerskabet, men ikke i væsentligt omfang i LAG'ernes strategier eller projekter. Nogle LAG'er kunne fremvise eksempler på interaktion i deres strategi, som for eksempel i Irland, hvor producenter, detailhandlere og turistsektoren gik sammen om at markedsføre lokale produkter. De fleste LAG'er gav imidlertid tilskud til uafhængige projekter, som støttede initiativtagerne i deres normale aktiviteter (jf. **bilaget**).

- 37.** De fleste LAG'er havde eksplicitte kriterier for vurderingen af forslag til nyskabende projekter eller projekter af pilotkarakter under Leader+ (jf. **tabel 3**)¹⁹. På trods af disse kriterier godkendte LAG'erne projekter, som ikke havde voldsomt nyskabende karakter. I Grækenland var det defineret i ansøgningskemaerne, hvad der skulle forstås ved pilotkarakter eller nyskabende karakteristika ved de planlagte investeringer i restauranter, pensionater, metalværksteder, vinfremstillingsvirksomheder mv., men disse karakteristika eksisterede ikke i praksis (jf. **tekstboks 8**).
- 38.** I Toscana offentliggjorde LAG'en en indkaldelse af forslag til foranstaltningen »virksomhedsstøtte til proces- og produktinnovation«. Fra en æbleproducent modtog LAG'en et forslag til et projekt, der hovedsageligt bestod i at indkøbe standardfrugtkasser, og som af LAG'en blev klassificeret som en »nyskabende investering til reduktion af produktionsomkostningerne, som vil kunne lette arbejdet med at høste og pakke æblerne«. Begrundelsen var, at foranstaltningen var »nyskabende for virksomheden selv«. Denne klassificering gav projektet 7 ud af de højst 10 point, der kunne gives for innovation. LAG'en i Ungarn bedømte projektforslagene på, om de var »innovative og nye«, og de seks undersøgte projekter havde alle fået maksimumspoint. Et af projekterne vedrørte opdatering af et pensionats faciliteter – herunder indkøb af cykler, som gæsterne kunne bruge, hvilket var en ny facilitet i lokalområdet. Det var ikke tilfældet med projektet om udarbejdelse af planer for asfaltering af en grusvej, som førte til projektlederens vingård, eller med projektet om at forstærke en præstegårds mure, som var ved at skride sammen.

¹⁹ LAG'ernes vurdering af projektforslag beskrives i punkt 58.

TABEL 3

UDVÆLGELSE AF NYSKABENDE PROJEKTER

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
LAG'erne havde eksplicitte kriterier for vurdering af nyskabende projekter eller projekter med pilotkarakter										
Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Vægtning af »nyskabeskriteriet« i den samlede bedømmelse (%)										
i.r ¹	i.r ¹	i.r ¹	13	7	4	i.r ¹	i.r ¹	10-19	8	10

¹ LAG'erne i Frankrig og Tyskland havde ikke dokumentation for, at projekterne var blevet bedømt i forhold til udvælgelseskriterier. Det havde den lokale aktionsgruppe i Irland, men den tildelte ikke point.

39. I årsberetningen for 2000 bemærkede Retten, at LAG'erne gav tilskud til projekter, som kunne være blevet finansieret under andre programmer. Kommissionen svarede »... det kan være hensigtsmæssigt, at visse individuelle projekter, som isoleret set er støtteberettigede inden for de almindelige programmer, støttes under Leader, hvor disse projekter udgør et væsentligt element i realiseringen af en bestemt lokal aktionsgruppes innovative udviklingsprogram«.
40. De fleste tilskud var beregnet til små projekter, hvorved Leader adskilte sig fra andre EU-finansieringsprogrammer. LAG'en i Irland gav for eksempel tilskud på fra mindre end 1 000 euro til højst 65 000 euro. Under Leader+ finansierede otte af de 11 LAG'er dog projekter, hvis samlede omkostninger var på 200 000 euro eller mere (jf. listen over projekter i **bilaget**). Investeringer i vinfremstillingsvirksomheder, olivenoliemøller, landsbyfornyelsesprojekter mv. ville have været støtteberettigede under andre EU-finansieringsprogrammer. I disse tilfælde kunne LAG'erne vise, at projekterne var *i overensstemmelse* med deres strategi, men da der ikke var opstillet specifikke lokale mål (jf. punkt 26), kunne de ikke påvise, at projekterne var *væsentlige*.

PROJEKTERNES »PILOTKARAKTER« – PROJEKTER GODKENDT AF LAG'EN I GRÆKENLAND

I ansøgningskemaerne for alle de seks reviderede projekter i den private sektor var forslagens pilotkarakter begrundet med netværksaktiviteter. Alle skemaerne var udfyldt af konsulenter. Men de projektledere, som revisorerne talte med, havde ikke deltaget i sådanne aktiviteter. Lederen af metalværkstedet kendte for eksempel ikke de lokale netværk af små virksomheder og var ikke klar over, at det ifølge projektforslaget var meningen, at han skulle deltage heri.

Endvidere var projektet i tilskudsansøgningen beskrevet som værende i overensstemmelse med den lokale strategi, eftersom det vedrørte traditionelle smedjærnsprodukter, som bidrog til at bevare lokale bygningers tradition og karakter. I praksis vedrørte ansøgerens forretning næsten udelukkende moderne designprodukter i aluminium.

41. Den potentielt større nytteværdi, som Leadermetoden kan tilføre, mindskes imidlertid, hvis den blot fungerer som en supplerende kilde til finansiering af de lokale myndigheders almindelige aktiviteter. Obligatoriske opgaver, som for eksempel undervisning, var i princippet udelukket, men bortset fra LAG'en i Irland ydede alle LAG'erne tilskud til projekter, som de lokale myndigheder havde taget initiativ til (jf. **tekstboks 9** og listen over projekter i **bilaget**). Nogle af disse projekter var allerede afsluttet, før der blev søgt om tilskud fra Leader (jf. for eksempel **tekstboks 10**), og i disse tilfælde blev tilskuddene blot brugt som et supplement til de lokale myndigheders budgetter.

TEKSTBOKS 9

EKSEMPLER PÅ LEADER+-TILSKUD TIL LOKALE MYNDIGHEDER:

LAG i Castilla la Mancha: En af de kommuner, der var medlem af LAG'en, promoverede et projekt om indhegning af en legeplads. Projektet bestod i at opføre en rustikt udseende murstensmur med et metalhegn til en pris af 36 000 euro (heraf et Leadertilskud fra EU på 26 500 euro og 500 euro fra de nationale og regionale myndigheder).

LAG i Grækenland: En af kommunerne, som var medlem af LAG'en, tog initiativ til et projekt om fornyelse af afløbssystemet og kørebane- og fortovsbelægningen i bykernen. Leader+-finansieringen (211 000 euro) dækkede reoveringen af et lille område. Til at fuldføre projektet og reovere de resterende gader fik kommunen 1,4 millioner euro i national støtte.

TEKSTBOKS 10

EKSEMPLER PÅ STØTTE TIL FULDFØRTE PROJEKTER

LAG i Toscana: Projektet »ydelse til borgeren og lokalområdet«. LAG'en offentliggjorde en forslagsindkaldelse i maj 2004 og besluttede på et møde den 12. juli 2004 at yde et tilskud på 121 470 euro til et konsortium af kommuner (som var medlem af LAG'ens beslutningsudvalg). Tilskudsaftalen var dateret den 20. september 2004. Projektet, som vedrørte en døgnåben offentlig dyrlægetjeneste og information og udstedelse af tilladelser til jagt, fiskeri og svampeplukning, var begyndt i februar 2001, og den sidste faktura var dateret den 5. juli 2004.

LAG i Frankrig (Pays de la Loire): En gruppe af *communes* (hvis formand var medlem af LAG'en) iværksatte et projekt om datamatisering af bibliotekskataloger og netværkssamarbejde. I betalingsorganets kontrolrapport står der, at »den dato, hvor ansøgningen blev skrevet ... var it-udstyret næsten komplet, katalogiseringen var udført, og personalet var ved at blive uddannet i at anvende programmet ... På den dato, hvor LAG'en udvalgte projektet, manglede der at blive betalt en faktura på 91,20 euro«.

42. I de fleste af de reviderede LAG'er var implementeringen af akse 4 ikke begyndt, da revisionen fandt sted. Men strategierne indeholder kun få specifikke forpligtelser til innovation eller interaktion mellem sektorer.

NETVÆRK OG SAMARBEJDSPROJEKTER

43. Netværk indebærer, at der udveksles erfaringer, og har til formål at overføre god praksis, formidle innovation og udnytte de opnåede erfaringer. Samarbejdsprojekter – hvor to eller flere LAG'er deltager – kan tilføre større nytteværdi, idet den kritiske masse nås og der opnås komplementaritet, hvorved det bliver muligt at få resultater, som den enkelte LAG ikke ville kunne opnå alene.

Ikke alle LAG'er deltog fuldt ud i netværk og samarbejdsprojekter

44. Som minimum deltog alle LAG'erne i møder med andre LAG'er i de regionale eller nationale netværk, selv om disse møder i vid udstrækning vedrørte organisatoriske spørgsmål. LAG'en i Irland var i særlig grad aktiv med hensyn til at deltage i seminarer og besøge og modtage LAG'er fra andre medlemsstater. LAG'erne i Mecklenburg-Vorpommern, Irland og Portugal bidrog til EU-publikationer og databaser med eksempler på god praksis.
45. Alle LAG'erne deltog i samarbejdsprojekter, undtagen LAG i Ungarn. LAG'erne i Frankrig, Toscana og Grækenland havde organisatoriske problemer, særligt fordi der i forbindelse med de forskellige regionale eller nationale Leaderprogrammer skulle anvendes forskellige procedurer. Nogle af de finansierede aktiviteter vedrørte besøg, udvekslinger og konferencer og ikke den fælles gennemførelse af et projekt. LAG'en i Castilla la Mancha brugte samarbejdsprojekter til at betale sit abonnement til det regionale netværk af LAG'er og til at udvikle et dokumentstyringssystem som forberedelse til perioden 2007-2013. Sådanne udgifter burde have været finansieret over LAG'ens budget til løbende omkostninger.

- 46.** Bortset fra i Castilla la Mancha, Ungarn og Portugal gav LAG'ernes akse 4-strategier detaljerede oplysninger om planlagte samarbejdsprojekter. Der var kun få specifikke oplysninger om planlagte netværksaktiviteter.

ER LAG'ERNES ØKONOMISKE FORVALTNING FORSVARLIG?

LAG'ERNE TOG IKKE BEHØRIGT HENSYN TIL BEHOVET FOR PRODUKTIVITET SAMT RIMELIGE OG GENNEMSIGTIGE PROCEDURER

TILSKUDDENES PRODUKTIVITET

- 47.** LAG'erne udbetaler EU-midlerne i form af tilskud til projekter. De bør derfor sikre, at betaling af tilskud er den mest produktive anvendelse af den offentlige finansiering²⁰.

LAG'erne forsøgte ikke at maksimere tilskuddenes produktivitet

- 48.** En af de risici, der udgør en trussel mod ethvert tilskudsprogrammes produktivitet, er, at den enkelte projektleder måske ville have gennemført sit projekt uden tilskud, og der således er tale om »dødvægt«. Tilskuddet fører ikke til, at der opnås en yderligere virkning. LAG'er burde i højere grad end »topstyrende« programforvaltere kunne vurdere risikoen for dødvægt på grund af deres kendskab til de lokale forhold og deres kontakt til projektlederne i forbindelse med udarbejdelsen af støtteansøgningerne.
- 49.** Det er en stærk indikation på dødvægt, hvis projektlederen allerede har startet sit projekt, før LAG'en træffer beslutning om at give tilskud. Undtagen i Tyskland gav alle LAG'erne tilskud til sådanne projekter. Enten var projektlederne indstillet på at gennemføre projekterne uden tilskud (hvilket indikerer dødvægt), eller også var de blevet lovet tilskud, før projekterne blev bedømt og beslutningerne om tilskud truffet.

²⁰ Det er et krav i finansforordningen, at EU's budget gennemføres i overensstemmelse med princippet om produktivitet, som drejer sig om at sikre et optimalt forhold mellem de anvendte ressourcer og de opnåede resultater.

50. Kun LAG'en i Irland havde procedurer for vurdering af risikoen for dødvægt i forbindelse med projektforslag (men selv her var de udførte kontroller ikke dokumenteret tilstrækkeligt). Andre LAG'er behandlede blot projektets startdato som et spørgsmål om støtteberettigelse.
51. Alle medlemsstaterne anvendte forskellige regler for støtteberettigelse. I Grækenland, Irland, Spanien og Ungarn var projekter støtteberettigede fra den dato, hvor der blev ansøgt om tilskud. I Portugal kunne projekter begynde 90 dage før ansøgningen. I Frankrig og Toscana krævede reglerne kun, at projekterne ikke var *afsluttet* på den dato, hvor der blev ansøgt om tilskud²¹. LAG'erne mente, at dette krav var opfyldt, så længe projektlederen ikke havde betalt den endelige faktura for projektomkostninger, selv om projektet fysisk var færdigt (jf. **tekstboks 10**).
52. Endvidere havde LAG'erne i Frankrig og Toscana en klar præference for projekter, som allerede var færdige, fordi tilskuddene kunne godkendes og udbetales i løbet af kort tid uden risiko for forsinkelser (jf. **tekstboks 11**). På den måde kunne LAG'erne undgå »frigørelser«, dvs. den procedure hvorved nogle medlemsstater lod de ubrugte midler på LAG'ernes budgetter bortfalde ved årets udgang.

²¹ Det gjaldt dog ikke tilskud til virksomheder, som er omfattet af EU's regler om statsstøtte.

EKSEMPLER PÅ LAG'ERS PRÆFERENCE FOR FÆRDIGE PROJEKTER

LAG'en i Toscana: LAG'en fastsatte projektudvælgelseskriterier i sin indkaldelse af forslag til »renovering og udvikling af landsbyer«, og der kunne højst gives 30 point. Et af kriterierne gjaldt projektets »parathed«, og der kunne gives 12 point, hvis projektlederen kunne afholde de endelige projektbetalinger senest 30 dage efter indsendelsen af projektforslaget.

LAG'en i Frankrig (Languedoc-Roussillon): En universitetsforening (som var medlem af LAG'en) gennemførte et projekt, hvor et gammelt arboret blev renoveret og åbnet for offentligheden. De endelige udgifter blev afholdt i august 2008. LAG'en udvalgte projektet den 16. september 2008 og underskrev tilskudsaftalen den 1. oktober. I referatet fra LAG-mødet forklares det, at det for at få de resterende Leader+-midler brugt op var nødvendigt at udvælge allerede gennemførte projekter, så tilskuddene kunne udbetales inden udgangen af oktober.

- 53.** En anden risiko, der udgør en trussel mod produktiviteten, er, at projektledere måske ikke prøver at gennemføre deres projekter med de laveste omkostninger for den nødvendige kvalitet. Denne risiko øges, når tilskuddet dækker en stor andel af projektomkostningerne (nogle LAG'er gav tilskud på 80 % eller endda 100 % af projektomkostningerne²²). Der er også en risiko for, at fakturapriserne kan være kunstigt oppustede. Kun LAG'erne i Irland, Grækenland og Toscana havde tilfredsstillende procedurer for vurdering af, om projektomkostningerne i forbindelse med offentlige og private projekter var rimelige.
- 54.** Det mest produktive tilskud er det mindste beløb, som er nødvendigt for at gøre et projekt levedygtigt og sikre, at de ønskede resultater opnås. Mange LAG'er gav imidlertid tilskud med samme støtteprocent til alle projekter (op til det højest tilladte beløb) uanset projekternes sandsynlige rentabilitet eller mulighed for at få finansiering fra anden side²³.
- 55.** LAG'en i Frankrig (Pays de la Loire) forhøjede støtteprocenterne sidst i Leader+-perioden for at være sikker på at få brugt hele sit budget. Det betød f.eks., at en lokal myndighed, som havde søgt om et tilskud på 12 000 euro til at datamatisere biblioteksarkiver og gøre dem tilgængelige på et netværk, fik et tilskud på over 25 000 euro til dette projekt.

RIMELIGE OG GENNEMSIGTIGE PROCEDURER

- 56.** LAG'er indgår forpligtelser for offentlige midler, når de udvælger projekter, men de er ikke demokratisk ansvarlige. Der er derfor behov for mere gennemsigtighed og for, at LAG'erne kan dokumentere, at de konsekvent har fulgt korrekte procedurer.

Procedurerne mindskede ikke i tilstrækkelig grad de specifikke risici, der følger af, at beslutningstagningen er delegeret til LAG'erne

- 57.** Kun LAG'erne i Mecklenburg-Vorpommern og Frankrig (Pays de la Loire) offentliggjorde referater fra projektudvælgelsesmøder på deres hjemmesider. Ved afslutningen af programmet offentliggjorde de fleste LAG'er dog lister over eller oplysninger om alle eller nogle af de gennemførte projekter.

²² Inklusive den nationale medfinansiering.

²³ Fordelen ved denne fremgangsmåde er, at den er enkel og gennemsigtig, men den sikrer ikke nødvendigvis den mest produktive anvendelse af EU-midlerne.

- 58.** LAG'erne i Tyskland og Frankrig havde ingen formelle, dokumenterede procedurer for projektvurdering. Mødereferaterne fra de beslutningstagende udvalg gav i nogle tilfælde korte sammendrag af drøftelserne, men indeholdt ikke konsekvent oplysninger om, hvilke faktorer der blev taget i betragtning. LAG'erne i Grækenland, Portugal, Spanien, Ungarn og Toscana vurderede projekter ved at sammenligne projektforslagene og give dem point ud fra standardiserede projektudvælgelseskriterier. Dette er god praksis, men grundlaget for pointgivningen var i de fleste tilfælde ikke dokumenteret, og der var åbenlyse eksempler på inkonsekvens (jf. **tekstboks 12**). Ingen LAG'er dokumenterede deres projektvurderinger og udvælgelsesprocesser så udførligt, at det kan undersøges, om beslutningerne var forsvarlige.
- 59.** Risikoen for en interessekonflikt, hvor en projektleder kan påvirke projektudvælgelsen til egen fordel, er på grund af LAG'ernes lokale karakter en af de største trusler mod produktiviteten, Leaderprogrammernes nytteværdi og EU's omdømme. Som illustreret ovenfor er risikoen særligt høj i LAG'er, som ikke har gennemsigtige, objektive og veldokumenterede procedurer.

PROJEKTERS BESKÆFTIGELSESEFFEKT VURDERET AF LAG'EN I PORTUGAL

LAG'en gav point til de forskellige projektforslag, men havde ingen dokumentation for sin vurdering af udvælgelseskriterier såsom »bevarelse og skabelse af beskæftigelse«. Den kunne derfor ikke forklare de åbenlyse eksempler på inkonsekvens. For eksempel var der tale om oprettelse af to arbejdspladser i et projektforslag om investeringer i et anlæg til emballering af honning. LAG'en gav forslaget fem point for beskæftigelseskriteriet.

To andre forslag (begge ledet af organisationer, som er medlemmer af LAG'en) fik også fem point: et projekt om indkøb af et videokamera og en projektor til en kulturforening, som angiveligt bidrog til at bevare én eksisterende arbejdsplads, og det kommunale vejskilteprojekt (jf. **tekstboks 7**), som hverken bevarede eller skabte beskæftigelse.

- 60.** Risikoen opstår mest direkte, når projektlederen er medlem af LAG'ens beslutningstagende organ. I små LAG'er har LAG-medlemmer desuden mulighed for at påvirke beslutninger, selv om de ikke deltager i afstemningerne. De græske myndigheder forbød LAG'er at give tilskud til LAG-ansatte eller -medlemmer, til stedfortrædende fysiske eller juridiske enheder og til ægtefæller og førstegradsslægtinge. Ingen af de andre LAG'er havde sådanne regler. Den græske regel gjaldt ikke for LAG-medlemmer i deres egenskab af repræsentanter for offentlige organisationer eller nonprofitorganisationer, men tilskud givet i sådanne tilfælde måtte kun udgøre 25 % af den enkelte LAG's budget.
- 61.** Alle de reviderede LAG'er gav tilskud til deres egne medlemmer (jf. punkt 24-33). Disse tilskud blev ikke behandlet som undtagelser. LAG'erne havde forskellige interne regler for deres beslutningstagende udvalg (jf. **tekstboks 13**). Disse regler opfyldte ikke kravene i EU's finansforordning²⁴. Navnlig vedrørte nogle LAG'ers regler kun medlemmer, der direkte ledte et projekt, og reglerne sagde kun, at de skulle afstå fra at stemme.

²⁴ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1).

Artikel 52:

»1. Det er forbudt de finansielle aktører og alle andre personer, der er beskæftiget med budgetgennemførelse, forvaltning, revision eller kontrol, at foretage handlinger, der vil kunne medføre, at den pågældendes egne interesser kommer i konflikt med Fællesskabernes interesser. Hvis noget sådant skulle ske, har den pågældende pligt til at afholde sig fra at foretage handlingen og til at forelægge sagen for den kompetente myndighed.

2. Der er tale om interessekonflikt, når en upartisk og objektiv udvælgelse af de opgaver, der påhviler en finansiel aktør eller en anden person omhandlet i stk. 1, bringes i fare af familiemæssige, følelsesmæssige, politiske, nationale eller økonomiske grunde eller ethvert andet interessefællesskab med modtageren.«

VURDERING AF LAG'ERNES PROCEDURER TIL UNDGÅELSE AF INTERESSEKONFLIKTER (LEADER+)

Baggrund:

Medlemmerne af det beslutningstagende udvalg bør ikke give tilskud i situationer, hvor de har et »interessefællesskab« med projektlederen, jf. finansforordningens artikel 52, stk. 2.

Der kan især være tale om et interessefællesskab i forbindelse med projekter, der ledes af medlemmer af LAG'ens ledelsesstruktur eller det beslutningstagende udvalg, fordi LAG'ens vurdering af projektforslaget kan påvirkes (måske ubevidst) af forholdet til projektlederen. Det gælder, uanset om LAG-medlemmet leder projektet personligt eller som repræsentant for en offentlig eller privat organisation.

Kriterier:

1. Hvis et medlem af LAG'ens beslutningstagende udvalg vedrørende vurdering eller udvælgelse har nogen faglig eller personlig relation til projektlederen eller nogen faglig eller personlig interesse i projektet, skal vedkommende i en skriftlig erklæring gøre rede for relationens/interessens art, og denne erklæring skal indgå i projektdossieret. Der skal gives oplysninger om ethvert interessefællesskab, inklusive familiemæssige, følelsesmæssige, politiske og økonomiske interesser, jf. finansforordningen.
2. Det pågældende medlem må ikke deltage i vurderings- eller udvælgelsesprocessen på nogen måde og må ikke være til stede under drøftelserne vedrørende projektforslaget. Dette skal dokumenteres i referaterne.
3. Når der er et interessefællesskab, skal LAG'en i overensstemmelse med finansforordningen forelægge sagen for forvaltningsmyndigheden.

LAG	Erklæring om interesser og afholdelse fra at stemme	Forelæggelse for forvaltningsmyndigheden	Kommentarer
DE-BY	●	●	De operationelle regler sagde, at LAG-medlemmer med en interesse i et projekt ikke måtte deltage i drøftelserne eller stemme, og at dette skulle dokumenteres. Mødereferaterne viste ikke altid, hvem der var til stede, og hvem der stemte. Forvaltningsmyndigheden mener ikke, at reglerne gælder repræsentanter for offentlige organisationer, som leder projekter.
DE-MV	●	●	LAG'ens regler sagde, at LAG-medlemmer med en interesse i et projekt ikke måtte deltage i drøftelserne eller stemme. I mødereferaterne var der ingen dokumentation for, at medlemmer på denne baggrund havde afholdt sig fra at deltage.
IE	●	●	LAG'ens regler sagde, at medlemmer skulle forlade mødet under drøftelsen af projektforslag, som de havde en interesse i, og hvor de havde været med til at foretage en forudgående vurdering. LAG'en førte også et register over medlemmernes interesser, og medlemmerne var underlagt en rotationsordning. I henhold til de nationale regler skulle beslutninger vedrørende projekter, som LAG-medlemmer eller -ansatte havde en interesse i, forelægges for forvaltningsmyndigheden, før projektet kunne godkendes formelt. Obs.: Det blev under denne revision ikke undersøgt, hvordan proceduren fungerede.
EL	●	●	Medlemmer af LAG'ens beslutningstagende udvalg eller ledelsesstruktur og deres førstegradslægtninge måtte ikke lede Leaderprojekter personligt eller i kraft af deres erhverv. Det gjaldt dog ikke LAG-medlemmer, der repræsenterede nonprofitorganisationer, og disse medlemmer havde lov til at stemme.
ES-A	●	●	LAG'ens regler sagde, at LAG-medlemmer med direkte eller indirekte interesse i et projekt ikke måtte deltage i drøftelserne eller stemme. Obs.: Det blev under denne revision ikke undersøgt, hvordan proceduren fungerede.
ES-CM	●	●	LAG'ens regler sagde, at LAG-medlemmer med en interesse i et projekt ikke måtte deltage i drøftelserne eller stemme, men det gjaldt kun personlige eller økonomiske interesser. Det fremgik ikke af mødereferaterne, at repræsentanterne for de lokale myndigheder afholdt sig fra at stemme om deres projekter.
FR (PL)	●	●	LAG'ens regler sagde, at et medlem, der direkte ledte et projekt, skulle afholde sig fra at stemme, men vedkommende skulle ikke forlade lokalet. Referaterne fra det beslutningstagende udvalgs møder viser, at projektlederen deltog i drøftelserne, og at beslutninger lejlighedsvis blev vedtaget enstemmigt – uden omtale af, at projektlederen afholdt sig fra at stemme. Reglerne gjaldt ikke medlemmer med en interesse i et projekt, som de ikke selv ledte.
FR (LR)	●	●	LAG'en havde ingen formelle regler. Mødereferaterne viser tilfælde, hvor en projektleder deltog i drøftelserne og stemte.
IT-TOS	●	●	LAG'en havde ingen formelle regler. Mødereferaterne viser tilfælde, hvor en projektleder deltog i drøftelserne og stemte.
HU	●	●	Reglerne gjaldt kun LAG-medlemmer med en personlig interesse i et projektforslag. De skulle oplyse om deres interesse før mødet og måtte ikke deltage i drøftelserne eller stemme.
PT	●	●	LAG-medlemmer med en interesse i et projektforslag skulle afholde sig fra at stemme, men skulle ikke forlade lokalet og kunne deltage i drøftelserne. Det fremgik ikke altid af mødereferaterne, at repræsentanterne for de lokale myndigheder afholdt sig fra at stemme om deres projekter.

Revisionsresultater: ● Kriterium opfyldt

● Kriterium ikke opfyldt

● Kriterium ikke testet

62. I fem af de 11 Leader+-LAG'er var dokumentationen for afstemningerne utilstrækkelig, fordi det ikke altid fremgik af referaterne fra de beslutningstagende udvalg, hvem der var til stede, og hvem der stemte (jf. **tekstboks 13**). Mødereferaterne fra LAG'erne i Bayern, Toscana og Frankrig viser tilfælde, hvor projektlederen deltog i drøftelserne om projektet og i afstemningen (jf. **tekstboks 14**).
63. Eksemplerne i denne beretning viser projekter, der kun havde en løs relation til de strategiske mål, projekter, der allerede var gennemført, og projekter, der støttede normale aktiviteter i de lokale myndigheders regi. De fleste af disse projekter blev ledt af LAG'ernes egne medlemmer (jf. **tekstboks 7, 9, 10, 11, 12 og 14**). De konstaterede svagheder fremhæver risikoen for, at LAG-medlemmerne direkte eller indirekte kan have påvirket beslutningerne på en måde, der førte til en ineffektiv eller uproduktiv anvendelse af EU-midlerne.

TEKSTBOKS 14

LAG'EN I BAYERN: MANGLENDE OVERHOLDELSE AF STEMMEREGLER

Projektet om anlægning af en sø til svømmeformål var opført i LAG'ens strategi med et Leaderbidrag på 150 000 euro.



Det faktiske Leaderbidrag var på 1,03 millioner euro: næsten 50 % af LAG'ens samlede budget. Selv om det var fastsat i LAG'ens forretningsorden, at beslutninger krævede tilstedeværelse af seks medlemmer, viste dokumentationen, at der kun blev afgivet fire stemmer, da projektet blev godkendt. Det var ikke angivet med navne, hvem de tilstedeværende var, bortset fra LAG'ens formand, som var borgmester for den by, der ledte projektet. I henhold til Bayerns operationelle Leader+-regler måtte LAG-medlemmer ikke drøfte og stemme om projekter, som de havde en interesse i, og det skulle dokumenteres, at de afholdt sig fra det. Som reaktion på Rettens bemærkning svarede de bayerske myndigheder, at de fandt borgmesterens deltagelse acceptabel, fordi han ikke havde en *personlig* interesse i projektet.

OPERATIONEL PRODUKTIVITET

- 64.** LAG'er har driftsomkostninger: løn, lokaler, rejser, reklame osv. Af hensyn til produktiviteten bør disse omkostninger være begrænsede og holdes inden for de budgetter, der er godkendt af forvaltningsmyndighederne. Med lokalt ansatte i lokale kontorer, som beskæftiger sig med et lille antal projekter, bør LAG'er også kunne reagere hurtigere, end det ville være muligt i et nationalt eller regionalt forvaltet program. Det bør føre til en hurtigere behandling af støtteansøgninger og betalinger og mindre behov for bureaukratiske procedurer.

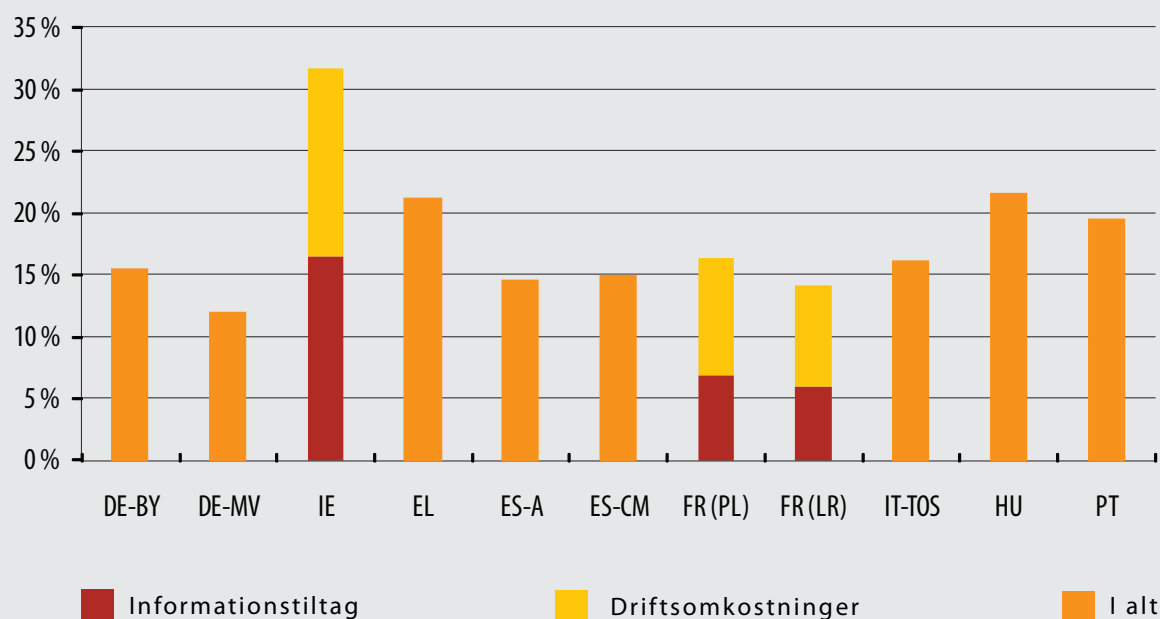
De administrative krav på lokalt niveau har givet anledning til betydelige driftsomkostninger, et omfattende papirarbejde og forsinkelser

- 65.** De reviderede LAG'ers ikke-projektrelaterede omkostninger udgør mellem 12 % og 32 % af de offentligt finansierede udgifter under Leader+. De omkostninger, LAG'erne har budgetteret for programmeringsperioden 2007-2013, ligger mellem 6 % og 28 % (jf. **figur 5** og **6**).
- 66.** I de ovennævnte tal indgår LAG'ernes omkostninger til gennemførelse af »informationstiltag i området« (for at stimulere den lokale interesse)²⁵. LAG'erne klassificerede generelt deres ansattes arbejde med at tiltrække projektforslag som informationstiltag. Nogle LAG'er klassificerede det også som informationstiltag, når deres ansatte brugte tid på at yde assistance til projektledere, der skulle udarbejde støtteansøgninger, og på at overvåge og rapportere om gennemførelsen af projekter. Flere LAG'er skelnede ikke mellem omkostninger til informationstiltag og omkostninger til administration og forvaltning, og resten angav en vilkårlig fordeling af de ansattes arbejdstid.
- 67.** De fleste LAG'er holdt sig nominelt inden for deres budgetter til løbende omkostninger vedrørende Leader+. På grund af en lav gennemførelsesgrad i nogle LAG'er - f.eks. Ungarns - udgjorde de løbende omkostninger dog her en større procentdel af de samlede udgifter end oprindeligt planlagt. LAG'en i Irland opbrugte sit budget til løbende omkostninger og brugte i stedet sit budget til informationstiltag og yderligere finansiering fra forvaltningsmyndigheden til at dække omkostningerne. LAG'en i Castilla-La Mancha brugte samarbejdsbudgettet til at dække løbende omkostninger (jf. punkt 43-46). Andre LAG'er var nødt til at bruge egne midler.

²⁵ Defineret i forordningen som undersøgelser af området, information, PR-arrangementer osv.

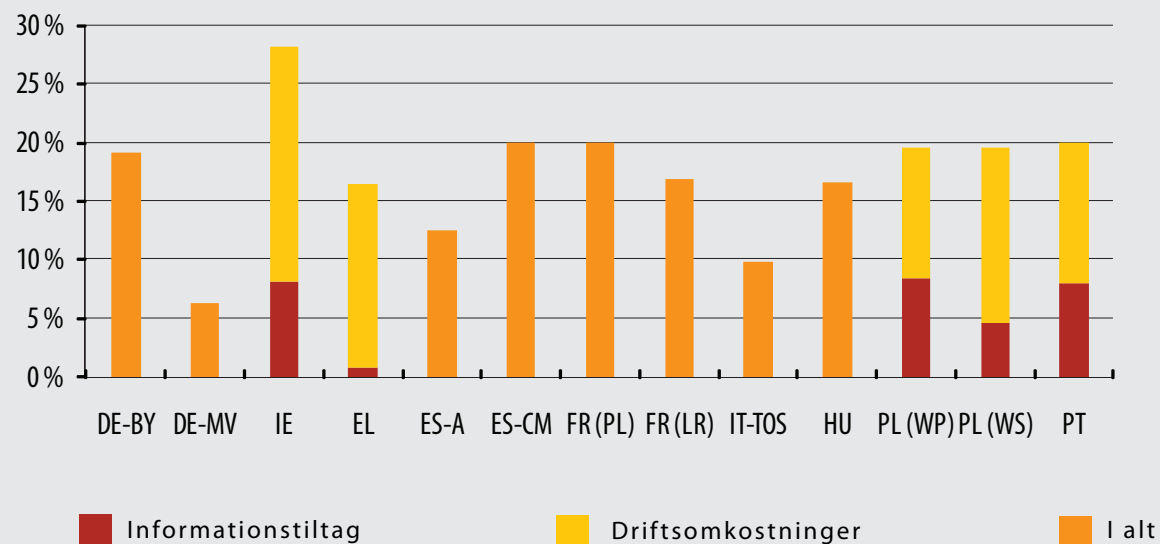
FIGUR 5

IKKE-PROJEKTRELATEREDE OMKOSTNINGER SOM PROCENTDEL AF DE OFFENTLIGT FINANSIEREDE UDGIFTER UNDER LEADER+ (INKLUSIVE INFORMATIONSTILTAG)



FIGUR 6

IKKE-PROJEKTRELATEREDE OMKOSTNINGER (INKLUSIVE INFORMATIONSTILTAG) SOM PROCENTDEL AF LAG'ERNES AKSE 4-BUDGETTER



68. Driftsomkostninger er ikke nødvendigvis ineffektive omkostninger. For eksempel havde LAG'en i Irland store udgifter til informationstiltag, fordi den beskæftigede projektudviklingspersonale svarende til 2,5 fuldtidsækvivalenter, som meget aktivt stimulerede den lokale landdistriktudvikling (jf. punkt 15).
69. I tillæg til de nævnte forhold skal det bemærkes, at dataene ikke kan bruges til at sammenligne de forskellige programmers produktivitet, fordi LAG'erne ikke har samme ansvar i forbindelse med behandlingen af projektansøgninger og betalinger. I Ungarn havde LAG'en ingen formel rolle i processen, når den først havde fremsendt listen over foreslåede projekter til forvaltningsmyndigheden, som var ansvarlig for kontrol af støtteberettigelse, tilskudsbeslutninger, tilskudsaftaler og alle faser i overvågningen af projektgennemførelsen samt rapportering og betaling. Derimod var LAG'en i Irland ansvarlig for hele processen fra udvikling af projekter til kontrol af gennemførelsen og udbetaling af tilskud.
70. I praksis var gennemførelsen af Leader+ unødigt bureaukratisk: De fleste LAG'er krævede, at der selv for de mindste projekter (jf. **tekstboks 15**) skulle udfyldes lange og detaljerede støtteansøgningsformularer med talrige bilag og støttedokumenter. Det skal dog bemærkes, at næsten alle procedurerne var fastlagt af medlemsstaternes myndigheder og ikke af LAG'erne selv. LAG'ernes personale hjalp projektlederne med den administrative proces, men trods denne hjælp viste en spørgeundersøgelse foretaget af LAG'en i Frankrig (Languedoc-Roussillon), at 47 % af projektlederne mente, at processen med at søge om tilskud var forholdsvis vanskelig.
71. De foreliggende data om, hvor lang tid det tog at godkende støtteansøgninger og betalinger, var ufuldstændige og uensartede, men viste, at det tog de fleste LAG'er adskillige måneder at behandle dossiererne²⁶. Til gengæld var der eksempler på, at LAG'en i Irland modtog og behandlede en betalingsanmodning og gennemførte betalingen til projektlederen samme dag. I Ungarn opstod der forsinkelser, fordi ansøgninger om projektgodkendelse og betalingsanmodninger var ufuldstændige eller unøjagtige, hvilket tyder på, at procedurerne kan have været for komplekse til en støtteordning rettet mod små, lokale projekter.

²⁶ I nogle medlemsstater er det de nationale og regionale myndigheder, der er ansvarlige for disse processer, hvilket også giver en længere behandlingstid.

EKSEMPLER PÅ UNØDIGT BUREAUKRATISKE PROCEDURER

LAG'en i Grækenland: Potentielle projektledere skulle udfylde en ansøgning på ca. 22 sider og indsende 15 støttedokumenter, bl.a. aldersdokumentation og bevis for, at de havde aftjent værnepligt, at de ikke var tjenestemænd, og at de ikke var pensioneret på grund af dårligt helbred. Ufuldstændige ansøgninger blev afvist. Vejledningen til projektlederne vedrørende betalingsanmodninger var på 32 sider.

LAG'en i Ungarn: Ansøgningen om et tilskud på ca. 4 500 euro til et projekt vedrørende en præstegård var på 60 sider. En anden projektansøgning om et tilskud på ca. 5 400 euro indeholdt 126 sider.



Det tog LAG'en syv måneder at behandle projektansøgningerne og forelægge dem for det regionale betalingsorgan til kontrol og godkendelse. Fra ansøgning til kontraktunderskrivelse gik der i alt mellem 11 og 16 måneder i forbindelse med de seks undersøgte projektdossierer.

KOMMISSIONENS OG MEDLEMSSTATERNES FORVALTNING AF LEADERPROGRAMMERNE

KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNE STILLEDE IKKE TILSTRÆKKELIGE KRAV OG BÆRER LIGESOM LAG'ERNE EN DEL AF ANSVARET FOR, AT LEADERMETODENS POTENTIELLE NYTTEVÆRDI BLEV BEGRÆNSET. DE TRAF IKKE TILSTRÆKKELIGE FORANSTALTNINGER TIL AT BEGRÆNSE OMKOSTNINGERNE OG RISICIENE

KOMMISSIONENS OG MEDLEMSSTATERNES KRAV I FORBINDELSE MED LEADER+

72. Leadermetodens nytteværdi skabes ikke af Kommissionen eller medlemsstaterne, men af LAG'ernes aktiviteter. Det primære ansvar for, at den økonomiske forvaltning er forsvarlig, ligger også hos LAG'erne, da de træffer beslutningerne om at bruge EU-midlerne. Kommissionen og medlemsstaterne kan give vejledning til LAG'erne og bør sikre, at lovgivningen, de operationelle regler og forvaltningssystemerne fastsætter de nødvendige minimumsstandarder, giver LAG'erne de rette incitamenter til at tilføre nytteværdi og sikre forsvarlig økonomisk forvaltning og ikke rummer hindringer.

Medlemsstaterne undlod at fastsætte og håndhæve minimumskrav vedrørende forsvarlig økonomisk forvaltning og Leadermetoden, trods Kommissionens opfordring

73. De risici, som er beskrevet i denne beretning, og som udgør trusler mod den forsvarlige økonomiske forvaltning, er velkendte – ikke mindst fra Rettens årsberetning for 2000, hvor lignende svagheder er beskrevet: LAG'er tilbagedaterede tilskud og skabte risiko for dødvægt, projektudvælgelsen var ugenomsigtig, der var potentielle interessekonflikter, drifts-omkostningerne var høje, og procedurerne var langvarige.

74. Til Rettens bemærkninger svarede Kommissionen dengang, at den tilskyndede til »at anvende åbne og gennemsigtige procedurer«, at den opfordrede LAG'erne til »at bevilge en passende støtte, der svarer til hvert enkelt projekts behov«, at den havde rejst spørgsmålet om forsinkede betalinger over for medlemsstaterne og »opfordret« dem til at begrænse driftsomkostningerne for Leader+ til 15 % af LAG'ernes samlede budget, og at forordningen om gennemførelsesbestemmelser vedrørende strukturfondene indeholdt begrænsninger, som skulle forhindre tilskud til projekter, der var gennemført, før ansøgningen blev indgivet.
75. Kommissionen oprettede et Leader+-observatorium med et kontaktpunkt, som afholdt og fremmede seminarer, fremstillede publikationer og vedligeholdt databaser. Formålet med disse aktiviteter var at fremme udveksling af bedste praksis mellem LAG'erne og at støtte forvaltningsmyndighederne og de nationale eller regionale netværk.
76. EU-lovgivningen fastsatte kun få krav vedrørende Leader+, når der ses bort fra de generelle støttebetingelser og rapporterings- og kontrolsystemer, som gjaldt for alle strukturfondsudgifter. Medlemsstaterne (eller regionerne) udviklede deres egne ordninger og operationelle regler, som Kommissionen godkendte ved begyndelsen af Leader+-perioden.
77. Medlemsstaterne stillede forskellige krav til LAG'erne (jf. **tekstboks 16**). For eksempel krævede de irske myndigheder, at LAG'er skulle vurdere risikoen for dødvægt og fortrængning i forbindelse med projektforslag, mens andre forvaltningsmyndigheder ikke stillede et sådant krav. Når medlemsstaterne ikke stillede krav, eller når de ikke førte tilsyn og håndhævede dem korrekt, var LAG'ernes præstationer mangelfulde, som beskrevet i punkt 12-71. Med få undtagelser gjorde LAG'erne ikke stort andet end at følge de procedurer, medlemsstaterne havde fastlagt. LAG'erne udnyttede ikke fuldt ud fordelene ved Leadermetoden, og de greb ikke til selvregulering for at sikre forsvarlig økonomisk forvaltning.

78. I praksis tillod medlemsstaternes regler dårlig økonomisk forvaltning, fordi der kunne gives tilskud til projekter, som var startet, før LAG'erne traf beslutning om støtteansøgningerne. Det var ikke sådan, at reglerne *tvang* LAG'erne til at give tilskud med tilbagevirkende kraft, men budskabet i reglerne var, at det var acceptabelt.
79. Det var en særlig svaghed i alle medlemsstaternes gennemførelse af Leader, at de ikke holdt LAG'erne ansvarlige for opfyldelsen af målene for de lokale strategier. De godkendte LAG'ernes Leader+-strategier med generelle, uafgrænsede mål uden at stille krav til LAG'erne om at overvåge, vurdere eller rapportere om opfyldelsen af deres strategiske mål eller i hvert fald uden at håndhæve disse krav.

EKSEMPLER PÅ FORSKELLIGE KRAV VEDRØRENDE GENNEMFØRELSE

Toscana indførte krav om, at vigtige lokale aktører skulle være repræsenteret i LAG'en.

Irland indførte regler, der skulle sikre en rimelig og gennemsigtig procedure for, hvordan der skulle indstilles til og træffes afgørelse om medlemskab af LAG'en.

De franske regler krævede, at LAG'erne skulle have »dobbelt quorum« i det beslutningstagende udvalg for at sikre et aktivt partnerskab.

Forvaltningsmyndighederne i Grækenland, Ungarn og Toscana stillede krav om, at LAG'erne skulle give projekterne point ud fra et fælles sæt af objektive kriterier.

I Grækenland fastsatte forvaltningsmyndigheden, at højst 25 % af tilskuddene måtte gives til LAG'ens egne medlemmer, så det sikredes, at LAG'en inddrog det øvrige lokalsamfund i gennemførelsen af strategien.

I Irland specificerede de operationelle regler, at hvis projekter var støtteberettigede under andre ordninger og programmer, skulle de som hovedregel betragtes som ikke-støtteberettigede under Leader.

**KOMMISSIONENS OG MEDLEMSSTATERNES KRAV
I FORBINDELSE MED AKSE 4**

- 80.** Kommissionen og medlemsstaterne burde bygge på erfaringerne fra de foregående Leaderprogrammeringsperioder for at sikre, at der blev udarbejdet passende vejledning og krav vedrørende perioden 2007-2013.

Den væsentligste ændring med hensyn til perioden 2007-2013 er, at medlemsstaterne for det meste kræver, at LAG'erne gennemfører mainstreamforanstaltninger under programmet for udvikling af landdistrikter

- 81.** Retsgrundlaget for programmeringsperioden 2007-2013 er fastlagt i forordningerne om udvikling af landdistrikter. Ligesom det var tilfældet med Leader+, er der kun få lovkrav, som er specifikke for Leader. Forordningerne begrænser LAG'ernes driftsomkostninger til 20 %, men det er mere end under Leader+, og bestemmelsen kan omgås, ved at omkostninger klassificeres som udgifter til informationstiltag, da de ikke er begrænsede. Skiftet fra strukturfondene til forordningerne om udvikling af landdistrikter medfører et krav om kontrol af, at projektomkostningerne er rimelige.
- 82.** Kommissionen gav medlemsstaterne vejledning om udarbejdelse af akse 4 og godkendte i praksis de nationale eller regionale Leaderprogrammer, da den godkendte programmerne for udvikling af landdistrikter. Kommissionen har ydet fortsat støtte siden da, især gennem det europæiske netværk for landdistriktudviklingen.
- 83.** Da revisionen fandt sted, havde medlemsstaterne endnu ikke færdiggjort deres operationelle regler²⁷, så Retten kunne ikke vurdere disse. At dømme ud fra de foreliggende oplysninger vil de svagheder, der beskrives i denne beretning, sandsynligvis fortsætte med at eksistere.

²⁷ Undtagen forvaltningsmyndighederne i Tyskland og Aragonien.

- 84.** Det manglende fokus på opfyldelse af målene for de lokale strategier vil sandsynligvis blive mere udtalt i programmeringsperioden 2007-2013, eftersom alle de reviderede forvaltningsmyndigheder (undtagen Bayern) – i strid med Kommissionens vejledning²⁸ – nu kræver, at LAG'erne holder sig til et fælles sæt af foranstaltninger, som er defineret i programmerne for udvikling af landdistrikter.
- 85.** Nogle medlemsstater begrænsede yderligere Leaderprogrammerne til kun at omfatte specifikke foranstaltninger, som oftest akse 3-foranstaltningerne²⁹. Det forringede i høj grad LAG'ernes mulighed for at foreslå lokale strategier vedrørende hovedmålene for landdistriktudviklingsprogrammernes akse 1 og 2, som omhandler landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne og miljøvirkninger (jf. **tekstboks 17**).
- 86.** Eftersom det for hver foranstaltning er defineret, hvilke typer projekter og modtagere der er støtteberettigede, er LAG'ernes muligheder for at udvikle nyskabende og multisektorale løsninger specifikt til de lokale områder blevet begrænset. Alle LAG'er i samtlige medlemsstater skal gennemføre projekter, som har samme karakter og ligner mainstreamprojekter, eftersom foranstaltninger under programmet for udvikling af landdistrikter i de fleste tilfælde primært gennemføres ved hjælp af traditionelle topstyringsmetoder.

²⁸ Ifølge Kommissionens retningslinjer for gennemførelsen af akse 4 er det vigtigt for bevarelsen af Leaders nyskabende karakter, at der kan gives støtte til aktioner, som ikke svarer til foranstaltningerne under programmet for udvikling af landdistrikter.

²⁹ LAG'erne i Irland, Portugal og Polen kunne kun gennemføre akse 3-foranstaltninger (plus en foranstaltning for mindre projekter i Polen). LAG'erne i Grækenland kunne derudover gennemføre én foranstaltning under akse 1. LAG'erne i Aragonien og Toscana kunne gennemføre to akse 1-foranstaltninger. LAG'erne i Castilla-La Mancha og Ungarn kunne gennemføre alle foranstaltninger til udvikling af landdistrikter.

LAG'EN I PORTUGAL: FORANSTALTNINGERNE BEGRÆNSEDE LAG'ENS MULIGHED FOR AT BESKÆFTIGE SIG MED DE LOKALE LANDBRUGSSEKTORERS BEHOV

LAG'ens strategi havde som mål at bekæmpe afvandringen fra landområderne og de traditionelle landbrugs-metoders forsvinden, men kunne kun bruge foranstaltningerne under landdistriktudviklingsprogrammets akse 3. Det forringede mulighederne for at udvikle lokale løsninger til forbedring af konkurrenceevnen i olivensektoren og vinsektoren, selv om de er vigtige for den lokale landdistriktøkonomi. Miljøforanstaltninger vedrørende biodiversitet og klimaændringer i den lokale landbrugssektor blev ligesom skovbrugsforanstaltninger udelukket fra Leaderprogrammernes anvendelsesområde.

UDVÆLGELSE AF LAG'ER TIL GENNEMFØRELSE AF LEADER I PERIODEN 2007-2013

87. For at sikre, at Leader kan være effektivt og tilføre nytteværdi, bør medlemsstaterne kun udvælge LAG'er, som er kompetente og har strategier af høj kvalitet.

Medlemsstaterne udvalgte LAG'er med svage strategier

88. Proceduren for udvælgelse af LAG'er var i samtlige reviderede medlemsstater kun svagt eller slet ikke præget af konkurrence, selv om det er et krav i forordningen.
89. De fleste forvaltningsmyndigheder vurderede og gav point til de foreslåede LAG-strategier ud fra relevante kriterier og udvalgte alle de LAG'er, der opnåede en minimumsscore (typisk 50 %) ³⁰. Samtlige forvaltningsmyndigheder i stikprøven accepterede alle LAG'er, der indsendte en gyldig ansøgning (på nær en håndfuld undtagelser, hvor der var to ansøgninger vedrørende samme område). De LAG'er, der scorede lavt, var pr. definition langt fra det niveau, som forvaltningsmyndighederne anså det for muligt at opnå med hensyn til kompetence og strategikvalitet. I en af de franske regioner udvalgte forvaltningsmyndigheden f.eks. LAG'er, selv om den vurderede, at deres ansøgninger var af utilstrækkelig kvalitet (jf. **tekstboks 18**).

³⁰ Undtagen Toscana, som ikke gav point.

DEN FRANSKE FORVALTNINGSMYNDIGHEDS UDVÆLGELSE AF LAG'ER

Ifølge indkaldelsen af projektforslag ville udvælgelseskomitéen udvælge mellem 10 og 12 LAG'er, som i gennemsnit ville få 1,5 millioner euro i finansiering. Af de 18 ansøgninger vurderede forvaltningsmyndigheden, at 2 var af god kvalitet, 8 var af jævn kvalitet, og 8 var af utilstrækkelig kvalitet. Alle 18 blev udvalgt, og den gennemsnitlige finansiering blev følgelig reduceret til 1,1 million euro.

90. Revisionen viste især, at LAG'ernes strategier for akse 4 var dårligt udviklet: Målene var upræcise, der manglede en klar interventionslogik, og bestemmelserne om overvågning og evaluering var ringe eller ikke-eksisterende. Efter vurderingen af LAG'ernes strategier stillede kun få medlemsstater krav om afhjælpning af de konstaterede svagheder. Resultatet er, at LAG'er har fået betydelige beløb fra EU-budgettet til at gennemføre svage strategier over en periode på syv år.

KOMMISSIONENS GODKENDELSE AF PROGRAMMERNE FOR UDVIKLING AF LANDDISTRIKTER FOR PERIODEN 2007-2013

91. Det afgørende tidspunkt, hvor Kommissionen kunne vurdere, hvordan medlemsstaterne gennemførte akse 4, var ved godkendelsen af de nationale og regionale programmer for udvikling af landdistrikter. Kommissionen bør sikre, at sådanne programmer fastsætter de nødvendige betingelser og beskytter mod de kendte risici, som udgør en trussel mod Leadermetodens nytteværdi.

Kommissionen stillede for lave krav ved godkendelsen af programmerne for udvikling af landdistrikter

92. Landdistriktudviklingsprogrammer er dokumenter på højt niveau, og akse 4 udgør kun en lille del af indholdet. De fleste programmer indeholdt kun få konkrete detaljer om, hvordan Leadermetoden ville blive anvendt. Mange af ordningerne vedrørende Leader blev først udviklet af medlemsstaterne efter godkendelsen af programmerne.

93. Kommissionen stillede for lave krav ved godkendelsen af programmerne for udvikling af landdistrikter, hvilket førte til den situation, der er beskrevet i punkt 80-90. Kommissionen accepterede programmer, som ikke fastsatte, at LAG'er skulle udvælges efter konkurrence (selv om det var et krav i forordningen), som begrænsede LAG'er til at gennemføre nationalt definerede foranstaltninger (selv om LAG'er ifølge Kommissionens vejledning ikke skulle holde sig til et bestemt sæt af foranstaltninger), og som hverken indeholdt specifikke planer for nyskabelse og samspil mellem sektorer (selv om det stod i instrukserne for Kommissionens vurdering, at nyskabelse skulle være en prioritet) eller for overvågning og evaluering (selv om det i midtvejsevalueringen af Leader+ blev konkluderet, at sådanne planer er nødt til at indgå i programmerne fra begyndelsen). Kommissionen undlod at vurdere vigtige elementer med betydning for Leadermetodens nytteværdi såsom medlemsstaternes krav vedrørende LAG'ernes sammensætning og åbenhed.

KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNES OVERVÅGNING OG EVALUERING

**KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNE
KAN IKKE DOKUMENTERE, AT INDFØRELSEN AF
LEADERMETODEN HAR TILFØRT NYTTEVÆRDI,
OG DE HAR ENDNU IKKE EVALUERET DE
YDERLIGERE OMKOSTNINGER OG RISICI,
SOM ER FORBUNDET MED DEN**

OVERVÅGNING OG EVALUERING AF LEADERMETODENS EFFEKTIVITET

94. Kommissionen og medlemsstaterne bør anvende forvaltnings-systemerne og kontrollen af LAG'erne samt overvågningsindikatorer og årsrapporter til at overvåge Leaderprogrammernes gennemførelse, resultater og effekt. Formålet er ikke kun at være i stand til at træffe rettidige korrigerende foranstaltninger, men også at tilvejebringe tilstrækkeligt, pålideligt og relevant bevis til brug ved evalueringer og at give sikkerhed for Leadermetodens effektivitet og nytteværdi.

LAG'erne, medlemsstaterne og Kommissionen overvågede gennemførelsen af Leaderprogrammer

- 95.** Der var omfattende aktivitet med hensyn til at overvåge gennemførelsen af Leader+-programmer. Projekt for projekt registrerede LAG'erne og forvaltningsmyndighederne detaljer om de tildelte tilskud og de foretagne betalinger. Forvaltningsmyndighederne krævede, at LAG'erne skulle udarbejde årlige gennemførelsesrapporter med beskrivelser af LAG'ernes aktiviteter, og indsamlede data vedrørende overvågningsindikatorer. Der var for det meste tale om projektantallet og tilskudsbeløbene opstillet efter modtagertype og udgiftsområde. Forvaltningsmyndighederne indsendte årlige gennemførelsesrapporter til Kommissionen.
- 96.** Alle forvaltningsmyndighederne udarbejdede i 2003 en »midtvejsevaluering« af Leader+ og ajourførte den i 2005. Kommissionen bad en kontrahent om at udarbejde en sammenfatning.
- ... men der er kun få beviser for, at Leaderprogrammerne er effektive med hensyn til at opfylde målene om landdistriktudvikling, og for Leadermetodens nytteværdi
- 97.** Trods al denne aktivitet mangler der bevis for Leaderudgifternes resultater og effekt med hensyn til landdistriktudvikling, fordi LAG'erne ikke vurderede eller rapporterede om opfyldelsen af de lokale strategiske mål. Der foreligger ingen oplysninger om, hvorvidt (eller i hvilken udstrækning) Leaderprogrammerne har reduceret afvandringen fra de pågældende områder, skabt flere muligheder for unge, diversificeret økonomien i landdistrikterne osv.
- 98.** En delvis undtagelse gælder de arbejdspladser, som Leaderprojekter skabte eller bevarede, og som Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til at overvåge i forbindelse med alle strukturfondsprogrammer. Retten konstaterede imidlertid, at de anvendte definitioner var uensartede, og at dataene – som i de fleste tilfælde ikke blev kontrolleret af forvaltningsmyndighederne – ikke var pålidelige og troværdige.

- 99.** 2003-evalueringerne blev foretaget, før de fleste LAG'er var begyndt at gennemføre Leaderprogrammerne, og ajourføringerne blev foretaget, før der var afholdt udgifter i væsentligt omfang. Mange evalueringsspørgsmål forblev ubesvarede eller blev besvaret på grundlag af udtalelser fra dem, der modtog støtte fra programmerne.
- 100.** Manglen på data (eller på pålidelige data) gør det vanskeligt at vurdere, om Leaderprogrammerne er effektive med hensyn til at levere resultater vedrørende landdistriktudvikling, det være sig i absolutte størrelser eller set i forhold til andre metoder (især mainstreamprogrammerne).
- 101.** Leadermetodens potentielle nytteværdi ligger ikke kun i resultaterne og effekten af de fysiske output (de projekter, der gennemføres med Leadertilskud). Den inddragelse af lokalsamfundet, som opnås ved bottom-up-metoden, kan også give mindre håndgribelige virkninger såsom »styrkelse af kapaciteten« og »oplæring af lokale aktører«. Det er fastsat i de strategiske retningslinjer for akse 4, at Leader skal »spille en vigtig rolle for den horisontale prioritet vedrørende bedre styring«.
- 102.** Det fremgår af eksemplerne i kontaktpunkternes publikationer om bedste praksis, af evalueringerne og af forskellige andre undersøgelser, at Leadermetoden har potentialet til at opnå en sådan effekt. LAG'ernes resultater på disse områder er imidlertid ikke blevet overvåget eller rapporteret systematisk, og derfor er eksemplerne isolerede tilfælde. Evalueringerne har ikke kunnet dokumentere forekomsten og omfanget af sådanne virkninger, fordi der manglede pålideligt og relevant bevis.

OVERVÅGNING OG EVALUERING AF OMKOSTNINGER OG RISICI

- 103.** Overvågnings- og evalueringsindsatsen bør også tilvejebringe pålidelig dokumentation for og vurderinger af Leadermetodens omkostninger og risici.

Kommissionen og medlemsstaterne har ikke overvåget eller evalueret de yderligere omkostninger og risici

- 104.** Med hensyn til de svagheder, der blev påpeget i Rettens årsberetning for 2000, svarede Kommissionen, at de fleste vedrørte risici, som er iboende i et decentraliseret program som Leader, og at »Kommissionen og medlemsstaterne er opmærksomme på disse risici i forbindelse med overvågningen af programmerne og kontrollen af, at gennemførelsen følger principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning«.
- 105.** Kommissionen kontrollerer overholdelsen af forordningerne og kan foreslå finansielle korrektioner. I Leader+-perioden kontrollerede Kommissionen blandt andet Portugals og Frankrigs programmer i 2005. Kommissionens tjenester konstaterede, at der ikke var nogen formelle projektudvælgelseskriterier, at procedurerne for afdækning af interessekonflikter var utilstrækkelige, at LAG'erne traf beslutninger uden »dobbelt quorum«, og at LAG'erne ikke havde nogen procedurer for kontrol af de foreslåede projektomkostningers rimelighed. Kommissionens tjenester gav anbefalinger til de pågældende medlemsstater, men anså det ikke for hensigtsmæssigt at foreslå finansielle korrektioner³¹. Kommissionens tjenester kontrollerede også, om tilskud og tilskudssatser med tilbagevirkende kraft var i overensstemmelse med forordningerne, men behandlede ikke spørgsmålene om dødvægt og effektivitet.
- 106.** Kommissionens kontroller bekræftede tilstedeværelsen af de risici, der blev påpeget i årsberetningen for 2000 (og i denne beretning), men det er ikke muligt på grundlag af disse kontroller at fastlægge omfanget og effekten af risiciene i de pågældende medlemsstater eller på EU-niveau³².
- 107.** Medlemsstaternes inspektion af LAG'ernes aktioner (som dækkede mindst 5 % af udgifterne under Leader+) var en mulighed for at kontrollere og rapportere om risicienes indvirkning på forsvarlig økonomisk forvaltning. Med nogle få undtagelser i nogle medlemsstater blev det imidlertid ikke undersøgt, om projektudvælgelsesprocedurerne var rimelige og gennemsigtige, eller om vurderingen af projektforslag var forsvarlig og dokumenteret, og der blev ikke set på stemmeafgivningen eller på, om politikkerne vedrørende interessekonflikter fungerede korrekt.

³¹ Resultaterne af Rettens observationer i disse medlemsstater, som viser, at svaghederne stadig fandtes i 2009, sår tvivl om effektiviteten af sådanne anbefalinger.

³² Det skal bemærkes, at det ikke var et af formålene med Kommissionens kontroller.

- 108.** Medlemsstaterne har ikke brugt deres forvaltningssystemer eller LAG'ernes årlige gennemførelsesrapporter til at overvåge, om LAG'ernes beslutningsproces er rimelig og gennemsigtig, hvor stor en del af tilskuddene der tildeles LAG-medlemmer, hvor produktive de tildelte tilskud er, eller hvor produktive LAG'ernes processer og driftsomkostninger er. I Frankrig overvågede forvaltningsmyndigheden LAG'ernes aktiviteter ved at overvære LAG-møder, men den accepterede åbenbart praksis, såsom at LAG-medlemmer fremlagde deres egne projekter, at der blev givet projekttilskud med tilbagevirkende kraft, og at tilskudssatser blev sat op for at udnytte budgettet (jf. eksempelvis punkt 55).
- 109.** I de tilfælde, hvor individuelle LAG'er har stillet spørgsmål til projektlederne, viser de foreliggende oplysninger, at dødvægt er en væsentlig risiko³³. Evalueringerne på EU-niveau giver ingen oplysninger om dødvægt eller omfanget af tilskud med tilbagevirkende kraft³⁴.
- 110.** Med hensyn til LAG-procedurenes rimelighed og gennemsig-tighed viser evalueringerne tilsvarende, at der f.eks. er problemer med objektiviteten i forbindelse med projektudvælgelsen, men de giver ingen oplysninger om omfanget eller effekten af sådanne svagheder (jf. **tekstboks 19**).

³³ For eksempel viste en spørgeundersøgelse blandt projektledere foretaget af LAG'en i Frankrig (Pays de la Loire), at 71 % også ville have gennemført deres projekter uden Leadertilskud.

³⁴ Kommissionen bad den kontrahent, der skulle udarbejde den endelige evaluering af Leader+, om at vurdere forekomsten af dødvægt, men der var i Leader+-perioden ikke foretaget nogen overvågning eller indsamlet nogen data vedrørende dette.

UDDRAG FRA DEN SAMMENFATTENDE MIDTVEJSEVALUERING AF LEADER+

Hvis der i LAG'en er et partnerskab eller magtforhold i ubalance, kan det føre til udvælgelse af et u hensigtsmæssigt sæt af projekter, ofte til fordel for den institution, der tilhører den offentlige sektor. Sættningen af LAG'er er ofte ubalanceret, og den institutionelle sektor dominerer.

Oplysningerne i evalueringsrapporterne og casestudierne har fortrinsvis haft fokus på spørgsmål såsom bureaukrati, forholdet mellem forvaltningsmyndigheder og LAG'er, finansiering og utilstrækkelig autonomi på LAG-niveau. Mere grundlæggende forvaltningsspørgsmål såsom strukturer, forvaltningssystemer, planlægning og kontrol på LAG-niveau blev ikke fremhævet i rapporterne. Og i besvarelserne henvises der slet ikke til de beslutningstagende udvalgs rolle i programforvaltningen.

- 111.** Som nævnt i punkt 64-71 var oplysningerne om Leaders drifts-omkostninger usammenlignelige, upålidelige og – vigtigst af alt – ufuldstændige, fordi mange funktioner blev udført af forvaltningsmyndighederne i nogle medlemsstater. I evalueringerne rapporteres der om unødvendigt bureaukrati i Leader+³⁵, men omkostningerne vurderes ikke. Det kan derfor ikke fastlægges, hvor produktiv Leadermetoden er.

OVERVÅGNING OG EVALUERING I PERIODEN 2007-2013

- 112.** Kommissionen og medlemsstaterne bør bygge på erfaringerne fra de tre foregående Leaderprogrammeringsperioder for at sikre, at der foretages produktiv og effektiv overvågning og evaluering af Leadermetoden vedrørende perioden 2007-2013.

Gennemførelsen af akse 4 er begyndt, selv om centrale elementer i overvågnings- og evalueringssystemerne ikke er klar

- 113.** Den sammenfattende midtvejsevaluering af Leader+ indeholdt en kraftig anbefaling om at forbedre overvågnings- og evalueringssystemerne og have dem klar fra begyndelsen af programmeringsperioden 2007-2013³⁶. Kommissionen opstillede en fælles overvågnings- og evalueringsramme for landdistriktudviklingsprogrammerne. Rammen omfattede nogle specifikke evalueringsspørgsmål vedrørende Leaders nytteværdi, forbedret styring og effektivitet, men reducerede de Leader-specifikke overvågningsindikatorer til LAG-antallet og befolkningsstørrelsen i Leaderområderne, da Kommissionen betragter dette som udgangsindikatoren for måling af opfyldelsen af styringsmålet. Rammen gav forvaltningsmyndighederne mulighed for at udvikle yderligere indikatorer, men ingen af de reviderede forvaltningsmyndigheder benyttede sig af denne mulighed i forbindelse med Leader. Desuden havde ingen af de reviderede LAG'er og forvaltningsmyndigheder truffet foranstaltninger til at indsamle og rapportere oplysninger om Leadermetodens omkostninger, risici, effektivitet og nytteværdi.

³⁵ Ifølge den sammenfattende evaluering af Leader+ anføres følgende igen og igen i midtvejsevalueringerne: i) unødvendigt bureaukrati, ii) et problemfyldt forhold mellem forvaltningsmyndigheden og de andre involverede myndigheder på den ene side og LAG'erne og projektlederne på den anden side, iii) problemer med at skaffe medfinansiering, iv) forsinkelser i finansieringen og v) utilstrækkelig LAG-autonomi. Ifølge evalueringerne er konsekvensen af disse mangler tabt produktivitet i forvaltningen. Det unødvendige bureaukrati giver forsinkelser i finansieringen til projekterne, og det betragtes som det væsentligste forvaltningsproblem, der hæmmer programmets effekt og i praksis svækker nogle af de attraktive aspekter ved Leader+.

³⁶ Det hedder i den sammenfattende evaluering, at programevaluering ikke blev integreret i Leader+ på udføringsstadiet, og at der ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til væsentlige evalueringsoplysninger, f.eks. basislinjedata. Der følger en anbefaling af, at der i programmet indføres en ordning med bistand til de lokale aktionsgrupper i form af en blanding af ekstern evaluering og støttet selvevaluering.

- 114.** Gennem det europæiske evalueringsnetværk for landdistriktudviklingen nedsatte Kommissionen ved udgangen af 2009 en tematisk arbejdsgruppe vedrørende Leader, som skulle undersøge medlemsstaternes vanskeligheder, herunder frygten for, at Leaders virkninger ikke i tilstrækkelig grad kan registreres ved hjælp af indikatorerne i den fælles overvågnings- og evalueringsramme og ved økonomisk måling, de store metodologiske udfordringer som følge af Leaders lokale karakter, de store metodologiske udfordringer i forbindelse med evaluering af styring, deltagelse og kapacitet i landkommuner og problemerne med at tilvejebringe konkrete statistikker med henblik på evaluering af fordelene ved Leader. I midten af 2010 udsendte gruppen et udkast til et arbejdsdokument om registrering af Leaders effekt. Resultaterne af gruppens arbejde foreligger imidlertid for sent til at kunne tages i betragtning ved midtvejsevalueringerne (som skal afsluttes i 2010), og mulighederne for at evaluere akse 4 vil være begrænsede, eftersom de relevante oplysninger ikke indsamles eller rapporteres på LAG-niveau (jf. punkt 113).

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

LAG'ERNE HAR GENNEMFØRT LEADERMETODEN PÅ MÅDER, DER BEGRÆNSER POTENTIALT FOR AT OPNÅ NYTTEVÆRDI VED HJÆLP AF »LEADERASPEKTERNE«, MEN RETTEN FANDT DOG EKSEMPLER PÅ GOD PRAKSIS

- 115.** De reviderede LAG'er gennemførte i Leader+-perioden ca. 1 000 projekter, der gav de berørte lokalsamfund og lokale virksomheder. Men Leader handler om mere end det: Leader bør ved anvendelse af en særlig metode tilføre en nytteværdi, som ikke opnås i traditionelle programmer. Når Leadermetodens centrale aspekter ikke anvendes fuldt ud, kan metodens potentielle nytteværdi ikke opnås.
- 116.** Bottom-up-metoden var begrænset i de LAG'er, der gav hovedparten af tilskuddene til deres egne medlemmer, den potentielle nytteværdi i et partnerskab blev ikke opnået i de LAG'er, hvor beslutningstagningen var domineret af de lokale myndigheder, og kun få LAG'er kunne dokumentere, at der i deres strategier eller projekter var nyskabelse og samspil mellem sektorer. Og dog var der eksempler på LAG'er, der virkelig inddrog lokalsamfundet og satte gang i vellykkede lokale projekter ved hjælp af deres informationstiltag.
- 117.** Lokale strategier bør spille en central rolle i Leadermetoden, så partnerskaberne får en eksistensberettigelse, og der skabes mulighed for at opnå nytteværdi ved hjælp af lokale løsninger, som er skræddersyet til at opfylde landdistriktudviklingsmålene. I praksis var strategierne næsten irrelevante og fungerede stort set kun som en ansøgning til forvaltningsmyndigheden om finansiering. Ingen af LAG'erne overvågede eller rapporterede om deres resultater med hensyn til opfyldelsen af deres strategiske mål.

LAG'ERNE TOG IKKE BEHØRIGT HENSYN TIL BEHOVET FOR RIMELIGE OG GENNEMSIGTIGE PROCEDURER SAMT PRODUKTIVITET

- 118.** Behovet for gennemsigtighed, for dokumentering af projektvurderinger og udvælgelsesbeslutninger samt for procedurer til at undgå alle risici for direkte eller indirekte interessekonflikter blev ikke taget tilstrækkelig seriøst af LAG'erne. Det øger ikke kun risikoen for, at tilskudsbeslutninger træffes uden behørig hensyntagen til produktivitet, men udgør også en risiko for EU's omdømme. De praksis, der blev observeret i nogle LAG'er, f.eks. at beslutninger træffes af en lille håndfuld mennesker, der giver tilskud til deres egne organisationer, er snarere til skade end til gavn for modellen med lokal styring.
- 119.** LAG'erne tog ikke hensyn til produktiviteten, især når de gav tilskud til projekter, som allerede var gået i gang – eller ligefrem var afsluttet – før tilskudsbeslutningen blev truffet. I nogle tilfælde lader det til, at LAG'ernes mål var at bruge så mange penge som muligt snarere end at opnå så gode resultater som muligt.
- 120.** Omkostningerne ved at gennemføre Leader er høje på grund af det ekstra implementeringslag: op til en tredjedel af LAG'ernes budget i tillæg til forvaltningsmyndighedernes og betalingsorganernes omkostninger til sagsbehandling, overvågning og kontrol. Produktiviteten blev begrænset af uflexible procedurer – selv i forbindelse med meget små projekter – og forsinkelser, som dog i vid udstrækning skyldtes medlemsstaternes krav.

**KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNE
STILLEDE IKKE TILSTRÆKKELIGE KRAV
OG BÆRER LIGESOM LAG'ERNE EN DEL AF
ANSVARET FOR, AT LEADERMETODENS
POTENTIELLE NYTTEVÆRDI BLEV
BEGRÆNSET. DE TRAF IKKE TILSTRÆKKELIGE
FORANSTALTNINGER TIL AT BEGRÆNSE
OMKOSTNINGERNE OG RISICIENE**

- 121.** LAG'erne har hovedansvaret for at opnå nytteværdi ved hjælp af Leader og sikre forsvarlig økonomisk forvaltning, men risiciene er velkendte. Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret for at overvåge LAG'ernes præstationer og sikre, at de anvender Leadermetoden og konsekvent holder de højeste standarder for forsvarlig økonomisk forvaltning. Dårlige præstationer i disse henseender bør ikke tolereres, selv ikke i de medlemsstater, der gennemfører Leader for første gang, da erfaringerne fra de foregående programmeringsperioder burde være taget i betragtning.
- 122.** Men ti år efter Rettens foregående revision af Leader findes de samme alvorlige svagheder, som den konstaterede dengang. Kommissionen fulgte op på Rettens bemærkninger i årsberetningen for 2000 med opfordringer, vejledning og anbefalinger til medlemsstaterne. Det har ikke været effektivt.

ANBEFALING 1

I betragtning af de vedvarende svagheder bør **Kommissionen** sikre, at lovgivningen tilstrækkelig klart definerer de standarder, der specifikt skal overholdes i forbindelse med Leader. På følgende områder kan nogle få enkle krav på EU-niveau måske fjerne behovet for forskelligartede operationelle regler på programniveau, forenkle procedurerne, sikre større ensartethed og fastsætte klare kontrolstandarder:

- a) Projekter, der er startet, før der træffes en tilskudsbeslutning, bør udelukkes for at eliminere en væsentlig risiko for uproduktivitet (dødvægt)
- b) LAG'ernes projektudvælgelse bør bygge på dokumenterede vurderinger, som viser, at beslutningen er forsvarlig og fair og bygger på ensartede og relevante kriterier
- c) Regler bør sikre, at partnerskaberne ikke domineres af de lokale myndigheder i forbindelse med projektudvælgelsesmøder.

Desuden bør **medlemsstaterne** sikre, at der findes effektive procedurer til håndtering af de svagheder, der er beskrevet i denne beretning, og sørge for at overvåge, at disse procedurer fungerer korrekt.

- 123.** Kommissionen og medlemsstaterne har især tolereret, at LAG'erne ikke har effektive procedurer til undgåelse af interessekonflikter. De konstaterede svagheder fremhæver risikoen for, at LAG-medlemmerne direkte eller indirekte kan have påvirket beslutninger på en måde, der førte til en ineffektiv eller uproduktiv anvendelse af EU-midlerne.

ANBEFALING 2

Finansforordningen forbyder handlinger, der kan føre til interessekonflikter. På denne baggrund bør **Kommissionen og medlemsstaterne** sikre, at der findes effektive foranstaltninger til at beskytte mod sådanne konflikter, og kontrollere, at de fungerer korrekt. Medlemmer af LAG'ernes projektvurderingsudvalg og beslutningstagende udvalg, som har personlige, politiske, faglige eller erhvervs-mæssige interesser i et projektforslag, bør gøre rede for disse interesser i en skriftlig erklæring. De bør ikke være til stede under drøftelser, vurderinger og beslutninger, der vedrører projektet, og sagen bør i overensstemmelse med finansforordningen forelægges for forvaltningsmyndigheden.

124. Et grundlæggende element i Leader er bottom-up-metoden, som gør det muligt at finde lokale løsninger på lokale problemer, men alle på nær én af de reviderede forvaltningsmyndigheder har reelt indført et topstyret system for perioden 2007-2013. Disse forvaltningsmyndigheder kræver, i strid med Kommissionens vejledning, at LAG'erne gennemfører foranstaltninger, der overholder de fælles definitioner i programmet for udvikling af landdistrikter. Det vil måske gøre det lettere at foretage kontrol af Leader, men det begrænser mulighederne for at udvikle nyskabende *lokale* strategier og begrænser dermed den potentielle nytteværdi, der giver Leadermetoden dens berettigelse³⁷.

ANBEFALING 3

Kommissionen bør sammen med **medlemsstaterne** overveje, om de eksisterende foranstaltninger hæmmer LAG'ernes muligheder for at udforme og gennemføre nyskabende, multisektorielle, lokale strategier for opfyldelse af målene under akse 1-3 i politikken for udvikling af landdistrikter. **Medlemsstaterne** bør foretage de nødvendige ændringer af deres regler, så LAG'erne kan udvikle *lokale* løsninger, som ikke svarer til foranstaltningerne under programmet for udvikling af landdistrikter.

125. I forbindelse med delt forvaltning er det ikke Kommissionens opgave at godkende alle detaljer i de nationale og regionale gennemførelsesordninger, men før den godkendte programmerne for 2007-2013, burde Kommissionen have sikret, at elementer med central betydning for Leaders succes (jf. nedenfor) var på plads. Medlemsstaterne udvalgte LAG'er med svage strategier. Det har medført, at EU-midlerne i perioden 2007-2013 anvendes på en måde, som er mindre produktiv og mindre effektiv og har mindre potentiel nytteværdi, end det kunne have været tilfældet.

³⁷ Vigtigheden af dette understreges af, at Leadermetoden på Kommissionens faktablad beskrives som en metode til at mobilisere og levere landdistriktudvikling i lokalsamfundene, snarere end et fast sæt af foranstaltninger, der skal gennemføres.

ANBEFALING 4

Kommissionen bør sikre, at **medlemsstaterne** gennemgår LAG'ernes strategier for 2007-2013 og stiller krav til LAG'erne om at opstille målbare mål, som er specifikke for deres lokale område, og som kan opfyldes af Leaderprogrammet i den resterende del af perioden. **Medlemsstaterne** bør derefter kræve, at LAG'erne gør rede for opfyldelsen af målene for deres lokale strategier, for opnåelsen af nytteværdi ved hjælp af Leadermetoden og for produktiviteten af tilskudsudgifterne og driftsomkostningerne.

Medlemsstaterne bør desuden overveje, om denne øgede ansvarliggørelse med hensyn til at sikre forsvarlig økonomisk forvaltning vil gøre det muligt at strømline de eksisterende forvaltnings-, overvågnings- og kontrolsystemer, så der bliver mindre behov for at kontrollere, at foranstaltningerne overholder støttebetingelserne.

ANBEFALING 5

Eftersom **Kommissionen** er ansvarlig for at sikre den forsvarlige økonomiske forvaltning af EU-budgettet, bør den på et tilstrækkeligt detaljeret niveau kontrollere, om fremtidige programmer indeholder de specifikke elementer, der er afgørende for Leaders nytteværdi, effektivitet og produktivitet.

Medlemsstaterne bør fremover sikre, at LAG'erne korrigerer konstaterede svagheder i udvælgelsesprocessen, så LAG'erne har strategier og gennemførelsesplaner, der overholder de højeste standarder.

KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNE KAN IKKE DOKUMENTERE, AT INDFØRELSEN AF LEADERMETODEN HAR TILFØRT NYTTEVÆRDI, OG DE HAR IKKE EVALUERET DE YDERLIGERE OMKOSTNINGER OG RISICI, SOM ER FORBUNDET MED DEN

- 126.** EU-budgettet bidrog med over 2 milliarder euro til Leader+ og har programmeret over 5 milliarder euro til perioden 2007-2013. Kommissionen har endnu ikke fremlagt dokumentation for udgifternes effektivitet og produktivitet, for den opnåede nytteværdi ved at anvende Leadermetoden, for det omfang, hvori de kendte risici blev til virkelighed, og for de faktiske gennemførelsesomkostninger. Medlemsstaterne har ikke indsamlet og valideret de nødvendige oplysninger, så der er ikke et tilstrækkeligt bevisgrundlag for en evaluering. Revisionen har vist, at det ikke kan tages for givet, at Leader tilfører nytteværdi og forvaltes økonomisk forsvarligt.

ANBEFALING 6

Kommissionen bør straks sikre, at den kan gøre rede for Leaders nytteværdi og forsvarlige økonomiske forvaltning.

Overvågningen bør fokusere på indikatorer for Leadermetodens nytteværdi, produktivitet og effektivitet snarere end på gennemførelse. Dataene bør kontrolleres ved kilden, i det mindste på stikprøvebasis. I betragtning af Leaders omfang og art samt de vanskeligheder, der hidtil har været med at tilvejebringe relevante, sammenlignelige og pålidelige data, bør **Kommissionen** overveje mere produktive og effektive metoder såsom detaljeret overvågning af statistisk gyldige stikprøver af LAG'er ved hjælp af indikatorer, inspektioner og strukturerede casestudier samt en egentlig dataverificering udført af en uafhængig evaluatør.

Kommissionen bør koordinere **medlemsstaterne** for at sikre, at overvågnings- og kontrolsystemerne giver sikkerhed for procedurernes rimelighed og gennemsigtighed, leverer sammenlignelige data vedrørende omkostningerne og supplerer overvågningen af effektiviteten og produktiviteten.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Michel CRETIN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 21. juli 2010.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

LISTE OVER GENNEMGÅEDE PROJEKTER¹

(euro)

Projektbeskrivelse	Projektleder	Samlede støt- teberettigede omkostninger	Leadertilskud ²
DE-BY			
Anlægning af en sø til svømmeformål	Lokal offentlig sektor	2 063 969	1 031 984
Anskaffelse af et jernbanelokomotiv	Privat sektor	396 403	74 325
Anskaffelse af udstyr til høst og forarbejdning af frugt	Sammenslutning	30 293	3 787
DE-MV			
Restaurering af kirke inklusive turistfaciliteter	Kirkelige myndigheder	165 016	111 386
Konceptudvikling for et teknisk museum	Sammenslutning	131 498	88 106
Plejhjem for demenspatienter	Sammenslutning	1 063 000	154 000
Konsulentundersøgelse: koordinering af passagerbådsture	Lokal offentlig sektor	11 265	5 914
IE			
Offentlig belysning på en holdeplads i en landsby	Sammenslutning	6 959	3 476
Feasibilityundersøgelse og website vedrørende et byudviklingsprojekt	Sammenslutning	17 969	14 375
Kødforberedningsudstyr	Privat sektor	34 485	14 250
Anlæggelse af en sti langs en flod	Sammenslutning	40 937	31 377
EL			
Opførelse og indretning af en taverna	Privat sektor	414 712	228 091
Ny gadebelægning i en bymidte	Lokal offentlig sektor	210 942	210 942
Opførelse og indretning af et destilleri	Privat sektor	254 154	127 077
Opførelse og indretning af en restaurant	Privat sektor	367 421	202 081
Opførelse og indretning af en vingård	Privat sektor	387 480	193 740
Opførelse og indretning af et hotel	Privat sektor	334 436	181 799
Opførelse af nye lokaler til et metalværksted	Privat sektor	202 087	111 147

¹ Retten udvalgte projekter, som var typiske for de enkelte LAG'er med hensyn til typen af projektledere, projekternes art (investeringer, undersøgelser, begivenheder osv.) og deres finansielle størrelse. Projekter afsluttet mellem 2006 og 2008 blev foretrukket.

² Den EU-finansierede andel, undtagen i Irland, Grækenland og Ungarn, hvor beløbet omfatter den nationale medfinansiering.

(euro)

Projektbeskrivelse	Projektleder	Samlede støt- teberettigede omkostninger	Leadertilskud ²
ES-A			
Indkøb af udstyr til børnehaver (I)	Sammenslutning	29 910	14 955
Indkøb af udstyr til børnehaver (II)	Sammenslutning	39 000	19 500
Indretning af et vandrensningsanlæg	Privat sektor	369 000	30 050
Restaurering af huse til landboturisme	Privat sektor	222 597	30 051
Indretning af et vandinformationscenter	LAG	180 000	60 000
Opførelse af et underjordisk hotel	Privat sektor	277 187	30 051
Indkøb af udstyr til et økologisk bageri	Privat sektor	189 599	25 596
ES-CM			
Udstyr til olivenolieforbejdning	Privat sektor	78 993	28 437
Opførelse af et landhotel	Privat sektor	617 026	98 130
Renovering af et landsbytorv	Lokal offentlig sektor	30 450	8 583
Renovering af en kommunal legeplads	Lokal offentlig sektor	36 096	26 532
Udvidelse af en fødevarerforbedningsfabrik	Privat sektor	409 179	69 050
Informationsskilte ved turiststeder	LAG	254 847	150 254
Opførelse af ferieboliger på landet	Privat sektor	245 061	40 012
FR (PL)			
Arrangement for moderne musik	Sammenslutning	59 994	21 997
Lønomsninger til et teaters ledelse og personale	Lokal offentlig sektor	219 272	91 950
Udvikling af et fjernundervisningskursus i landbrug	Sammenslutning	16 070	7 794
Digitalisering og tilgængeliggørelse af biblioteksarkiver på netværk	Lokal offentlig sektor	50 312	25 156
Forbedring af et website for en kulturel sammenslutning	Sammenslutning	4 097	3 277
Modernisering af et it-system i en lokal virksomhed	Privat sektor	51 227	7 684
FR (LR)			
It-system i en lokal myndighed	Lokal offentlig sektor	80 830	40 415
Restaurering af en historisk bygning	Lokal offentlig sektor	393 803	129 360
»Vin og hav«-turistrute	Lokal offentlig sektor	162 014	81 007
Renovering af arboret og åbning af det for offentligheden	Universitet	33 626	14 757
Undersøgelse om tomme ejendomme og oprettelse af en database	Sammenslutning	12 507	5 865
Faciliteter til offentlig internetadgang	Lokal offentlig sektor	327 900	120 431
Anlæggelse af mountainbikebaner og udstyr til udlejningscenter	Lokal offentlig sektor	107 281	32 845

(euro)

Projektbeskrivelse	Projektleder	Samlede støt- teberettigede omkostninger	Leadertilskud ²
IT-TOS			
Indkøb af en væv	Privat sektor	120 000	18 000
Hygiejniseringsudstyr til en fødevarerforarbejdningsvirksomhed	Privat sektor	90 000	13 500
Ny gadebelægning i en landsby	Lokal offentlig sektor	293 438	33 609
Indkøb af frugtkasser og opgradering af overrislingsystem	Privat sektor	30 970	4 646
Indkøb af en traktor	Privat sektor	37 000	13 218
Indkøb af maskineri til træbearbejdning	Privat sektor	63 000	9 450
Omrejsende fotoudstilling ³	LAG	101 894	30 670
Tjenesteydelser til borgerne (dyrlægetjeneste og information) ³	Lokal offentlig sektor	243 000	52 232
HU			
Lokalt håndværkerværksted	Lokal offentlig sektor	10 514	7 980
Renovering af vinkælder	Privat sektor	20 962	9 433
Anlægsarbejde til forstærkning af en præstegårdsbygning	Kirkelige myndigheder	6 009	4 506
Hotelfaciliteter (udendørs jacuzzi, cykler og opbevaringsskur mm.)	Privat sektor	2 760	2 361
Skirejser og skiudstyr til skoleelever	Lokal offentlig sektor	10 507	7 880
Planer for belægning af en grusvej, der fører til vingårde	Privat sektor	2 960	2 516
PT			
Indkøb af projektionsudstyr	Sammenslutning	7 000	5 250
Indkøb af udstyr til olivenolieforarbejdning	Privat sektor	199 500	69 825
Indkøb af udstyr til honningforarbejdning og -afsætning	Privat sektor	39 600	13 860
Modernisering af vinkælder ³	Privat sektor	100 000	35 000
Indkøb af supplerende gokartudstyr	Privat sektor	24 922	8 723
Vejskilte	Lokal offentlig sektor	92 048	69 036
Etablering af en butik med landboprodukter	LAG	136 067	102 050

³ Kun gennemgang af dokumenter.



Billede 2: Frankrig (Languedoc-Roussillon) -
»Vin og hav«-turistrute



Billede 3: Tyskland (Mecklenburg-Vorpommern) -
restauration af kirke inklusive turistfaciliteter



Billede 4: Italien (Toscana) - indkøb af
frugtkasser



Billede 5: Spanien (Aragonien) - restaurering af
huse til landboturisme



Billede 6: Frankrig (Languedoc-Roussillon) - faciliteter til offentlig internetadgang



Billede 7: Grækenland - opførelse og indretning af et destilleri



Billede 8: Portugal - indkøb af supplerende gokartudstyr



Billede 9: Grækenland - opførelse og indretning af en taverna

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

I.

Leadermetoden er et politisk instrument, der har til formål at inddrage lokale aktører aktivt i udviklingen af deres lokalsamfund ved hjælp af metodens specifikke bottom-up-tilgang.

Leader er et vigtigt aktiv i bestræbelserne på at styrke civilsamfundet i landdistrikterne. Der eksisterer nu over 2 000 lokale aktionsgrupper (LAG'er), som arbejder på at realisere lokale udviklingsstrategier med støtte fra EU's midler til udvikling i landdistrikterne.

Leader er en integreret bestanddel af politikken for udvikling af landdistrikterne for 2007-2013.

Kommissionen er altså ikke enig i Revisionsrettens vurdering af, at LAG'erne udgør et ekstra implementeringslag. Landdistriktudviklingspolitikken gennemføres ved delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne under iagttagelse af nærhedsprincippet. Det er et særkende ved gennemførelsen af Leader, at det er obligatorisk at overføre en betydelig del af forvaltningsopgaverne til det lokale niveau.

For så vidt angår omkostningerne knytter LAG'ernes aktiviteter inden for rammerne af deres budget til driftsomkostninger og informationstiltag sig til den horisontale prioritet vedrørende lokale aktørers kapacitetsopbygning og bistand til potentielle projektledere.

For så vidt angår gennemførelsen af Leadermetoden i indeværende programperiode har Kommissionen iværksat en lang række aktioner med henblik på at tilskynde yderligere til god praksis og forsvarelig økonomisk forvaltning.

KOMMISSIONENS SVAR

II.

Skabelsen af lokal kapacitet medfører et opsving i de lokale udviklingsaktiviteter, hvor flere har mulighed for at trække på samme hammel, danne netværk og dermed lære af hinanden og udvikle en integreret tilgang til komplekse socioøkonomiske problemstillinger. På området udvikling af landdistrikter spiller dette en vigtig rolle for den horisontale prioritet vedrørende bedre styring.

IV.

LAG-medlemmer er vigtige aktører i udviklingen af et landdistrikt. Bottom-up-tilgangen, der kendetegner Leader, bør anvendes på en sådan måde, at lokale organisationer eller enkeltpersoner, som er medlem af en LAG, kan spille en vigtig rolle.

LAG'erne tilskyndes til at fremlægge innovative lokale udviklingsstrategier, men innovation udgør blot ét udvælgelseskriterium blandt flere. En lokal udviklingsstrategi skal handle om andet end om innovative tilgange.

Med hensyn til integrerede projekter omfatter de fleste lokale strategier flere foranstaltninger og finder anvendelse i flere sektorer eller indsatsområder. Programmer, hvor der indføres en integreret tilgang, kan fremvise eksempler på god praksis. Det europæiske netværk for landdistriktudvikling vil fremme sådanne former for god praksis.

V.

Medlemsstater skal sørge for, at der ikke opstår interessekonflikter ved delt forvaltning. De beslutningsprocedurer og udvælgelseskriterier, som LAG'erne skal følge, står ikke anført i programmet, men udgør en del af den lokale gennemførelse og vurderes som sådan af den lokale forvaltningsmyndighed, når LAG'en udvælges. Medlemsstater kan også udarbejde og anvende fælles nationale regler for deres LAG'er.

Det er i særlig grad, men ikke udelukkende, i forbindelse med Kommissionens revisioner, at den fokuserer på projektudvælgelsesproces, gennemsigtighed, interessekonflikter osv. Kommissionen har revideret 37 ud af 73 Leader+-programmer under programperioden 2000-2006. I 13 tilfælde blev samme program revideret flere gange.

VI.

Hvad angår indeværende programperiode 2007-2013, indeholder ELFUL-forordningen¹ og de dertil hørende gennemførelsesregler² de nødvendige retsbestemmelser.

Desuden har Kommissionen udstukket de nødvendige retningslinjer for medlemsstaterne i programudformnings- og godkendelsesfasen i sin vejledning om anvendelse af Leaderaksen («Guide on the application of the Leader axis»). Herunder er der givet konkrete råd om Leaders potentielle nytteværdi, dvs. om, hvordan man dækker samtlige akser og skaber innovative og integrerede tiltag for landdistriktet.

Hertil kommer, at Kommissionen har stillet krav om en strategisk tilgang til Leader under de nationale strategiske planer. Den har dog samtidig givet medlemsstaterne frihed til at vælge, i hvilket omfang de ønsker at anvende Leadermetoden i lyset af de specifikke erfaringer, LAG'erne har gjort sig, og de behov, de har analyseret sig frem til.

¹ Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

² Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 368 af 23.12.2006, s. 15).

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen bidrager til stadighed til at forbedre procedurerne i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer med råd, vejledning, anbefalinger på grundlag af Kommissionens revisioner og, om nødvendigt, finansielle korrektioner.

VII.

I den efterfølgende evaluering af Leader+, som er under udarbejdelse, og som munder ud i en endelig beretning i slutningen af 2010, behandles spørgsmålet om effekten af udgifterne til Leader. Det er normal praksis at foretage en efterfølgende vurdering af et politisk instruments virkning og effektivitet. Denne evaluering følger standardproceduren for politiske evalueringer, og det valgte tidspunkt hænger sammen med, at 40 Leader+-programmer først blev afsluttet i juni 2009.

Kommissionens, dvs. det europæiske evalueringsnetværk for udvikling af landdistrikters tematiske arbejdsgruppe (»Thematic Working Group of the European Evaluation Network for Rural Development«), har for nylig udsendt det endelige udkast til en vejledning om evaluering af Leaders resultater³.

VIII.

Det er medlemsstaternes ansvar at sørge for, at der anvendes procedurer, der gør det muligt at undgå risikoen for interessekonflikter i overensstemmelse med finansforordningen vedrørende Den Europæiske Unions almindelige budget.

³ 4. udkast af vejledning i at evaluere resultaterne af Leader og andre foranstaltninger til fremme af livskvalitet i landdistrikterne (»Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas«) af 21. juni 2010, det europæiske evalueringsnetværk for udvikling af landdistrikter.

Kommissionen overvejer at ajourføre vejledningen om anvendelse af Leaderaksen for så vidt angår projektudvælgelse med henblik på at tydeliggøre behovet for hensigtsmæssige procedurer, der overholder vigtige principper, såsom gennemsigtighed, ligebehandling, anvendelse af objektive udvælgelseskriterier og indrapportering af afgørelser.

IX.

Kommissionen sørger for, at de mål, som fastsættes på programniveau, støttes af indikatorer, som medlemsstaterne fremskaffer på LAG-niveau med henblik på at kunne fremlægge de samlede data på Leaderakseniveau.

Lokale strategimål bør fastlægges ud fra SMART-kriterierne (specifikke, målelige, realisable, tidsbestemte) i videst muligt omfang.

X.

Den fælles overvågnings- og evalueringsramme⁴ fokuserer på Leaders nytteværdi, særligt for så vidt angår Leaders resultater. Leaders resultater er dog vanskeligt målbare, eftersom Leader i hovedsagen handler om lokal kapacitetsopbygning (social kapital), og eftersom Leaders resultater er frugten af den lokale udviklingsproces. Det er medlemsstaterne, der skal sørge for, at de relevante tilsynsdata er til rådighed.

⁴ Den fælles overvågnings- og evalueringsramme samler tilsyn med og evaluering af samtlige foranstaltninger vedrørende udvikling af landdistrikter for programmeringsperioden 2007-2013. I den fælles overvågnings- og evalueringsramme forklares det, hvordan programpræstationerne kan øges, hvordan ansvarligheden kan sikres, og hvordan det kan vurderes, om de opstillede mål nås.

KOMMISSIONENS SVAR

Den fælles tilsyns- og evalueringsramme har fastsat en række Leaderevalueringsspørgsmål, som går på forbedret styring, mobilisering af eget udviklingspotentiale, tværsektorielle metoder og samarbejde samt bidrag til andre aksers prioriteter.

INDLEDNING

6. Skabelsen af lokal kapacitet medfører et opsving i de lokale udviklingsaktiviteter, hvor flere har mulighed for at trække på samme hammel, danne netværk og dermed lære af hinanden og udvikle en integreret tilgang til komplekse socioøkonomiske problemstillinger. På området udvikling af landdistrikter spiller dette en vigtig rolle for den horisontale prioritet vedrørende bedre styring⁵.

⁵ Det fjerde prioriterede mål i Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programmeringsperioden 2007-2013), jf. Rådets afgørelse 2006/144/EF af 20. februar 2006.

7. Kommissionen er af den opfattelse, at LAG'erne ikke udgør noget ekstra implementeringslag. Landdistriktudviklingspolitikken gennemføres ved delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne under iagttagelse af nærhedsprincippet. I forbindelse med gennemførelsen af Leader er det desuden obligatorisk at overføre en betydelig del af forvaltningsopgaverne til det lokale niveau. Det bør dog ikke nødvendigvis indebære dobbeltarbejde.

For så vidt angår omkostningerne bidrager LAG'ernes aktiviteter inden for rammerne af deres budgetter til driftsomkostninger og informationstiltag til den horisontale prioritet vedrørende lokale aktørers kapacitetsopbygning og bistand til mulige projektledere. De har et langt større omfang end nationale og regionale myndigheders top-down-tilskudsordninger.

For så vidt angår gennemførelsen af Leadermetoden i indeværende programperiode har Kommissionen iværksat en lang række foranstaltninger med henblik på at tilskynde yderligere til god praksis og forsvarlig økonomisk forvaltning:

- Leadermetodens grundprincipper er blevet indføjet i de relevante retsakter.
- Kommissionen har ydet vejledning i programudformnings- og godkendelsesfasen i form af vejledningen om anvendelse af Leaderaksen («Guide on the application of the Leader axis»).

KOMMISSIONENS SVAR

- Den har nedsat »fokusgrupper« inden for rammerne af det europæiske netværk for landdistriktudviklings Leaderunderudvalg med mandat til at undersøge gennemførelsesspørgsmål. Inden for rammerne af netværket udveksler de aktører, der deltager i gennemførelsen af Leadermetoden, fortsat resultater, erfaringer og know-how, noget der allerede prioriteredes højt i Leader II og Leader+ (på daværende tidspunkt gennem Det Europæiske Leader II-Observatorium og Leader+-Observatoriet).

REVISIONSOMFANG OG -METODE

8.

Se Kommissionens svar på punkt 7.

9.

I 2009 var de fleste lokale Leader+-strategier afsluttet, gennemførelsen af de lokale strategier for 2007-2013 endnu ikke påbegyndt, og aktiviteterne var generelt på lavt blus.

BEMÆRKNINGER

Samlet svar 13-15 og tekstboks 2

Kommissionen har med tilfredshed noteret sig Revisionsrettens anerkendelse af LAG'ernes gode praksis i henseende til at fremme lokalsamfundets inddragelse og deltagelse.

16.

Den procesorienterede Leadermetode indebærer, at lokalsamfundet inddrages bredt i udformningen og gennemførelsen af en given strategi.

Medlemmerne af LAG'en er organisationer, som er repræsentative og lokalt baserede i landdistriktet. I punkt 12 i Kommissionens meddelelse om Leader+⁶, der var de nationale og regionale Leader+-programmets referencedokument, hedder det: »LAG skal udgøre en harmonisk helhed, der er repræsentativ for partnerne i landdistriktets forskellige samfundsgrupper«. Partnerne udgøres af en blanding af offentlige organer og repræsentanter for civilsamfundet. Disse partnere udformer selv i vid udstrækning strategierne, og de repræsenterer en betydelig del af landdistriktets befolkning. Derfor er det naturligt, at en del af projekterne er undfanget af disse medlemsorganisationer. LAG-medlemmer kan spille en vigtig rolle i gennemførelsen af den lokale udviklingsstrategi. Desuden bør det bemærkes, at det i høj grad beror på den lokale situation, i hvilket omfang andre af landdistriktets aktører inddrages i gennemførelsen af den lokale strategi. Eksempelvis kan græske LAG-medlemmer i indeværende programmeringsperiode være støttemodtagere og gennemføre projekter for op til 30 % af de offentlige udgifter til den lokale strategi. Bredten i spektret af LAG-medlemmer taget i betragtning vil det være vanskeligt at fastlægge på EU-niveau, i hvor stor en andel af projekterne, andre aktører skal deltage. Medlemsstaterne bør sørge for, at lokalsamfundet i bred forstand har mulighed for at deltage.

⁶ Meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne af 14. april 2000 om retningslinjer for EU-initiativet vedrørende udvikling af landdistrikterne (Leader+).

KOMMISSIONENS SVAR

19.

Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse af, at en åben medlemskabspolitik er ønskelig og vil have dette in mente, når politikken for perioden efter 2013 skal udformes.

Tekstboks 3

Sammensætningen af den græske LAG, som Revisionsretten har revideret, overholder det gældende EU-regelsæt. Det er et særligt beslutningsudvalg, hvor 50 % af partnerne er private, der har til ansvar at udvælge projekterne.

20.

Af den sammenfattende midtvejsevaluering af Leader+ fremgår det, at unge sjældent har sæde i beslutningstagende organer i længere perioder. Dette skyldes muligvis problemer med de lokalt baserede ungdomsorganisationers struktur, eller at der er for få af dem i landdistrikterne.

21. Samlet svar 21-22

Under de forhandlinger, der førte til vedtagelsen af landdistriktudviklingsprogrammerne for perioden 2007-2013, så Kommissionen nærmere på, om princippet om, at repræsentanterne for civilsamfundet skal udgøre mindst 50 % af det lokale partnerskab, var overholdt i overensstemmelse med kravene i artikel 62, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1698/2005. Disse krav er gældende for så vidt angår beslutningstagningen.

Kommissionen vil dog overveje at revidere de gældende vejledninger, således at misforståelser undgås.

Tekstboks 4

Se Kommissionens svar på punkt 21-22.

23.

Se Kommissionens svar på punkt 21-22.

Tekstboks 5

Se Kommissionens svar på punkt 21-22.

25.

Medlemsstaterne bør udvise tilstrækkelig præcision i deres definitioner af resultater under hensyntagen til den specifikke sammenhæng i et givet landdistrikt.

26.

Lokale mål for udviklingsstrategien bør fastlægges ud fra SMART-kriterierne (specifikke, målelige, realisable, velforbredte) i videst muligt omfang.

Fra midlerne til udvikling i landdistrikterne yder programmyndighederne støtte til både bistands- og træningsaktiviteter gennem delforanstaltningen »kompetenceudvikling« eller de nationale netværk for landdistrikterne.

Visse målsætninger, såsom den, Revisionsretten omtaler (»at bekæmpe affolkningen af landområderne og tendensen til, at landbrugere opgiver at dyrke traditionelt landbrug«), kan ikke realiseres inden for rammerne af en syvårig lokal udviklingsstrategi.

Tekstboks 6

Se Kommissionens svar på punkt 26.

KOMMISSIONENS SVAR

27.

Kommissionen er ikke umiddelbart enig i Revisionsrettens konklusion, nemlig at mountainbikecentret ikke bidrog til at opfylde målet om at styrke landområdets konkurrenceevne, jf. den lokale udviklingsstrategi.

28.

Kommissionen er enig med Revisionsretten, for så vidt at samtlige projekter skal understøtte målsætningerne i den lokale strategi. Dog måtte det nødvendigvis afgøres på lokalniveau af LAG'en, i hvilket omfang det omtalte projekt passede ind i den større territoriale strategi. Projekter kan også tilføre et territorielt tema nytteværdi ved at bidrage til projektets overordnede mål.

Tekstboks 7

Kommissionen deler opfattelsen af, at Leader ikke bør anvendes til at støtte lokale myndigheders lovbestemte aktiviteter. Dog bør projekter, som gennemføres af kommuner, være berettigede til at modtage Leaderstøtte, såfremt de udgør en del af et bredere regionalt koncept og bidrager til at opfylde den lokale udviklingsstrategis mål.

29.

At gennemføre en strategi i form af »foranstaltninger« indebærer ikke nødvendigvis, at projekter ikke kan udvælges og vurderes ud fra lokale strategiske mål. Programmer kan udmærket operere med lokale strategier, der er opbygget på en sådan måde, at begge typer af kriterier opfyldes, jf. eksemplet i Spanien.

30.

Indkaldelse af forslag og projektudvælgelse skal ske på lokalniveau, dvs. af LAG'en, hvorved det sikres, at der er overensstemmelse mellem støttebetingelserne og de strategiske mål.

31.

I Leader+-retningslinjerne for evaluering anbefales det at føre tilsyn med og evaluere den lokale udviklingsstrategi. Desuden var LAG-evalueringsaktiviteter berettigede til at modtage medfinansiering.

32.

Som kommunikationsmiddel med offentligheden gør en »gennemgang af resultater« det ikke ud for en fyldestgørende evaluering af den lokale strategi.

Det umiddelbare resultat af LAG-aktiviteterne er, at projekterne gennemføres. Det er ofte vanskeligt at måle resultaterne af dem, eftersom mange af dem knytter sig til en udviklingsproces (kapacitetsopbygning osv.)

33.

I de fleste af de medlemsstater, hvor Revisionsretten udførte kontroller, var gennemførelsen af Leaderaksen knap nok påbegyndt.

For så vidt angår den omtalte mangel på »specifikke lokale mål« henvises til Kommissionens svar på punkt 26. Med hensyn til kravet om, at medlemsstater skal anvende ensartede foranstaltninger, henvises til Kommissionens svar på punkt 84.

KOMMISSIONENS SVAR

34.

Innovation er en af Leaderaksens egen-skaber, jf. artikel 61, litra e), i forordning (EF) nr. 1698/2005, men er ikke obligatorisk på LAG-niveau, jf. artikel 62, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005. LAG'erne tilskyndes til at fremlægge innovative lokale udviklingsstrategier, men innovation udgør blot ét udvælgelses-kriterium blandt flere. Derfor indgår innovation ikke nødvendigvis i alle de projekter, der modtager støtte.

Lokale udviklingsstrategier dækker et bredt spektrum af udviklingsmål, som en række projekter tilsammen skal opnå. Visse projekter kan ikke betragtes som innovative, men er måske ikke desto mindre nødvendige for strategien og modtager derfor Leaderstøtte. De lokale aktører, der står for strategien, har behov for et mindstemål af fleksibilitet, hvad angår finansieringsmuligheder.

36.

LAG'erne bør sikre, at projekterne i området er forenelige, skaber synergieffekt og supplerer hinanden.

Den lokale strategi bør være integreret og operere med interaktion mellem forskellige sektorer, hvorimod der ikke er noget krav herom for det enkelte projekt.

37.

I Leader+ tilskyndes LAG'erne til at fremlægge innovative lokale udviklingsstrategier, men innovation udgør blot ét udvælgelses-kriterium blandt flere.

Innovation kan ikke vurderes i absolutte størrelser. Noget er innovativt, når det optræder for første gang i et bestemt område, og en metode er innovativ, når den anvendes for første gang.

38.

Se Kommissionens svar på punkt 37.

Kommissionen vil gerne understrege følgende to punkter:

- det kan ikke udelukkes, at et projekt har en innovativ karakter, blot fordi det vedrører indkøb af standardprodukter. Det er måske innovativt for den pågældende sektor eller indebærer procesinnovation i markedsføringssystemerne
- de to projekter i Ungarn, hvor Revisionsretten angiveligt finder det tvivlsomt, om de indeholder »noget nyt«, må nødvendigvis vurderes i deres specifikke lokale sammenhæng.

I forbindelse med delt forvaltning er det ikke Kommissionens ansvar at udvælge de projekter, der skal finansieres.

40.

At de enkelte projekter, der modtager støtte under Leader, tillige er berettigede til andre former for EU-støtte, ændrer ikke ved lovligheden og den formelle rigtighed af Leaderstøtten. Hertil kommer, at det er LAG'en, der i den lokale sammenhæng afgør, hvorvidt et projekt tilfører nytteværdi til gennemførelsen af strategien. Alle projekter behøver ikke at bidrage med samme vægt til de strategiske mål, eftersom nogle meget vel kan tilføre nytteværdi til et konkret territorialt tema ved at bidrage til et større, samlet mål.

KOMMISSIONENS SVAR

41.

Kommissionen er principielt enig med Revisionsretten i, at Leader ikke bør støtte lokale myndigheders almindelige aktiviteter. Visse kommunale projekter udgør dog berettigede dele af en lokal udviklingsstrategi, idet kommunerne er en vigtig partner i den lokale udviklingsproces. Der er ingen grund til at antage, at Leadermetodens nytteværdi mindskes, blot fordi et kommunalt projekt er en del af den lokale udviklingsstrategi eller i det mindste har mål, der er forenelige hermed.

På områderne livskvalitet og kulturværdier i landdistrikterne (der begge har høj prioritet i Leader+ og akse 3), er projektlederne som oftest de lokale myndigheder. Hertil kommer, at i nogle medlemsstater, såsom Spanien, er kommunerne så små, at de synes at være de bedst mulige ledere af lokale projekter, i betragtning af at passende projektlede fra det private ofte er en mangelvare.

Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse af, at projekterne ikke burde have været afsluttet, endnu inden der blev søgt om tilskud fra Leader. Se Kommissionens svar på tekstboks 9 og 10.

Tekstboks 9

Se Kommissionens svar på punkt 41.

At kommuner udfører infrastrukturprojekter indebærer ikke, at disse automatisk udgør en del af kommunernes obligatoriske opgaver.

Hvis denne type af landsbyfornyelsesaktiviteter indgår i den lokale strategi, og indbyggerne deltager i udviklingen af projektet, er der ingen grund til at afskære sådanne projekter fra Leadermidler.

Tekstboks 10

LAG'en i Toscana: Kommissionen agter at foretage en tilbundsående undersøgelse af spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt et projekt er støtteberettiget, under hensyntagen til behovet for en ensartet måde at håndtere fællesskabsstøtte på ved delt forvaltning.

Med hensyn til eksemplet i Toscana var situationen i relation til Leader+ følgende: I forberedelsen af Leader+-programmet indgik omfattende høringer af de lokale partnere. Desuden havde nogle af områderne under Leaderprogrammet allerede deltaget i tidligere fællesskabsinitiativer. Efter at programmet var blevet godkendt, kunne LAG'erne have en berettiget formodning om, at deres projekter ville være støtteberettigede, når de nødvendige skridt til at gennemføre programmet var taget.

Imidlertid indkom der ikke nogen projektforslag til LAG'erne i en temmelig lang periode, hvor gennemførelsen af strategierne egentlig allerede skulle være begyndt. LAG'erne måtte for at sikre en effektiv gennemførelse af deres lokale strategier gå med til at påbegynde de offentlige myndigheders ikke-erhvervs-mæssige projekter, som var af vigtighed for gennemførelsen af de lokale strategier, endnu inden der var truffet afgørelse om tilskud. I modsat fald ville der være sket en afbrydelse af mindst tre års varighed af støtten til vigtige aktioner i forbindelse med de lokale udviklingsstrategier. Disse projekter overholdt naturligvis de lokale strategiers udvælgelseskriterier og skulle ligeledes overholde de relevante EU-bestemmelser.

KOMMISSIONENS SVAR

LAG'en i Frankrig (Pays de la Loire). Kommissionen agter at foretage en tilbundsgående undersøgelse af spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt et projekt er støtteberettiget, under hensyntagen til behovet for en ensartet måde at håndtere fællesskabsstøtte på ved delt forvaltning.

42.

Innovation er en af aksens egenskaber, men den er ikke obligatorisk på LAG-niveau. Efter godkendelsen af landdistriktsprogrammet fastlægger Overvågningsudvalget for Landdistriktsprogrammet, hvilken vægt hvert af LAG-udvælgelseskriterierne, herunder innovation, skal tillægges. LAG'erne tilskyndes til at fremlægge innovative lokale udviklingsstrategier, men innovation udgør blot ét udvælgelseskriterium blandt flere.

Kommissionen har via fokusgruppen i det europæiske netværk for landdistriktudviklings Leaderunderudvalg henvendt medlemsstaterne opmærksomhed på potentielle problemer i forbindelse med gennemførelsen af innovative projekter. Fokusgruppen søger at vejlede i, hvordan det kan sikres, at der sker innovation.

45.

Leader+-Observatoriets tilsyn viste, at 83 % af Leader+-LAG'erne deltog i samarbejde mellem to eller flere områder og 68 % i tværnationalt samarbejde.

Det er typisk de mere erfarne LAG'er, der deltager i netværksaktiviteter og samarbejdsprojekter. Nye LAG'er er mere optaget af den lokale gennemførelse af deres lokale udviklingsstrategi. Det letter også netværksdannelse og samarbejde, at programmet nu er veletableret.

Det er mere indviklet at gennemføre et samarbejdsprojekt end et almindeligt lokalt projekt (der skal findes en samarbejdspartner og indgås en samarbejdsaf-tale, ligesom LAG'erne skal opnå støtte fra hver deres program osv.) Det kræver teknisk bistand fra myndighedernes side, hvilket ikke altid var/er til rådighed i rimeligt omfang i alle programmer.

Inden for Leader+ kan aktiviteter vedrørende besøg, udvekslinger og konferencer finansieres under aktionen »samarbejde«. Besøg hos andre LAG'er udgør første skridt i udformningen af et samarbejdsprojekt. Det er ikke altid, at det lykkes at nå frem til at udforme en fælles aktion, da det kræver, at der indgås en aftale. Nogle medlemsstater tildelte midler, der var øremærket til forberedende aktioner.

46.

Netværkssamarbejde er det element i Leadermetoden, som styres af de nationale og europæiske netværk. Derfor er det ikke sikkert, at de enkelte LAG'er er i stand til at medtage specifikke detaljer om planlagte netværksaktiviteter i deres strategi.

48.

Efter Kommissionens mening er det kriterium, der har størst relevans for, om et projekt skal modtage Leaderstøtte, i hvilket omfang det bidrager til at nå den lokale udviklingsstrategis mål.

Med hensyn til dødvægt, se endvidere svaret på punkt 109.

KOMMISSIONENS SVAR

Fælles svar på punkt 49-52

Kommissionen agter at foretage en tilbundsgående undersøgelse af spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt et projekt er støtteberettiget, under hensyntagen til behovet for en ensartet måde at håndtere fællesskabsstøtte på ved delt forvaltning.

Tekstboks 11

Se Kommissionens svar på punkt 49.

53.

I programmeringsperioden 2007-2013 er det obligatorisk at tjekke, om de foreslåede projektkostninger er rimelige, jf. artikel 26, litra d), i forordning (EF) nr. 1975/2006.

54.

Da viften af forskellige Leaderprojekter er bred, kan det være vanskeligt på forhånd at vurdere faktorer som rentabilitet og samtidigt sørge for, at de ønskede resultater opnås.

56.

De offentlige myndigheder, der har sæde i LAG'erne (kommuner), og som repræsenterer højst 50 % af LAG-medlemmerne, er selv demokratisk ansvarlige. Desuden anerkendes LAG'er i visse medlemsstater (f.eks. i Frankrig) som offentlige organer.

Hertil kommer, at LAG'erne i indeværende programmeringsperiode skal være i stand til at forvalte offentlige midler, jf. artikel 62, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1698/2005.

Kommissionen er enig i, at der derfor er behov for stor gennemsigtighed, og for at LAG'erne efterfølgende kan dokumentere, at de konsekvent har fulgt korrekte procedurer.

I de allerfleste medlemsstater blev der vedtaget interne procedurer for gennemsigtighed i beslutningsprocesserne, hvorved interessekonflikter og klagesager blev undgået. Den fokusgruppe om bottom-up-tilgangen, som det europæiske netværk for landdistriktudviklings underudvalg har nedsat, har indsamlet forskellige typer af sådanne procedurer i udkastet til en rapport, som snart vil blive offentliggjort.

Fælles svar på punkt 57 og 58

Kommissionen overvejer at ajourføre vejledningen om anvendelse af Leaderaksen ud fra indsamlede eksempler på god praksis, således at det tydeliggøres, at basale principper skal overholdes ved projektudvælgelse (gennemsigtighed, ligebehandling, anvendelse af objektive udvælgelseskriterier og indrapportering af afgørelser).

59.

Se Kommissionens svar på punkt 56.

60.

Se Kommissionens svar på punkt 16 og 56.

Det er nødvendigt at fastlægge hensigtsmæssige procedurer for at undgå, at der opstår egentlige interessekonflikter. Kommissionen overvejer at opstille nærmere retningslinjer vedrørende interessekonflikter i vejledningen om anvendelse af Leaderaksen.

KOMMISSIONENS SVAR

61.

Se Kommissionens svar på punkt 60.

Medlemmerne af LAG'en er aktive organisationer, som er repræsentative og lokalt baserede i landdistriktet. Derfor er det naturligt, at en del af projekterne er undfanget af disse organisationer. At udelukke sådanne projekter ville stille alvorlige hindringer i vejen for den vellykkede gennemførelse af den lokale udviklingsstrategi.

Medlemsstaterne skal dog sørge for, at der ikke opstår interessekonflikter.

Tekstboks 13

Kommissionen er enig i princippet om, at medlemmer af det beslutningstagende udvalg ikke bør deltage i beslutningstagningen i situationer, hvor de har et »interessefællesskab« med projektlederen.

Se Kommissionens svar på punkt 60.

Tekstboks 14

Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse af, at der skal være klare regler vedrørende interessekonflikter, og at disse regler bør følges med hensyn til afgørelsen om at støtte et projekt.

63.

Leader+ er gennemført i 15 medlemsstater og en foranstaltning af Leadertypen i yderligere 6 medlemsstater. Det er yderst forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvilke gennemførelsesmodeller der anvendes.

En given strategis egenskaber (formulering af mål, tilsyn og evaluering) er ikke i sig selv tilstrækkelige til at undgå, at der kan opstå situationer med interessekonflikter. Kommissionen har i svarene på punkt 56-61 allerede påpeget nødvendigheden af regler vedrørende interessekonflikter på LAG-niveau som en del af strategiens gennemførelsesmekanisme.

64.

Gennemsnitligt er driftsomkostningerne begrænsede og beløber sig til 15 % af den offentlige støtte til den lokale udviklingsstrategi. Det er faktisk under loftet på 20 %, som er fastsat i artikel 38 i forordning (EF) nr. 1974/2006.

At der er lokalt ansatte i de lokale kontorer, betyder ikke nødvendigvis, at projekterne kan vurderes hurtigere. Desuden overflødiggør tilstedeværelsen af lokalt ansatte ikke administrative procedurer; de er fortsat en forudsætning for forsvarlig økonomisk forvaltning.

65.

Den lokale programgennemførelse sigter på at forbedre gennemførelsen (mere målrettet støtte, bistand til støttemodtagerne). At LAG'ernes bistands- og informationsindsats over for mulige støttemodtagere foregår lokalt, fremskynder udarbejdelsen af ansøgningerne.

LAG'erne har ikke til formål at skabe ekstra- eller dobbeltarbejde, men at udføre opgaver, som de har fået overdraget, og som ikke udføres på programniveau (kontrol, projektudvælgelse og udbetalinger i visse landdistriktudviklingsprogrammer). Omkostningerne i forbindelse med stedlige kontroller kan være lavere, når de udføres af lokale enheder.

Der er ikke tilstrækkelig dokumentation for, at Leadermetoden skulle medføre yderligere forsinkelser. I EU eksisterer der forskellige Leadergennemførelsesmodeller, som indebærer supplerende opgaver, der rækker ud over den grundlæggende opgave at udvælge projekter (projektgodkendelse og/eller afregning af refusionskrav i 39 programmer i indeværende programmeringsperiode). LAG'er med økonomisk og administrativ autonomi har i reglen kortere procedurer.

Se Kommissionens svar på punkt 64.

KOMMISSIONENS SVAR

66.

I Leader+ var det ikke påbudt at skelne mellem omkostninger til informationstiltag og til administration. I indeværende periode er en sådan skelnen obligatorisk. Definitionerne af informationstiltag og kompetenceudvikling kan findes i vejledningen om anvendelse af Leaderaksen, og disse definitioner vil blive tydeliggjort yderligere.

67.

Bemærkningerne under punkt 67 bør ses i lyset af de positive eksempler vedrørende driftsomkostninger, som omtales under punkt 68.

Ungarske LAG'er, der iværksatte foranstaltninger af Leadertypen i 2004-2006, fokuserede i højere grad på kapacitetsopbygning, idet Leadermetoden netop var indført i landet.

69.

Det er i overensstemmelse med nærhedsprincippet op til medlemsstaterne at beslutte, hvilke ansvarsområder LAG'erne konkret skal have, og hvordan de kan tilpasses deres forvaltningssystem og -praksis. I EU eksisterer der forskellige Leadergennemførelsesmodeller, som indebærer supplerende opgaver for LAG'erne, der rækker ud over de grundlæggende projektudvælgelsesopgaver (projektgodkendelse og/eller afregning af refusionskrav i 39 programmer i indeværende programperiode).

70.

Se Kommissionens svar på punkt 64 og den efterfølgende underrubrik.

Kommissionen er bekendt med, at medlemsstaternes krav til ansøgningen i visse tilfælde er så omfattende, at der ikke er nogen rimelig balance mellem behovet for ansvarlighed og projektets størrelse. Flere medlemsstater har allerede påpeget problemet i indeværende programperiode og søger i fællesskab med Kommissionen at finde frem til, hvordan det kan løses i sådanne tilfælde.

Kommissionen arbejder også på at støtte udveksling af god praksis på området, særligt inden for rammerne af det europæiske netværk for landdistriktudviklings Leaderunderudvalg.

På den anden side er Kommissionen og medlemsstaterne forpligtede til at sikre en ansvarlig programgennemførelse, og det medfører nødvendigvis administrative byrder af et vist omfang på LAG-niveau.

Tekstboks 15

LAG'en i Ungarn. Under Leader+ (foranstaltning af Leader+-typen) var gennemførelsen af Leadermetoden helt ny i Ungarn.

KOMMISSIONENS SVAR

71.

Se Kommissionens svar på punkt 64-70.

Bortset fra medlemsstaters beslutninger om, hvilket ansvar LAG'erne konkret skal have, skal LAG'ens behandling af dossiererne anskues i lyset af kapacitetsopbygningsprocessen. Jo flere muligheder for uddannelsesaktiviteter medlemsstaterne stiller til rådighed for LAG'erne, jo smidigere bliver samarbejdet med myndighederne.

Kommissionen og medlemsstaterne stillede for slappe krav og bærer ligesom LAG'erne en del af ansvaret for, at Leadermetodens potentielle nytteværdi blev begrænset. De har ikke truffet tilstrækkelige foranstaltninger med henblik på at begrænse omkostninger og risici

Hvad angår indeværende programperiode 2007-2013, indeholder ELFUL-forordningen⁷ og de dertil hørende gennemførelsesregler de nødvendige retsregler.

⁷ Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

Desuden har Kommissionen udstukket retningslinjer for medlemsstaterne i programudformnings- og godkendelsesfasen i form af vejledningen om anvendelse af Leaderaksen («Guide on the application of the Leader axis»). F.eks. blev der givet konkrete råd om Leaders potentielle nytteværdi, dvs. om, hvordan man dækker alle akser, om innovation og om integrerede tiltag for landdistriktet.

Hertil kommer, at Kommissionen har stillet krav om en strategisk tilgang til Leader under de nationale strategiske planer. Den har dog samtidig givet medlemsstaterne frihed til at vælge, i hvilket omfang de ønsker at anvende Leadermetoden i lyset af de specifikke erfaringer, LAG'erne har gjort sig, og de behov, de har analyseret sig frem til.

Kommissionen bidrager til stadighed til at forbedre procedurerne i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer med råd, vejledning, anbefalinger på grundlag af Kommissionens revisioner og om nødvendigt finansielle korrektioner.

Kommissionen vil fortsat træffe de foranstaltninger, der måtte vise sig nødvendige, med henblik på at forbedre gennemførelsen af Leadermetoden.

Se endvidere Kommissionens svar på punkt 7 og rubrikken før punkt 65.

KOMMISSIONENS SVAR

72.

Leadermetodens nytteværdi påvirkes kraftigt af programmyndighederne, hvis hovedansvar det er at fastsætte regler, der er tilpasset Leadermetoden, gennem uddannelse at bibringe LAG'erne de nødvendige færdigheder og tilskynde dem til at udnytte Leaders potentiale fuldt ud.

Særligt stiller Leaderaksen krav om specifikke regler om støtteberettigelse, således at innovative, integrerede og territoriale projekter kan modtage støtte.

Kommissionen og medlemsstaterne (forvaltningsmyndighed og LAG-niveau) ser i indeværende programmeringsperiode nærmere på, om der kan opstilles mere præcise rammer for, hvilken rolle LAG'erne og kapacitetsopbygning skal spille, på støtteberettigelseskriterierne og på en klarere opgavefordeling mellem forvaltningsmyndighederne og LAG'erne. Der er tale om en konstruktiv proces i samarbejdets ånd inden for rammerne af det europæiske netværk for landdistriktudvikling (Leaderunderudvalgets fokusgrupper).

Faktisk har flere programmyndigheder allerede foreslået betydelige ændringer i Leaderaksens udformning i deres landdistriktudviklingsprogrammer (ved hjælp af ændringer i sidstnævnte programmer). Forslagene til ændringer har til formål at afbøde de mangler, som Revisionsretten har konstateret i de landdistriktudviklingsprogrammer, som den har revideret.

73.

Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning for hele Leader er et af de vigtigste principper at overholde. Kommissionen har udført revisioner af 37 ud af 73 Leader+-programmer under programperioden 2000-2006. Kommissionen er i færd med at revidere foranstaltninger af Leader+- og Leadertypen inden for rammerne af sit generelle revisionsprogram under hensyntagen til de specifikke risici, der knytter sig til dem, og den fremsætter om nødvendigt henstillinger og gennemfører finansielle korrektioner i behørigt begrundede tilfælde.

Den sammenhæng, som gennemførelsen af Leader fandt og finder sted i, har forandret sig siden 2000, ikke mindst på grund af ændringerne i måden at gennemføre Leader på gennem forskellige støtteperioder. Det betyder igen, at mange medlemsstater har måttet tilpasse deres forvaltningsmæssige struktur til gennemførelsen af Leader.

Kommissionen vil fortsat træffe de foranstaltninger, der måtte vise sig nødvendige med henblik på at forbedre gennemførelsen af Leadermetoden.

KOMMISSIONENS SVAR

76.

I henhold til artikel 21, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1260/1999 vedtog Kommissionen den 14. april 2000 de retningslinjer, som indeholder en detaljeret beskrivelse af målene, anvendelsesområderne og gennemførelsesbestemmelserne for Leader+-initiativet til udvikling af landdistrikterne. Disse retningslinjer anvendes som referencedokument i forbindelse med godkendelsen af programmerne.

77.

At en medlemsstat ikke stiller krav på bestemte områder, betyder ikke automatisk, at LAG'ens præstationer er mangelfulde. Nogle LAG'er stillede sådanne krav på det niveau, hvor den lokale strategi blev gennemført, og det sikrede gode præstationer uden omfattende kontrol fra kontrolmyndighedernes side.

Kommissionen vil styrke sin vejledningsindsats med henblik på at imødegå de risici, som Revisionsretten omtaler.

78.

Se Kommissionens svar på punkt 49.

79.

Kommissionen er enig med Revisionsretten i, at der bør gøres en indsats for at forbedre kvaliteten af de lokale udviklingsstrategier.

Tilsynet med og vurderingen af opfyldelsen af LAG'ernes strategier er et ømt punkt i nogle medlemsstater. Årsagen hertil skal muligvis findes i de karakteristika, der adskiller Leader fra traditionelle gennemførelsesmetoder.

Kommissionen agter at vejlede medlemsstaterne mere præcist om, hvordan de bedre kan føre tilsyn med, vurdere og forbedre de forskellige LAG'ers strategier og deres resultater.

80.

Forberedelsen af den næste støtteperiode måtte nødvendigvis påbegyndes, mens gennemførelsen af Leader+-programmerne og foranstaltningerne af Leader+-typen endnu ikke var særligt fremskreden i mange medlemsstater.

Hertil kommer, at hverken Kommissionen eller medlemsstaterne endnu havde opbygget nogen erfaring med at integrere et innovativt EU-initiativ. Arbejdet med at integrere Leader er en proces, som reducerer Kommissionens indflydelse på programmernes indhold og betyder, at der på programforvaltningsniveau skal eksperimenteres med at finde en særlig lokal metode, der samtidig respekterer de gængse fælles regler.

Kommissionen følger opmærksomt med i diskussionerne herom og giver sit besyv med i tilsynsudvalgene, Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne og det europæiske netværk for landdistriktudvikling. En af det europæiske netværk for landdistriktudviklings hovedopgaver på dette område er at tage ved lære af integrationen ved at finde frem til problemer og god praksis.

81.

For så vidt angår driftsomkostninger fastsætter lovgivningen for indeværende programperiode et loft på 20 % for den offentlige støtte til den lokale udviklingsstrategi. Loftet bygger på de erfaringer, der er gjort i de tidligere programperioder, og tager hensyn til, at der eksisterer forskellige Leadergennemførelsesmodeller.

KOMMISSIONENS SVAR

Støtteberettigede omkostninger defineres i artikel 59 og 63, litra c), i forordning (EF) nr. 1698/2005. Desuden stilles der i punkt 5.3.4.3 i bilag II til forordning (EF) nr. 1974/2006 krav om, at landdistriktudviklingsprogrammer skal indeholde et vejledende skøn over udgifter, der skal anvendes til drift, kompetenceudvikling og informationstiltag, således at der kan føres økonomisk tilsyn med omkostningerne.

Driftsomkostninger knytter sig til den basale administrative og økonomiske forvaltning af programmet og bør holdes skarpt adskilte fra informationstiltag og kompetenceudvikling. Ifølge vejledningen om anvendelse af Leaderaksen forudsætter informationstiltag yderligere ressourcer og andre kommunikationskompetencer end dem, der behøves for at varetage økonomiske og administrative opgaver.

I indeværende programperiode er det på trods af loftet på 20 % gennemsnitligt blot 15 % af den offentlige støtte til lokale udviklingsstrategier, der er afsat til driftsomkostninger.

Kommissionen overvejer, om skillelinjen mellem driftsomkostninger og omkostninger til informationsindsats kan tydeliggøres, og om der skal afstikkes yderligere retningslinjer for anvendelsen af rimelighedsprincippet gennem en ajourføring af vejledningen om anvendelse af Leaderaksen.

82.

Det europæiske netværk for landdistriktudvikling spiller en vigtig rolle i arbejdet med at gennemføre politikken for landdistriktudvikling på effektiv vis og forbedre Leaderaksens resultater. Kommissionen finder, at netværket udgør det mest hensigtsmæssige redskab til at skabe fremgang gennem analyse, informationsudveksling, udpegning af eksempler på god praksis samt støtte til evalueringsaktiviteter (artikel 67 i forordning (EF) nr. 1698/2005).

83.

Kommissionen arbejder til stadighed sammen med medlemsstaterne gennem det europæiske netværk for landdistriktudvikling (se Kommissionens svar på punkt 72 og 80). Hvor det måtte være hensigtsmæssigt, vil den iværksætte yderligere foranstaltninger med henblik på at forbedre gennemførelsen af Leader yderligere.

84.

I artikel 63, litra a), og artikel 64 i forordning (EF) nr. 1698/2005 hedder det, at støtten under Leaderaksen bør ydes til gennemførelse af lokale udviklingsstrategier for at nå målene for en eller flere af de tre andre akser. Artikel 64 åbner mulighed for at anvende på forhånd fastlagte foranstaltningers støtteberettigelseskriterier på støtteberettigede projekter, men formålet hermed var ikke at begrænse anvendelsen til på forhånd fastlagte foranstaltninger. Begrænsningerne i forhold til mainstreamforanstaltningerne i visse landdistriktudviklingsprogrammer udgør faktisk en potentiel begrænsning af de muligheder for innovative og integrerede projekter, som Leader frembyder.

KOMMISSIONENS SVAR

Siden slutningen af 2009 arbejder adskillige medlemsstater på at ændre deres programmer med henblik på at forbedre gennemførelsen af Leadermetoden ved at tillade større fleksibilitet gennem indførelse af integrerede eller specielle foranstaltninger. Dette er i betydeligt omfang en konsekvens af de drøftelser, som Kommissionen har tilskyndet til inden for rammerne af det europæiske netværk for landdistriktudviklings Leaderunderudvalg.

Det bør ligeledes understreges, at andre medlemsstater opererer med støtteberettigelse for operationer, der ikke falder ind i foranstaltningerne.

Kommissionen overvejer at tilpasse det regelsæt, der finder anvendelse i indeværende programperiode, hvis det viser sig nødvendigt, eller ajourføre vejledningen om anvendelse af Leaderaksen med henblik på at vejlede medlemsstaterne bedre for så vidt angår finansiering af (innovative) projekter, der ikke står opført i kataloget over foranstaltninger.

85.

Den har dog samtidig givet medlemsstaterne frihed til at vælge, i hvilket omfang de ønsker at anvende Leadermetoden i lyset af de specifikke erfaringer, LAG'erne har gjort sig, og de behov, de har analyseret sig frem til.

Integrationstilgangen åbner Leader for samtlige akser. Medlemsstaterne kan vælge at begrænse Leader til akse 3. Akse 3 rækker imidlertid meget vidt. Den dækker både livskvaliteten og hele landbrugsøkonomien ud over landbrugs- og skovbrugsaktiviteterne. Hertil kommer, at foranstaltninger i tilknytning til målsætninger under akse 1 og 2 ikke altid er nødvendige for at nå de mål, der er sat for den lokale strategi.

Leader er et værktøj, der er til rådighed for de tre akser i størstedelen af programmerne for udvikling af landdistrikterne. Ud af 90 programmer begrænser kun 21 sig til gennemførelse af akse 3.

Tekstboks 17

Selv om det er sandt, at mulighederne for at forbedre konkurrenceevnen inden for oliven- og vinsektorerne muligvis vil kunne begrænses, er det via akse 3 muligt at støtte f.eks. diversificering af ikke-landbrugsaktiviteter i tilknytning til sektorerne og at støtte oprettelsen og udviklingen af mikrovirksomheder. Nogle miljøaktiviteter er støtteberettigede inden for akse3-foranstaltningerne.

Se tillige Kommissionens svar på punkt 85.

86.

Programændringer er mulige for bedre at tage hensyn til Leaders behov.

Se også Kommissionens svar til punkt 84 og 85.

KOMMISSIONENS SVAR

88.

En konkurrencepræget udvælgelsesprocedure understøttes af tilstedeværelsen af kvalitative udvælgelseskriterier som supplement til de minimale kriterier for støtteberettigelse/udelukkelse, der findes i medlemsstaternes programmer. Kvalitative udvælgelseskriterier for strategiernes homogenitet og indhold muliggør en komparativ vurdering mellem ansøgningerne uden udelukkelse og med mulighed for udvælgelse af en bred vifte af grupper. Kommissionen efterprøvede i forbindelse med godkendelsen af programmerne listen over objektive udvælgelseskriterier, herunder de kvalitative udvælgelseskriterier.

89.

LAG'er skal opfylde mindstekravene i artikel 61, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005, for så vidt angår indholdet af den lokale udviklingsstrategi. Ud over disse mindstekrav prioriteres flere forskellige Leaderfaktorer (f.eks. strategiens relevans for området, partnerskabskvaliteten, innovation), som også skulle sikre et vist kvalitetsniveau.

Tekstboks 18

I Frankrig udvælges LAG'er af en regional udvælgelseskomité, der ledes af præfekten og formanden for regionalrådet. Deres afgørelser træffes på baggrund af en analyse foretaget af en ekspertkomité. I nogle tilfælde erklæres kvaliteten af nogle LAG'ers forslag først for utilstrækkelig, men efter specifik vejledning og støtte forbedres de og accepteres i sidste ende. Dette forløb er fuldt ud i tråd med prioriteringen inden for horisontal udvikling af landdistrikter, nemlig forbedring af styringskapaciteten⁸, og Kommissionens opfordring til medlemsstaterne om at opbygge lokal partnerskabskapacitet, erhvervelse af færdigheder inden for ansparing og tilskyndelse til kompetenceudvikling, som kan medvirke til mobilisering af det lokale potentiale, hvilket indgår i Fællesskabets strategiske retningslinjer.

90.

De nærmere vilkår i udvælgelsesproceduren fastlægges nationalt i tråd med nærhedsprincippet. Medlemsstaterne skal efter modtagelsen af forslag beslutte, om der er behov for at forbedre strategierne. I visse medlemsstater/regioner blev udvælgelsen tilrettelagt over to gange for at give nye LAG'er længere tid til at udarbejde strategien eller for at give dem, der blev afvist i første omgang, mulighed for at fremlægge en forbedret lokaludviklingsstrategi (eksempelvis Slovakiet og Bayern i Tyskland).

⁸ Det fjerde prioriterede mål i Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programmeringsperioden 2007-2013), jf. Rådets afgørelse 2006/144/EF af 20. februar 2006: »De ressourcer, der afsættes til akse 4 (Leader), (...) også spiller en vigtig rolle for den horisontale prioritet vedrørende bedre styring og mobilisering af landdistrikternes eget udviklingspotentiale«.

KOMMISSIONENS SVAR

Værdien af den lokale udviklingsstrategi skal vurderes i forhold til den konkrete lokale kontekst i det pågældende landdistrikt.

Hertil kommer, at Kommissionen vil vurdere mulighederne for at forbedre de eksisterende strategier i lyset af begrebet delt forvaltning og medlemsstaternes ansvarsområder.

91.

Aktiviteterne under Leaderaksen er godkendt af Kommissionen på grundlag af de retlige krav, der er opstillet i forordning (EF) nr. 1698/2005 og Fællesskabets strategiske retningslinjer, som opstiller Fællesskabets prioriteringer for landdistriktudviklingspolitikken.

I forbindelse med programgodkendelsen har Kommissionen undersøgt de nøgleelementer, der er opstillet i bilag 2 til forordning (EF) nr. 1974/2006⁹. Imidlertid skal andre supplerende forvaltningselementer for Leader opstilles af forvaltningsmyndigheden, når programmet er godkendt.

⁹ Forordning (EF) nr. 1974/2006 opstiller med al tydelighed Kommissionens forpligtelser i godkendelsen af programmer til udvikling af landdistrikter:

- procedure og tidsplan for udvælgelse af de lokale aktionsgrupper, herunder objektive udvælgelseskriterier og planlagt vejledende antal lokale aktionsgrupper og planlagt procentdel landdistrikter omfattet af lokale udviklingsstrategier
- begrundelse for udvælgelse af områder, hvis befolkning falder uden for grænserne i artikel 37, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1974/2006
- procedure for de lokale aktionsgruppers udvælgelse af operationer
- beskrivelse af de finansielle kredsløb, der kan anvendes for lokale aktionsgrupper
- interterritoriant samarbejde (samarbejde mellem to eller flere områder) og tværnationalt samarbejde
- procedure, tidsplan og objektive kriterier for udvælgelse af interterritoriale og tværnationale samarbejdsprojekter
- drift af den lokale aktionsgruppe, udvikling af kompetence og gennemførelse af informationstiltag i området
- grænse for den del af den lokale aktionsgruppes budget, der skal anvendes til drift af de lokale aktionsgrupper
- vejledende skøn over udgifter i medfør af artikel 59, litra a) til d), i forordning (EF) nr. 1698/2005, som vil blive anvendt til kompetenceudvikling og informationskampagne for Leaderaksen.

92.

Ud over de retlige krav nævnt i punkt 91 lagde Kommissionen også vægt på supplerende kvalitative kriterier.

I et system med delt forvaltning ligger ansvaret for anvendelsen af sådanne kriterier imidlertid hos programmyndighederne på medlemsstatsplan.

KOMMISSIONENS SVAR

93.

Kommissionen kan ikke tilslutte sig Rettens vurdering. Aktiviteterne under Leaderaksen er godkendt af Kommissionen på grundlag af de retlige krav, der er opstillet i forordning (EF) nr. 1698/2005 og Fællesskabets strategiske retningslinjer, som opstiller Fællesskabets prioriteringer for landdistriktudviklingspolitikken. Med henblik herpå undersøgte Kommissionen de nøgleelementer, der er opstillet i bilag 2 til forordning (EF) nr. 1974/2006. Se også Kommissionens svar til punkt 91.

Kommissionen har belæg for, at nogle medlemsstater har forbedret eller er i færd med at forbedre deres programmer for udvikling af landdistrikter med henblik på at forbedre gennemførelsen af Leadermetoden ved at tillade større fleksibilitet gennem indførelse af integrerede eller specielle foranstaltninger. Dette er i vid udstrækning en følge af de drøftelser, der er pågået inden for det europæiske netværk for landdistriktudvikling og den fokusgruppe, der blev oprettet vedrørende »bottom-up-tilgangen« og »innovation«.

Frankrig foreslog f.eks. i juni 2010 en ny underforanstaltning for Leader med henblik på at integrere projekter, der ikke faldt ind under den eksisterende foranstaltning.

Krav til LAG'ers sammensætning og åbenhed ud over, hvad der kræves i henhold til artikel 62, stk. 1, litra), i forordning (EF) nr. 1698/2005, må overlades til medlemsstaterne i betragtning af de mange forskellige retlige eller understøttende strukturer for LAG'erne.

Kommissionen og medlemsstaterne kan ikke dokumentere, at indførelsen af Leadermetoden har givet nytteværdi, og de har endnu ikke evalueret de yderligere omkostninger og risici, som er forbundet med den

Leader var en innovativ metode, som der oprindeligt kun var begrænsede evalueringsværktøjer til. Med tiden er værktøjerne blevet bedre, til dels takket været Kommissionens aktiviteter, og der sker fortsat forbedringer. Der er ganske vist stadig ting, der kan forbedres yderligere, og Kommissionen er da også ved at lægge sidste hånd på et arbejdsrapport¹⁰ om vurdering af Leaders resultater, men tidligere evalueringer har allerede fremhævet Leaders bidrag og indkredset nogle af Leaders resultater. En ekstern kontrahent er i færd med at foretage en efterfølgende evaluering af Leader+.

Evalueringen af de yderligere omkostninger falder ind under programevalueringerne. Evalueringen skal se på resultaterne og virkningerne af programmerne – ved bl.a. at vurdere deres effektivitet (bedste forhold mellem anvendte ressourcer og opnåede resultater). Evaluatorenes evne til at fuldføre dette i forhold til Leader har været under konstant udvikling, da der er udformet nyskabende metoder.

Se tillige Kommissionens svar på punkt 6.

¹⁰ »Capturing impacts of Leader and measures to improve quality of life in rural areas«, udkast til arbejdsdokument nr. 4 af 21. juni 2010, det europæiske evalueringssnetværk for udvikling af landdistrikter.

KOMMISSIONENS SVAR

94.

Kommissionen er enig i denne tilgang, der allerede er under gennemførelse. For tidsrummet 2007-2013 mainstreames Leader, hvorfor Leaderaktiviteter indgår i de årlige statusrapporter, og overvågningsindikatorerne omfatter resultaterne af de aktiviteter, der iværksættes gennem Leader. Det eksisterende evalueringssystem for landdistriktsudviklingsprogrammer omfatter også Leader. Muligheden for at supplere den fælles overvågnings- og evalueringsramme med indikatorer på nationalt plan er under overvejelse.

96.

En af de centrale konstateringer fra midtvejsevalueringen var, at det var for tidligt i programmeringsforløbet at kortlægge virkninger som følge af Leader. Mange LAG'er har netop kun påbegyndt iværksættelsen af deres strategier.

En ekstern kontrahent er i færd med at foretage en efterfølgende evaluering af Leader+. Heri vil indgå en vurdering af virkningerne over hele programmeringsperioden. Den endelige rapport forventes at foreligge inden udgangen af 2010.

... men der er kun få beviser for, at Leaderprogrammerne er effektive med hensyn til at opfylde målene om landdistriktudvikling, og for Leadermetodens merværdi

Som nævnt ovenfor var mange af de enkelte LAG-programmer faktisk i en meget tidlig gennemførelsesfase, da midtvejsevalueringerne af Leader+ gennemførtes. Evalueringen koncentrerede sig derfor om etableringen af Leader+, udvælgelsen af LAG'er osv. Den igangværende efterfølgende evaluering forventes at frembringe oplysninger om effektiviteten af Leader+ i forhold til målene og om Leadermetodens nytteværdi.

97.

Ved udarbejdelsen af Leader+-overvågningsdata blev der taget hensyn til vanskelighederne med at indsamle tilstrækkelige datamængder under Leader II.

For så vidt angår den indeværende periode, er det den fælles overvågnings- og evalueringsramme, der frembringer de grundlæggende oplysninger. Desuden pågår der en efterfølgende evaluering af Leader+ (se svar på punkt 96).

Desuden har Kommissionen netop lagt sidste hånd på et endeligt udkast til et arbejdsdokument, der vejleder medlemsstater og evaluatore om, hvordan resultaterne af Leader i landdistrikterne kan vurderes bedre.

KOMMISSIONENS SVAR

98.

Overvågning og evaluering af socioøkonomiske politikker har været under konstant udvikling, siden strukturfondene blev oprettet. Et betydeligt skridt fremad for 2007-2013-politikken for udvikling af landdistrikter var oprettelsen af den fælles overvågnings- og evalueringsramme, som for første gang indførte en sammenhængende ramme til brug for samtlige medlemsstater. Leader er blevet mainstreamet for tidsrummet 2007-2013, dvs. at det ikke længere gennemføres gennem særskilte programmer, men er en obligatorisk komponent i landdistriktudviklingsprogrammerne som led i akse 4 i samtlige programmer. Det er derfor underlagt samme gennemførelsesregler samt overvågnings- og evalueringssystemer som alle andre EU-finansierede aktiviteter til udvikling af landdistrikter. Det første resultat af iværksættelsen af den fælles overvågnings- og evalueringsramme kan ses i de årlige statusrapporter, og de første oplysninger om programmernes virkning vil blive fremlagt med midtvejsrapporterne, der skal forelægges for Kommissionen inden den 31. december 2010.

99.

Midtvejsevalueringerne for Leader+ blev gennemført på et stadium i programmerens livscyklus, hvor det i mange tilfælde var for tidligt at kortlægge den økonomiske virkning. Denne evaluering koncentrerer sig derfor om etableringen af Leader+, udvælgelsen af LAG'er osv. Den igangværende efterfølgende evaluering forventes at frembringe flere oplysninger om de samlede virkninger af programmet gennem hele dets levetid.

100.

Dokumentationen bør, selv om den ikke er udtømmende, ikke betragtes som utilstrækkelig.

Midtvejsevalueringssrapporterne for Leader+ påviser ikke, at selve metoden ikke er effektiv, men at faktorer i tilknytning til, hvordan det gennemføres, har indflydelse på, hvorvidt det lokale program i sidste ende har været vellykket eller er slået fejl. Der, hvor metoden blev iværksat effektivt, er der konstateret positive virkninger. Igen må det erindres, at Leader, som en innoverende tilgang til frigørelse af det lokale potentiale, naturligvis i gennemførelsen vil opleve succes og fejlslag, og at værdien af tilgangen ikke kun ligger i en måling af succes, men også i at tage årsagerne til fejlslag i betragtning i fremtiden.

102.

Se Kommissionens svar på punkt 97, 99 og 100.

103.

Overvågning og evaluering bør tage omkostninger ved gennemførelsen og forvaltningen i betragtning, og således vurdere LAG-strategiens **overordnede** succes eller fejlslag. Leader vil sandsynligvis have såvel succes'er som fejlslag på projektgennemførelsesplan. Det ville være umuligt at identificere og støtte ambitiøse innoverende projekter, hvis kun projekter med lav risiko må støttes, hvorfor det ikke kan undgås, at der vil være en vis andel fejlslagne projekter, men dette er ikke udtryk for et systemisk fejlslag. Succes eller fejlslag bør derfor bedømmes på LAG-strategiplan.

Disse spørgsmål er omhandlet i forskellige punkter i evalueringerne (se Kommissionens svar på punkt 94-102).

KOMMISSIONENS SVAR

105.

Kommissionen udførte revisioner af 37 ud af 73 Leader+-programmer under programperioden 2000-2006. I 13 tilfælde blev der foretaget flere revisioner af samme program.

Med hensyn til Leader+ Frankrig blev der efter revisionen i 2005 foretaget en opfølgende revision i 2006. De spørgsmål, der var blevet behandlet under revisionen i 2005, og som Retten henviser til, er sandt nok ikke blevet fulgt op af en finansiel korrektion, da der ikke fandtes nogen direkte påvisning af et finansielt tab. En finansiel korrektion er imidlertid på vej for dette program som følge af kontrolmangler vedrørende gennemførelsen af artikel 4 (administrative og stedlige kontroller) og artikel 9 (kontrol af betalingsmyndighed) i forordning (EF) nr. 438/2001.

Vedrørende revisionen i Portugal fremsatte Kommissionen en række anbefalinger i sin resultatskrivelse i 2005 med henblik på forbedring af kontrolsystemet, for så vidt angår »interessekonflikter« og »de foreslåede projektomkostningers rimelighed«. Det blev anbefalet de portugisiske myndigheder at sikre, at specifikke bestemmelser vedrørende mulige interessekonflikter blev indført i LAG'ernes vedtægter. For så vidt angår spørgsmålet om interessekonflikter svarede medlemsstaten: »De nye instrukser udstedt i juni 2006 indeholder allerede en bestemmelse om, at personer, der har en personlig interesse i en sag, skal afholde sig fra at stemme. Med hensyn til ansøgninger med implicerede tredjemænd, der ikke deltager i beslutningstagningsenheden, men er medlemmer af LAG'en, anses det ikke for at være nødvendigt at anvende denne regel, da beslutningstagningsenheden anses for at være uafhængig og er sammensat af flere medlemmer«. For så vidt angår de foreslåede projektomkostningers rimelighed, lød anbefalingen som følger: »På grundlag af principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning (som omhandlet i artikel 38, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1260/99) anbefales det, at der (f.eks. over et vist udgiftsbeløb) anmodes om flere

bud (f.eks. tre) og/eller, at de opgivne priser sammenlignes med standardreferencepriser, som skal dokumenteres«. Medlemsstaten svarede som følger: »Vedrørende buddene skal det erindres, at LAG'erne som regel anmoder om mere end ét bud, men ikke altid har bestræbt sig på at fremlægge bevis for sådanne sammenligninger. Projektinstrukserne for LAG'erne selv kræver imidlertid allerede, at de almindelige regler for offentligt udbud for mindre beløb skal overholdes, og at national lovgivning for beløb over 200 000 EUR (lov nr. DL 197/1999 om regler for offentlige tjenesteindkøb) overholdes. Disse instrukser for LAG'er vil dog blive præciseret«. På grundlag af medlemsstatens svar konkluderede Kommissionen, at der ikke var nogen umiddelbar risiko for midlerne, og besluttede ikke at foreslå en finansiel korrektion.

107.

Kommissionen anerkender, at kontrol dokumentationen i nogle tilfælde var svag. Svag dokumentation indebærer imidlertid ikke automatisk, at der ikke er foretaget nogen kontrol.

KOMMISSIONENS SVAR

108.

Kommissionen vil overveje at ajourføre vejledningen i anvendelse af Leaderaksen («Guide on the application of the Leader axis») for at opstille yderligere vejledning om bedste praksis om disse emner i fremtiden.

109.

Den igangværende efterfølgende evaluering af Leader+ omfatter dødvægt. Dette er et spørgsmål, der bedst tackles på grundlag af undersøgelser og komparative analyser, og ikke er afhængigt af overvågningsdata, der indsamles i perioden (se Rettens fodnote 34).

Med hensyn til Rettens fodnote 33 indebærer det forhold, at et projekt er blevet iværksat uden Leaderfinansiering, ikke nødvendigvis, at det havde været lige så vellykket uden nyttevirkningen af råd og støtte gennem Leaderforløbet.

I praksis er det nemlig meget ofte vanskeligt at forudsige, om et projekt ville kunne gennemføres uden støtte. Dette kan afhænge af det enkelte projekts specifikke egenskaber. Der må findes et rimeligt forhold mellem risiko for dødvægt og et projekts særlige egenskaber.

110.

Efter at en række specifikke problemer (ikke systemiske) var blevet kortlagt med hensyn til åbenhed, blev det i den endelige evalueringsrapport for Leader II (s. 246) anbefalet at øge efteruddannelse og opstille mere præcise retningslinjer for LAG'er vedrørende dette spørgsmål.

Tekstboks 19

Første uddrag. Den faktiske magtbalance inden for en LAG følger af den lokale og regionale, kulturelle og institutionelle baggrund.

Risikoen for, at LAG'er kan blive domineret af den institutionelle sektor, er omhandlet i artikel 62, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1698/2005, som kræver, at mindst 50 % af det lokale partnerskab skal udgøres af arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer samt andre repræsentanter for civilsamfundet osv.

Denne betingelse er et stort resultat, når omfanget af offentlig tilsvarende finansiering tages i betragtning.

Andet uddrag. Midtvejsevalueringerne for Leader+ blev gennemført på et stadium i programmernes livscyklus, hvor det i mange tilfælde var for tidligt at vurdere de forvaltningsspørgsmål, som Retten rejser. Midtvejsevalueringssrapporterne vil sandsynligvis fokusere på spørgsmål, der er dukket op i de tidligere faser i gennemførelsen, så det er måske ikke overraskende, at spørgsmål som bureaukrati og niveauet af autonomi, og deres indvirkning på den egentlige gennemførelse, dukker talrigt op i disse rapporter. Den igangværende efterfølgende evaluering af Leader+ forventes at frembringe flere oplysninger om de mere grundlæggende forvaltningsspørgsmål.

Samtidigt drøfter en af fokusgrupperne under Leaderunderudvalget i det europæiske netværk for landdistriktudvikling beslutningstagningsudvalgenes rolle i programforvaltningen og andre spørgsmål i tilknytning til iværksættelsen af bottom-up-tilgangen i den nuværende programmeringsperiode. Resultatet vil også blive drøftet med medlemsstaterne i Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne for at nå til den ønskede virkning for gennemførelsen af Leadertilgangen.

KOMMISSIONENS SVAR

111.

Se svarene på og bemærkningerne til punkt 64-71.

Den efterfølgende evaluering af Leader+ vil vurdere effektiviteten af de forskellige gennemførelsessystemer, som medlemsstaterne bruger (som bl.a. bebyrder LAG'er på forskellig vis og derfor vil påvirke driftsomkostningerne). Det »overdrevne bureaukrati«, der henvises til i resuméet af midtvejsevalueringerne, drejer sig om programforvaltningssystemerne, som programmyndigheder påbyrder, og som i nogle tilfælde går langt videre end de krav, Leadermetoden foreskriver.

112.

Erfaringerne fra de tidligere evalueringer af Leader bidrager til de nuværende programmers behov. De nuværende overvågningsindikatorer udgør en tilpasning af de tidligere indikatorer og bygger på det hierarki af mål, der hjælper til med at analysere og kommunikere program mål og viser, hvordan lokal indsats bør bidrage til de globale strategiske mål.

113.

Den sammenfattende midtvejsevaluering af Leader+ foreslog oprettelse af et fælleseuropæisk sæt af indikatorer, hvilket i væsentligt omfang ville mindske antallet af evalueringsspørgsmål, give vejledning om metoder til overvågning af indikatorerne og indføre en evalueringsramme gennem en rådgivende arbejdsgruppe. Samtlige anbefalinger blev efterkommet i oprettelsen af den fælles overvågnings- og evalueringsramme.

Den fælles overvågnings- og evalueringsramme blev færdigbearbejdet og forelagt medlemsstaternes delegationer i Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne i december 2006 i god tid inden programgodkendelsen, så medlemsstaterne kunne forberede indførelsen af hensigtsmæssige strukturer på forhånd.

Medlemsstaterne har modtaget omfattende udtrykkelige retningslinjer om, hvordan de kan indføre og anvende den fælles overvågnings- og evalueringsramme. Herudover pågår der en konstant dialog med medlemsstaterne for at forbedre rammen. Opfølgningen på dette sker navnlig i det europæiske evalueringsskema for udvikling af landdistrikter, som omfatter medlemsstaternes eksperter, og som får støtte fra en helpdesk, der til stadighed arbejder med spørgsmål i tilknytning til evaluering.

Udgangsindikatoren for Leader er den andel af befolkningen, der dækkes af LAG, for at måle styringsmålet (lokal kapacitet til at udarbejde og gennemføre lokale udviklingsstrategier) som fastlagt i Fællesskabets strategiske retningslinjer.

Andre Leaderindikatorer inden for den fælles overvågnings- og evalueringsramme er begrænsede i overensstemmelse med forenklingen af overvågningssystemet i forhold til Leader+ og inddragelsen af Leader i den overordnede tilgang. Der var talrige Leader+-overvågningsindikatorer sammenholdt med dem, der anvendes for Leaderaksen, men de var på den anden side ikke forbundet med EU's overordnede politiske målsætninger for perioden 2000-2006.

Generelt vurderes virkningerne i evalueringsskemaet.

For så vidt angår målet vedrørende styringskapacitet kan overvågningsindikatorerne give nyttig viden, men de er ikke tilstrækkelige til at evaluere målet. Det er en af årsagerne til, at der er udarbejdet et vejledende dokument om påvisning af Leaders virkninger¹¹. Der henvises til styring bl.a. på s. 26-29 og s. 49-50, herunder de foreslåede virkningsindikatorer.

Leadertilgangens effektivitet og nytteværdi vurderes i evalueringen. LAG'ernes direkte driftsomkostninger, som dækkes af Leaders offentlige finansiering, kendes, og oplysningerne indsamles.

¹¹ Se fodnote 3 i Kommissionens svar.

KOMMISSIONENS SVAR

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

114.

Kommissionen forventer, at det begreb, der er valgt for den indeværende periode, som forklaret i Kommissionens svar til det foregående punkt 113, giver en bedre vurdering af Leadertilgangen. Hertil kommer, at den tematiske arbejdsgruppe under det europæiske evalueringsnetværk for udvikling af landdistrikter kan give yderligere vejledning.

Kommissionen har i denne henseende for nylig lagt sidste hånd på det endelige udkast til et arbejdsdokument, hvori resultaterne af Leader i landdistrikterne vurderes¹². Første udkast af arbejdsdokumentet blev fremlagt for medlemsstaterne i april 2010, da arbejdet med midtvejsevalueringerne netop var påbegyndt. Det giver nærmere oplysninger om forslag til metoder og datakilder til vurdering af hver af de indikatorer, der er forbundet med evalueringsspørgsmålene, og disse bygger ikke på overvågningsdata fra den fælles overvågnings- og evalueringsramme, men anvender andre evalueringsmetoder, f.eks. triangulering, undersøgelser, casestudier, fokusgrupper, multiplikatoranalyse, afledte datasæt osv. Dette vejledende dokument giver mulighed for justeringer i overvågnings- og evalueringsforløbet.

Der er dog begrænsninger i LAG'ernes indsamlingskrav. Eftersom strategierne er forskellige, og eftersom gennemførelsen af en lokal strategi er processtyret, er det ikke muligt at indsamle de samme oplysninger i alle LAG'er. Individuel evaluering er kun mulig i begrænset omfang, idet omkostningerne ved evalueringsprocessen bør vejes op mod effektiviteten af den.

¹² Se fodnote 3 i Kommissionens svar.

115.

Kommissionen er enig i, at alle Leadermetodens aspekter skal gennemføres i videst mulig udstrækning med henblik på at gøre udviklingseffekten i distriktet størst mulig, men minder samtidig om, at kerneelementet i Leadermetoden ikke er enkeltprojekter løsrevet fra deres lokale sammenhæng, men gennemførelsen af en samlet lokal udviklingsstrategi.

Som Revisionsretten nævner i sin definition af Leadermetodens større nytteværdi, omfatter denne bedre kortlægning af lokale behov og lokale løsninger, større engagement hos de lokale aktører og større mulighed for nyskabelse. Desuden omfatter den skabelsen af lokal kapacitet, som medfører et opsving i de lokale udviklingsaktiviteter, hvor flere har mulighed for at trække på samme hammel, danne netværk og dermed lære af hinanden og udvikle en integreret tilgang til komplekse socioøkonomiske problemstillinger. Kapacitetsopbygning er et nøgleelement i gennemførelsen af Leader.

KOMMISSIONENS SVAR

116.

Medlemmerne af LAG'en er organisationer, som er repræsentative og lokalt baserede i landdistriktet. I punkt 12 i Kommissionens meddelelse om Leader+¹³, der var referencedokument for de nationale og regionale Leader+-programmer, hedder det: »LAG'er skal udgøre en harmonisk helhed, der er repræsentativ for partnerne i landdistriktets forskellige samfundsgrupper«. Partnerne udgøres af en blanding af offentlige organer og repræsentanter for civilsamfundet. Disse partnere udformer selv i vid udstrækning strategierne, og de repræsenterer en betydelig del af landdistriktets befolkning. Derfor er det naturligt, at en del af projekterne er undfanget af disse medlemsorganisationer. LAG-medlemmer kan spille en vigtig rolle i gennemførelsen af den lokale udviklingsstrategi.

For så vidt angår sammensætningen af partnerskaberne så Kommissionen under de forhandlinger, der førte til vedtagelsen af landdistriktsudviklingsprogrammerne for perioden 2007-2013, nærmere på, hvorvidt princippet om, at repræsentanter for civilsamfundet skal udgøre mindst 50 % af det lokale partnerskab, var overholdt, i overensstemmelse med forskrifterne i artikel 62, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1698/2005. Disse krav er gældende for så vidt angår beslutningstagningen.

Kommissionen vil dog overveje at revidere de gældende vejledninger, således at misforståelser undgås.

Desuden vil Kommissionen overveje at tilskynde til en mere åben medlemskabspolitik på LAG-niveau, når politikken for perioden efter 2013 udformes.

¹³ Meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne af 14. april 2000 om retningslinjer for EU-initiativet vedrørende udvikling af landdistrikterne (Leader+).

Hvad angår innovation og interaktion mellem forskellige sektorer, tilskyndes LAG'erne til at fremlægge innovative lokale udviklingsstrategier, men innovation udgør blot ét udvælgelseskrITERIUM blandt flere. Derfor indgår innovation ikke nødvendigvis i alle de projekter, der modtager støtte. Desuden er det ikke realistisk at forvente, at flertallet af Leaderprojekter skal være innovative.

Kommissionen har det synspunkt, at individuelle projekter kan finansieres gennem Leader, for så vidt de bidrager til at nå den lokale udviklingsstrategis mål. Se også svarene til punkt 16, 21-22 og 34-38.

117.

De lokale udviklingsstrategiers vigtige rolle i gennemførelsen af Leaderaksen afspejler sig i iværksættelsen af den specifikke foranstaltning »gennemførelse af lokale udviklingsstrategier«. Under Leader+ var dette også tilfældet med »Aktion 1 - Støtte til integrerede pilotudviklingsstrategier på landbrugsområdet baseret på en bottom-up-tilgang«.

Leader gennemføres gennem lokale udviklingsstrategier understøttet af egnede tiltag. Medlemsstaterne er ansvarlige både for kvaliteten af de valgte lokale udviklingsstrategier og for at sikre overholdelsen af gennemførelseskravene, bl.a. evalueringen og overvågningen af strategierne.

Om en strategi er vellykket, afhænger af værdien af de enkelte udvalgte projekter. LAG'er er nøglespillere i kvalitetssikringen af de projekter, der udvælges på grundlag af objektive kriterier i forhold til strategiens overordnede mål.

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at Leader-tilgangens grundlæggende principper anvendes, og for at målene for den lokale udviklingsstrategi opfyldes.

KOMMISSIONENS SVAR

118.

Kommissionen er enig i, at der derfor er behov for mere gennemsigtighed og for, at LAG'erne kan dokumentere, at de konsekvent har fulgt korrekte procedurer.

Kommissionen overvejer at ajourføre vejledningen om anvendelse af Leader-aksen ud fra indsamlede eksempler på god praksis, således at det tydeliggøres, at basale principper skal overholdes ved projektudvælgelse (gennemsigtighed, ligebehandling, anvendelse af objektive udvælgelseskriterier og indrapportering af afgørelser).

Medlemmerne af LAG'en er aktive organisationer, som er repræsentative og lokalt baserede i landdistriktet. Derfor er det naturligt, at en del af projekterne er undfanget af disse organisationer. At udelukke sådanne projekter ville stille alvorlige hindringer i vejen for den vellykkede gennemførelse af den lokale udviklingsstrategi.

Medlemsstaterne skal dog sørge for, at der ikke opstår interessekonflikter.

Se også Kommissionens svar til punkt 56-61 og til punkt 117.

119.

Kommissionen agter at foretage en tilbundsgående undersøgelse af spørgsmålet om, fra hvornår et projekt er støtberettiget, idet den tager hensyn til behovet for en fælles metode at håndtere fællesskabsstøtte ved delt forvaltning på.

På grund af den brede vifte af forskellige Leaderprojekter kan det være vanskeligt på forhånd at vurdere faktorer som rentabilitet og samtidig sørge for, at de ønskede resultater opnås.

120.

Kommissionen mener ikke, at omkostningerne til gennemførelse af Leader nødvendigvis er overdrevne.

Landdistriktudviklingspolitikken gennemføres ved delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne under iagttagelse af nærhedsprincippet. I forbindelse med gennemførelsen af Leader er det desuden obligatorisk at overføre en betydelig del af forvaltningsopgaverne til lokalniveau.

LAG'erne har ikke til opgave at skabe dobbeltarbejde, men at udføre opgaver, som de har fået overdraget, og som ikke udføres på programniveau (kontrol, projektudvælgelse og betalinger i visse landdistriktudviklingsprogrammer).

De gennemsnitlige driftsomkostninger er begrænsede og udgør 15 % af den offentlige støtte til den lokale udviklingsstrategi. Det er faktisk under loftet på 20 %, som fastsættes i artikel 38 i forordning (EF) nr. 1974/2006.

Der er ikke tilstrækkelig dokumentation for, at Leadermetoden skulle indebære yderligere forsinkelser. I EU eksisterer der forskellige Leadergennemførelsesmodeller, som indebærer supplerende opgaver, der rækker ud over de grundlæggende projektudvælgelsesopgaver (projektgodkendelse og/eller afregning af refusionskrav i 39 programmer i indværende periode). LAG'er med økonomisk og administrativ autonomi har i reglen kortere procedurer.

Se også Kommissionens svar til punkt 7 og til punkt 64-71.

KOMMISSIONENS SVAR

121.

For så vidt angår gennemførelsen af Leadermetoden i indeværende programperiode har Kommissionen iværksat en lang række foranstaltninger med henblik på at tilskynde yderligere til god praksis og forsvarlig økonomisk forvaltning:

- Leadermetodens grundprincipper er blevet indføjet i de relevante retsakter
- Kommissionen har ydet vejledning i programudformnings- og godkendelsesfasen i form af vejledningens anvendelse af Leaderaksen
- den har under det europæiske netværk for landdistriktudviklings Leaderunderudvalg nedsat »fokusgrupper«, der har mandat til at undersøge gennemførelsesspørgsmål. Inden for rammerne af netværket udveksler alle aktører, der deltager i gennemførelsen af Leadermetoden, fortsat resultater, erfaringer og knowhow, noget der allerede prioriteredes højt i Leader II og Leader+ (på daværende tidspunkt gennem Det Europæiske Leader II-Observatorium og Leader+-Observatorium).

Kommissionen og medlemsstaterne (forvaltningsmyndighed og LAG-niveau) ser i indeværende periode nærmere på, om der kan afstikkes mere præcise rammer for, hvilken rolle LAG'erne og kapacitetsopbygning skal spille, på støtteberettigelseskriterierne og på en klarere opgavefordeling mellem forvaltningsmyndighederne og LAG'erne. Der er tale om en konstruktiv proces i samarbejdets ånd inden for rammerne af det europæiske netværk for landdistriktudvikling (Leaderunderudvalgets fokusgrupper).

Kommissionen udførte revisioner af 37 ud af 73 Leader+-programmer for programperioden 2000-2006. Kommissionen er i færd med at revidere aktioner af Leader+- og Leadertypen inden for rammerne af sit overordnede revisionsprogram under hensyntagen til deres specifikke risici, og den fremsætter om nødvendigt henstillinger og gennemfører finansielle korrektioner i behørigt begrundede tilfælde.

Den kontekst, som gennemførelsen af Leader fandt og finder sted i, har forandret sig siden år 2000, ikke mindst pga. ændringerne i måden at gennemføre Leader på gennem de forskellige finansieringsperioder. Det betyder igen, at mange medlemsstater har måttet tilpasse administrationens struktur til gennemførelsen af Leader.

Kommissionen vil fortsat træffe de foranstaltninger, der måtte vise sig nødvendige, med henblik på at forbedre gennemførelsen af Leadermetoden.

Leader fordrer administrativ kapacitet hos myndighederne til at tackle metodens særlige karakter. De medlemsstater, der tiltrådte EU efter 2004, kunne ikke nyde godt af de tre programperioder under Fællesskabsinitiativet. Kommissionen er klar over denne manglende erfaring: under TAIEX (et værktøj til førtiltrædelsesbistand) blev der tilrettelagt uddannelsesseminarer om Leadermetoden for disse lande med mindre erfaring. Det europæiske netværk for landdistriktudviklings indsats vil også bidrage til udveksling af erfaringer om den nødvendige administrative praksis for gennemførelsen af Leader.

Se også Kommissionens svar til punkt 72, 73, 91 og 113.

KOMMISSIONENS SVAR

122.

Kommissionen konstaterer forbedringer i gennemførelsen af Leader i mange medlemsstater og kan derfor ikke tilslutte sig Rettens konklusioner.

Endvidere er Kommissionen overbevist om, at bestræbelserne i den indeværende programperiode sammen med medlemsstaterne på at arbejde på vanskeligheder og løsninger i høj grad vil bidrage til yderligere at forbedre den overordnede gennemførelse af Leadertilgangen.

Anbefaling 1

- a) Kommissionen agter at foretage en tilbunds gående undersøgelse af spørgsmålet om, fra hvornår et projekt er støtteberettiget, idet den tager hensyn til behovet for en fælles metode at håndtere fællesskabsstøtte ved delt forvaltning på.
- b) Kommissionen vil give yderligere vejledning herom i en ajourført vejledning om anvendelse af Leaderaksen allerede i indeværende programperiode.
- c) Der findes allerede regler inden for de nuværende retlige rammer. Artikel 62, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1698/2005 fastlægger, at mindst 50 % af det lokale partnerskab på beslutningstagningsniveau skal udgøres af repræsentanter for civilsamfundet.

Kommissionen erkender dog, at dette princip kunne have været mere præcist formuleret. Kommissionen vil overveje at revidere eksisterende vejledninger for yderligere at præcisere, at det er obligatorisk at anvende reglen om »dobbelt quorum«, som finder anvendelse på såvel LAG'ernes sammensætning som på beslutningstagningsniveau.

123.

Medlemsstaterne skal sørge for, at der ikke opstår interessekonflikter ved delt forvaltning. LAG'ernes beslutningsprocedurer og udvælgelseskriterier indgår ikke i programmet, men er en del af den lokale gennemførelse, og vurderes som sådan af den lokale forvaltningsmyndighed ved udvælgelsen af LAG'en. Medlemsstaterne kan også udarbejde og anvende fælles nationale regler for alle LAG'er.

Anbefaling 2

Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse af, at der for beslutningstagningen skal være klare regler vedrørende interessekonflikter, og at disse regler skal følges strengt.

Artikel 61, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1698/2005 fastlægger, at mindst 50 % af det lokale partnerskab på beslutningstagningsniveau skal udgøres af arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer samt andre repræsentanter for civilsamfundet.

Kommissionen vil også fremme bedste praksis gennem sin vejledning om anvendelse af Leaderaksen og opfordre medlemsstaterne til at sørge for og kontrollere effektive beskyttelsesforanstaltninger.

KOMMISSIONENS SVAR

124.

Den »administrative mainstreaming« af Leadertilgangen er blevet undersøgt af Leaderunderudvalget under det europæiske netværk for landdistriktudvikling. Fokusgruppernes foreløbige rapporter med anbefalinger blev forelagt den 20. maj 2010.

Konkrete eksempler på bedste praksis og anbefalinger kan udsendes til medlemsstaterne gennem en ajourført vejledning om anvendelse af Leaderaksen.

Anbefaling 3

Det er altid muligt at foretage ændringer af programmerne for udvikling af landdistrikterne for at forbedre gennemførelsen af lokale strategier.

Endvidere kan vejledningen om anvendelse af Leaderaksen revideres for bedre at vejlede medlemsstaterne, for så vidt angår finansiering af (innovative) projekter, der ikke står opført i kataloget.

Siden slutningen af 2009 arbejder adskillige medlemsstater på at ændre deres programmer med henblik på at forbedre gennemførelsen af Leadermetoden ved at tillade større fleksibilitet, hovedsageligt gennem indførelse af integrerede eller specielle foranstaltninger. Dette er i betydeligt omfang en konsekvens af de drøftelser, som Kommissionen har tilskyndet til inden for rammerne af det europæiske netværk for landdistriktudviklings Leaderunderudvalg.

125.

Aktiviteterne under Leaderaksen er godkendt af Kommissionen på grundlag af de retlige krav, der er opstillet i forordning (EF) nr. 1698/2005 og Fællesskabets strategiske retningslinjer, som opstiller Fællesskabets prioriteringer for landdistriktudviklingspolitikken.

I forbindelse med programgodkendelsen har Kommissionen undersøgt de nøgleelementer, der er opstillet i bilag 2 til forordning (EF) nr. 1974/2006. Imidlertid skal andre supplerende forvaltningselementer for Leader opstilles af forvaltningsmyndigheden, når programmet er godkendt. Se svaret på punkt 91.

De lokale udviklingsstrategiers nærmere vilkår i udvælgelsesproceduren fastlægges nationalt i tråd med nærhedsprincippet. LAG'er skal opfylde mindstekravene i artikel 61, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005, for så vidt angår indholdet af den lokale udviklingsstrategi.

Endvidere bør en lokal udviklingsstrategi godkendes af den pågældende medlemsstat på baggrund af de særlige forhold i et konkret landdistrikt.

Anbefaling 4

De midtvejsevalueringsrapporter, der forventes fremlagt ved udgangen af 2010, kommer til at indeholde anbefalinger for ændringer af programmerne for udvikling af landdistrikter, så programindholdet tilpasses til målene. Kommissionen vil ved den lejlighed drøfte akse 4-gennemførelsen med medlemsstaterne og især muligheden for at forbedre kvaliteten af lokale udviklingsstrategier og deres gennemførelse, bl.a. gennem bedre overvågning og evaluering på LAG-niveau.

KOMMISSIONENS SVAR

Navnlig overvejes det at indsamle og viderekommunikere bedste praksis i overvågningen på LAG-niveau gennem det europæiske netværk for landdistriktudvikling og i evalueringen i netværkets regi.

Anbefaling 5

I forbindelse med programgodkendelsen i indeværende programperiode under delt forvaltning har Kommissionen undersøgt de nøgleelementer, der er opstillet i bilag 2 til forordning (EF) nr. 1974/2006. Imidlertid skal andre supplerende forvaltningselementer for Leader opstilles af forvaltningsmyndigheden, når programmet er godkendt, i tråd med nærhedsprincippet.

126.

Midtvejsevalueringen af Leader+ fandt sted på et tidligt stadium i gennemførelsen af LAG-strategien. I den efterfølgende evaluering af Leader+, som er under udarbejdelse og munder ud i en endelig beretning i slutningen af 2010, behandles spørgsmålet om effekten af udgifterne dog. Denne evaluering er led i den almindelige evalueringscyklus for politikområder.

De relevante oplysninger i den efterfølgende evaluering af Leader+ vil danne grundlag for Kommissionens yderligere arbejde med Leadertilgangen.

Begrænsninger affødt af lokale udviklinger skal tages i betragtning med henblik på at kortlægge og viderekommunikere velegnede enkle regler og procedurer, der kan afbøde mulige risici og sikre pålidelig økonomisk forvaltning.

Anbefaling 6

Gennem det europæiske netværk for landdistriktudviklings Leaderundervalg føres der til stadighed en dialog med medlemsstaterne om at forbedre gennemførelsen af Leadermetoden. Kommissionen fører også en dialog med medlemsstaterne vedrørende forbedringer af den fælles overvågnings- og evalueringssamme, herunder Leaderovervågningsindikatorer. Kommissionen har for nylig lagt sidste hånd på det endelige udkast til et arbejdsdokument, hvori resultaterne af Leader i landdistrikterne vurderes.

Eftersom strategierne er forskellige, og eftersom gennemførelsen af en lokal strategi er processtyret, er det ikke muligt at indsamle de samme oplysninger i alle LAG'er. Individuel evaluering er kun mulig i begrænset omfang, idet omkostningerne ved evalueringssammenhængen bør vejes op mod effektiviteten af den.

Den Europæiske Revisionsret

Særberetning nr. 5/2010
Gennemførelsen af Leadermetoden til udvikling af laddistrikterne

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor

2010 — 100 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-880-5

doi:10.2865/2666

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Den Europæiske Unions repræsentationer eller delegationer.
Kontaktoplysninger kan findes på: <http://ec.europa.eu>
eller fås ved at sende en fax til +352 2929-42758.

Betalingspublikationer:

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

Betalingsabonnementer (f.eks. *Den Europæiske Unions Tidende* og samlinger af afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol):

- Via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

LEADER ER EN METODE TIL GENNEMFØRELSE AF EU'S POLITIK FOR UDVIKLING AF LANDDISTRIKTERNE VED HJÆLP AF LOKALE AKTIONSGRUPPER (LAG'ER). DETTE ER FORBUNDET MED SÆRLIGE OMKOSTNINGER OG RISICI, MEN GIVER FORVENTNINGER OM EN STØRRE NYTTEVÆRDI, SOM BOTTOM-UP-ORIENTERINGEN OG PARTNERSKABSTILGANGEN SKULLE TILFØRE. I DENNE BERETNING KONSTATERER RETTEN, AT LAG'ERNE GENNEMFØRTE LEADERMETODEN PÅ MÅDER, SOM BEGRÆNSEDE MULIGHEDEN FOR, AT DER KUNNE SKABES STØRRE NYTTEVÆRDI, OG GAV TILSKUD TIL PROJEKTER, UDEN AT DER VAR TAGET BEHØRIGT HENSYN TIL ASPEKTET PRODUKTIVITET. PROCEDURERNE VAR IKKE ALTID GENNEMSIGTIGE, OG DER VAR IKKE ALTID TILSTRÆKKELIG DOKUMENTATION FOR, AT BESLUTNINGERNE VAR TRUFFET PÅ ET OBJEKTIVT GRUNDLAG UDEN INTERESSEKONFLIKTER. KOMMISSIONEN HAR ENDNU IKKE BEVIST, AT UDGIFTERNE ER AFHOLDT EFFEKTIVT OG PRODUKTIVT, OG AT ANVENDELSEN AF LEADERMETODEN HAR TILFØRT STØRRE NYTTEVÆRDI. DEN HAR IKKE DOKUMENTERET, I HVILKEN UDSTRÆKNING DE KENDTE RISICI HAR MANIFESTERET SIG, OG HELLER IKKE PÅVIST DE REELLE OMKOSTNINGER FORBUNDET MED GENNEMFØRELSEN.



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET



Publikationskontoret

ISBN 978-92-9207-880-5



9 789292 078805