

VÄGLEDNING FRÅN GD JORDBRUK OCH LANDSBYGDSUTVECKLING FÖR TILLÄMPNINGEN AV LEADERAXELN I DE LANDSBYGDSUTVECKLINGSPROGRAM 2007–2013 SOM FINANSIERAS GENOM EJFLU

– Reviderad version som lades fram för landsbygdsutvecklingskommittén den 8 mars 2011 och som färdigställdes den 25 mars 2011

Inledande anmärkning om revideringen av denna vägledning från GD Jordbruk och landsbygdsutveckling 2010/2011¹

Den ursprungliga versionen av denna vägledning skrevs 2006/2007 inför godkännandet av landsbygdsutvecklingsprogrammen. Uppdateringen av dokumentet bygger på en analys av genomförandet av Leaderaxeln, vars resultat framgår av arbetet i fokusgrupperna i Leaderunderkommittén för europeiska nätverket för landsbygdsutveckling och av Europeiska revisionsrättens särskilda rapport *Genomförande av Leadermodellen för landsbygdsutveckling* (offentliggjord i november 2010).

Uppdateringen gäller framför allt frågor som inte gick att förutse i den första versionen på grund av den nya modellen med "integrering" av Leaderdimensionen. Vägledningen bör användas som ett verktyg för att förbättra genomförandet av Leaderdimensionen under den innevarande perioden, i syfte att förbereda övergången till den nya perioden på ett smidigt sätt.

Beroende på förslagen i halvtidsutvärderingarna av de regionala utvecklingsprogrammen kan det fortfarande göras justeringar för att förbättra genomförandet av Leaderaxeln i varje enskilt regionalt utvecklingsprogram.

Det bör också gå att underlätta genomförandet av särskilda rekommendationer om övervakning och utvärdering på lokal aktionsgruppsnivå (LAG) genom justeringar av lokala utvecklingsstrategier under genomförandefasen.

Vägledningens syfte och struktur

Huvudsyftet med denna vägledning är att hjälpa medlemsstaternas myndigheter att utforma Leaderaxeln i sina landsbygdsutvecklingsprogram ("axel 4" enligt artiklarna 61–65 i förordning (EG) nr 1698/2005) som en förberedelse av urvalet av områden och grupper och

¹ För att göra det lättare att skilja mellan gammal och ny text är den nya texten markerad.

som en garanti för sund ekonomisk förvaltning i genomförandet av lokala utvecklingsstrategier. I detta dokument ger GD Jordbruk och landsbygdsutveckling en kortfattad checklista med frågor och några användbara exempel som medlemsstaterna bör ta hänsyn till för att förverkliga det potentiella mervärdet med Leaderdimensionen.

Åtgärden ”samarbete” i Leaderaxeln omfattas inte av denna vägledning, utan behandlas i särskilda riktlinjer (vägledning för genomförande av åtgärden ”samarbete” inom Leaderaxeln i landsbygdsutvecklingsprogrammen 2007–2013), vars senaste version lades fram för landsbygdsutvecklingskommittén den 19 november 2008).

Med denna vägledning införs inte några nya lagregler. Det bör påpekas att det i slutändan alltid är Europeiska unionens domstol som ska tolka unionslagstiftningen.

Innehåll

Kapitel I	Inledning
Kapitel II	Utforma en strategi för landsbygdsområden med hjälp av Leaderdimensionen
Kapitel III	Utforma Leaderaxelns innehåll i programmet Planering och resurser
Kapitel IV	Välja lokala aktionsgrupper
Kapitel V	Genomföra den lokala utvecklingsstrategin

Kapitel I Inledning

Varför finns det en Leaderaxel i landsbygdsutvecklingspolitiken?

Under 1991–2006 fungerade Leader I, Leader II och Leader+ som ett laboratorium för att utveckla och pröva nya metoder för en integrerad och hållbar utveckling och för att påverka, komplettera och/eller förstärka landsbygdsutvecklingspolitiken i EU.

Efter tre programperioder är Leaderinitiativet väl etablerat, och Leaderdimensionen kan numera användas i större skala i den sedvanliga programplaneringen för landsbygdsutvecklingen av medlemsstaternas behöriga myndigheter och de lokala aktionsgrupperna i landsbygdsområdena.

Därför innehåller rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)² för perioden 2007–2013 en fjärde ”axel”, den s.k. Leaderaxeln.

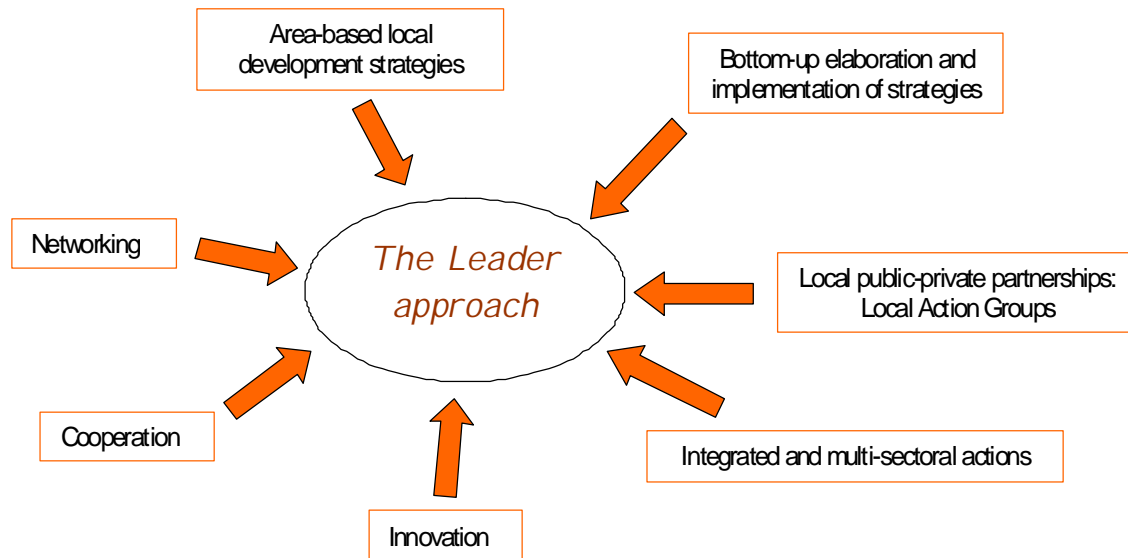
Den avgörande skillnaden mellan Leaderaxeln och de andra axlarna under denna programperiod för EJFLU ligger inte så mycket i åtgärdernas innehåll. I själva verket kommer många av de åtgärder som vidtas inom ramen för Leaderaxeln sannolikt att likna de åtgärder som vidtas inom ramen för de andra axlarna.

Det viktigaste mervärdet med Leaderaxeln handlar om *hur dessa åtgärder vidtas och knyts till varandra, både inom och mellan landsbygdssamhällena.*

² EUT L 277, 21.10.2005.

Leadermetodens sju viktigaste egenskaper:

The seven key features of Leader



Leaders sju viktigaste egenskaper: Leaderdimensionen

- Områdesbaserade lokala utvecklingsstrategier
- Strategier som utarbetas och genomförs med ett underifrånperspektiv
- Lokala offentlig-privata partnerskap: Lokala aktionsgrupper
- Integrerade och sektorsövergripande åtgärder
- Innovation
- Samarbete
- Nätverkssamarbete

I figuren visas en rad förslag på hur man ska kunna se till att landsbygdsområdena verkligen får ut så mycket som möjligt av Leaderaxeln i resten av denna vägledning.

Kapitel II

Utforma en strategi för landsbygdsområden med hjälp av Leaderdimensionen

För att fastställa **innehållet** i Leaderaxeln föreslår vi att medlemsstaterna ska ta upp följande huvudfrågor:

Vilken är den övergripande nationella strategin för att utveckla landsbygdsområden och vilken roll kommer Leaderaxeln främst att få för att genomföra denna strategi?

Eftersom Leaderdimensionen inte längre motsvarar något gemenskapsinitiativ är det upp till medlemsstaterna att definiera dess strategiska roll i landsbygdsutvecklingspolitiken med hänsyn till gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (rådets beslut 2006/144/EG av den 20 februari 2006, EUT L 55, 25.2.2006, s. 20).

I dessa strategiska riktlinjer är den övergripande strategiska prioriteringen för Leaderaxeln särskilt att bygga upp den lokala kapaciteten för sysselsättning och diversifiering:

”De resurser som avsatts för axel 4 (Leader) bör bidra till prioriteringarna inom axlarna 1 och 2, och framförallt axel 3, men även spela en viktig roll när det gäller den övergripande prioriteringen att förbättra styrningen och mobiliseringen av landsbygdsområdenas egen utvecklingspotential.

Stödet inom axel 4 erbjuder möjligheten att inom ramen för en gemenskapsledd lokal utvecklingsstrategi som är baserad på de behov och starka sidor som finns i området kombinera de tre målen konkurrenskraft, miljö och livskvalitet/diversifiering. Integrerade tillvägagångssätt som omfattar jordbrukare, skogsbrukare och andra aktörer på landsbygden kan skydda och förbättra de lokala naturminnena och det lokala kulturarvet, öka miljömedvetenheten och leda till investeringar i och främjande av specialprodukter, turism samt förnybara resurser och förnybar energi.”³

Att ta fram en övergripande vision för Leaderaxeln är sannolikt ett av de viktigaste stegen för att utforma en trovärdig strategi, men det är också en av de mest komplexa och politiskt sammansatta faserna. Denna vision är avsedd att få de viktigaste intressenterna att ställa sig bakom programmet. Därför rekommenderas starkt att intressenterna involveras från början när programmet utformas.

Visionen bör innehålla några övergripande principer för den roll som Leaderdimensionen kan spela i landsbygdsområden under programperioden 2007–2013.

Leaderdimensionen kan ha minst tre olika huvudroller: att stimulera endogen *lokal utveckling*, att öka den organisatoriska kapaciteten i landsbygdsområdenas *styrning* och att bryta den negativa nedåtgående spiral som fortfarande präglar många landsbygdsområden, genom att uppmuntra *innovation*. Vilken vikt varje medlemsstat lägger vid dessa tre aspekter påverkar såväl strategin för som förvaltningen av Leaderaxeln.

³ Punkt 3.4 i rådets beslut 2006/144/EG av den 20 februari 2006.

Leaderaxeln som verktyg för endogen lokal utveckling

En av de största fördelarna med ett underifrånperspektiv är att det kan mobilisera mer lokala resurser för utvecklingsprocessen, både för att lokala aktörer har bättre kännedom om de möjliga tillgängliga resurserna och för att de har en större känsla av ägarskap och engagemang för projekten.

Erfarenheten har visat att underifrånperspektivet inte behöver konkurrera med eller motverka top down-metoder som tillämpas av nationella och/eller regionala myndigheter, utan i stället kan kombineras och interagera med dem för att få bättre övergripande resultat.

Leaderaxeln som ett styrningsverktyg för att bygga upp landsbygdssamhällets organisatoriska kapacitet

De lokala aktionsgrupperna inom Leader har spelat en avgörande roll för att samla alla offentliga, privata och civila organisationer som är verksamma inom ett visst område och har gradvis utvecklat de metoder och den kunskap som krävs för att arbeta tillsammans mot gemensamma mål.

Leader har också skapat en känsla av lokal identitet som går *utöver* snäva bygränser. Gränserna för många lokala myndigheter har därefter förändrats för att passa de territorier som har utvecklats av Leaderpartnerskapen.

Ett mål för Leaderaxeln är att öka den organisatoriska kapaciteten i landsbygdssamhällen (stärka den lokala förvaltningen och kapaciteten för projektutveckling). Detta tenderar att omfatta ett ganska brett urval av landsbygdssamhällen (och därmed täcker vissa länder nästan samtliga landsbygdsområden med Leaderpartnerskap). Det innebär också att man måste utveckla förtroende, långsiktiga strukturer, erfarenheter och sakkunskap och därmed lägga stor vikt vid åtgärden "kompetensutveckling" liksom vid urvalsprocessen för de lokala aktionsgrupperna.

Leaderaxeln som verktyg för att stimulera innovation

Leader kan spela en viktig roll för att stimulera nya och innovativa metoder för landsbygdsutveckling. Denna innovation uppmuntras genom att lokala aktionsgrupper ges stort handlingsutrymme och stor flexibilitet i sina beslut om vilka insatser de vill stödja. Detta får stor inverkan på hur programmets bestämmelser om stödberättigande utformas.

Möjligheten att finansiera experimentella eller innovativa projekt är i hög grad beroende av i vilken omfattning de regionala utvecklingsprogrammen utnyttjar de möjligheter som ges enligt rådets förordning att finansiera projekt som ligger utanför standardmenyn av åtgärder i axlarna 1–3 (artikel 64). I princip är alla projekt som motsvarar målen för axlarna 1, 2 och 3 i förordning (EG) nr 1698/2005 stödberättigande.

Reglerna för stödberättigande i fråga om innovation bör vara anpassade efter de befintliga behoven av att genomföra innovativa projekt. Tidigare utvärderingar av gemenskapsinitiativet Leader har visat att fördelarna med Leader när det gäller innovation kan gå förlorade om reglerna för stödberättigande är alltför detaljerade eller begränsade. Mycket stränga kriterier kan i själva verket bli ett hinder för innovation och begränsa utvecklingen av (nya) idéer. Innovation bör ses i ett bredare perspektiv. Innovation behöver inte handla om högteknologiska nyheter. Det kan helt enkelt handla om att hitta nya lösningar på ett områdes

behov. I denna bemärkelse kan alla områden – oavsett hur underutvecklade de är – dra fördel av en innovationsstrategi som är anpassad till de mest akuta problemen. Innovation kan betyda att en ny produkt, en ny process, en ny organisation eller ny marknad införs. Denna gemensamma definition av innovation är giltig för både landsbygds- och tätortsområden. På grund av sin låga befolkningstäthet och förhållandevis små mänskliga och fysiska resurser har dock flera landsbygdsområden en svagare anknytning till forsknings- och utvecklingscentrum och kan ha svårt att ta fram radikala innovationer även om detta borde vara möjligt.

Innovation i landsbygdsområden kan handla om att överföra och anpassa innovationer som har utvecklats på andra ställen, modernisera traditionell know-how, eller hitta nya lösningar på långvariga landsbygdsproblem som andra politiska insatser inte har kunnat lösa på ett tillfredsställande och hållbart sätt. Detta kan ge nya svar på de specifika problemen i landsbygdsområden även på lokal nivå. Urvalskriterierna för innovativa projekt bör också fastställas på lämplig nivå. Eftersom Leaderdimensionen är så speciell är det inte troligt att den eventuella potentialen för innovation kommer att mätas av de offentliga myndigheterna ensamma. De villkor för stödberättigande och urval som fastställs i de regionala utvecklingsplanerna kan i själva verket skapa hinder för stöd till nya typer av projekt. Det vore bättre att låta de lokala aktionsgrupperna fastställa kriterierna med hänsyn till sin lokala strategi och områdets utvecklingsförutsättningar. Genom att låta de lokala aktionsgrupperna ta fram ett lämpligt system av urvalskriterier och ett effektivt system för att dokumentera sina beslut kan man besvara frågan om innovativa projekts stödberättigande genom att tillämpa principen om "försvarbarhet". I vilket fall som helst är det den lokala aktionsgruppen som själv ska avgöra om ett projekt uppfyller kriterierna enligt den lokala strategin och därmed innebär ett mervärde för området.

Andra möjliga funktioner för Leaderaxeln

När medlemsstaterna utarbetar sina nationella strategiplaner måste de se till att de kopplingar finns som anges i artikel 2.1 i förordning (EG) nr 1974/2006. Dessutom ska medlemsstaterna enligt gemenskapens strategiska riktlinjer "se till att synergieffekter mellan och inom axlarna maximeras och att eventuella motsättningar undviks. Om det är lämpligt får de utveckla integrerade tillvägagångssätt".⁴

Leaderdimensionen är ett verktyg för att genomföra integrerade system som omfattar ett antal ekonomiska sektorer i syfte att utveckla en övergripande metod för landsbygdsutveckling genom att bilda en koalition av landsbygdsaktörer och samordna olika stödåtgärder för att skapa synergieffekter mellan axel 1, 2 och 3 (t.ex. att främja livsmedelsprodukter av hög kvalitet och samtidigt utveckla turismen). Den horisontella Leaderdimensionen betyder också att man kan kombinera mål för diversifiering, miljö och livskvalitet.

Leader är ett verktyg som gör det möjligt att utveckla en områdesbaserad metod på mikroregional nivå och på så sätt ta hänsyn till mångfalden av landsbygdsområden. Den verkliga fördelen med Leaderdimensionen ligger i att den i högre grad kan omfatta komplexiteten i det territoriella systemet, dvs. när det gäller infrastruktur på landsbygden, allmän egendom, lokalt arv, organisatorisk kapacitet, kunskapsöverföring, kulturutveckling osv.

⁴ Punkt 3.5 i rådets beslut 2006/144/EG av den 20 februari 2006.

Leaderdimensionen är ett också ett verktyg för att lösa lokala konflikter mellan skilda intressen inom landsbygdsutvecklingen (t.ex. utveckling av turism i miljöskyddsområden, konkurrenskraftigt jord- eller skogsbruk som är förenligt med natur- och vattenskydd).

Kapitel III

Utforma Leaderaxelns innehåll i programmet: Planering och resurser

Parallellt med processen för att ta reda på vad som *behöver* göras, som beskrivs i det föregående kapitlet, måste medlemsstaterna avgöra vad som *kan* göras med de tillgängliga medlen. För att göra detta måste man bl.a. besvara de frågor som beskrivs nedan.

Inom vilken tematisk axel bör Leaderaxeln genomföras?

Leaderaxeln är horisontell och metodologisk och måste genomföras inom ramen för en eller flera av de tematiska axlarna. När det gäller innehållet måste man alltså göra vissa val i fråga om var Leadermetoden kan tillämpas på bästa sätt.

En pragmatisk metod för detta skulle kunna vara att ta hänsyn till tidigare goda erfarenheter av Leaderstrategier för lokal utveckling och utgå från deras omfattning och utvärderingsresultat.

Det går alltid att ändra den vägledande finansieringsöversikten för programmet i ett senare skede och ange fördelningen av Leaderfinanseringen mellan de tre axlarna (se utdrag nedan ur den tabell som bifogas till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005). Fördelningsnyckeln för lokala utvecklingsstrategier i förhållande till de tre axlarna (4.1) ska också tillämpas på samarbete (4.21) och driftskostnader, kompetensutveckling och informationsinsatser i området (4.31)

4.1 Lokala utvecklingsstrategier:
• 411. Konkurrenskraft
• 412. Miljö-/markförvaltning
• 413. Livskvalitet/diversifiering
4.21 Samarbete:
4.31 Löpande kostnader, yrkesutbildning, information

I utvärderingsstudien *Metoder för och framgångarna med att integrera Leader-innovationer och Leader-strategier i program för landsbygdsutveckling*⁵, som beställdes av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, definieras begreppen *strategisk vertikal integrering/top down-integrering* och *integrering on demand*.

Den nuvarande processen är en *strategisk integrering/top down-integrering* eftersom den började på EU-nivå och sedan överfördes till nationella prioriteringar i nationella strategiplaner. Därefter genomfördes den på lokal nivå. Med *integrering on demand* menas att integreringen också kan ske ur ett underifrånperspektiv genom politiska

⁵ Slutrapport från ÖIR – Managementdienste GmbH, Wien den 19 april 2004.

uttalanden/förklaringar av lokala och regionala intressenter som förmedlar krav från lokalbefolkning och lokala institutioner (t.ex. kommuner): integrering on demand sker efter de första goda erfarenheterna av Leader-liknande metoder, som bör utökas enligt de lokala intressenterna.

Ett verklig underifrånperspektiv som vissa medlemsstater tillämpar för att utforma den kommande programperioden är att tillämpa modellen med ”integrering on demand”. Detta innebär att Leadermetoden får tillämpas i de tre axlarna och att de lokala aktionsgrupperna får besluta om omfattningen för sina lokala utvecklingsstrategier.

En mer toppstyrd metod skulle innebära att en eller flera axlar utesluts ur programmet.

Bör innovation ingå i programmet?

Innovation är inte obligatorisk på lokal aktionsgruppsnivå, men måste ingå i programmet som ett operativt mål för axeln. ”Innovativa arbetsformer” ingår i Leaderdimensionen i enlighet med artikel 61 i förordning (EG) nr 1698/2005.

Innovation **bör** ingå som ett strategiskt tema (se faktablad 3 om innovation i landsbygdsutvecklingsstrategier som bifogas i den vägledande mallen för upprättande av en nationell strategisk plan (*Guidance Template Establishing the National Strategy Plan*), eventuellt integrerad i efterhand i de integrerade lokala utvecklingsstrategierna eller prioriteras i valet av lokal utvecklingsstrategi. **(Se kapitel II: Leaderaxeln som verktyg för att stimulera innovation)**

Hur många områden kommer sannolikt att delta i Leaderaxeln?

I programmet måste man bl.a. ange det planerade preliminära antalet lokala aktionsgrupper i landsbygdsområden som omfattas av lokala utvecklingsstrategier.⁶

I enlighet med artikel 37 i förordning (EG) nr 1974/2006 kan medlemsstaterna eller regionerna välja att antingen täcka hela territoriet eller en del av det genom att i enlighet därmed anta kriterier för att utse lokala aktionsgrupper och de områden som de företräder.

Om medlemsstaten har som mål att täcka endast en del av sitt landsbygdsteritorium⁷ leder detta till ökad konkurrens mellan lokala aktionsgrupper eftersom alla lokala landsbygdspartnerskap måste få möjlighet att lägga fram en lokal utvecklingsstrategi. Urvalskriterierna kan omfatta socioekonomiska kriterier för att ge företräde åt missgynnade områden eller för att prioritera kvalitativa kriterier högt i fråga om den lokala aktionsgruppens strategi och organisation.

När Leaderdimensionen förväntas bli tillämpad i hela territoriet för programmet kommer urvalet främst att ske på grundval av villkoren för lokala aktionsgrupper enligt artikel 62 i förordning (EG) nr 1698/2005. Se även artikel 37.4 i förordning (EG) nr 1974/2006 i fråga om urvalskriterier.

Som anges ovan kommer Leaderaxeln att omfatta en bredare täckning av landsbygdssamhällen än under föregående programperiod om ett av de viktigaste strategiska

⁶ Punkt 5.3.4.1. i bilaga II till förordning (EG) nr 1974/2006.

⁷ Se artikel 37.1 i förordning (EG) nr 1974/2006.

målen för den är att förbättra den landsbygdspolitiska styrningen. Ett möjligt sätt att mäta förbättringen i lokal styrning kan vara att medlemsstaterna i sitt program anger ökningen av geografisk och invånarmässig täckning och ökningen av det förväntade antalet valda lokala aktionsgrupper jämfört med föregående programperiod.

Hur ska landsbygdssamhällena förberedas för att genomföra lokala utvecklingsstrategier?

Även om det redan finns en viss lokal erfarenhet av Leader är det fortfarande viktigt att se till att varje lokal aktionsgrupp är ordentligt förberedd på sin roll.

En av de första uppgifterna för det nationella landsbygdsnätverk som finansieras under rubriken tekniskt bistånd⁸ kommer att vara att ta fram utbildningsprogram för lokala aktionsgrupper som håller på att bildas⁹. Det rekommenderas att nationella landsbygdsnätverken ska inrättas snabbt efter det att programmen har antagits, även om tidsfristen löper ut den 31 december 2008 i enlighet med artikel 41.4 i förordning (EG) nr 1974/2006. Om det inte har inrättats något nätverk före utgången av 2008 bör man använda sig av delåtgärden ”kompetensutveckling” enligt artikel 63 c i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 från programperiodens början för att hjälpa de lokala grupperna att organisera sig och ta fram den lokala utvecklingsplanen på kort tid (t.ex. på ett halvår till ett år). Enligt artikel 59 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 är följande insatser stödberättigande:

- (1) På nationell nivå med utbildningsorgan som stödmottagare:
 - Utbildning för personal som deltar i utarbetandet och genomförandet av en lokal utvecklingsstrategi.
 - PR-arrangemang och utbildning för ledare.
- (2) På lokal nivå med lokala samhällen, lokala utvecklingsorgan, lokala partner som har ingått avtal eller redan bildade lokala aktionsgrupper som stödmottagare:
 - Studier av det berörda området, inbegripet analys av en möjlig lokal strategi.
 - Åtgärder för att informera om området och den lokala utvecklingsstrategin.

I medlemsstater som har inrättat nationella nätverkskontor inom ramen för Leader+-programmet, kan dessa organisationer ge tekniskt bistånd till de lokala aktionsgrupperna för att utforma de nya lokala utvecklingsstrategierna (t.ex. Nederländerna). Detta kan göras innan den nya enheten inom landsbygdsutvecklingsnätverket har inrättats.

På lokal aktionsgruppsnivå är det viktigt att se till att övergången går smidigt från kapacitetsuppbyggnadsfasen till genomförandefasen och att det avsätts tillräckligt med tid för den senare fasen. Därför ska ansökningsomgångar anordnas inom två år efter det att programmen har godkänts för att välja vilka landsbygdsområden som de lokala utvecklingsstrategierna ska genomföras i.¹⁰

⁸ Se artikel 66.3 i förordning (EG) nr 1698/2005.

⁹ Se artikel 68.3 b i förordning (EG) nr 1698/2005.

¹⁰ Se artikel 37.2 i förordning (EG) nr 1974/2006.

Det bör påpekas att kompetensutveckling i enlighet med artikel 63 c i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 bör finnas tillgänglig även under genomförandet av lokala utvecklingsstrategier, för utbildningsinsatser i fråga om exempelvis förvaltning av lokala aktionsgrupper, självutvärdering, övervakning osv. Det rekommenderas att erfarenhetsutbyte mellan lokala aktionsgrupper om de olika lokala utvecklingsstrategierna – som inte är stödberättigande inom ramen för samarbete om det finns ett krav på gemensamma insatser – ska vara stödberättigande inom ramen för kompetensutveckling.

Sammanfattningsvis bör medlemsstaterna förklara för befintliga och potentiella lokala aktionsgrupper hur de tänker hjälpa områdena att utarbeta och genomföra sin utvecklingsstrategi (nationellt nätverk, seminarier via andra utbildningsorgan inom ramen för kompetensutveckling, lokal kapacitetsuppbyggnad, utarbetande av den finansiella och administrativa dokumentation som behövs osv.).

Hur länge kommer de lokala utvecklingsstrategierna att genomföras?

Hur mycket tid som återstår av genomförandet av de lokala utvecklingsstrategierna beror främst på tidsplanen för urvalsförfarandet för lokala aktionsgrupper. I nationella och regionala program måste det anges en tidsplan för att välja lokala aktionsgrupper.

Enligt artikel 37.2 i förordning (EG) nr 1974/2006 ska ansökningsomgångar för att utse landsbygdsområden som ska genomföra lokala utvecklingsstrategier anordnas senast två år efter att programmen godkänts. Medlemsstaterna eller regionerna får emellertid anordna extra ansökningsomgångar, särskilt om Leader är öppet för nya områden eftersom det i sådana fall kan krävas längre tidsfrister.

Det är alltså möjligt att anordna en ansökningsomgång eller ha två omgångar av projekt vid programperiodens början. Man bör dock alltid komma ihåg att lokal utveckling och kapacitetsuppbyggnad är en långsiktig process. Erfarenheten visar att det faktiska genomförandet av lokala strategier på fältet ofta inte inleds förrän under programperiodens fjärde år.

Vilka typer av projekt kan finansieras genom de lokala utvecklingsstrategierna?

De närmare generella minimireglerna för stödberättigande (villkor som fastställs på EU-nivå och på programnivå enligt artikel 71.3 i förordning (EG) nr 1698/2005) måste följas.

”Tilldelningskriterier” (urvalskriterier enligt artikel 78 a i förordning (EG) nr 1698/2005), som fastställs på programnivå efter samråd med övervakningskommittén, ska också tillämpas. Dessutom ska de lokala aktionsgrupperna fastställa ”lokala urvalskriterier” för projekt, beroende på de särskilda prioriteringarna i deras lokala utvecklingsstrategier. Det rekommenderas att dessa lokala urvalskriterier införlivas i de lokala utvecklingsstrategierna, eftersom det innebär att kriterierna kan godkännas inom ramen för urvalsförfarandet för de lokala aktionsgrupperna.

Enligt artikel 63 i förordning (EG) nr 1698/2005 kan lokala aktionsgrupper vidta åtgärder som omfattas av en EJFLU-åtgärd eller som ligger utanför en åtgärds räckvidd inom en axel som ska vara tillämplig för Leaderdimensionen i programmet.

Detta betyder att alla insatser som omfattas av den angivna axeln (konkurrenskraft inom jord- och skogsbrukssektorn, förbättring av miljön eller diversifiering av ekonomisk verksamhet samt förbättring av livskvalitet) är stödberättigande.

Inom ramen för sitt ansvarsområde ska medlemsstaterna se till att det råder samstämmighet och konsekvens med andra EU-fonder. Lokala utvecklingsstrategier kan också omfatta mål för andra EU-fonder (t.ex. ERUF, ESF och EFF). När det gäller axel 4 (Leader) går det inte att dra några tydliga skiljelinjer i det regionala utvecklingsprogrammet på samma sätt som man måste göra för åtgärderna inom ramen för axlarna 1–3, eftersom detta skulle undergräva Leaderdimensionens integrerade och sektorsövergripande karaktär.

Det faktum att ett projekt som föreslås för Leaderfinansiering inom ramen för EJFLU kan finansieras av någon av strukturfonderna hindrar inte att projektet är stödberättigande inom ramen för EJFLU.

De lokala utvecklingsstrategier måste ge en förklaring av vilka typer av åtgärder som motsvarar målen för de olika EU-fonderna och därmed också förtydliga vilken typ av åtgärder som bör finansieras av Leader genom EJFLU. Om ett projekt motsvarar målen för EJFLU och om det är förenligt med den lokala utvecklingsstrategin får förvaltningsmyndigheten inte utesluta möjligheten för en lokal aktionsgrupp att ansöka om Leaderfinansiering genom EJFLU för projektet.

Komplicerade projekt som omfattar mer än målen för EJFLU kan delas upp i flera insatser för att kunna få finansiering från olika fonder samtidigt.

Förvaltningsmyndigheten måste under alla omständigheter se till att insatserna inte får dubbel finansiering.

(1) Insatser som är stödberättigande inom ramen för de åtgärder som anges i rådets förordning (EG) nr 1698/2005

I princip kan alla territoriella åtgärder och flera sektorsrelaterade åtgärder genomföras med hjälp av Leaderdimensionen (se slutsatserna i studien av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, *Metoder för och framgångarna med att integrera Leader-innovationer och Leader-strategier i program för landsbygdsutveckling*¹¹ i punkt 5.2.3.2): Det finns gott om exempel på att en rad olika jordbruksåtgärder vid sidan av dem som är stödberättigande enligt artikel 33 (diversifiering) och artikel 9 (utbildning) i förordning (EG) nr 1257/1999 kan integreras i program av Leadertyp, t.ex. investeringar i jordbruk, etablering av unga jordbrukare, marknadsföring och bearbetning, åtgärder för miljöhänsyn inom jordbruket, utöver vad som redan görs i de regionala operativa programmen. Det finns goda exempel från Spanien, Finland, Frankrike, Italien och Storbritannien som visar att den starka integreringen av Leaderegenskaper omfattar åtgärder för att utveckla jordbruksföretag och för att bevara mångfalden i kulturlandskapen. Genom att inbegripa jordbruksinriktade åtgärder kan man ta fram material och immateriella fördelar för producenter, naturvårdare, landsbygdsamhällen och samhället som helhet.

Åtgärder kan genomföras inom Leaderaxeln enbart, eller som tillägg till det vanliga toppstyrda leveranssystemet (förvaltningsmyndigheten väljer projekt).

¹¹ Se fotnot 5.

Om ett projekt omfattas av tillämpningsområdet för en viss åtgärd är det den åtgärdens villkor för stödberättigande och urval som ska tillämpas (artikel 64 i förordning (EG) nr 1698/2005). De villkor som ska tillämpas för åtgärden fastställs på EU-nivå (genom rådets förordning (EG) nr 1698/2005 och/eller genom förordning (EG) nr 1974/2006) och på programnivå (regler för stödberättigande fastställs enligt artikel 71.3 i förordning (EG) nr 1698/2006), Horisontella villkor, som inte är specifika för en viss åtgärd (t.ex. bestämmelser om statligt stöd, bidrag in natura osv.), ska också tillämpas.

Enligt analysen av de Leaderfokusgrupper som inrättades 2010 inom ramen för europeiska nätverket för landsbygdsutveckling bör medlemsstaterna se över de befintliga åtgärderna i de regionala utvecklingsprogrammen för att bedöma om bestämmelserna om stödberättigande hämmar de lokala aktionsgruppernas förmåga att utforma och genomföra innovativa, sektorsövergripande, lokala åtgärder för att förverkliga målen för axlarna 1–3 i landsbygdsutvecklingspolitiken. Projekt som är typiska för Leaderdimensionen bör vara stödberättigande och kan omfatta innovativa, territoriella eller småskaliga projekt, eller projekt med flera partner. Dessutom bör **kombination av flera åtgärder** (även mellan axlar) göra det möjligt att ge stöd till komplexa projekt som tar bättre hänsyn till de övergripande målen för lokala utvecklingsstrategier.

(2) *Stödberättigande insatser som ligger utanför de åtgärder som anges i rådets förordning (EG) nr 1698/2005*

De insatser som får stöd måste inte motsvara någon av landsbygdsutvecklingsåtgärderna. Detta är viktigt för att upprätthålla Leadermetodens experimentella/innovativa funktion. Horisontella villkor som fastställs på EU-nivå (t.ex. bestämmelser om statligt stöd, bidrag in natura) och på programnivå och som inte är åtgärdsspecifika ska tillämpas. **Målen för den berörda axeln måste respekteras.**

Enligt analysen av Leaderfokusgrupperna bör medlemsstaterna vid behov ändra sina regler så att de lokala aktionsgrupperna också kan utveckla lokala lösningar som inte helt och hållet motsvarar åtgärder inom landsbygdsutvecklingsprogrammen enligt vad som fastställs i programmen, men som ändå kan bidra till målen för de berörda axlarna på ett lämpligt sätt. Inslag i de regionala utvecklingsprogrammen för att se till att metoden genomförs effektivt kan omfatta följande:

– **Inrättande av specifika delåtgärder** (för åtgärderna 411–413) som omfattar stödberättigande insatser, mottagare och finansiella villkor och som gör det möjligt att finansiera projekt som inte motsvarar kriterierna för stödberättigande standardåtgärder, men som syftar till att uppnå målen för en eller flera av axlarna 1–3.

– **Möjlighet att finansiera projekt som en del av en lokal utvecklingsstrategi, även när projektet inte är knutet till någon specifik åtgärd i det regionala utvecklingsprogrammet**, på villkor att detta görs i syfte att uppnå målen för en eller flera av de övriga tre axlarna (i den mening som avses i artikel 63 a och artikel 4 i förordning (EG) nr 1698/2005). De stödberättigande insatserna och mottagarna ska anges i den lokala utvecklingsstrategin. De finansiella villkoren ska fastställas på programnivå (t.ex. stöd till småskaliga projekt).

Hur kommer budgeten för varje grupp att täcka gruppens driftskostnader, kompetensutveckling och informationsinsatser i området?

Programmet måste innehålla en vägledande beräkning av utgifterna för driftskostnader, kompetensutveckling och information inom Leaderaxeln.¹² Den stödberättigande perioden för de tre verksamhetstyperna kan både vara den period som krävs för att utforma strategin och genomförandeperioden.

- *Driftskostnader*

Gruppernas driftskostnader får inte överskrida 20 % av de sammanlagda offentliga utgifterna för den lokala strategin (artikel 38.1 i förordning (EG) nr 1974/2006). Till driftskostnaderna räknas den valda lokala aktionsgruppens personal- och administrationskostnader. Kostnader för att låta personal och medlemmar i de lokala aktionsgrupperna delta i möten med nationella och europeiska nätverk bör också vara stödberättigande, eftersom nätverkssamarbete är en av de sju Leaderprinciperna.

Normalt krävs det minst två anställda för att utföra de grundläggande uppgifterna (se kapitel V) – en kvalificerad chef och en administrativ assistent. Det kan behövas ytterligare mänskliga resurser beroende på mängden av ytterligare delegerade administrativa uppgifter, område och/eller befolkning som omfattas, eller budgetstrategi. Personalen måste vara kvalificerad och/eller ha erfarenheter av administrativ förvaltning av lokala projekt och även av vissa tillämpningsmodeller för finansiell förvaltning.

Det rekommenderas att ett system med förskott tillämpas för driftskostnaderna enligt villkoren i artikel 38.2 i förordning (EG) nr 1974/2006 så att de lokala aktionsgrupperna kan möta sina kassaflödesbehov.

- *Kompetensutveckling*

I artikel 59, som det hänvisas till i artikel 63 c i rådets förordning (EG) nr 1698/2005, anges vilka verksamheter som är stödberättigande i fråga om kompetensutveckling ("studier kring området i fråga", "utbildning för personal som deltar i utarbetandet och genomförandet av en lokal utvecklingsstrategi"). Utbildning av medlemmarna i den lokala aktionsgruppen bör också betraktas som stödberättigande som kompetensutveckling eftersom sådan utbildning ingår i arbetet med att förbereda och genomföra den lokala utvecklingsstrategin.

- *Information*

De flesta lokala aktionsgrupper anser att den viktigaste delen i och det största värdet med deras arbete kommer från informationsverksamhet.

I artikel 59, som det hänvisas till i artikel 63 c i rådets förordning (EG) nr 1698/2005, anges stödberättigande informationsinsatser ("åtgärder för spridning av information om området och den lokala utvecklingsstrategin", "PR-arrangemang och informationsinsatser"). Dessa omfattar projektutvecklingsuppgifter, som att tillhandahålla stöd till potentiella mottagare för att utveckla projekt och göra ansökningar, men också för att sammanföra de olika intressenterna i samhället. Om de inte tar denna roll kommer det bara att bli de starkaste organisationerna, företagen och områdena som deltar i genomförandet av den lokala

¹² Punkt 5.3.4.3 i bilaga II till förordning (EG) nr 1974/2006.

utvecklingsstrategin. Denna viktiga del i deras funktion består i att uppmuntra de svagare medlemmarna och områdena i samhället, ge dem det tekniska bistånd som behövs, locka fram nya idéer som annars inte skulle ha väckts, bidra till att lösa de konflikter som finns i alla samhällen, skapa en kultur av samarbete för gemensamma mål, samt skapa en stark identitet och image för området.

De lokala aktionsgrupperna bör använda olika metoder för att informera lokalsamhället om möjligheterna att få projektbidrag: vid offentliga möten och arrangemang, genom broschyrer och publikationer, de lokala aktionsgruppernas webbplatser och via de lokala aktionsgruppernas medlemmar. På så sätt tillgodoser de lokala aktionsgrupperna inte bara den befintliga efterfrågan på bidrag utan kan också uppmuntra andra lokala aktörer att överväga nya investeringar eller andra projekt.

Informationsinsatser kräver ytterligare resurser och kommunikationskunskaper som skiljer sig från den kompetens som behövs för de finansiella och administrativa uppgifter som beskrivs ovan. De länder som har använt Leaderdimensionen för att förbättra den organisatoriska kapaciteten och den lokala utvecklingen i sina landsbygdsområden har ofta en grupp på 4–5 personer lokalt. Dessa lokala grupper bör ha de ekonomiska och tekniska färdigheter som krävs för att bedöma och stödja livskraften i lokala projekt.

Bör samarbete ingå i den lokala utvecklingsstrategin?

Samarbete är inte obligatoriskt på lokal aktionsgruppsnivå, men måste finnas tillgängligt för de lokala aktionsgrupper som vill genomföra samarbetsprojekt. Samarbetsåtgärden bör planeras precis som de andra Leaderåtgärderna.

Samarbetet kan integreras i efterhand i de lokala utvecklingsstrategierna och i de gamla medlemsstaterna måste detta prioriteras i urvalskriterierna för den lokala utvecklingsstrategin.

Samarbetsåtgärden kan också genomföras direkt via urvalsförfaranden som anordnas av den behöriga myndigheten.

Kapitel IV Valet av lokala aktionsgrupper

Vilka urvalskriterier och förfaranden ska användas?

Urvalsförfarande

Att välja och bilda de lokala grupperna med motsvarande territorier och strategier är förmodligen den viktigaste fasen i hela programmet. Därför är det viktigt att definitionen av urvalskriterier inte bara betraktas som en enkel administrativ process, utan att den motsvarar de strategiska politiska mål som har fastställts för Leaderaxeln i programmet.

Ansökningsomgångar för att utse landsbygdsområden som ska genomföra lokala utvecklingsstrategier måste anordnas senast två år efter att programmen godkänts.

Medlemsstaterna eller regionerna får emellertid anordna extra ansökningsomgångar, särskilt om Leader är öppet för nya områden, i vilket fall en längre tidsfrist kan behövas.

Enligt förordning (EG) nr 1974/2006 ska det anges i programmet vilka förfaranden, vilken tidsplan och vilka objektiva kriterier som ska tillämpas vid valet av lokala utvecklingsstrategier. Fördelen med att ange exakta objektiva urvalskriterier redan i programmet är att ansökningsomgången kan inledas så snabbt som möjligt.

Medlemsstaterna har en viss flexibilitet när det gäller att välja modeller för genomförandet.

Förfarandena för att välja de lokala aktionsgrupperna måste vara öppna för alla landsbygdsområden och garantera konkurrens mellan de lokala aktionsgrupper som lägger fram lokala utvecklingsstrategier.¹³ Medlemsstaterna måste med andra ord minst visa att det finns förfaranden för att informera intressenter om möjligheten att ansöka till Leaderaxeln och att beslutsprocessen är tydlig för dem. Landsbygdsområdena bör få en så bred information som möjligt (publikationer, webbplatser osv.).

Samma urvalskriterier bör gälla för alla lokala aktionsgrupper i programmet för att säkerställa att principen om likabehandling tillämpas.

Urvalsförfaranden inom ramen för ett nationellt program kan omfatta en regional urvalsfas för att bedöma den lokala utvecklingsstrategins förenlighet med den regionala utvecklingsstrategin för andra politikområden eller instrument. Samma urvalskriterier bör dock gälla för alla lokala aktionsgrupper. Detta regionala urval bör göras innan en nationell avslutande urvalsfas där en nationell urvalskommitté gör en jämförande bedömning av alla ansökningar.

Förvaltningsmyndigheten kan planera en ansökningsomgång med två tidsfrister för inlämning: ett första datum för områden med Leadererfarenhet, som är klara att genomföra lokala utvecklingsstrategier, och ett senare datum för områden där Leader+ ännu inte har genomförts, i syfte att lansera lokala strategier från 2008.

Förvaltningsmyndigheten kan också planera två på varandra följande ansökningsomgångar för var och en av dessa kategorier.

I områden med Leadererfarenhet under programperioden 2000–2006 (eller 2004–2006 för EU-10) måste övergångsbestämmelserna följas: dessa lokala aktionsgrupper måste vänta med att börja genomföra sina nya lokala utvecklingsstrategier tills den tidigare strategin har avslutats i fråga om de rättsliga avtalen med mottagarna. Hänsyn måste också tas till de särskilda fall där tidigare lokala aktionsgrupper utvidgar sitt verksamhetsområde eller räckvidden för sin lokala strategi. De kan börja genomföra den nya strategin i det nya territoriet i väntan på utgången av 2008 (eller tills åtaganden upphör/till avslut) i det gamla territoriet. Om en ny typ av verksamhet (ny kategori av stödberättigad betalningsmottagare eller nytt insatsområde) införs i den lokala utvecklingsstrategin kan genomförandet av denna inledas parallellt med den föregående strategin. Det måste finnas ett separat redovisningssystem. För att garantera en sund finansiell förvaltning rekommenderas dock att en lokal aktionsgrupp ska ha uttömt den finansiella tilldelningen för den föregående lokala utvecklingsstrategin innan inleder genomförandet av den nya strategin.

¹³ Artikel 37 i förordning (EG) nr 1974/2006.

Inom nya områden måste kompetensutveckling (under en period av ett halvår till ett år) göras innan en lokal utvecklingsstrategi lämnas in.

När urvalet har gjorts är det en bra administrativ praxis som har inletts på initiativ av vissa medlemsstater att det tecknas ett avtal om den lokala utvecklingsstrategin mellan den juridiska enhet som har bildats eller utsetts av den lokala aktionsgruppen och det utbetalande organet och/eller förvaltningsmyndigheten. De administrativa arrangemang som behöver införas för att genomföra den överenskomna lokala utvecklingsstrategin ska sammanfattas i en lokal utvecklingsplan.

Urvalskriterier

Det går att urskilja tre kategorier av urvalskriterier, nämligen kriterier som hör ihop med territoriet (1), partnerskapet (2) och strategin (3). Kvalitativa inslag utöver kriterierna för stödberättigande kan krävas för var och en av dessa tre delar (sammanhållning i territoriet, strategins kvalitet, den lokala aktionsgruppens organisation).

I artikel 62 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 fastställs minimikriterier för urvalet. Dessa kan därför kompletteras med särskilda nationella kriterier. Detta betyder att medlemsstaterna kan lägga till ytterligare kriterier som hjälper dem att välja de bästa grupperna och områdena för att förverkliga sina mål för de lokala samhällena.

- 1) Kriterier kopplade till territoriet

Det område som omfattas av strategin ska vara sammanhängande och skapa en tillräckligt stor kritisk massa i fråga om mänskliga, finansiella och ekonomiska resurser för att kunna upprätthålla en livskraftig utvecklingsstrategi (artikel 62.3 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005).

Sammanhållningen i territoriet

Området måste vara tillräckligt *sammanhållet* ur geografisk, ekonomisk och social synvinkel. Den territoriella metod som antogs för Leaderaxeln förändrar synen på och definitionen av lokala områden i grunden. Territorierna blir territoriella projekt – dvs. aktiva, lärande organisationer som arbetar tillsammans för ett gemensamt mål. Denna metod ändrar logiken för att fastställa gränserna för de lokala aktionsgruppernas områden. Det rekommenderas inte att man utgår från fasta administrativa gränser, bedömer deras behov och sedan letar efter någon (oftast utifrån) som kan lösa problemen. I stället måste processen inledas med aktörer i territoriet, deras behov måste fastställas, deras potential identifieras och en framtidsstrategi utarbetas. De exakta gränserna för territoriet beror på vem som vill göra vad med vem.

Kriteriet med kritisk massa: Hur stora bör territorierna vara?

I förordning (EG) nr 1974/2006 fastställs de nedre och övre gränserna för de lokala aktionsgruppernas område i flexibla termer: Befolkningen i varje område ”skall som regel inte vara mindre än 5000 invånare och inte större än 150000 invånare. I vederbörligen berättigade fall får dock gränserna 5000 och 150000 invånare sänkas respektive ökas.”¹⁴

¹⁴ Artikel 37.3 i förordning (EG) nr 1974/2006.

Om medlemsstaten använder sig av denna möjlighet att göra undantag måste en godtagbar motivering anges i programmet. Små städer och stadspärfära områden kan tas med i territoriet, men för axel 4 bör den geografiska inriktningen inte gå utöver gränserna för det landsbygdsområde som anges i programmet: Enligt artikel 61 a i förordning (EG) nr 1698/2005 är områdesbaserade lokala utvecklingsstrategier i Leaderdimensionen avsedda för väl definierade subregionala *landsbygdsområden*.

Som referens kan nämnas att den genomsnittliga storleken för en lokal aktionsgrupp inom Leader+ är ca 56 000 invånare i ett genomsnittligt territorium på 1 805 kvadratkilometer. Detta döljer dock stora variationer – det genomsnittliga invånarantalet var mer än 70 000 i länder som Irland, Storbritannien och Italien och mindre än 40 000 i Spanien, Österrike, Belgien och Luxemburg. I Sverige och Finland är den genomsnittliga storleken över 4 000 km² och i Belgien, Luxemburg och Nederländerna är den mindre än 500 km².

Det är uppenbart att territoriets storlek bör anpassas efter de verkliga förhållandena i varje land (t.ex. befolkningstäthet). Därför behöver varje medlemsstat ta hänsyn till minst två aspekter:

- Ju större territorium, desto större kritisk massa. Detta ökar sannolikheten för skalfördelar i förvaltningen av programmet, och området kan (dock ej nödvändigtvis) bli bättre anpassat till ett funktionellt (och hållbart) arbetsmarknadsområde.
- Ju mindre territorium, desto lättare att knyta an till lokalbefolkning, öka lokalt deltagande och bygga organisatorisk kapacitet samt lokal identitet. Eftersom detta är de främsta syftena med Leaderaxeln bör områden inte vara alltför stora.

Därför är medlemsstaternas viktigaste uppgift att skapa en lämplig balans mellan de båda ovannämnda aspekterna inom de gränser som fastställs i artikel 37.3 i tillämpningsförordningen.

- 2) Kriterier kopplade till partnerskapet

Den lokala aktionsgruppen ska bestå av en grupp som antingen kvalificerat sig till Leader II- eller Leader+-initiativen eller som fått erfarenhet av att arbeta med Leaderdimensionen, eller en ny grupp som företräder partner från de olika lokalt baserade socioekonomiska sektorerna i det berörda området.¹⁵

På beslutsfattande nivå måste de ekonomiska och sociala parterna tillsammans med andra organisationer som företräder det civila samhället, exempelvis organisationer för jordbrukare, kvinnor på landsbygden och ungdomar, utgöra minst 50 % av det lokala partnerskapet. Här är syftet att skapa en balans mellan områdets socioekonomiska sammansättning och partnerskapets sammansättning.¹⁶

Leaderaktionsgrupper måste särskiljas från lokala offentlig-privata partnerskap inom axel 3 enligt artikel 59 e i förordning (EG) nr 1698/2005, som har inrättats för lokala strategier som endast tillämpar en eller flera åtgärder inom axel 3 och där det inte finns någon lägsta tillåten procentandel privata partner angiven på EU-nivå.

¹⁵ Artikel 62.1 b i förordning (EG) nr 1698/2005.

¹⁶ Artikel 62.1 b i förordning (EG) nr 1698/2005.

Den lokala aktionsgruppen måste visa en förmåga att utforma och genomföra en utvecklingsstrategi för området, föreslå en integrerad lokal utvecklingsstrategi och vara ansvarig för genomförandet¹⁷.

Förvaltningsmyndigheten ska se till att de lokala aktionsgrupperna antingen väljer en administrativ och finansiell ledande aktör som kan förvalta offentliga medel och som ska se till att partnerskapet fungerar tillfredsställande, eller samlas i en juridiskt bildad gemensam struktur vars utformning garanterar att partnerskapet fungerar tillfredsställande.¹⁸ Förmågan att förvalta offentliga medel måste garanteras. Vissa lokala grupper kan ha denna sakkunskap inom sin organisation, medan det i andra fall kan vara nödvändigt att använda sig av någon av medlemmarna i partnerskapet eller ett externt organ med förmåga att förvalta offentliga medel. Den senare modellen, som är förståelig för nya lokala aktionsgruppsterritorier utan erfarenhet av Leader, bör inte användas systematiskt i äldre lokala aktionsgrupper.

- 3) Kriterier kopplade till den lokala utvecklingsstrategin

En integrerad lokal utvecklingsstrategi måste baseras på minst följande inslag (artikel 61 a–d samt artikel 61 g i rådets förordning):

- Områdesbaserade lokala utvecklingsstrategier för väl definierade subregionala landsbygdsområden.
- Lokala partnerskap med deltagare från såväl den offentliga som den privata sektorn.
- Underifrånperspektiv med beslutanderätt för lokala aktionsgrupper i fråga om att utarbeta och genomföra lokala utvecklingsstrategier.
- Ett sektorsövergripande utformande och genomförande av strategin som bygger på samverkan mellan aktörer och projekt från olika sektorer i den lokala ekonomin.
- Nätverkssamarbete mellan olika lokala partnerskap.

EU:s 15 medlemsstater är skyldiga att sträva efter att prioritera valet av lokala aktionsgrupper som har integrerat samarbete i sin lokala utveckling. Man kan också prioritera innovativa strategier eller andra egenskaper.

Det faktum att en lokal aktionsgrupp, som är en juridisk enhet, använder andra EU-fonder (t.ex. genom att fungera som en grupp inom axel 4 i Europeiska fiskerifonden) bör inte användas som ett uteslutningskriterium. Det måste göras tydlig åtskillnad mellan instrument (tydliga partnerskap, kommittéer för projekturval, separat bokföring och avgränsning mellan strategier) och delning av gemensamma driftskostnader.

Kapitel V

Genomförandet av den lokala utvecklingsstrategin

Den lokala aktionsgruppen har det praktiska ansvaret för att genomföra den lokala utvecklingsstrategin (artikel 62.1 a i förordning (EG) nr 1698/2005). "Gravitationscentrum" i beslutsprocessen bör vara lokalt, dvs. ligga där de viktigaste insatserna för att genomföra

¹⁷ Artikel 62.1 b och 62.1 c i förordning (EG) nr 1698/2005.

¹⁸ Artikel 62.2 i förordning (EG) nr 1698/2005.

Leaderaxeln ska utföras. Decentraliseringen av förvaltningsuppgifter påverkar inte förvaltningsmyndighetens ansvar i fråga om effektiv och korrekt förvaltning (artikel 75.2 i förordning (EG) nr 1698/2005).

Genomförandemodeller för Leader

Erfarenheterna av gemenskapens tidigare Leaderinitiativ har visat att det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller omfattningen av de uppgifter som delegeras till lokala aktionsgrupper. Det finns tre huvudsakliga genomförandemodeller för Leader som i dag används av medlemsstaterna inom ramen för Leaderaxeln:

- Lokala aktionsgrupper har endast behörighet att välja projekt.
- Lokala aktionsgrupper har behörighet att välja projekt och att betala mottagarna.
- Lokala aktionsgrupper har behörighet att både välja och godkänna projekt.

Den första modellen (enbart decentralisering av behörighet att välja projekt) kan betraktas som en "basmodell" som motsvarar minimikraven i fråga om överföring av beslutsfattande till den lokala nivån. Andra modeller har utvecklats på initiativ av medlemsstaterna.

I de båda första modellerna ska kontrollen av stödberättigande innan projekt godkänns utföras av det utbetalande organet, förvaltningsmyndigheten eller något annat offentligt organ genom delegering. Denna administrativa kontroll bör *enbart* vara en laglighetskontroll av att insatserna är stödberättigande och inte någon kvalitetsbedömning eller bedömning av projektets relevans för den lokala strategin. Endast projekt som redan har valts av de lokala aktionsgrupperna bör bli föremål för en sådan kontroll. Projekt eller förteckningar över projekt som har avvisats av de lokala aktionsgrupperna bör inte bli föremål för ytterligare kontroller/överväganden av dessa organ.

Förvaltningsmyndigheterna bör utfärda tydliga riktlinjer för de utbetalande organen om deras roll i beslutsprocessen för Leader.

I alla genomförandemodeller bör det upprätthållas en lämplig separation av ansvarsområden för att garantera öppenhet i beslutsfattandet och för att undvika eventuella intressekonflikter. I allmänhet bör de som är involverade i projektutveckling inte delta i urval eller godkännande av projekt. De som är involverade i urval eller godkännande av projekt bör inte heller delta i kontroll av ansökningar om utbetalning.

Grundläggande administrativa uppgifter för lokala aktionsgrupper

Följande grundläggande administrativa uppgifter för lokala aktionsgrupper är gemensamma för alla dessa genomförandemodeller (de behöver förstås anpassas efter det nationella eller regionala administrativa sammanhanget):

1. Utformning och publicering av ansökningsomgångar, inklusive definition av lokala urvalskriterier (regelbundna eller permanenta ansökningsomgångar).
2. Mottagning av ansökningar.

3. Projektbedömning.

4. Antingen rangordning av projekt och presentation av förteckningar över valda för till förvaltningsmyndigheten, inbegripet fastställande av stödbelopp, eller kontinuerlig presentation av valda projekt för förvaltningsmyndigheten.

5. Övervakning strategins genomförande (inbegripet övervakning av genomförandet av valda projekt).

6. Utvärdering av strategin.

Förvaltningsmyndighetens roll bör vara inriktad på uppgifter som syftar till att underlätta de lokala aktionsgruppernas arbete på lokal nivå genom att tillhandahålla den nödvändiga ramen för genomförandet för de lokala aktionsgrupperna och införa ett tillsynssystem för att övervaka genomförandet på lokal nivå. På samma sätt bör det utbetalande organet inrikta sig på kontrolluppgifter för att se till att bestämmelserna om stödberättigande följs.

Förfarandet för att välja projekt

De lokala aktionsgrupperna gör den kvalitativa bedömningen av projekt, inklusive förenlighet med den lokala utvecklingsstrategin, på grundval av lokala urvalskriterier för projekt. Projektbedömningen bör motiveras och dokumenteras för att visa att beslutet är välgrundat och rättvist i fråga om enhetliga och relevanta urvalskriterier. Beslut om val av projekt överläts oftast på ett valt organ (kommitté, styrelse osv.) med medlemmar från partnerskapet.

Det bör finnas förfaranden för att garantera insyn och lämplig öppenhet i alla beslut (t.ex. offentliggjorda protokoll från projektvalsmöten på lokala aktionsgruppers webbplatser) och för att undvika intressekonflikter. Alla medlemmar i projektvalskommittén med intressen i ett projekt bör meddela detta och avstå från att delta i omröstningen.

I meddelandet bör det finnas en beskrivning av kopplingen mellan medlemmen i urvalskommittén och den sökande. Denna information bör också tas till protokollet. Det råder t.ex. en intressekonflikt om medlemmen i projektvalskommittén påverkas av familjeband eller ekonomiska intressen (t.ex. att medlemmen i urvalskommittén är den sökande).

De lokala aktionsgrupperna bör också ha en arbetsordning som garanterar att partnerskapen inte domineras av lokala myndigheter vid projektvalsmöten, t.ex. genom att kräva att medlemmar från den privata sektorn ska företräda minst 50 % av rösterna vid varje beslutsfattande möte (artikel 62.1 b).

Överklagande

Det bör finnas ett förfarande för att överklaga, så att en sökande kan lämna in en överklagan till det organ som har ansvar för att godkänna projektet (förvaltningsmyndigheten eller den lokala aktionsgruppen beroende på genomförandemodell) inom en viss tid från det negativa beslutet.

Betalningsfunktion

Det finns två huvudmodeller för att attestera utgifter och betala slutmottagaren:

1) En decentraliserad modell där gruppen har direkt ansvar för en preliminär attestering om att

projekt har slutförts och utbetalning är det globala stödsystemet. Det globala stödet innehas av den lokala aktionsgruppen själv eller förvaltas av ett partnerorgan som antingen är inbäddat i den lokala aktionsgruppen eller agerar oberoende av den lokala gruppen.

I artikel 6.1 i förordning (EG) nr 1290/2005 anges vilka uppgifter som det utbetalande organet ska utföra och vidare anges följande: ”Med undantag för utbetalning av gemenskapens stöd får genomförandet av dessa uppgifter delegeras.” I artikel 6.1 avses enbart ”utbetalning av gemenskapens stöd”. När det gäller landsbygdsutveckling, där ett enda offentligt bidrag som medfinansieras av EU och medlemsstaten normalt betalas ut till den slutliga stödmottagaren, omfattas denna utbetalning inte av artikel 6.1 och får därför göras av den lokala aktionsgruppen. Det är enbart utbetalningen av EU-partens del av bidraget till en annan myndighet eller ett annat organ som måste behållas inom det utbetalande organet.

I fall där en medlemsstat utnyttjar denna möjlighet har det utbetalande organet fortfarande det fulla ansvaret för hela den underliggande transaktionens laglighet och regelmässighet, inklusive ansvaret för att skydda EU:s finansiella intressen och för att deklarerat motsvarande utgifter till kommissionen och föra räkenskaperna i enlighet med detta. De lokala aktionsgrupperna kan t.ex. använda en checklista för stödberättigande som det utbetalande organet har utarbetat och som motsvarar den gällande finanslagstiftningen. Denna checklista måste fyllas i av de lokala aktionsgrupperna. Hela filen måste sparas för kontrolländamål under hela den tid som anges i den gällande lagstiftningen.

Ett utbetalningssystem för bidrag kan bara fungera fullt ut om samtliga offentliga medel är samlade i ett enda paket (se nedan; del av graden av koncentration av finansiering). Om enbart den europeiska finansieringen är decentraliserad, samtidigt som den lokala aktionsgruppen måste ansöka om nationell medfinansiering för varje projekt, går hela fördelen med flexibilitet förlorad. Ett globalt stöd kräver en korrekt samordnad förvaltning av finansiella flöden.

2) Enligt en mer centraliserad modell görs utbetalningen av det utbetalande organet. Slutmottagaren lämnar in sin ansökan om utbetalning via den lokala aktionsgruppen till det utbetalande organet (den lokala aktionsgruppen informerar det utbetalande organet om att utbetalningen kan göras) eller direkt till det utbetalande organet med kopia till den lokala aktionsgruppen. Det utbetalande organet gör utbetalningen direkt till slutmottagaren med kopia till den lokala aktionsgruppen. De lokala aktionsgrupperna måste informeras för övervakningsändamål och för utvärderingen av strategin.

Båda systemen har använts för lokala aktionsgrupper inom ramen för Leader+. Det finns för- och nackdelar med båda metoderna. Mycket beror dock på den administrativa praxisen och rutinen. Vissa myndigheter kan t.ex. göra utbetalningar direkt till mottagaren mycket snabbt efter att ha fått in dokumentation från gruppen utan att lägga sig i beslutet. I andra fall kan detta i stället omfatta en mödosam process med dubbelkontroll, vilket gör förfarandet betydligt långsammare och minskar gruppens förmåga att fatta beslut och få fram resultat.

Vi föreslår att det införs längsta tillåtna tidsfrister för utbetalning till mottagare eller, i förekommande fall, för ersättning till lokala aktionsgrupper i beskrivningen av de ekonomiska kretsloppen, så att de lokala aktionsgrupperna får ett visst mått av säkerhet i sin planering och utgiftsnivå.

Kontroller

Enligt artikel 28f.2 (f.d. artikel 33.1) i rådets förordning (EG) nr 65/2011 (om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 i fråga om kontroller) får medlemsstaterna delegera kontrolluppgifter till lokala aktionsgrupper genom en officiell åtgärd för utgifter i enlighet med artikel 63 a (åtgärden ”genomföra lokal utvecklingsstrategi”) och 63 b (åtgärden ”samarbete”). Administrativa kontroller av tillämpning och ansökningar om utbetalning, även besök på plats i samband med investeringar, får utföras av lokala aktionsgrupper. Den behöriga myndigheten är emellertid fortfarande ansvarig för att kontrollera att dessa lokala aktionsgrupper har den administrativa och kontrollmässiga kapacitet som krävs för att utföra detta arbete och ska regelbundet kontrollera verksamheten vid de lokala aktionsgrupperna, bl.a. kontroll av redovisning och upprepning av administrativa kontroller på stickprovsbasis.

Om det inte har gjorts någon sådan delegering till den lokala aktionsgruppen rekommenderar vi att de lokala aktionsgrupperna ska informeras om resultatet av kontrollerna och att personal från den lokala aktionsgruppen ska tillåtas delta i besök på plats och kontroller på plats. Detta är ett sätt för den lokala aktionsgruppen att övervaka genomförandet av den lokala utvecklingsstrategin och förbättra sina kunskaper om bestämmelserna om stödberättigande och finansiell förvaltning.

Det är fortfarande de behöriga myndigheterna som ansvarar för att utföra kontroller på plats. Det stickprov som ska kontrolleras ska motsvara Leaderutgifternas relativa storlek.

Ytterligare medel

Leaderfokusgrupperna i det europeiska nätverket för regional utveckling har noterat att det är problematiskt att få fram offentlig medfinansiering i vissa medlemsstater. Dessa svårigheter kan bl.a. lösas rent praktiskt på följande sätt:

- Inrätta nationella/regionala och/eller lokala fonder för att se till att mottagarna får offentlig medfinansiering samtidigt med stödet från EJFLU.
- Använda en gemensam ansökningsblankett för EU-finansiering och nationell medfinansiering.

När mottagaren får nationell offentlig medfinansiering separat kan den lokala aktionsgruppen hjälpa till att få eller bevilja den nationella offentliga medfinansieringen eller delar av den.

Övervakning och utvärdering på regional utvecklingsprogramnivå

Det finns specifika effektindikatorer för Leader (tabell O.41.1–0.431). För tabell O.41.2 anges antal projekt och mottagare. Uppgifterna bör delas upp på de olika åtgärderna i axlarna 1, 2 eller 3. Projekt som inte går att knyta till en viss åtgärd bör anges under kategorin ”övrigt” för de olika axlarna beroende på vilka mål de bidrar till. Uppgifter om mottagare fördelas ytterligare på enskilda personer, privat sektor, offentlig sektor och lokal aktionsgrupper. Enskilda delas dessutom upp efter kön och ålder.

Det finns inga särskilda resultat- och måluppfyllelseindikatorer för Leader, eftersom metoden är ett verktyg för att uppnå målen för de andra axlarna.

Det finns åtta specifika utvärderingsfrågor för Leader enligt den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen:

Åtgärd 41: Tre frågor avser enbart den kvalitativa bedömningen av Leaderdimensionens effekt, dvs. de är inriktade på Leaderdimensionens särskilda egenskaper (förbättrad styrning, mobilisering av endogen utvecklingspotential, sektorsövergripande metoder och samarbete). En fråga handlar om i vilken omfattning Leaderdimensionen har bidragit till prioriteringarna för axlarna 1, 2 och 3.

Åtgärd 421: – I vilken omfattning har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra överföring av bästa metoder? – I vilken omfattning ar samarbetsprojekt och/eller överföring av bästa metoder baserade på Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de övriga tre axlarna har uppfyllts på ett bättre sätt?

Åtgärd 431: I vilken omfattning har stödet ökat lokala aktionsgruppers och andra partners förmåga att genomföra lokala utvecklingsstrategier? I vilken omfattning har stödet bidragit till att öka förmågan att genomföra Leader?

Övervakning och utvärdering på lokal strateginivå (lokal aktionsgrupp)

Ett system för övervakning och utvärdering av den lokala utvecklingsstrategin finns på plats på lokal aktionsgruppsnivå innan arbetet med att genomföra den lokala utvecklingsstrategin inleds. Kostnaderna för dess uppgifter bör vara stödberättigande under delåtgärden ”drift av den lokala aktionsgruppen” under åtgärd 431.

Övervakning

Förfaranden för formell övervakning av och rapportering om genomförandet av strategin och därmed sammanhängande kontroller av överensstämmelse kommer sannolikt att fastställas av förvaltningsmyndigheten eller beskrivas i programvägledningen. Lokala aktionsgrupper bör ange hur de planerar att uppfylla dessa krav.

I målen för den lokala utvecklingsstrategin bör det anges exakt vilka lokala resultat som ska uppnås. Därmed skapas en tydlig ram och vägledning för den dagliga förvaltningen av programmen och en grund för resultatstyrning och ansvarsskyldighet. Rapporteringen ska göras regelbundet och i en årsrapport. Det finns inget separat system för övervakning av lokala aktionsgrupper. De lokala aktionsgrupperna bör vara skyldiga att rapportera till förvaltningsmyndigheten om utfall och resultat för de projekt som de stöder i ett format som liknar det som ska användas för rapportering om de andra axlarna. De lokala aktionsgruppernas årliga övervakningsrapporter bör bidra till den årliga övervakningen av det regionala utvecklingsprogrammet. Övervakning av projektgenomförande (mäta projektets finansiella och fysiska utveckling) är nödvändigt för att garantera att den lokala utvecklingsstrategin övervakas. Därför är det viktigt att de lokala aktionsgrupperna har en tydlig bild av det regionala utvecklingsprogrammets mål i stort och att de får utbildning i att övervaka indikatorer för att kunna ta med vissa uppgifter om hur de kommer att bidra till dessa mål i sin strategi.

Utvärdering

En lokal aktionsgrupps självvärdering bör inriktas på ett antal utvalda frågor som berör målen för gruppens lokala utvecklingsstrategi, men också på gemensamma utvärderingsfrågor som t.ex. berör Leaderdimensionen och mervärdet. Fokus för den lokala aktionsgruppens självvärdering bör ligga på

– den lokala aktionsgruppens egna arbetsprocesser,

– mottagarnas tillfredsställelse med och återkoppling om den lokala aktionsgruppens tjänster,

– intressenternas bedömning av den lokala aktionsgruppens inverkan.

Förvaltningsmyndigheten bör utarbeta riktlinjer för att samordna självvärderingen.

Lokala aktionsgrupper bör utbildas i självvärdering av utvärderingsspecialister.

De verktyg som lokala aktionsgrupper använder inom ramen för gemenskapsinitiativet Leader+ omfattar bl.a. användning av arbetsgrupper, allmänna samråd med samhälle och intressenter, möten med den lokala aktionsgruppen och konsultstöd.

Förvaltningsmyndigheterna bör överväga möjligheten för lokala aktionsgrupper att regelbundet se över och ändra den lokala utvecklingsstrategin för att ta hänsyn till resultatet av övervakningen och utvärderingen.