

***Metoder för och framgångarna med att integrera
Leader-innovationer och Leader-strategier i
program för landsbygdsutveckling***

***Slutrapport
Sammanfattning***

av ÖIR – Managementdienste GmbH

Beställd av
Europeiska kommissionen
GD Jordbruk, enhet G4

Projektgrupp:	Herta Tödtling-Schönhofer, ÖIR (Wien, AT)	Projektledning
	Robert Lukesch, ÖIR (Hirzenriegl, AT)	Ledare, kärngruppen
	Jean-Claude Bontron, SEGESA (Paris, FR)	Kärngruppen
	Carlo Ricci, Tecnica (Lanciano, IT)	Kärngruppen

Detta dokument har sammanställts av experter vid ÖIR – Managementdienste GmbH. Det återspeglar inte Europeiska kommissionens formella åsikt, utan författarnas.

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)
(Österrikiska institutet för regionala undersökningar och fysisk planering)
A-1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27, tfn: (43-2) 296 87 47
Fax (43-1) 533 87 47-66
E-postadress: oir@oir.at | www.oir.at

Wien, den 10 mars 2004 / A-nr. A 2815.10

1. SAMMANFATTNING

1.1 Sammanfattning

1.1.1 Studiens bakgrund, syften och metoder

Leader-”strategin” eller ”metoden” är en form av styre. Termen står för det kombinerade och samordnade genomförandet av de åtta så kallade Leader-aspekterna: den områdesbaserade strategin, underifrånperspektivet, lokala partnerskap, innovation, sektorsövergripande integration, samarbete mellan regioner (inklusive transnationellt samarbete), nätverkssamarbete samt decentraliserad förvaltning och finansiering. Leader-metoder i nationella program för landsbygdsutveckling kan antingen härstamma från de traditionella nationella styrelseformerna, de kan återspegla makropolitiska tendenser som medlemsstaterna har funnit ett lämpligt svar på, eller så kan de ha uppstått som en effekt av Leader-initiativet som sådant, vilket inleddes med Leader I år 1991.

Syftet med studien är att ge information om enskilda Leader-aspekters omfattning, räckvidd, mervärde och genomförandesätt eller om metoden som helhet genom brett tillämpade ”traditionella” åtgärder för landsbygdsutveckling. Studien är inriktad på förståelse av egenskaperna hos de Leader-aspekter som har integrerats i programmen för landsbygdsutveckling samt på att ge information om metoder för att integrera Leader-aspekterna i landsbygdsutvecklingen genom rättsliga eller administrativa och organisatoriska bestämmelser.

Studien har utförts av ÖIR – Managementdienste GmbH, ett företag inom organisationen ÖIR¹ som arbetar med programplanering, tekniskt bistånd och utvärderingar inom landsbygdsutveckling och förvaltning av storskaliga projekt i Europa. Den europeiska kärngruppen stöddes av en grupp geografiexperter från tolv medlemsstater. Externa experter har bidragit med utarbetandet av metodik och med kommentarer på slutsatserna samt med vissa fallstudier. Resultaten omfattar även bidrag från styrkommitténs ledamöter som träffade kärngruppen vid fyra tillfällen då de fyra delrapporterna levererades under den fem månader långa undersökningsperioden.

Den **metodik** som tillämpades var en övergripande studie som utfördes i EU:s 15 medlemsstater på grundval av halvstrukturerade frågeformulär till de 35 förvaltningstjänstemän och experter som intervjuades. Sex monografier om program för

¹ ÖIR = Österreichisches Institut für Raumplanung – Österrikiska institutet för regionala undersökningar och fysisk planering

landsbygdsutveckling där Leader-aspekterna har integrerats med varierande framgång har dessutom genomförts i Tyskland, Spanien, Finland, Irland, Italien och Portugal. Vidare har man i fyra jämförande fallstudier – i Frankrike, Grekland, Italien och Förenade kungariket – tillämpat särskilda program av Leader-typ parallellt med program eller åtgärder för landsbygdsutveckling som innehåller avsevärt mindre av Leader-strategierna. Urvalet av fallstudier gjordes (i) utifrån ett brett urval av medlemsstater, målområden, styresformer och styresnivåer (nationella/regionala), (ii) med en huvudsaklig, men inte uteslutande, inriktning på åtgärder enligt förordning 1257/99 om landsbygdsutveckling, (iii) utifrån en välbalanserad fördelning av de förmodade typerna av integration och (iv) utifrån en blandning av de mer eller mindre framgångsrika fall som de personer som intervjuades i undersökningen tog upp.

1.1.2 Leader-aspekternas utbredning i övergripande landsbygdsutveckling

Programmen för landsbygdsutveckling enligt förordning 1257/99 omfattade ursprungligen 22 åtgärder. Sedan ändringen efter halvtidsöversynen (förordningarna 1782/03 och 1783/03) har 26 åtgärder blivit stödberättigade genom EUGFJ. Program för landsbygdsutveckling genomförs utanför mål 1-områden i hela gemenskapen på den geografiska nivå som medlemsstaterna anser vara lämpligast (nationell eller regional). De samfinansieras av garantisektionen vid EUGFJ. I mål 1-program samfinansieras åtgärder för landsbygdsutveckling av utvecklingssektionen vid EUGFJ enligt förordning 1260/99 (förutom när det gäller kompletterande åtgärder, närmare bestämt förtidspensionering, mindre gynnade områden och områden med miljöbetingade begränsningar, miljöåtgärder inom jordbruket och beskogning, som alltid finansieras av garantisektionen vid EUGFJ). Dessa åtgärder har integrerats i de regionaliserade verksamhetsprogrammen för landsbygdsutveckling i mål 1-områdena. I Frankrike och Vallonien/Belgien utgör åtgärderna för landsbygdsutveckling en del av de regionala mål 2-programmen och de samfinansieras av garantisektionen vid EUGFJ. Den sammanlagda finansieringen uppgår till cirka 50 miljarder euro för programplaneringsperioden 2000–2006, med ytterligare 2,1 miljarder euro för gemenskapsinitiativet Leader+.

Gruppen kategoriserade **olika grader av integrationsintensitet** i syfte att underlätta en jämförande bedömning av programmen för landsbygdsutveckling.

- **Stark och fullständig integration** är (i) en geografiskt övergripande strategi, där administrationen eftersträvar att erbjuda alla landsbygdsområden och landsbygdsaktörer ett program av Leader-typ (Spanien, Irland) och/eller (ii) en process av strukturell omvandling (Finland, Italien) till följd av ett strategiskt val på högsta politiska nivå som har överförts till lägre nivåer inom administrationen, med nödvändig samordning med andra relevanta myndigheter på horisontell nivå. Stark integration förekommer i Hessen/Tyskland (genom den lokala förordningen för regional utveckling), i Spanien (genom PRODER-programmet, särskilt i Andalusien), i Finland (genom en strategisk orientering som tar sig uttryck i fyra program, ALMA, POMO+ och två mål 1-

program), i Rhône-Alpes/Frankrike (genom gemensam programplanering av lokal och regional utveckling inom och utanför mål 2), i Irland (genom delåtgärden för de två programmen för landsbygdsutveckling "Area-Based Rural Development Initiative" (ABRDI – områdesbaserat initiativ för landsbygdsutveckling), i Toscana/Italien (genom ett konsekvent decentraliserat program för landsbygdsutveckling), i mål 1-regioner i Italien (särskilt i Kalabrien, genom de integrerade projekten för landsbygdsområden och de integrerade projekten för livsmedelskedjan), i Wales och Skottland/Förenade kungariket (genom den decentraliserade förvaltningen av olika mål 1- och 2-åtgärder, program för landsbygdsutveckling och lokala ordningar). Finland är det enda land som har gjort ett övergripande strategiskt val i riktning mot Leader-strategin, med konsekvent anpassning av alla relevanta utvecklingsåtgärder. Landet kan därför ses som det enda exemplet på fullständig integration av Leader-strategierna.

- **Svag och lätt integration** återfinns antingen där Leader-strategier används (i) i nischprogram med särskilda åtgärder (exempelvis för avlägset belägna områden och för turism på landsbygden), eller (ii) där metoden infiltreras på bred basis, men långsamt och stegvis genom att erfaren och engagerad personal som delar visionen sprider den på olika nivåer inom administrationen (exempelvis Tyskland, Danmark, Frankrike, Sverige). Ibland – även när administrationen inte är fast inriktad på Leader-strategier – kan lokala partnerskap eller stödstrukturer bli fokus för integrationen genom sina fördelar i att anpassa finansieringskanalerna till behoven i deras områden (Grekland, Portugal).

Leader-aspekternas utbredning i program för landsbygdsutveckling har bedömts i stora drag i undersökningen. Den områdesbaserade metoden och underifrånperspektivet har tillämpats oftare än decentraliserad förvaltning och finansiering, medan innovation och sektorsövergripande integration har tillämpats mer sällan. Den sistnämnda sågs främst som diversifiering inom jordbruk och på landsbygden inom ramen för EUGFJ-finansiering enligt artikel 33 i förordning 1257/99. I den nedre delen av skalan hittade vi nätverkssamarbete och samarbete mellan regioner. Utifrån analysen av 35 % av alla nationella och 65 % av alla regionala program, som utgör ungefär hälften av den sammanlagda finansieringen från EUGFJ för landsbygdsutveckling, kan man dra slutsatsen att ungefär 8 % av EUGFJ-finansieringen av program för landsbygdsutveckling används för åtgärder med minst lätta Leader-aspekter. Ungefär 2,5 %–3 % av den sammanlagda EUGFJ-finansieringen är inriktad på program eller åtgärder av Leader-typ som har integrerats till stor del eller fullständigt. Ändå varierar andelen programdelar mellan de program och länder som omfattas av integration mycket. Vi uppskattar emellertid att de utlösande effekterna av dessa åtgärder är större än vad den relativt blygsamma andelen indikerar.

Bland de 22 åtgärderna enligt förordningen för landsbygdsutveckling har integrationen skett i flest fall inom ramen för artikel 33 i förordning 1257/99 om landsbygdsutveckling som

handlar om anpassning och utveckling av landsbygden. När det gäller vissa åtgärder (grundläggande tjänster, turism på landsbygden, hantverk) kan integrationen tillämpas sektorsövergripande och den är då oftare inriktad på gemenskapsorienterade projekt och på livskvaliteten på landsbygden. Mer sällan, men ändå i avsevärd utsträckning, har artikel 9 (utbildning) använts för planer av Leader-typ för lokal utveckling. I länder och regioner med stark integration av Leader-strategierna, dvs. decentraliserade beslutsförfaranden och finansieringsförfaranden som bygger på lokala partnerskap som fungerar som genomförandeorgan, har jordbruksåtgärderna i artiklarna 4–7 (investeringar i jordbruksföretag), artikel 8 (startstöd till unga jordbrukare) och artiklarna 25–27 (bearbetning och saluföring) integrerats i programmen för lokal utveckling. Åtgärder för ett miljövänligt jordbruk (artiklarna 22–24) och skogsbruk (artiklarna 29–32) har integrerats i områdesbaserade regionala program och som stödmekanismer för strategier för jordbruk och landsbygd, exempelvis för ekologisk livsmedelsproduktion och klusterstrategier som bygger på värdekedjan för timmer. De cirka 50 000 kontrakt som har slutits inom ramen för den franska CTE-ordningen (Contrat Territorial d'Exploitation) utgör ett intressant exempel på innovativa åtgärdspaket (miljövänligt jordbruk, utbildning, investeringar, marknadsföring osv.), dock på bekostnad av mycket invecklad administration.

1.1.3 Slutsatser från bedömningen av metoder av Leader-typ inom program för landsbygdsutveckling med avseende på...

...MERVÄRDE

Metoder av Leader-typ har ett mervärde jämfört med traditionella program för landsbygdsutveckling. Detta måste sägas med viss försiktighet på grund av den korta tid som metoder av Leader-typ har studerats under den förra och den nuvarande programplaneringsperioden. De finansierade åtgärderna når en större grupp möjliga stödmottagare, i synnerhet småföretagare, kvinnor, ungdomar och personer med särskilda behov (exempelvis funktionshindrade i Italien). Det finns tecken på att det främsta syftet med att låta programmet omfatta kvinnor, ungdomar och andra stödmottagare med särskilda behov har uppnåtts till följd av dessa gruppers medverkan i planeringen (Förenade kungariket) och i utbildningskurser (Irland, Portugal) samt genom deras medverkan på LAG-nivå och i projekt (Finland). De syditalienska integrerade projekten främjar generationsskifte genom finansiering av jordbruk som drivs av unga efterträdare. Dessutom tas större hänsyn till behoven i svagare delområden, och finansieringen är mer inriktad på småskaliga aktiviteter, lokal kapacitetsutveckling och gemensamma projekt. Det använder lokala resurser på ett effektivare sätt och innefattar demonstrativa pilotprojekt med bästa praxis med avseende på infrastruktur på landsbygden, kulturella förbättringar, överföring av kunskap och organisatorisk utveckling. Genom den områdesbaserade anpassningen blir de åtgärder som är inriktade på jordbruksföretag mer ändamålsenliga. Sådana åtgärder kan t.ex. vara investeringar i jord- och skogsbruksproduktionen, bearbetning och marknadsföring samt bidrag för miljövänligt jordbruk.

För **en effektiv decentraliserad förvaltning och finansiering** krävs ett samspel mellan myndigheter och institutioner på nationell, regional och lokal nivå för att stärka genomförandeorganen – lokala partnerskap – och mellanliggande stödstrukturer. Denna metod kräver dock tid för att ge resultat. Länder med en tradition av decentraliserat beslutsfattande har en fördel i detta avseende. Inledningsfasen för ett övergripande program av Leader-typ är längre och kräver mer resurser för kapacitetsutveckling, förhandlingar och organisatorisk utveckling. Man måste därför godta en period med minskad kostnadseffektivitet, som emellertid leder till en berikning av det sociala kapitalet genom att bred expertis inhämtas. Ökad effektivitet med avseende på programgenomförande och särskilt med avseende på fördelningen av medel kan förväntas i senare skeden och har redan observerats i vissa fall (Rhône-Alpes Frankrike, Kalabrien/Italien, Skottland/Förenade kungariket).

Lokala aktörer och institutionsaktörer gynnas av den interaktiva inlärningsprocess som initieras genom Leader-strategierna. Myndigheterna förstår och upplever att samordning och förvaltning av horisontella och vertikala kontaktytor är en effektiv metod när det gäller att förvalta offentliga resurser. Detta ses som en kvalitetsvinst för det regionala styret och inverkar positivt på kunskapspoolen hos personalen i de offentliga myndigheterna.

Genom metoder av Leader-typ **förbättras det lokala deltagandet och det faktiska förfogandet** över utvecklingsverksamheten på lokal nivå. Program av Leader-typ kan mobilisera en högre andel frivilliga resurser och samhällsresurser på grund av bättre räckvidd och mer välanpassade åtgärder.

Ännu finns det inga tydliga uppgifter om **effekten på motsvarande privat finansiering** under denna period, men exempel på integration från den förra perioden visar att en hävstångseffekt på privatfinansiering genom det finska POMO-programmet kunde konstateras, främst genom LAG-gruppernas (de lokala aktionsgruppernas) verksamhet med projekt i andra program (Finland). I den irländska undersökningen betonades den kapacitet som program av Leader-typ har att mobilisera frivilliga och finansiella insatser samt samhällsinsatser.

Den mest signifikanta aspekten av övergripande program av Leader-typ är de sociala och institutionella innovationerna. Genomförandet av underifrånperspektivet, lokala partnerskap, nätverkssamarbete och decentraliserad förvaltning och finansiering ses av lokala aktörer och administratörer som en betydande territoriell innovation.

I vissa fall omfattas övergripande program av Leader-typ av **tillväxningseffekter** som kan leda till att "Leader-andan" eroderas. Förbättringen av förvaltningskompetens och driftseffektivitet kan komma att neutraliseras på grund av bristande visionskraft och strategisk orientering. Politisk styrning kan dessutom komma att ersätta underifrånperspektivet.

...SYNERGIEFFEKTER

Program av Leader-typ ger synergieffekter med andra åtgärder för regional utveckling

särskilt i mål 1-områden och i de franska mål 2-områdena. De har kompletterats med ordningar som har samfinansierats med ERUF (i mindre utsträckning ESF) eller nationella ordningar och i mycket mindre omfattning med horisontella program för regional utveckling. Orsakerna verkar snarare stå att finna i institutionella strukturer, och stora insatser och färdigheter krävs av administratörerna för att samordna olika program (Frankrike, Toscana/Italien) eller för att harmonisera målen, strukturerna och genomförandeprocesserna för programmet genom samråd på flera nivåer (Hessen/Tyskland, Finland). Mindre insatser behövs för att uppnå synergi genom komplementaritet (Irland, Umbrien/Italien). Lokala grupper och regionala stödstrukturer skapar synergieffekter genom att olika stödordningar skräddarsys för deras områden (Grekland, Portugal, Förenade kungariket).

...GENOMFÖRBARHET

Integration av den **områdesbaserade metoden, ett lätt underifrånperspektiv, viss innovation och ett enbart rådgivande lokalt partnerskap** är genomförbar och gynnsam för den lokala utvecklingen på landsbygden, oavsett typ av stödområde eller styre.

Ett **lokalt partnerskap som genomför en plan för lokal utveckling inom ramen för decentraliserad förvaltning och finansiering och ett starkt underifrånperspektiv** är möjligt att döma av exempel från Spanien, Irland, Frankrike, Toscana/Italien samt Wales och Skottland/Förenade kungariket, men det förutsätter ett gynnsamt styre. Om inte det strategiska valet har gjorts på politisk nivå och administrationen inte är förberedd blir genomförandet mindre effektivt och medför högre kostnader.

Stark innovation och sektorsövergripande integration förutsätter (i) stödstrukturer, tekniskt bistånd och igångsättning som är effektiva, (ii) ett dynamiskt lokalt partnerskap, som har starka kopplingar till lokala företag och (iii) finansieringsvillkor med ett flerårigt perspektiv och utan sektorsinriktade stödkriterier. Endast några få program är huvudsakligen inriktade på upprättandet av innovativa jordbruks- och landsbygdsföretag (som de benämns i Rhône-Alpes/Frankrike).

Nätverkssamarbete och samarbete inom regionerna är allmän praxis, oftast i symbios med Leader-grupperna och stödstrukturerna för Leader. När det gäller **transnationellt nätverkssamarbete och samarbete** är grupperna, utom i Finland, mindre aktiva jämfört med Leader-grupperna, trots att de får samma stöd i Spanien och Irland. Integration av **samarbetet mellan regioner** är möjlig, om kraven på påtagliga resultat inriktas på mer blygsamma mål, såsom ömsesidigt lärande, reflektion och utbyte.

Den enda **Leader+-aspekt** som har införlivats i integrerade program för landsbygdsutveckling är begränsningen på 50 % när det gäller **offentliga partners** medverkan i LAG. Integrationen av horisontella teman har övervägts i mindre omfattning. Prioriterade teman har knappt valts, utom i de integrerade projekten (exempelvis integrerade projekt för livsmedelskedjan) för värdekedjor i södra Italien (mål 1), där den områdesbaserade metoden kombineras med klusterutveckling. Avgränsning av områden har uteslutits fullständigt från de integrerade programmen.

...LEKTIONER

Leader-metoden är tillämplig på alla åtgärder för landsbygdsutveckling. De flesta åtgärderna av Leader-typ berör artikel 33 i förordning 1257/99, men i allmänhet omfattar stark integration även investeringar i jordbruksföretag (artikel 4–7), startstöd för etablering av unga jordbrukare (artikel 8) och investeringar i marknadsföring och bearbetning (artiklarna 25–27).

Framgångsrik men mindre vanlig integration rapporteras med avseende på åtgärder för miljövänligt jordbruk (artiklarna 22–24) och skogsbruk (artiklarna 29–32). Genom Leader-metoden förbättras de särskilda kulturella och miljömässiga särdragen i området och socioekonomiska investeringar sätts i relation till dessa.

Följande fyra typer av utmaningar framträder när Leader-strategiernas utbredning analyseras: Utmaningar med avseende på **relevans, kompetens, ansvarighet** och **hållbarhet**.

- **Relevansutmaningen** avser Leader-metodens specifika kvalitetskriterier (i) för matchning av den stora mångfalden på landsbygden, (ii) för tillhandahållande av verktyg för översyn av kontakterna mellan offentliga myndigheter och det civila lokala samhället, (iii) för beaktande av stödmottagarens ansvar gentemot lokalsamhället (som företräds av gruppen) och samhället som helhet (som företräds av myndigheten för programförvaltning).
- **Kompetensutmaningen** uppstår till följd av den större komplexiteten i övergripande program för landsbygdsutveckling på grund av integrationen av Leader-aspekter. Leader-metoden bygger på (i) lämpliga stödsystem, tillhandahållande av tekniskt bistånd och igångsättning på nivån för grupper och stödmottagare och (ii) nätverkssamarbete mellan alla beslutsnivåer, mellan och utöver lokala grupper samt mellan och utöver landsbygdens aktörer.
- **Ansvarighetsutmaningen** är en följd av omflyttningen av ansvar och makt till den lokala gruppen. Ett mer autonomt beslutsfattande måste matchas med lämpliga ansvarighetsregler upprättade i ett kontrollsystem som är inbyggt i ett förtroendeingivande klimat med enkla och öppna regler.
- **Hållbarhetsutmaningen** handlar om den långsiktiga effektiviteten hos de genomförda aktiviteterna och aktiviteterna och hos de processer och organisatoriska strukturer som alstras av och alstrar dessa aktiviteter. Den handlar om globala kopplingar, i synnerhet till stadsområden, konsumenter och besökare. För att möta utmaningen krävs att erfarenheter utnyttjas systematiskt och att kunskaper sprids.

...SVÅRIGHETER

Även om **det inte finns någon aspekt av Leader-metoden som inte kan övervägas för integration**, måste man beakta vissa svårigheter.

För att en metod av Leader-typ skall ge förväntad effekt när den genomförs krävs **tillräckligt med tid** i inledningsfasen. Dessutom krävs **mer strategiskt tänkande och större förvaltningskapacitet** inom administrationen, i stödstrukturer och på lokal nivå. **Mer resurser** krävs, inte bara i de tidiga faserna utan även när programmet är i full gång, om man vill uppnå lämpliga stödstrukturer och en effektiv förvaltning av kontakter.

Följande fyra typer av problem eller hinder har identifierats i rapporterna och fallstudierna: (i) problem med avseende på regler och förordningar för programplanering, uppenbarligen de främsta problemen, (ii) politiska och institutionella hinder i medlemsstaterna, (iii) administrativa hinder, (iv) problem som hänger samman med det lokala sociala kapitalet:

- Genomföranderegler i inom **garantisektionen vid EUGFJ** begränsar rätten till stöd för andra aktiviteter än jordbruksaktiviteter. Utrymmet för integrerade projekt är litet på grund av att principen om ettårighet inte är lämplig för projektorienterad finansiering. **Strukturfondernas** utgifter omfattas av strikta regler för finansiell kontroll, vilket leder till att lokala partnerskap ofta får problem med att klara ansvarskraven. Strukturfonderna följer också en strategi för att projekten skall vara lönsamma som försvårar finansieringen för små investerare med litet eller inget eget kapital, och i synnerhet för innovativa sökande. Genom det automatiska återtagandet ("n+2-regeln") begränsas finansiering av de projekt som är inriktade på strukturförändringar i ett förberedande skede av en metod av Leader-typ, eftersom detta kan innebära perioder och mycket begränsade konkreta resultat när det gäller återbetalning.
- **De institutionella ramarna i vissa medlemsstater** utesluter decentraliserad förvaltning och finansiering genom lokala grupper. De nya genomförandeorganen kan också komma att stöta på politiskt motstånd från andra demokratiska institutioner. Jordbruksintressenter kan motsätta sig det sektorsövergripande tillvägagångssättet och begära medlen åt jordbrukarna.
- **Administrationerna behöver tid för att bygga upp kompetens för samordning och samråd** i syfte att övervinna rutinerna i ett sektorsperspektiv och vid storskaliga utbetalningar. Detta förutsätter en avsiktlig politisk strategi som kommuniceras på ett tydligt sätt uppifrån och ner. För höga rapport- och kontrollkrav och för omfattande byråkrati kan omintetgöra mervärdet med resultaten av decentraliserade program.
- **Lokala aktörer behöver tid för att bygga upp den strategiska och operativa kapacitet** som krävs för att utforma och genomföra en lokal affärsplan inom ramen för ett större program för landsbygdsutveckling. I vissa områden, exempelvis i de nya medlemsstaterna, är man inte alls förberedd på detta arbete, som kan kräva en hel programplaneringsperiod för experimentella och förberedande åtgärder. Å andra sidan kan erfarna lokala intressenter utveckla ett teknokratiskt beteende och isolera gruppen från den lokala befolkningen.

Även framgångsrika fall med stark integration uppvisar typiska svårigheter. På administrativ nivå finns det i vissa länder tecken på **återcentralisering**, som åtföljer en åtstramning av budgetrestriktioner och finansiell kontroll. På gruppnivå kanske förmågan och viljan att delta i **samarbete mellan regioner och nätverkssamarbete** inte kommer att uppfylla förväntningarna, på grund av en känsla av självtillräcklighet och avsaknad av extern uppmuntran.

1.1.4 Rekommendationer

När det gäller förväntat mervärde och med hänsyn till fastställda svårigheter och förväntad potential finns det starka skäl att integrera Leader-metoden eller vissa av Leader-aspekterna i alla åtgärder för landsbygdsutveckling. Om ett beslut fattas i denna riktning måste vissa bestämmelser antas för att styret skall bli gynnsamt.

Vi rekommenderar därför följande tre typer av åtgärder:

- a) **Vid programutformning: Att administrativa, strukturella och kapacitetsrelaterade hinder för integration av Leader-metoden undanröjs** på gemenskapsnivå.
- b) **Vid programgenomförande: Att erbjuda starka incitament för att integrera** Leader-metoden i nationella program för landsbygdsutveckling.
- c) **I programstöd: Att en europeisk metod för nätverkssamarbete upprättas**, som definieras som en kompletterande åtgärd, "RURAL-ACT" (akronymen ACT står för Animation, Coordination and Transfer (igångsättning, samordning och överföring)²).

ad a) Programutformning: Att undanröja hinder

När det gäller förenklade finansieringsregler rekommenderar vi följande:

- Att utrymme ges åt flerårig sektorsövergripande finansiering. Det bör finnas en enhetlig och öppen uppsättning stödkriterier för finansiering av alla typer av aktiviteter för landsbygdsutveckling.
- Att innovativa metoder och uppmuntran av lokal potential är möjliga. Finansieringen bör inte bygga på en alltför detaljerad förteckning över de aktiviteter som berättigar till stöd, utan på tydliga, målinriktade och mätbara mål och ett ramverk för olika typer av stödberättigande aktiviteter.
- Att det är möjligt att placera aktiviteterna i ett perspektiv med strategier för sektorsövergripande utveckling av regioner. Alla typer av aktiviteter bör berättiga till stöd för jordbrukare och andra.
- Att tydliga och öppna villkor för genomförande av globala stöd anges.

Med avseende på behovet av strukturförändringar för ett livskraftigt decentraliserat styre rekommenderar vi följande:

² I analogi med INTERACT-programmet för INTERREG III (www.interact-online.net)

- Att tillräckliga resurser sätts in i ett tidigt skede av programplaneringen för upprättande av organisatoriska strukturer på lokal nivå och kapacitetsutveckling för lokala aktörer och administratörer.
- Att det automatiska återtagandet ("n+2-regeln") ändras till en "n+3-regel", vilket ger mer tid för sunt programgenomförande i efterföljande skeden.

När det gäller behovet av snabbare utveckling av institutionell kapacitet rekommenderar vi följande:

- Att utvärderingar används i detta syfte. Detta kan göras genom att ersätta utvärderingar efter halva tiden med fortlöpande utvärderingar och genom att organisera fokusgrupper med medverkan av (i) lokala grupper och stödmottagare och (ii) regionala/nationella administrationer och stödstrukturer.
- Att obligatoriska övervakningskommittéer upprättas som strategiska observatörer av program för landsbygdsutveckling, med hjälp av ett "Rural Scorecard" (styrkort för landsbygden) med några indikatorer för programmets relevans och hållbarhet samt medverkande aktörers kompetens och ansvarighet.

När det gäller situationen i många landsbygdsområden i de nya medlemsstaterna som saknar erfarenhet av endogen lokal utveckling och fortfarande är isolerade och utsatta för snabb tillbakagång på grund av utflyttning rekommenderar vi följande:

- Att en gemenskapsåtgärd av Leader-typ inrättas med ett särskilt syfte att experimentera med nya vägar och förfaranden för lokal utveckling i mycket eftersatta landsbygdsområden, vilket banar väg för framtida integration av Leader-metoden i landsbygdsutvecklingen.
- Att stödåtgärden RURAL-ACT (se punkt c nedan) får tillräckliga medel för att inrätta en expertpool som fungerar som katalysator för samarbetsprojekt mellan gamla och nya medlemsstater.

ad b) Erbjudande av incitament

Med tanke på fördelarna med en integrativ metod för integration, rekommenderar vi följande:

- Att bonusnivåer beviljas för finansiering av projekt inom program av Leader-typ, vilket innebär följande:
 - Att projektet betraktas som en del av en integrerad strategi för lokal utveckling.
 - Att denna strategi anges i en plan för lokal utveckling, som genomförs av ett lokalt partnerskap inom ramen för decentraliserad förvaltning och finansiering.

- Att lokala och regionala stödstrukturer ger möjlighet att koppla stödmottagare till leverantörer av tjänster och till nätverk som arbetar för överföring av kunskaper i endera riktningen.
- Att program av Leader-typ certifieras på grundval av referensvillkor med uppsatta kriterier. Certifieringen bör åläggas särskilt utsedda organ eller experter som är kopplade till förvaltningsmyndigheten för det nationella eller regionala programmet för landsbygdsutveckling.
- Att bonusnivåer beviljas enskilda initiativtagare till projekt, om han/hon genomgår kompletterande utbildning – förutom när det gäller de åtgärder för vilka utbildning är obligatorisk.
- En minsta tillåtna budgetreserv i nationella/regionala program för mycket innovativa och experimentella projekt med högre samfinansieringsnivåer.

När det gäller de uppfattade fördelarna med nätverkssamarbete för kollektiv inlärning rekommenderar vi följande:

- Att nätverkssamarbete och stöd för nätverkssamarbete prioriteras på alla nivåer, med nationella samordningsorgan och en europeisk stödåtgärd (se nedan).
- Att en lägsta budget reserveras för landsbygdsaktörernas nätverkssamarbete i alla program för landsbygdsutveckling.
- Att samarbete mellan regioner ingår som en stödberättigande aktivitet inom nätverksprioriteringen på alla nivåer.
- Att rätten till stöd för samarbete mellan regioner utvidgas till att omfatta utbyte och överföring av kunskaper.
- Att nätverkssamarbete och samarbete med urbana partner, konsument- och turistorganisationer, forskningsinstitut osv. förbättras.

ad c) Upprättande av RURAL-ACT

När det gäller behovet av en europeisk stödstruktur för transnationellt nätverkssamarbete rekommenderar vi följande:

- Att den särskilda stödåtgärden RURAL-ACT upprättas³
 - för att bistå ett europeiskt nätverk för landsbygdsutveckling som omfattar lokala grupper, programadministrationer, konsulter och vetenskapliga experter med

³ Termen RURAL-ACT har tagits från INTERACT. Det huvudsakliga syftet är att införa konceptet med en alleuropeisk stödstruktur. Begreppen skall dock inte ses som identiska för att de har liknande namn. För RURAL-ACT behöver en egen definition och räckvidd utvecklas.

kopplingar till andra partner (exempelvis konsumentorganisationer, tematiska nätverk, akademiska institutioner, globala organisationer), genom information, mäklning och bistånd med avseende på samarbete mellan regioner, tematiska arbetsgrupper och möten samt publicering av riktlinjer och nyhetsbrev,

- för att samla in och bearbeta information om genomförande av program för landsbygdsutveckling, till direkt stöd för kommissionens motsvarande tjänster (observatoriefunktion),
 - för att utnyttja erfarenheterna på lokal nivå och i programadministrationerna av att kodifiera och utveckla verktyg och att organisera utbyte av kunskaper särskilt med avseende på landsbygdsområden i de nya medlemsstaterna,
- Att RURAL-ACT utförs som en gemensam åtgärd mellan alla medlemsstater och Europeiska kommissionen, varvid de enskilda arbetsuppgifterna ingår i ett anbudsförfarande och åläggs decentraliserade knutpunkter inom det europeiska nätverket, men med en stark samordningsenhet som består av en ansvarande myndighet och ett samordningsorgan.