

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Leader – ett instrument för lokal utveckling" (yttrande på eget initiativ)

(2011/C 376/03)

Föredragande: **Roman HAKEN**

Den 20 januari 2011 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

"Leader – ett instrument för lokal utveckling"

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 september 2011.

Vid sin 474:e plenarsession den 21–22 september 2011 (sammanträdet den 21 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 151 röster för och 15 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Leader-metoden har under de gångna 20 åren visat prov på sin duglighet. Därför bör man överväga en fortsatt utvidgning av Leader-metoden som ett beprövat utvecklingsinstrument, samtidigt som man bevarar dess grundläggande principer, dvs. att det civila samhället genom sina företrädare ska delta direkt i ett lokalt partnerskap och att det ska föras en ständig dialog med lokalbefolkningen om prioriteringarna för den fortsatta utvecklingen.

1.2 För de operativa programmen under perioden efter 2013 bör man överväga en kraftig förstärkning av partnerskapsstrategierna (framför allt de lokala och regionala sektorsövergripande partnerskapen, inte bara i landsbygdsområdena utan också, separat, i stadsområdena) med den standardisering av förfarandena som behövs, med partnerskap och med höga krav på projektens mervärde, nytta och effektivitet. Partnerskapen måste alltid komma nedifrån (nedifrån och upp-metoden).

1.3 Kommittén rekommenderar att man använder Leader-metoden och dess utvidgning i form av nedifrån och upp-partnerskap för medel från andra europeiska fonder avsedda för landsbygdsområdena. Kommittén rekommenderar också uttryckligen att metoden under ett annat namn utvidgas till städerna för att genomföra strategier och investeringar för utveckling. Partnerskapen kan bidra till att knyta samman aktiviteter som härrör från det lokala självstyret, lokala företag, ideella organisationer och lokalbefolkningen och som genomförs i enlighet med principerna om hållbarhet. Detta skulle dock innebära att man måste övervinna det nuvarande "sektorstänkandet" mellan EJFLU och strukturfonderna och lägga band på tendensen att göra sträng åtskillnad mellan de olika fonderna. Man bör också anta liknande föreskrifter så att de olika fonderna kan användas inom ramen för ett gemensamt system för kontroll och indikatorer.

1.4 För perioden efter 2013 föreslår kommittén följande:

a) En övergripande strategi för lokal utveckling som är gemensam för landsbygdsområdena, som i en enda budget samlar

resurser från olika fonder samt grundar sig på möjligheten att använda Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska regionala fonden, Europeiska sammanhållningsfonden, Europeiska fiskerifonden, Europeiska socialfonden och andra fonder, i enlighet med ett förenklat förfarande och utan ytterligare administrativa bördor.

b) Att man diskuterar och godkänner en enhetlig definition av landsbygdsområden, och begär att en integrerad strategi ska tillämpas vid utformningen av en lokal utvecklingsstrategi.

c) Att man använder Leader-metoden som en lämplig modell för att skapa och driva partnerskap enligt nedifrån och upp-principen.

d) Att man inom alla fonder skapar finansieringsmöjligheter för att formulera och genomföra en integrerad utvecklingsstrategi och i samband med detta använder den kapacitet och de färdigheter som finns i de lokala partnerskapen.

e) Att man tydligt och noga definierar intressekonflikterna för medlemmarna av de lokala aktionsgrupperna och på så sätt undanröjer en stor del av kritiken mot genomförandet av Leader, för att öka öppenheten, den offentliga kontrollen och informationen till medborgarna, utveckla informationen om vad de lokala aktionsgrupperna verkligen är, om deras verksamhet, om vilka konkreta resultat de uppnått i de olika kommunerna osv. Detta bör ske med hjälp av konferenser, seminarier, publikationer och program i de lokala medierna (radio, tv, press osv.).

1.5 Nyckelordet i Barca-rapporten ⁽¹⁾ är "place-based development model", dvs. en lokalt baserad utvecklingsmodell, som ska framhålla den integrerade territoriella respektive regionala problemlösningstrategin. Den lokalt baserade strategin (place-based policy) har till uppgift att komma till rätta med det

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

varaktiga underutnyttjandet av den lokala potentialen. Detta ligger naturligtvis helt i linje med andan i och syftet med Leader-metoden: en nedifrån och upp-strategi som grundar sig på det specifika i de lokala problemen, lösningar där lokala aktörer förenar sina krafter och tillsammans bättre utnyttjar regionens inneboende potential. I diskussionerna nämns ofta att Lissabon-fördraget har lett till en ny syn på subsidiariteten genom att de lokala och regionala aktörernas roll har stärkts.

1.6 Kommittén rekommenderar en kraftig minskning av de administrativa bördorna och byråkratin, framför allt för mindre projekt (t.ex. att man minskar antalet dokument och rapporter som måste lämnas in), att Leader-metoden inkluderas i förenklingsprocessen, vilket gör det möjligt att agera mer flexibelt och att införa innovationer i regionerna. Kommittén rekommenderar att man i projekten generellt inför ett system med forskottsfinansiering från EU:s sida eller löpande finansiering. Detta kommer kraftigt att öka territoriernas förmåga att tillgodogöra sig stödet utan att det äventyrar kassaflödet hos smärre aktörer som initiativtagare, slutliga stödmottagare och projektansvariga. Kommittén rekommenderar också att man överväger möjligheten att ersätta nationell samfinansiering med ett eget icke-finansiellt bidrag (in natura) – t.ex. frivilligarbete.

1.7 När det kommer till en övergång till en ökad stödvolym, användning av flera olika fonder och en utvidgning av metoden till städerna rekommenderar kommittén att man i form av en "inlärningsprocess" återgår till den period då Leader-metoden betraktades som ett laboratorium. I samband med detta bör man naturligtvis hänvisa till de oomstritt goda erfarenheterna av genomförandet av metoden och gemenskapsinitiativen i landsbygdsområdena under de senaste två decennierna. Kommittén föreslår större flexibilitet i användningen av den innovativa strategin. Detta skulle få till resultat att regionerna utvecklas snabbare.

2. Inledning

2.1 Leader-instrumentet och dess uppkomst – historia och effekter

2.1.1 Leader-metoden, som lanserades som ett gemenskapsinitiativ 1991, har under en längre period utvecklats av kommissionen i ett antal faser: först som Leader I – ett "experiment", sedan som Leader II – ett "laboratorium" och därefter, fram till 2006, som Leader +, som har gjort det möjligt att uppnå viss "mognad". Under åren 2004–2006 genomfördes metoden på försöksbasis i de nya medlemsstaterna. Sedan programplaneringen 2007 är Leader en av fyra komponenter i andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken och ett "övergripande instrument" i den gemensamma jordbrukspolitiken. För närvarande finansieras Leader genom EJFLU som en del av medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram, och det medfinansieras av medlemsstaterna enligt principen om delad förvaltning mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna. Sedan 1991 har det investerats sammanlagt 9,75 miljarder euro i olika gemenskapsinitiativ inom Leader och i EJFLU:s nuvarande komponent IV. Det finns i nuläget mer än 2 200 "lokala aktionsgrupper" i EU. Under de senaste 20 åren har EU:s Leader-finansiering bidragit till att skapa ett unikt nätverk av landsbygdsaktörer som omfattar alla EU:s 27 medlemsstater.

2.1.2 På så sätt har det uppstått en unik, innovativ metod för partnerskap och samarbete. Denna metod gör det möjligt att på ett transparent sätt finansiera projekt också i EU-27:s mest avlägsna delar som på så sätt får tillgång till EU-medel.

2.2 Den nuvarande situationen i EU – lokala aktionsgrupper

2.2.1 Leader är populärt i landsbygdsområdena både som finansieringsinstrument och som metod, inte bara bland medlemmarna i de lokala aktionsgrupperna utan framför allt bland lokala myndigheter och andra aktörer som är verksamma i landsbygdskommunerna. Lokala aktionsgrupper har skapats i alla EU:s 27 medlemsstater, och grupperna i Bulgarien och Rumänien ska just inleda sin verksamhet. Leader spelar en betydande roll i föranslutningsstrategin för kandidatländer och potentiella kandidatländer för anslutning till EU.

2.2.2 I EU-27 har totalt 2 192 lokala aktionsgrupper valts ut hittills, med en sammanlagd EJFLU-budget på cirka 5,5 miljarder euro för perioden 2007–2013.

2.2.3 Leader har blivit en bärande faktor för komponent IV i Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling för perioden 2007–2013. De sammanlagda utgifterna, inklusive samfinansieringen från medlemsstaterna och den privata sektorn, uppgår i detta program till 13,9 miljarder euro i offentliga medel och 5 miljarder euro i privata medel.

2.2.4 I EU:s nya medlemsstater är det vanligare att använda Leader än i EU-15. I vissa stater finns det lokala aktionsgrupper över nästan hela medlemsstatens territorium. De är ett effektivt instrument för politiken för landsbygden och för mindre landsbygdsstäder. Denna struktur kompletterar på ett positivt sätt de lokala myndigheterna.

2.2.5 De lokala aktionsgrupperna har gjort det möjligt att skapa en administrativ kapacitet som på ett transparent sätt kan distribuera EU-medel på plats.

2.2.6 För närvarande, med den ekonomiska krisen, kan man med dessa lokala och flexibla "mellanliggande organ" på ett effektivt sätt främja ökad sysselsättning på lokal nivå.

2.3 Utvärdering av Leader+

2.3.1 Genomförandet av gemenskapsinitiativet Leader+ har granskats av Europeiska revisionsrätten. Revisionsrätten har framfört sex grundläggande rekommendationer till kommissionen och medlemsstaterna. I dessa sammanfattas metodens svaga sidor. Kommissionen har reagerat på kritiken och tar hänsyn till den under återstoden av den nuvarande perioden och i samband med utformningen av Leader under nästa programplaneringsperiod.

2.3.2 I gemenskapsinitiativet Leader+ deltog 893 lokala aktionsgrupper i EU-15, och 2004 började också 250 grupper från sex nya medlemsländer genomföra åtgärder av Leader-typ. Sammanlagt 2,1 miljarder euro avsattes för detta gemenskapsinitiativ.

2.3.3 Leader-metoden har lett till partnerskap mellan offentliga och privata sektorn i landsbygdsområdena. Leader-metoden har märkbart ökat förmågan att tillgodogöra sig EU-medel.

2.3.4 Med Leader+ ökade antalet lokala aktionsgrupper under den innevarande perioden till de nu mer än 2 200.

2.3.5 Trots kritiken från revisionsrätten fungerar Leader-metoden och den är helt i linje med EU:s politik genom att den är effektiv, skapar en positiv förändring, är målinriktad, omfattande och transparent. Leader-metoden hör därför hemma i EU:s landsbygdsutvecklingspolitik och i medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram, och förtjänar större stöd, inte bara i den gemensamma jordbrukspolitiken. Leader-metoden stöder skapande av lokala sektorsövergripande partnerskap och fungerar som ett lokalt finansiellt instrument som grundar sig på subsidiaritetsprincipen. Den stöder projekt för en utveckling som svarar mot lokalbefolkningens önskemål och höjer levnadsstandarderna på landsbygden.

2.3.6 Yttrandet borde öka intresset för Leader och underlätta en systematisk användning av lokala aktionsgrupper, även för finansieringsinstrument på andra områden än landsbygdsutveckling. Yttrandet borde dessutom bidra till att motivera behovet av att åtminstone behålla de finansiella medel för Leader som avsatts i den gemensamma jordbrukspolitikens allmänna budget och därigenom bibehålla en betydande roll för Leader inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

2.3.7 Själva Leader-metoden kan också användas för program inom andra EU-fonder. Leader-metoden har också stärkt sammanhållningen mellan olika befolkningsgrupper i landsbygdsområdena.

3. Rekommendationer för landsbygden

3.1 Leader-metoden har en förmåga att påskynda utvecklingen i tätorter på landsbygden och har visat sig vara så effektiv att den om möjligt borde utvidgas till alla EU:s landsbygdområden. Kommittén rekommenderar att Leader-metoden hålls kvar inom den gemensamma jordbrukspolitiken men också att man genom denna metod ska kunna få tillgång till medel inom sammanhållningspolitiken och på miljöområdet. Detta skulle möjliggöra en komplex strategi för landsbygdsutveckling och mer effektiva ingripanden för en integrerad hållbar utveckling på landsbygden. Detta skulle också göra det möjligt att förbättra banden och interaktionen mellan stad och landsbygd.⁽²⁾

⁽²⁾ Se http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (s. 10).

Leader-metoden inom Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling är en positiv faktor som förenar stad och landsbygd. När det gäller städer bör man ändra principen för denna metod och skilja den från Leader, t.ex. inom ramen för ett program kallat "Koppling mellan åtgärder för utveckling av ekonomin i städerna" ("Liaison entre actions de développement de l'économie villes" – Leadev).

3.2 Kommittén anser att ytterligare finansiella medel bör avsättas genom Leader-metoden, inte bara för de kommande landsbygdsutvecklingsprogrammen. Metoden används också inom ramen för Europeiska fiskerifonden. Kommittén föreslår att det i alla andra operativa program som omfattar mål för landsbygden och kan ha målgrupper där (mindre kommuner, skolor på landsbygden, mikroföretag och små och medelstora företag, aktörer inom jordbruket, ideella organisationer m.m.) ska finnas en möjlighet att tillämpa Leader-metoden så som den tillämpas i Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och att 5–25 % av medlen bör avsättas för detta. På så sätt kommer andelen integrerade och innovativa projekt som genomförs genom en samordnad insats av människor på landsbygden att kunna garanteras.

3.3 Kommittén föreslår att man betraktar Leader-metoden som en innovativ nedifrån och upp-strategi och därför inskränker byråkratin och de tematiska begränsningarna till ett minimum. Människorna på plats vet vad de behöver mest. Det handlar om grundläggande subsidiaritet. Kommittén föreslår att man tillämpar principen om offentlig kontroll i partnerskapen med utgångspunkt i initiativ från lokalbefolkningen.

3.4 Det stora mervärdet hos de lokala aktionsgrupperna och partnerskapen ligger i att de engagerar och underlättar samspelet bland lokalbefolkningen. Vid utvärderingen av genomförandet av gemenskapsinitiativet Leader+ tas man inte tillräcklig hänsyn till denna faktor, och kommittén föreslår därför att man framhåller betydelsen av det engagerade arbete som utförs av medlemmarna av de lokala aktionsgrupperna på plats. På så sätt skapar man öppenhet när en strategi för lokal utveckling ska formuleras, samordning på lokal nivå och man involverar alla som är intresserade av en hållbar och mångsidig utveckling som höjer levnadsstandarderna. Kommittén rekommenderar vidare att frivilliga partnerskap mellan kommuner ska kunna ingå i de lokala aktionsgrupperna och lägga fram projektförslag. Samtidigt är det dock tydligt att Leader inte kan kompensera kommunernas brist på intäkter eller finansiera tjänster av allmänt intresse på lokal nivå i de olika medlemsstaterna.

3.5 Mycket viktigt är också det mellanregionala och transnationella samarbetet mellan lokala aktionsgrupper där Leader-metoden används. Under de gångna 20 åren har man inte visat full uppskattning för den mycket positiva effekt som Leader-metoden har när den tillämpas vid mellanregionalt (mellan flera lokala aktionsgrupper) och internationellt samarbete och partnerskap. I EU, med länder som befinner sig på helt olika nivå och har helt olikartade landsbygdsområden (även inom en och samma stat), är denna verksamhet i allra högsta grad viktig. För landsbygden är den till och med nödvändig och kan märkbart påverka landsbygdens utveckling.

4. Rekommendationer för städerna

4.1 Om det blir möjligt att använda partnerskapsmetoderna i alla EU-fonder kommer det också att bli möjligt att använda Leader-metodens princip så som den tillämpas på landsbygdsområdena på ett fristående sätt för storstadsområdena och delar av dessa i syfte att skapa "lokala partnerskap", till en början exempelvis under en övergångsperiod som därefter utvärderas. Kommittén rekommenderar att denna partnerskapsstrategi ges namnet "program för stadsområden" och att denna möjlighet inkluderas i samtliga utvecklingsfonder som förvaltas av de olika generaldirektoraten. En integration av resurserna kommer att göra dem mer effektiva.

4.2 Kommittén rekommenderar att man separat och distinkt också använder Leader-metodens princip för stadsnära områden, så att städerna i dessa områden bidrar till metoden på ett sådant sätt att utvecklingsskillnaderna mellan landsbygds- och stadsområdena gradvis minskar.

4.3 Kommittén rekommenderar att man kopplar samman och integrerar det tidigare gemenskapsinitiativet Urban,

Life-programmet och andra program med Leader-metodens principer och därigenom ökar det sammanlagda mervärdet.

4.4 För att förbereda och genomföra projekt verkar det mycket viktigt att det lokala självstyret antingen deltar direkt i partnerskapen i storstadsområdena eller konsulteras om olika aktiviteter. Detta gör det möjligt att begränsa eventuella motstridigheter mellan de enskilda projekten och i stället skapa samverkans effekter mellan de projekt som förvaltas av det lokala självstyret och det lokala partnerskapet, samtidigt som man när så är möjligt får stöd från partnerskapsprojekt. Den bästa metoden för att uppnå samverkans effekter är att skapa integrerade planer för utveckling av vissa särskilt angivna städer, stadsområden och områden med stadsbebyggelse.

4.5 Leader-metoden skulle kunna tillämpas i stadsområdena genom att man skapar ett partnerskap för ett visst subregionalt stadsområde enligt på förhand fastställda kriterier, som nu i landsbygdsområdena.

Bryssel den 21 september 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON