

KAPITEL SAMMANFATTNING

2.1 Sammanfattning

Leader ...

... är ett gemenskapsinitiativ för landsbygdsutveckling som startade 1991 med Leader I. Det fortsatte med Leader II (1994–1999), som är föremål för denna utvärdering, och är nu inne i sin tredje fas, Leader+ (2000–2006).

... tillämpar en ny småskalig metod för landsbygdsutveckling i områden som släpar efter i utvecklingen (mål 1), områden med strukturella svårigheter (mål 5b) och nordiska glesbefolkade områden (mål 6) med förhållandevis begränsade ekonomiska resurser.

... syftar till att ge dessa områden ny livskraft och komplettera EU:s befintliga strukturfonder och nationella eller regionala utvecklingsprogram.

... baseras på utarbetande och genomförande av lokala handlingsplaner i landsbygdsområden med 5 000–100 000 invånare. I varje sådan plan (eller ett lokalt program) hade ett begränsat antal strategiska utvecklingsområden och tillhörande åtgärder fastställts som skulle genomföras under sexårsperioden 1994–1999 inom ramen för Leader II.

... bygger på ett partnerskap mellan lokala offentliga och privata aktörer. Partnerskapet är initiativets slutmottagare och det organ som ansvarar för att genomföra den lokala handlingsplanen.

... utgår från ett sektorsövergripande synsätt och en systematisk sammanlänkning mellan olika utvecklingsinsatser som ingår i en övergripande vision och strategi.

Leader-metoden

Leader bygger på en försöksmetod för utveckling av landsbygdsområden. Den har fått beteckningen "Leader-metoden"¹ och har beskrivits som en kombinerad tillämpning av Leader-initiativets åtta² så kallade grundprinciper eller särdrag:

Figur

1

Leader-metodens åtta grundprinciper

De lokala grundprinciperna (Den lokala gruppen och den lokala utvecklingsstrategin står för dessa grundprinciper.)	Områdesbaserad strategi	Till skillnad från en sektorsinriktad strategi fokuseras utvecklingen på ett särskilt territorium, bättre användning av områdets egna resurser, övergripande integration av lokala verksamheter, gemensamma identiteter och en gemensam vision för området.
	Underifrånperspektiv	Alla berörda personer och organisationer deltar aktivt i planeringen, beslutsfattandet och arbetet för social och ekonomisk utveckling.
	Lokal grupp (partnerskapsmetod)	Tillfälliga sammanslutningar av enskilda personer eller kollektiva organ baserade på ett avtal som binder alla parter på samma villkor och för samma syfte.
	Nytänkande	För att komma med nya svar på befintliga problem med landsbygdsutveckling, som ger ett mervärde och ökad konkurrenskraft för området.
De translokala grundprinciperna (Dessa grundprinciper utvecklas genom samspel mellan lokala grupper och mellan deras respektive strategier.)	Sektorsövergripande integration	Denna grundprincip handlar både om att slå samman verksamheter inom olika sektorer i näringslivet eller offentliga och privata verksamheter i ett enda projekt, och om strategisk samstämmighet mellan olika projekt för en gemensam vision.
	Nätverkssamarbete	Förmåga och beredskap att arbeta kollektivt tillsammans med andra oberoende aktörer för ett gemensamt syfte.
Den vertikala grundprincipen (Denna grundprincip representeras och genomförs av programmyndigheten. Den bildar ramen för de lokala gruppernas verksamheter.)	Transnationellt samarbete	Samarbete mellan ett obegränsat antal Leader-grupper i minst två medlemsstater som gemensamt utformar, producerar och säljer varor eller tjänster.
	Decentraliserad förvaltning och finansiering	Denna grundprincip handlar om att ge medlemsstaternas nationella och regionala organ samt lokala handlingsgrupper ansvaret för att genomföra Leader-initiativet, och därmed inskränka kommissionens roll till att delta i ett "partnerskap för planering och beslutsfattande" på programnivå. Bortsett från när det gäller de operativa programmen har medlemsstaterna haft friheten att välja en åtgärdsmetod som kallas "globalt stöd", som innebär att budgeten för den lokala handlingsplanen överförs till det lokala partnerskapet. Den lokala gruppen har rätt att fördela medel till projektansvariga enligt de regler som fastställts av den nationella eller den regionala programförvaltningen.

Källa: Egen framställning.

¹ Uttrycket kom till när utvärderingsgruppen för Leader I och EU:s observationsorgan för Leader II försökte skapa ett begrepp för skillnaden mellan Leader och andra "traditionella" strukturfundsprogram.

² I litteraturen om Leader nämns oftast "sju grundprinciper", eftersom nätverkssamarbete och transnationellt samarbete slås ihop.

Dessa åtta grundprinciper avgör HUR utvecklingsåtgärderna bör utformas och genomföras. Utvärderingsgruppen har betraktat Leader-initiativets grundprinciper som beteendemässiga mål. Framgångsrikt förverkligade grundprinciper bör, enligt ett grundläggande antagande i utvärderingen, ha lett till en förändring av det kollektiva beteendet (mot ett starkare underifrånperspektiv med större inriktning på partnerskap, sektorsövergripande integration osv.). Utvärderingen av Leader-metodens effekter innefattade därför också en bedömning av eventuella beteendeförändringar.

Syftet med Leader II

Eftersom Leader I i hög grad sågs som en framgång i många av de 217 områden där initiativet hade genomförts, inleddes Leader II för programperioden 1994–1999 med stöd av kommissionens beslut av den 15 juni 1994, vilket offentliggjordes för medlemsstaterna genom ett tillkännagivande av den 1 juli 1994 (94/C 180/12).

Syftet med Leader II var att stimulera nyskapande åtgärder från offentliga eller privata aktörer som arbetar på lokal nivå inom alla verksamhetssektorer på landsbygden, att sprida kunskap om resultaten av dessa försök i samhället och att hjälpa de aktörer på landsbygden i andra medlemsstater som vill ta del av lärdomar på andra platser och arbeta tillsammans i vissa projekt.

Leader II kunde användas i mål 1-, mål 5b- och mål 6-områden. Upp till 10 procent av medlen fick dock användas inom närliggande landsbygdsområden som inte var målområden.

Till skillnad från vad som varit fallet för Leader I, valde kommissionen för Leader II en metod som var så "decentraliserad som möjligt", i partnerskap med medlemsstaterna. Under programperioden utformades 102 operativa program, varav fem på nationell nivå (Danmark, Grekland, Irland, Luxemburg och Portugal) och de övriga på regional förvaltningsnivå.

Syftet med efterhandsutvärderingen av Leader II

Syftena med denna efterhandsutvärdering, som har föregåtts av efterhandsutvärderingar av de nationella och regionala programmen, var följande:

1. Att beskriva genomförandet av Leader II.
Detta syfte avser information om strukturer för genomförande , processer och direkta utfall.
2. Att i ett EU-perspektiv bedöma Leader-metodens inverkan i landsbygdsområden:
 - a) Generell bedömning.
 - b) Särskild bedömning av Leader-metoden.
 - c) Utvärdering av arrangemangen för finansiering och förvaltning av initiativet.Detta syfte avser Leader II-metodens eventuella mervärde i förhållande till andra "traditionella" program för lokal och regional utveckling.

3. Att genomföra en inventering och validera de utvärderingar (inklusive självutvärderingar) som gjorts på lokal nivå och programnivå.

Arbetsmetoder

Utvärderingen genomfördes under tio månader med start den 11 november 2002. Utvärderingsgruppen delades in i två undergrupper: en kärngrupp³, som skulle sammanfatta resultaten på EU-nivå, och en grupp med geografiska utvärderare⁴, som skulle samla in och sammanfatta data på nationell och regional nivå. Kärngruppen utformade ett antal verktyg för kvantitativa och kvalitativa undersökningar:

- Rutsystem för en fullständig överblick över samtliga 102 operativa program (OP) och 998 lokala handlingsgrupper (LAG-grupper) eller andra kollektiva organ.
- Ett frågeformulär för 202 lokala partnerskap (något mer än 20 procent av grupperna).
- En handledning för intervjuer med personer på regional och nationell nivå i de 34 programregioner som skulle analyseras mer ingående (en tredjedel av alla operativa program) och för kärngruppens intervjuer med EU-tjänstemän och experter.
- Mallar för 13 fallstudier om transnationellt samarbete och tio jämförande fallstudier om Leader II-initiativets kostnadseffektivitet.
- Riktlinjer för 30 fokusgrupper, i form av workshops under en dag med lokala handlingsgrupper från 13 medlemsstater.

De nationella och regionala utvärderingsrapporterna var de viktigaste källorna för denna utvärdering på EU-nivå. Som komplement har andra handlingar från nationella källor och EU-källor använts, särskilt från EU:s observationsorgan för Leader II. Sakfrågorna kompletterades med subjektiva poängsättningar och de intervjuade personernas egna tolkningar och uppfattningar om i princip alla utvärderingsfrågor. Urvalet av en tredjedel av de operativa programmen gjordes med målet att få med så många olika förhållanden som möjligt. Lokala handlingsgrupper som skulle vara med i undersökningen och samtliga fallstudier togs från urvalet av operativa program. Av de totalt fler än 200 indikatorer som användes i undersökningen, som omfattade 202 lokala handlingsgrupper och kollektiva organ, valde utvärderingsgruppen ut 52 väldokumenterade indikatorer för att pröva olika faktorer inverkan på tillämpningen av Leader-metoden liksom metodens påverkan på landsbygdsområden och mål som är av allmänt intresse för Gemenskapen. De framräknade sambanden blev en empirisk referensgrund för slutsatserna, som sedan kompletterades och bekräftades av resultaten av de kvalitativa intervjuerna och undersökningarna.

³ Jean-Claude Bontron (SEGESA/FR), Robert Lukesch (gruppledare; ÖIR/AT), Carlo Ricci (Teknica/IT) och Herta Tödtling-Schönhofer (projektsamordnare; ÖIR/AT).

⁴ Rossella Almanza (Teknica/IT), Sofia Efstratoglou (Atens universitet/GR), Javier Esparcia Perez och Joan Noguera Tur (Valencias universitet/ES), Ulla Herlitz (SE), Richard Hummelbrunner (AT), Torsti Hyyryläinen (Helsingfors universitet/FI), Brendan Kearney (IE), Robin McDowell (UK), António Oliveira das Neves (IESE/PT), Denis Paillard (MC2 consultants/FR), Héléne Carrau (SEGESA/FR) Bernhard Schausberger (ÖIR/AT), Manfred Geissendörfer och Otmar Seibert (AR Triesdorf/DE), Margot van Soetendaal (BE).

De 52 indikatorerna minskades slutligen till 22 indikatorer, som användes för en analys med flera olika kriterier. Med hjälp av denna analys urskiljdes fem typer av lokala handlingsgrupper med avseende på deras prestationer.

Leader II-initiativet i ett nötskal

Leader II genomfördes av 906 lokala handlingsgrupper och 92 andra kollektiva organ. De lokala handlingsgrupperna (LAG-grupperna) hade tydligt fokus på ett visst område, medan de övriga kollektiva organen koncentrerade sig på ett tema och hade mindre bestämda gränser för sin verksamhet, bortsett från de gränser för stödberättigande som fastställts av programmyndigheterna.

Utifrån en extrapolering av exakta data från 730 LAG-grupper bor det ca 50 miljoner människor i Leader-initiativets områden. Ett områdes genomsnittliga yta var ca 1 550 km², den genomsnittliga befolkningen ca 55 000 människor och befolkningstätheten 35 invånare/km². De genomsnittliga siffrorna var ganska lika i mål 1- och mål 5b-områden, men de nordiska mål 6-områdena utmärkte sig tydligt. Där var den genomsnittliga befolkningstätheten 1,3 invånare/km² och den totala befolkningen i varje Leader-område mycket mindre: 20 400 människor.

För de ursprungliga programbudgetarna uppådade EU, medlemsstaterna och regionerna totalt 3 868,34 miljoner ecu. De slutliga utgifterna, inklusive indexering och programreserv, har uppskattats till totalt 5 373,92 miljoner ecu.

Leader II-initiativet medfinansierades genom tre av EU:s strukturfonder. Av EU:s finansieringsandel på 1 794,89 miljoner ecu kom 46,5 procent från ERUF⁵, 44,7 procent från EUGFJ-utveckling⁶ och 8,8 procent från ESF⁷. Mål 1-områdena fick 59,6 procent, mål 5b-områdena 37,7 procent och mål 6-områdena 0,9 procent av EU:s medel. 1,8 procent (31,44 miljoner ecu) avsattes för nätverksorgan på EU-nivå och nationell nivå.

I de ursprungliga budgetarna var förhållandet mellan EU:s, nationell offentlig och privat finansiering 39,9–27,3–32,8. De slutliga budgetåtagandena visade en betydligt högre andel privat finansiering; förhållandet hade ändrats till 33,4–28,1–38,5. EU:s medel fick med andra ord ett större positivt inflytande på nationella offentliga och privata medel än väntat (nästan 200 procent i stället för 150 procent).

I slutet av 2002 hade tre fjärdedelar av EU:s totala medel spenderats, och utnyttjandegraden beräknas uppgå till 100 procent.

Det fanns stora skillnader i de lokala programmens storlek. I mål 1- och mål 6-områden ingicks ofta avtal om större program. I dessa områden förvaltade 30,4 procent av grupperna lokala program för mer än 100 miljoner ecu. Endast 6,5 procent av grupperna i mål 5b-områden genomförde lokala program ovan denna nivå.

Leader II bestod av fyra åtgärder:

1. Åtgärd A, kallad "Kompetensutveckling", utformades för att förbereda lokala aktörer på att axla en ansvarsroll för att genomföra det lokala programmet. Denna åtgärd omfattade 3,4 procent av de medel som användes för genomförandet av Leader II.

⁵ Europeiska regionala utvecklingsfonden, förvaltas av GD Regionalpolitik (f.d. GD XVI).

⁶ Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, förvaltas av GD Jordbruk (f.d. GD VI).

⁷ Europeiska socialfonden, förvaltas av GD Sysselsättning och socialpolitik (f.d. GD V).

2. Åtgärd B, kallad "Program för innovation på landsbygden", utgjordes av de prioriteringar som valdes ut i de lokala handlingsplanerna. Denna åtgärd omfattade 92,1 procent av den totala budgeten.
3. Åtgärd C, kallad "Transnationellt samarbete", var frivillig. Åtgärden innebar att Leader-områden i minst två medlemsstater samarbetade i gemensamma projekt (se även figur 1). Denna åtgärd omfattade 0,9 procent av den totala budgeten.
4. Åtgärd D, "Nätverkssamarbete". Åtgärden användes också för utvärdering.

Utvärderingens resultat

Initiativet startade sent, vilket hade att göra med de tre planerade stegen i genomförandeprocessen:

- Kommissionens godkännande av programmet.
- Regionens godkännande av LAG-grupperna och de kollektiva organen (vissa grupper godkändes först i slutet av 1999).
- LAG-gruppens eller förvaltningsmyndighetens godkännande av stödmottagarna.

Programmyndigheternas urval av lokala handlingsgrupper och kollektiva organ präglades mer av samråd än av konkurrens. I vissa områden gjordes inget urval, på grund av sviktande respons. I mer decentraliserade system kontrollerade myndigheterna partnerskapets kvalitet och ansvar, medan projektets kvalitet och strategiska inriktning var viktigare i mindre decentraliserade system. Leader-initiativets särskilda grundprinciper främjades inte uttryckligen när grupperna skulle väljas ut (med undantag för att nyskapande var den vägledande principen för Leader II och det transnationella samarbetet). Ett underifrånperspektiv, ett områdesbaserat synsätt, lokal grupp och (i färre fall) nytänkande var trots detta mer eller mindre underförstådda urvalskriterier.

Urvalsmetodernas inverkan på tillämpningen av Leader-initiativets särskilda grundprinciper är stor men inte mycket stor. De urval som baserades på konkurrens – vilket var vanligare i decentraliserade sammanhang – tycktes ge upphov till lokala grupper som åstadkom större effekter när det gäller inkomst och lika möjligheter. Sådana grupper utnyttjade också transnationellt samarbete och nätverkssamarbete på ett effektivare sätt för den lokala utvecklingen.

Åtgärd A ("kompetensutveckling") användes inte av alla medlemsstater och regioner, och i allmänhet ganska lite (främst i Danmark och Luxemburg). För **åtgärd B** ("program för landsbygdsutveckling") var den främsta prioriteringen landsbygdsturism (mellan 30 och 50 procent av de lokala handlingsplanernas budgetar) om än i mycket mindre utsträckning än i Leader I. På nästa plats kom, med mer eller mindre lika andelar, tekniskt stöd (framför allt i Irland), uppvärdering av lokala produkter (särskilt markant i Österrike, Spanien och Italien) och främjande av mikroföretag, små och medelstora företag (framför allt i de nordiska staterna) med mellan 5 och 30 procent av budgeten för åtgärd B. Sedan kom utbildning (framför allt i Irland) och miljö (fortfarande stort i Tyskland och Frankrike). **Åtgärd C** ("transnationellt samarbete") omfattade 3,6 procent av de ursprungliga budgetarna, men omfördelades delvis till åtgärd B på grund av för låg utnyttjandegrad. **Åtgärd D** ("nätverkssamarbete") tilldelades 0,9 procent av den totala budgeten. Den stora bredden på finansierade åtgärder tyder på att den decentraliserade metoden har fört programmet närmare behoven i respektive område och dess befolkning.

När det gäller **EU:s fonder** utbetalades mest medel från EUGFJ under 1999, från ERUF under 1999–2000 och från ESF under 2000. Lokala aktörer såg ESF som den svåraste fonden att arbeta med. EUGFJ:s förvaltning var öppen för insyn men krånglig på grund av stelbenta regler om rätt till stöd. ERUF ansågs vara den mest flexibla fonden, även om de nationella myndigheterna hanterade den på ett invecklat sätt. Att låta en beslutsfattande enhet ta ansvar för alla fonder visade sig vara fördelaktigt, och ännu bättre var det om den nationella samfinansieringen redan var

ordnad. Sökandet efter nationell medfinansiering på olika nivåer, allt från lokal till nationell nivå, visade sig vara ett av de mest tröttande hindren för stödmottagare i ett stort antal länder.

Omfördelning av medel skedde framför allt mellan åtgärd C (transnationellt samarbete) och åtgärd B (program för innovation på landsbygden). Överföringar inom åtgärd B har varit besvärliga att spåra på grund av att den allmänna budgeten utökades ett flertal gånger (till följd av devalveringen av vissa nationella valutor, uttag från gemenskapens reserver osv.) och att de ursprungliga budgetarna innehöll få specificerade anslag. I decentraliserade system utformades omfördelningarna underifrån, enligt LAG-gruppernas behov. Inom de operativa programmen omfördelade regionerna medel från LAG-grupper med låg utnyttjandegrad till LAG-grupper med hög utnyttjandegrad. I samtliga fall har besluten fattats gemensamt i programmets övervakningskommittéer.

De administrativa enheter som inrättades i medlemsstaterna skiljde sig åt beroende på genomförandenivå och regelramar, som avgjorde i hur stor utsträckning en decentralisering var möjlig och önskvärd för att Leader II-programmet skulle ge resultat. Globalt stöd utbetalades i mål 1-regioner med erfarenhet av Leader eller i regioner som Grekland, Irland, Portugal och Skottland/Förenade kungariket. Men de operativa programmen genomfördes också på ett starkt decentraliserat sätt i spanska, italienska och även vissa tyska och franska regioner. LAG-grupperna hade begränsad självständighet i regioner där Leader-initiativet genomfördes på ungefär samma sätt som mål 5b-programmet (Belgien, Danmark, regioner i Österrike, Tyskland och Frankrike). Deras självständighet var inte endast beroende av hur åtgärdssystemet såg ut, utan även av i hur stor utsträckning förvaltningen tillät dem att spela en ansvarsfull roll. Strikta kontroller, rapporteringskrav och försenade förfaranden och utbildningar har i vissa fall minskat den formella självständigheten. I framgångsrika fall kringgicks det administrativa krånglet genom ett utmärkt nätverkssamarbete mellan lokala aktörer och administratörer, och mellan administratörer på olika nivåer och vid olika sektors institutioner och avdelningar. Leader II-initiativet följdes av programövervakningskommittéer som sammanträdde två gånger om året. Där behandlades Leader oftast som ett tillägg till mål 5b, även om det fanns undantag med strategiska diskussioner mellan partner på olika verksamhetsnivåer. Det var endast i decentraliserade system som LAG-grupper var representerade i övervakningskommittéer. Det administrativa stödet för den lokala gruppen var ganska svagt under den första fasen av Leader II, men stödet växte allteftersom programförvaltarnas erfarenheter och personliga engagemang blev större.

Bland Leader-initiativets lokala grundprinciper **var den områdesbaserade metoden, underifrånperspektivet och det lokala partnerskapet mest "populära"** och uppfylldes i större utsträckning än nytänkande och sektorsövergripande integration.

- De lokala gruppernas självständighet att fatta beslut om avgränsningen av deras område var en viktig positiv faktor för lokal utveckling.
- Underifrånperspektivet lockade nya aktörer och initiativ som inte skulle ha nåtts av de traditionella programmen. Detta perspektiv mobiliserade en stor del frivilligt arbete inom den ideella sektorn.

- De flesta lokala grupper hade bildats för Leader II. Flertalet partnerskap dominerades av offentliga aktörer. Blandade partnerskap med tre parter⁸, dvs. med aktörer från den offentliga, den privata och den ideella världen, ansågs vara de mest representativa för deras områden.
- Nyttänkande tolkades oftast på ett pragmatiskt sätt som "något nytt för området". Det blandades också med begreppet komplementaritet, för att Leader II skulle finansiera försöksverksamheter som annars inte skulle ha finansierats.
- Sektorsövergripande integration var oftare en fråga för erfarna partnerskap i mer strukturerade och diversifierade landsbygdsområden. Exempel på faktiska hinder var att de flesta finansieringsmyndigheter och stödsystem är strukturerade efter och inriktade på sektorer. Bland de mänskliga hindren märktes främst individuellt prestigetänkande och brist på samarbetskultur. I många fall saknades en konkret vision för sektorsövergripande integration, men lokala aktörer i områden med viss tradition av variationsrik verksamhet på landsbygden anammade detta som en modell för vidare integration.
- Trots att de var besvärliga att sätta igång bedrevs många projekt för transnationellt samarbete: EU:s observationsorgan finansierade förberedande åtgärder för 252 projekt och uppskattningsvis 600 projekt inom åtgärd C.

Nätverkssamarbete var en viktig grundprincip. EU:s observationsorgan för Leader II inrättades 1995 och var verksamt under sex år, dock i mindre skala under slutfasen. Det fanns tolv nationella samordningsenheter för nätverkssamarbete (inga i Belgien, Danmark och Luxemburg), men de flesta var endast verksamma i två till fyra år. Regionala nätverk växte fram (i Spanien, Frankrike och Italien), oftast på LAG-gruppernas eget initiativ. Mer erfarna grupper använde sig mycket mer av de vidare nätverken (särskilt EU:s observationsorgan) än de övriga, som oftast hade störst nytta av de regionala nätverken och deras förmåga att överföra kunskap. Det fanns också så kallade informella LAG-sammanslutningar på nationell nivå och även en europeisk sammanslutning av informella nätverk, ELARD⁹. De informella nationella nätverken, varav somliga kom bra överens med de officiella nätverksenheter, erbjöd utbildning och förvaltningsstöd till LAG-grupperna. Att samarbeta i lokala nätverk var ett naturligt sätt att agera för lokala partnerskap med goda resultat, och kapaciteten hämtades i många fall från partner i den icke-vinstdrivande sektorn. Det råder enhällighet om att **Leader I-grupperna hade en fördel** när det gällde att utarbeta den lokala handlingsplanen, förvalta decentraliserade medel och tillämpa underifrånperspektivet. I Leader II-initiativets inledningsfas sägs Leader I-grupper ha överfört kunskap till "nykomlingarna". Viktigare än det faktiska genomförandet av programmet är att det redan tidigare fanns ett partnerskap för utveckling, oavsett om det hade deltagit i Leader I eller andra liknande processer för egen lokal utveckling.

Effekterna av Leader II

⁸ De är trepartnerskap i den meningen att den offentliga sektorn, näringslivet och den icke-vinstdrivande sektorn är jämnt representerade.

⁹ European Leader Association for Rural Development.

Leader var ett effektivt initiativ. Initiativet visade sig vara möjligt att anpassa till alla socioekonomiska förhållanden och politiska strukturer på landsbygden. Det förde lokala aktörer, förvaltningar och stödstrukturer närmare varandra och mobiliserade de lokala invånarnas potential för frivilligarbete. Det var väl anpassat till småskaliga, områdesinriktade verksamheter och projekt i regioner som släpar efter i utvecklingen och svaga landsbygdsområden.

Initiativets effektivitet blev mindre om den lokala gruppen startade sent och inte fick tillräckligt med tid för att genomföra det lokala programmet. Ett annat hinder var en administrativ miljö som inte uppmuntrade till självbestämmande, vilket betydde besvärliga beslutsprocesser, gränser mellan sektorer som inskränkte den områdesinriktade metoden och bristande stöd för den lokala gruppen, särskilt under startfasen. Interna orsaker till misslyckanden var brist på administrativt kunnande och felaktiga bedömningar av marknadsmöjligheter. Och om liknande initiativ och åtgärder redan hade påbörjats på lokal nivå var det ibland svårt att finna ett lämpligt praktiskt utrymme för Leader II-initiativet.

Leader var ett effektivt initiativ. Initiativet minskade den klyfta som brukar finnas mellan ett toppstyrt program och lokalbefolkningen, deras behov, önskemål och potential. Det lade ansvar på lokala partnerskap och bidrog med något genom att skapa nya band mellan offentliga och privata, vinstdrivande och icke-vinstdrivande verksamheter samt infrastruktur- och entreprenörprojekt. Initiativet förändrade mentaliteten hos lokala aktörer, från en passiv till en aktiv attityd. Den positiva effekten på den privata finansieringen visade sig bli högre än väntad nästan överallt, upp till +13 procent (i Portugal) och mellan +5 och +10 procent i genomsnitt.

Initiativet blev mindre effektivt i de fall där verksamhetstiden var för kort för att den lokala gruppen skulle komma i direkt kontakt med lokalbefolkningens initiativ, och där de lokala ledarna i allmänhet nonchalerade underifrånperspektivet. Detta kombinerades ofta med ett svagt lokalt partnerskap som inte var representativt.

Leader II-initiativet bidrog till hållbara utvecklingsprocesser på lokal nivå. Initiativet öppnade nya vägar genom att skapa ett mervärde i landsbygdsområden och samverkans effekter mellan befintliga mervärdeskedjor. Det bidrog till att bygga upp kapaciteten på lokal nivå, inom och kring det lokala partnerskapet. Många lokala program införlivade miljöfrågor med den sociala och ekonomiska utvecklingen på en strategisk nivå. Offentliga och privata aktörer började agera gemensamt, eller intensifierade sitt samarbete. Leader II tillförde ett europeiskt eller till och med globalt perspektiv till den lokala utvecklingen i landsbygdsområden. Agenda 21-processer¹⁰ på regional och lokal nivå kunde utan problem kopplas ihop med Leader-programmen. Som en intervjuad person från Irland formulerade det: *”Leader var den första områdesbaserade sektorsövergripande metod för landsbygdsutveckling som administrerats av en lokal handlingsgrupp. Initiativet gav lokalsamhällena inflytande i politiken för lokal utveckling ... Leader-programmets viktigaste arv är den gedigna uppbyggnaden av lokala handlingsgrupper med fungerande förvaltningsstrukturer. Dessa grupper har fortsatt att genomföra andra program i enlighet med lokala behov.”*¹¹

Initiativet lyckades inte bidra till hållbar utveckling om det lokala partnerskapet och det tekniska stödet avbröts för tidigt genom stoppade utbetalningar i slutet av programperioden, eller om projekt som startat inom ramen för Leader inte lyckades få kompletterande finansiering. Detta mål var också svårt att uppnå om det var en enda

¹⁰ En lokal eller regional Agenda 21-process innebär planering för en hållbar framtid med utgångspunkt i ett område. Processer av detta slag startades i hela världen efter FN:s konferens för utveckling och samarbete i Rio de Janeiro (1992).

¹¹ Källa: Q34.

sektor eller offentliga aktörer som fortsatte att dominera och därmed utgjorde ett hinder för områdets utvecklingsbehov.

Leader II har bidragit till jordbrukets **anpassning och diversifiering på landsbygden**, särskilt i områden där jordbrukssektorn har varit representerad i LAG-gruppens styrelse. I länder med en levande tradition av varierande aktiviteter har diversifieringen av jordbruket bildat ett grundmönster för sektorsövergripande strategier, ofta i kombination med landsbygdsturism. Leader II-initiativet fick positiva effekter på sysselsättningen, även om det inte är möjligt att kvantifiera dem. Direkta arbetstillfällen har oftare uppkommit i mindre diversifierade och mindre strukturerade landsbygdsområden, i många fall mål 1-områden, än i mer diversifierade och lättillgängliga landsbygdsområden. Denna skillnad har att göra med att programmet och de lokala grupperna hade olika roller i olika typer av regioner. En preliminär bedömning tyder på att **upp till 100 000 permanenta heltidsarbeten skapades eller bevarades** i EU:s landsbygdsområden under initiativets gång.

Nya arbetstillfällen, men också fler besökare och ökat mervärde för lokala produkter, har genererat större **inkomster** och gjort lokala entreprenörer mer beredvilliga att investera lokalt.

Satsningar på kompetenshöjning, arbetstillfällen och inkomstökning har bidragit till **lika möjligheter**. Att kvinnor har suttit i LAG-gruppernas styrelser och arbetat med förvaltning och ledning har gjort att behoven hos den kvinnliga landsbygdsbefolkningen har hanterats på ett bättre sätt.

Miljömål har framför allt integrerats med projekten inom jordbruk och turism. Ett stort antal innovationer, såsom användning av lokala förnybara resurser, har syftat till att föra in miljöaspekten i kommunala infrastrukturer och den lokala ekonomin. En stark inriktning på miljö har medverkat till att föra samman territoriella utvecklingsstrategier under ett gemensamt syfte.

Leader II-initiativet och andra utvecklingsåtgärder **har kompletterat varandra**, särskilt åtgärder som finansierades genom strukturfonderna. Leader II har gett stöd till småskaligare projekt med inriktning på försöksverksamhet, större bredd på deltagare, särskilt från den ideella sektorn, och kvinnliga entreprenörer.

Specifika utfall av Leader-metoden

Den områdesbaserade metoden bidrog till en effektivare användning av ett områdes egna resurser. Närheten till programmets konkreta resultat och utvecklingen av nya band har räddat naturliga, kulturella, tekniska och mänskliga resurser från att försvinna eller falla i glömska och i stället omvandlat dem till ett ekonomiskt värde för området.

Den områdesbaserade metoden bidrog till att en övergripande strategi skapades för respektive område på ett indirekt sätt, dvs. genom att främja strategiskt tänkande och de lokala aktörernas förmåga att anpassa sig och agera i partnerskap. Det visade sig dock vara svårt att omsätta det strategiska tänkandet i ett effektivt system för projekturen.

- I decentraliserade system offentliggjorde LAG-grupperna eller de kollektiva organen förslagsinfordringar baserade på den långsiktiga strategiska inriktning som fastställts i affärsplanen.

- De flesta lokala grupper följde inte särskilt målmedvetna utan snarare framväxande¹² strategier. Det innebär att det ofta fanns stora skillnader mellan den skriftliga affärsplanen och det praktiska genomförandet. Detta behöver dock inte vara ett problem i sig: om det pågår en läroprocess följer ofta en strategisk anpassning. Problem uppstod i de fall där det saknades en gemensam vision, ett gemensamt åtagande och ett utrymme för dialog där problemen hade kunnat tematiseras.

Underifrånperspektivet har fört programmet närmare människorna. Det gjorde att nya stödmottagare och svagare befolkningsgrupper blev delaktiga. Lokala initiativ och frivilligt arbete var viktiga faktorer för den här grundprincipens särskilda framgång.

Underifrånperspektivet var beroende av ett kraftfullt och representativt partnerskap, en kompetent förvaltnings- och ledningsgrupp, ett gynnsamt politiskt klimat och kontinuerlig finansiering med bidrag från de lokala myndigheterna.

Även om Leader II inte var utformat för de svagaste i befolkningen bidrog det till att mobilisera kompletterande finansiering genom andra typer av åtgärder och ökad uppmärksamhet för integrerande utvecklingsstrategier.

Även om många **partnerskap** har upphört med sin verksamhet efter Leader II har medvetenheten om vikten av lokalt partnerskap som en plats för förhandlingar och samråd mellan olikartade lokala intressen blivit ett tydligt resultat av Leader-initiativet. Många nya partnerskap, lokala utvecklingskontor och samarbetsstrukturer har uppstått och bidragit till ökad bredd och dynamik på landsbygden. Många partnerskap har utvecklats till permanenta lokala utvecklingskontor. Eftersom lokala partnerskap bildar en knutpunkt för kollektivt lärande till förmån för lokal utveckling är frågan om kontinuitet och livskraft av stor betydelse för lokala aktörer. De lokala gruppernas inflytande på utveckling av band mellan olika verksamheter påverkades starkt av partnerskapets sammansättning. Även om det fanns goda exempel på både uteslutande offentliga eller uteslutande privata partnerskap uppnåddes de bästa resultaten oftast av lokala grupper med en jämn representation av den privata, vinstdrivande och den icke-vinstdrivande sektorn.

Nyskapande åtgärder har i stor utsträckning öppnat nya möjligheter för lokal utveckling i landsbygdsområden. En nyskapande metod har varit att upptäcka och uppgradera lokala resurser och möjligheter. Den symboliska funktionen hos bland annat lokala produkter, naturens skönhet och lockelser samt specifika kunskaper och traditioner har fört fram många utmärkta projekt som sedan har visats upp som exempel på EU:s landsbygdspolitik. En annan innovativ metod har handlat om att omforma lokala organisationer och nätverk liksom stödet till metoder för delaktighet i den lokala utvecklingen.

Många lokala aktörer har sagt att den viktigaste innovationen har varit införandet av Leader-metoden eller metoden i sig. Den har skapat förtroende och tilltro och fått människor att tro på förändring. Detta perspektivskifte kan anses vara den viktigaste effekten av den nyskapande metoden: den har ersatt tron på att innovation är något som måste dimpa ner ovanifrån med medvetenheten om den egna kreativa potentialen som den viktigaste källan till nytänkande.

Initiativet har väckt lokala aktörers intresse för lärande och därmed önskan om kunskapsöverföring. Nätverkssamarbete var det främsta medlet för detta, och

¹² Begreppet framväxande ("emerging") myntades av Henry Mintzberg m.fl.: Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management. Simon & Schuster Inc., New York.

transnationellt samarbete utnyttjades i hög grad i det avseendet, även om det inte var det officiella syftet med denna form av samarbete. De lokala aktionsgrupperna var aktiva i två skeden av läroprocessen: i analysen av kunskapsbehoven och i sökandet efter externa kunskapskällor.

Eftersom **sektorsövergripande integration** var svårare att uppnå än andra beteenderelaterade mål var framgångar på den punkten beroende av ett antal förutsättningar och extern påverkan. Sektorsövergripande integration tycks inte ha varit en effekt utan snarare ett utfall av i) ett gynnsamt förvaltningsklimat; ii) en blomstrande, omväxlande lokal ekonomi; iii) ett kraftfullt, dynamiskt och representativt blandat partnerskap och iv) en stark strategisk inriktning i den lokala handlingsplanen. Leader II var mycket effektivt när det gällde att skapa nya band mellan offentliga och privata aktörer i syfte att förbättra det lokala styret samt trygga och bredda servicen för befolkningen.

Nätverkssamarbete är den grundprincip som framför allt har gynnat de mest utvecklade grupperna i diversifierade, dynamiska landsbygdsområden. Nätverkssamarbetet bidrog till att långsiktigt befästa resultaten av den områdesbaserade metoden, underifrånperspektivet och det lokala partnerskapet, eftersom de lokala aktörernas ekonomiska band med omvärlden stärktes, expertkunskap togs in på rätt nivå och långväga affärsförbindelser etablerades. Nätverken stärkte det transnationella samarbetet och ökade fördelarna med sektorsintegration i det lokala området. Nätverkssamarbetet underlättade spridning av information, spridning och överförande av kunskande och god praxis samt stimulerade uppbyggnaden av både regionala och transnationella informella nätverk mellan landsbygdsområden.

Transnationellt samarbete mellan landsbygdsområden ger en kluven bild: för de flesta nya LAG-grupper var utformningen alltför ambitiös. Det hade varit enklare och mer användbart för lokala grupper att sätta sig i förbindelse med LAG-grupper i närliggande områden. Detta skedde så småningom i regionala nätverk, utan kommissionens stöd. Även om åtgärd C inte utnyttjades fullt ut användes den av två tredjedelar av grupperna, vilket innebär att de lokala aktionsgrupperna kände ett behov av utbyte, lärande och kunskapsöverföring – mycket mer än av att genomföra samarbetsprojekt i en strikt gemensam satsning. Det var dock bara det senare som gav rätt till stöd. För att få finansiering fastställde grupperna i allmänhet alltför optimistiska och orealistiska mål.

Å andra sidan kan man med stöd av ett fåtal framstående exempel säga att vissa grupper utnyttjade transnationellt samarbete på ett utmärkt sätt för sina territoriella utvecklingsmål.

Det transnationella samarbetet har sammanfattningsvis bidragit till att öppna lokala områden för vidare perspektiv. Det har gett det i huvudsak lokala initiativet Leader en europeisk dimension. För många lokala grupper var den här formen av samarbete det första steget till samarbete i nätverk över gränserna. Som ett begynnande nätverkssamarbete underlättade det transnationella samarbetet spridning av information liksom överföring och spridning av kunskande och god praxis.

Transnationellt samarbete var i sig inte avgörande för en effektivare användning av de deltagande områdenas gemensamma resurser, förutom när det gäller överföring av specifikt kunskande.

Utvärdering av förvaltnings- och finansieringsförfaranden

Enligt de lokala aktörerna var **decentraliserat beslutsfattande** gynnsamt för tillämpningen av Leader-metodens lokala grundprinciper, särskilt

underifrånperspektivet, den områdesbaserade metoden och det lokala partnerskapet. De lokala aktörerna upplevde att initiativet gav dem ökad självständighet, ansvar och utrymme för att lära och växa, oavsett den faktiska beslutsmyndighet som hade anförtrotts dem. De lokala handlingsgruppernas formella självständighet, inom system för övergripande eller operativa program genom praktiskt taget globala stöd, motverkades dock av administrativa krav, kontroller och förseningar orsakade av högre beslutsnivåer. Nätverkssamarbetet och det kollektiva lärandet gav dock de lokala aktörerna och förvaltarna ökad förmåga att hantera den komplexa uppgiften, med växande entusiasm.

Nätverksorganen var viktiga när det gällde att uppnå Leader II-initiativets mål om effektivitet genom överföring och förmedling av kunskap. De har också bidragit till att göra initiativet relevant genom en arbetsfördelning mellan å ena sidan nationella och regionala nätverk, vilket har stärkt närhetsfaktorn, och å andra sidan det observationsorgan som har svarat för EU:s samordning mellan nationella enheter. Nätverksorganen har slutligen även bidragit till att göra initiativet användbart genom att forma en gemensam syn och ett gemensamt tänkande om landsbygdsutveckling, utveckla och överföra verktyg samt främja ett omfattande nätverk av aktörer, experter och administratörer för gemensamma satsningar efter Leader.

Oavsett den makropolitiska bakgrunden **hade decentraliserad förvaltning och finansiering ett starkt inflytande på genomförandet av Leader-metoden på lokal nivå**, särskilt när det gäller underifrånperspektivet. Positiva faktorer var i) bra förbindelser mellan lokala aktörer och administratörer; ii) fortlöpande finansiering av den lokala aktionsgruppens grundläggande funktioner; iii) en ansvarsroll samt erforderlig kapacitet och kompetens i de lokala grupperna. Negativa faktorer var i) avbrott på grund av finansieringsluckor mellan programperioderna; ii) bristfälliga administrativa strukturer och förfaranden, vilket undergrävde de lokala aktionsgruppernas formella självständighet; iii) alltför lite samspel och alltför stort avstånd mellan nyckelaktörer i programmets resultatkedja.

Kvaliteten på programmets resultat påverkades av i) tätt samspel mellan olika nyckelaktörer i den lokala handlingsgruppen och administrationen på olika nivåer; ii) koncentration eller utspridning av de finansiella medlen, dvs. EU:s tre fonder och motsvarande nationella medfinansiering; iii) kringgående av den invecklade administrationen genom mer eller mindre informellt nätverkssamarbete mellan olika nivåer, med den ansvarige programförvaltaren som "spindeln i nätet".

Det decentraliserade förvaltnings- och finansieringssystemet visade sig vara det viktigaste startskottet för organisationens och institutionens lärande på alla nivåer. Det skapade en grogrund där Leader-metoden kunde föras in i den lokala utvecklingen på landsbygden. Partnerskapet spelade en central roll för att föra ner Leader-principen på lokal nivå, där den blev ett underifrånperspektiv.

Lokala grupper har i många fall utvärderats på initiativ av programförvaltningen, men i vissa sällsynta fall har grupperna själva anslagit resurser till externa utvärderare, framför allt för att förbereda sig för Leader II. Uppskattningsvis 20 procent av grupperna ägnade sig åt självutvärdering i någon form. I bästa fall finansierade förvaltningen sådana insatser och regionala nätverk gav tekniskt stöd. Självutvärderingar har blivit alltmer accepterade som viktiga delar av det lokala styret och ett nödvändigt verktyg för lärande organisationer, men det är fortfarande öppet för försök med nya instrument och metoder.

Det gjordes praktiskt taget inga **förhandsbedömningar** inför Leader II. **Halvtidsutvärderingar** har inte genomförts i alla regioner. **Efterhandsutvärderingar** har gjorts på programnivå mellan 2001 och 2003, varav några gav en utmärkt bild av

genomförandet och resultatet av Leader II-initiativet. Kommissionens riktlinjer för efterhandsutvärderingar har uppskattats och använts av många, fast på olika sätt, vilket innebär att informationen inte har kunnat sammanställas på EU-nivå.

Sammanfattningen av programutvärderingen på nationell nivå var inte systematisk, men de flesta lärdomar har överförts till Leader+ genom konferenser, möten och förhandsbedömningar inför Leader+. Uppsjön av nationella och regionala utvärderingar skulle kunna utnyttjas ännu bättre på EU-nivå om det fanns en gemensam uppsättning grundkriterier och indikatorer som alla använde sig av, även om de avslöjar många olika insikter som är specifika för olika länder – vilket de bör fortsätta att visa.

Leader II-initiativets mervärde

Enligt de intervjuade lokala aktörerna och tjänstemännen gav Leader II ett stort mervärde till landsbygdsområden, både jämfört med strukturfonderna och andra nationella finansieringssystem. Initiativet gav värdefulla, påtagliga och hållbara lösningar på specifika behov i landsbygdsområden. Det släppte loss dold och övergiven potential på landsbygden. Det erbjöd möjligheter att möta utmaningarna i en globaliserad ekonomi genom att pröva nya metoder i liten skala med förhållandevis små medel, fast med stor öppenhet och åskådlighet.

Leader-initiativet kan betraktas som en "mjukvara för lärande", som är tillräckligt flexibelt för att kunna anpassas till alla landsbygdsförhållanden. Beroende på behov kan det användas för att ge ett område dynamik och struktur, eftersom den erbjuder verktyg för dessa syften.

Leader-initiativets specifika grundprinciper har inte uppfunnits för det här initiativet, men det här var första gången som de tillämpades på landsbygdsutveckling på ett integrerat och konsekvent sätt. De goda resultaten stimulerade till att dessa grundprinciper spreds i större skala. I Spanien, Finland och Irland har metoden som helhet utvidgats till traditionella program för landsbygdsutveckling. I dessa fall har man täckt områden utanför Leader+ genom att använda lokala program av Leader-typ förvaltade av lokala partnerskap. För andra initiativ som inte rör landsbygdsutveckling har man också tagit efter Leader-metoden, till exempel i mål 1-program (Grekland, Italien och Förenade kungariket) eller i program för omstrukturering av tätortsområden (Irland). I Italien har metoden påverkat utformningen av de regionala sysselsättningspakterna.

Det yttersta mervärdet med Leader II kan vara kapaciteten att starta en förändring i tänkesätt oavsett nationella, kulturella eller språkliga barriärer. Leader II-initiativet har främjat ett sätt att tänka i hela EU, där kittet är en gemensam grundsyn eller anda som grundas på en samling likartade principer och övertygelser om hur lokal utveckling bör drivas i landsbygdsområden.

Rekommendationer om Leader-initiativets specifika grundprinciper

Den **områdesbaserade metoden** utnyttjas bäst med en flexibel definition och hantering av den regionala avgränsningen. Området bör vara anpassat till de funktionella kriterier som fastställts i kraven och kännetecknen för olika typer av projekt. Städer och tätorter på landsbygden bör ingå.

Underifrånprincipen bör stärkas. Lokala grupper behöver uppmuntras till att forma egna utvecklingstema, och detta kräver tid. Tid är den mest värdefulla resursen för underifrånperspektivet. En finansieringsperiod bör inte vara kortare än fem år, men varje lokalt program bör ingå i en strategisk vision som sträcker sig över tio år eller mer. Det blir således två tidsramar: en för det

operativa programmet och en för den strategiska vision som det operativa programmet medverkar till. Både den strategiska visionen och den operativa planen bör ses över regelbundet i en rullande process. Planering och genomförande bör ses som parallella och inte tidsmässigt separata processer. Denna typ av planering är starkt inriktad på kommunikation. Planerna fungerar som kommunikationsverktyg som måste förstås av allmänheten. De bör dessutom inte vara alltför förutbestämda och ange en väg som skall följas, utan snarare behålla flexibilitet så att de kan erbjuda valmöjligheter eller alternativ om förhållandena ändras. De lokala partnerskapen bör därför ägna större uppmärksamhet åt "styrning" än "planering".

De lokala grupperna bör under kapacitetsuppbyggnaden stödjas så att de kan agera som ledare för de lokala utvecklingsstrategierna. Utvärderingen visar att de lokala handlingsgrupperna har utvecklat stor kapacitet för strategiuppbyggnad. Två viktiga funktioner för partnerskapen kan slås fast:

- En lokal samordningspunkt och enhet för en rad olika områdesbaserade, sektorsvisa eller andra specifika initiativ, åtgärder eller typer av stöd .
- Ledande roll när det gäller nytänkande och försök med nya utvecklingsvägar.

Dessa båda funktioner följer olika typer av logik och i mer diversifierade och sammansatta landsbygdsområden fylls de möjligen bättre av olika men väl samordnade enheter.

Den första funktionen kräver beständighet och ett oberoende av specifika program, initiativ eller finansieringsperioder. Partnerskapsbaserade lokala utvecklingskontor bör samfinansieras av både traditionella program och lokala bidragsgivare. De bör ta över decentraliserade administrativa funktioner, till exempel för att godkänna projekt och kontrollera hur långt programmet har kommit.

Den andra funktionen kan vara en del av eller hänga samman med den permanenta enheten, men inte nödvändigtvis. Den kan utföras på en lägre geografisk nivå, närmare befolkningen, och bör finansieras av ett nytt gemenskapsinitiativ för landsbygdsutveckling samt fokuseras på att ge projektansvariga ökad kunskap, ledning och tekniskt stöd. Den bör inte innefatta administrativa uppgifter som avleder uppmärksamheten från verksamheterna ute på fältet eller kontrolluppgifter som skulle kunna krocka med rollen att stå på de lokala aktörernas sida.

En genomsnittlig lokal handlingsgrupp (30 000–70 000 invånare) med båda funktionerna bör ha 4–6 personer för både ledning och administration. Gruppens budget bör avsätta minst 25 procent för ledning, administration, tekniskt stöd, kunskapsspridning och övervakning. De regionala nätverken bör bli bättre rustade för fortlöpande lärande mellan kolleger och kreativt utbyte. Lokala handlingsgrupper bör få stöd och vägledning om sina uppgifter för att bli lärande organisationer.

Det nya initiativet bör bli en sann försöksverksamhet för **nytänkande på landsbygden**. Innovation kräver tid och en gynnsam miljö. Som nämnts ovan bör finansieringsperioden vara minst fem år, räknat från startdatumet för avtalet med den lokala gruppen. Separata budgetar bör föras för riskfinansiering av starkt försöksinriktade projekt. Projektansvariga bör få förskottsbetalningar på minst

30 procent och gynnas av förenklade ansökningsförfaranden. Efter finansiering måste innovationer omsättas till tillgångar genom lämpliga uppföljnings- och lärandemekanismer.

Det lokala partnerskapet bör bli en grogrund för verklig **sektorsövergripande integration**. Partnerskapet bör ha en trepartsstruktur som omfattar den offentliga, privata och ideella sektorn. Tillsynsstyrelsen bör ha 30–40 partner, styrelsen mellan tre och sju ledamöter. Flexibla arbetsgrupper bör arbeta på den andra nivån, som en flytande övergångszon mellan institutionen och lokalbefolkningen. Sektorsövergripande integration skapas gemensamt av dynamiska entreprenörer – nedifrån och upp, och flexibla, problemlösningsorienterade administratörer – uppifrån och ned. Nätverkssamarbete, utbildning och kompetenshöjande åtgärder bör syfta till att föra samman dessa människor så ofta som möjligt.

Efterfrågeinriktat **nätverkssamarbete på alla nivåer** bör få ökade resurser. Regionala nätverk bör stödjas så att de kan bli den främsta platsen för ömsesidigt lärande, utbyte och samarbete mellan närliggande områden. Nationella nätverk bör arbeta med särskilda teman som intresserar ett minsta antal lokala parter och som kan variera med tiden. De bör fungera som viktiga länkar mellan lokala grupper och programförvaltningar genom att fungera som katalysator för institutionellt lärande. Innan de operativa programmen inleds i medlemsstaterna bör ett observationsorgan på EU-nivå för landsbygden upprättas, i form av ett serviceavtal som omfattar information och kommunikation, lärande och utbyte, nätverkssamarbete, tema- och metoddiskussioner samt tekniskt stöd till transnationellt samarbete. I de gamla medlemsstaterna bör övervakningscentrumets insatser mer styras av efterfrågan och i nya medlemsstater av ett mer förutseende sätt, så att det kan byggas upp nätverksstrukturer med och mellan nya medlemmar.

Förvaltnings- och finansieringsförfarandena bör förenklas längs hela programkedjan. En sund strategi för förenkling bör inriktas på hela kedjan av byråkratiska förfaranden i stället för att lägga över bördan på en lägre nivå. Europeiska kommissionen bör tillhandahålla samstämmiga kriterier för programplanering, utvärdering, lokala partnerskap, effektiv finansiell förvaltning och regler om rätt till stöd för projekt. Dessa ramar bör vara enhetliga, men det bör finnas utrymme för variation när det gäller hur dessa standarder skall uppnås i olika (nationella, regionala, geografiska och institutionella) sammanhang och med hänsyn till program och lokala handlingsplaner av olika omfattning och med olika innehåll. Medlemsstaterna bör fastställa ingående standarder om stödberättigande kostnader, finansiella förfaranden och kontrollmekanismer, som sedan införs av de lokala aktionsgrupper som önskar delta i initiativet, i samarbete med den regionala förvaltningen och andra förmedlingsorgan. De finansiella förfarandena bör decentraliseras. Lokala handlingsgrupper som uppfyller ansvarighetskriterierna för lokala partnerskap bör få ett globalt stöd som skall fördelas enligt deras godkända affärsplaner. Som nämnts ovan bör finansieringsperioden sträcka sig över fem år och ingå i en strategi för ett tidsperspektiv på mer än tio år. Medlemsstaterna bör kontrollera och övervaka processen. Regionerna bör ge utbildning och stöd till de lokala grupperna för att förbereda dem för finansiell förvaltning och administrativa uppgifter, vilket nämnts ovan.

Rekommendationer om övervakning, utvärdering och institutionellt lärande

Lärandet bör särskiljas från utvärderingen av effekterna. Lärandet bör organiseras i fokusgrupper som möts regelbundet på LAG- och programnivå från och med halvtidsutvärderingen. På LAG-nivå bör dessa grupper bidra till fortlöpande självutvärdering och lärande för anpassning. De bör få fortlöpande stöd från kvalificerade hjälpenheter via de regionala nätverken och betalas med medel ur programbudgeten. Under finansieringsperiodens slutfas bör externa utvärderare gå in i fokusgrupperna för att leda strategiska diskussioner, vars resultat bör ge direkt näring till programnivån, där en liknande fokusgrupp bör inrättas. Fokusgruppen på regional nivå bör ha en central roll i den fortlöpande utvärderingen, som skall kunna fokusera på särskilda teman, till exempel projektens hållbarhet. Vi skulle kunna kalla den beskrivna strukturen som en modell med fokusgrupper på två plan. Deras synpunkter och rekommendationer bör sammanfattas på nationell nivå och så småningom leda till strukturella förändringar, så att de omedelbart förs in i uppföljningsprogrammet.

Det finns en stor efterfrågan på fler metodologiska riktlinjer för **självutvärdering**. Kommissionen bör tillhandahålla dessa, precis som den gjorde i fallet med MEANS-handböckerna för god utvärderingspraxis.

En utvärdering av effekter bör göras mellan två och tre år efter programmets slut. En sådan utvärdering skulle ligga till grund för en bedömning av genomförandet och resultaten och för en uppskattning av initiativets effekter. Bedömningen bör baseras på ett fåtal relevanta processer och resultatindikatorer. Protokoll från fokusgrupperna och läroprocessen, från två år tidigare, bör vägas in, liksom de övervakningsdata som samlats in på programnivå och tillskrivits varje grupp. Undersökningarna om LAG-grupper bör inte omfatta fler än 40 frågor som gäller indikatorerna. Utvärderingarna av de regionala effekterna bör sedan sammanfattas på EU-nivå. EU:s bedömning av effekterna skulle dessutom kunna kompletteras med jämförande fallstudier, då man kan behöva ta kontakt med programförvaltningar och LAG-grupper. I EU:s utvärdering bör man inte sända frågeformulär till LAG-grupperna för representativa undersökningar.

Resultaten av effektanalysen på program- och EU-nivå bör ligga till grund för programmet efter det nästa. Det idealiska vore om utvärderingen av effekterna kunde kombineras med halvtidsöversynen av den omedelbart efterföljande perioden. Om detta är tidsmässigt möjligt bör det absolut göras.

Det bör finnas en **samstämmig ram för övervakning, lärande, utvärdering och kontroll**. I början bör Europeiska kommissionen, efter samråd med medlemsstaterna, fastställa en begränsad grundläggande samling kvalitativa och kvantitativa indikatorer, ungefär 12–16 stycken, och ge vägledning till medlemsstaterna om övervakning som en väsentlig del av programmets tillämpning.

Medlemsstaterna kan fylla på listan med indikatorer som de anser vara nödvändiga för egna syften, och föra in dem i förhandsbedömningen. LAG-gruppen bör slutligen få lägga till sina egna indikatorer som det lokala partnerskapet anser vara värdefulla och viktiga. Varje affärsplan skulle sedan genomföras enligt en tredelad "löckmodell" med en rad europeiska, nationella och regionala indikatorer, som inte får vara fler än 40. Övervakningen av dessa skulle delas mellan nationella, regionala och lokala partner.

Indikatorsystemen måste granskas och revideras för varje programperiod. Nätverksorganen bör delta genom att förklara och instruera alla parter att i tillfredsställande utsträckning använda sig av utvärderingsverktygen och resultaten från både lärandet och utvärderingarna.

Rekommendationer för framtida program och initiativ för landsbygdsutveckling

Frågan är inte huruvida gemenskapsinitiativet bör fortsätta eller byggas in i programmen för landsbygdsutveckling. Båda dessa saker behöver göras.

Ett gemenskapsinitiativ för landsbygdsutveckling bör bevaras. Ett sådant initiativ erbjuder medel för att pröva nya utvecklingsmetoder, i enlighet med respektive landsbygdsområdes förhållanden. Nya lösningar på befintliga (och framtida!) problem bör förbättras genom en fördjupad tillämpning av Leader-metoden. För att se till att mer utvecklade, mångskiftande och mogna grupper kan fungera som föredömen för andra bör EU inrätta ett nätverksorgan, som tillsammans med sina nationella motsvarigheter kan utgöra knutpunkter och kanaler för intensivt utbyte, kunskapsöverföring och lärande. Med tanke på den dubbla funktionen för utvecklingsorgan som grundas på ett lokalt partnerskap – dvs. verksamhetsansvar och administration – bör man se till att de lokala handlingsgrupperna inte dukar under av administrativa uppgifter som hänger samman med de nya ansvarsområdena.

LAG-grupperna bör fortsätta att fungera som mötespunkter som inspirerar till visioner, där strategiskt tänkande dominerar, projekt utformas och övervakas och där lokalbefolkningen är välkommen och får uppmärksamhet när de kommer med mer eller mindre okonventionella idéer. Detta kräver tillräckligt många anställda i förvaltning och ledning, personer som kan samla lokalsamhället, upptäcka nya idéer som kan bli utvecklingsprojekt, dra fördel av gjorda innovationer och skapa utrymme för en fortlöpande strategisk dialog mellan lokala parter och den växande del av befolkningen som vill delta i den lokala utvecklingen.

De nya programmen för landsbygdsutveckling bör åtminstone omfatta två åtgärder som skulle effektivisera det nya gemenskapsinitiativet:

- i) Medfinansiering av projekt vars försöks- och startfaser har utprovats inom ramen för det nya gemenskapsinitiativet, under förutsättning att de har visat sig vara genomförbara och användbara, så att de kan utvidgas, fullföljas eller upprepas i större skala.
- ii) Medfinansiering av permanenta partnerskapsbaserade lokala utvecklingsenheter i landsbygdsområden. Dessa enheter skulle fullgöra nämnda uppgifter som har att göra med decentraliserad förvaltning och finansiering, som projektövervakning, redovisning, informationshantering, fortbildning för programadministratörer och lokala parter samt information till allmänheten om frågor och resultat i fråga om landsbygdsutveckling.

Programmet för landsbygdsutveckling bör innefatta en Leader-premie. Den betyder att budgetanslaget höjs i proportion till i vilken grad landet eller regionen bygger in Leader-metoden i programmet,

särskilt underifrånperspektivet, den sektorsövergripande metoden, nätverkssamarbetet och tillhörande kompetensinstrument.

De **nya medlemsstaterna** kommer att behöva utrymme för att pröva nya och autentiska utvecklingsmetoder. I stället för att försöka imitera de gamla medlemsstaternas "framgångsmodeller" skulle ett initiativ av Leader-typ vara ett utmärkt och kanske det enda effektiva instrument som kan skapa ett sådant försöksutrymme i deras landsbygdsområden.

Landsbygdsutveckling bör inte endast handla om landsbygden. Landsbygdens framtid avgörs av utvecklingen i storstäderna. Därför är det nödvändigt att låta städer och tätortsområden omfattas av dialogen, partnerskapen, överföringen av nyskapande metoder, den sektorsövergripande integrationen, nätverkssamarbetet och det mellanregionala samarbetet. Med initiativen för landsbygden bör man försöka forma nya allianser med konsumentinitiativ som har att göra med livsmedel, mark och resursutnyttjande, transport- och energifrågor, migration och andra utmaningar som kräver nya lösningar som går utanför landsbygdens gränser. Denna utveckling bör stödjas med lämpliga finansieringsmetoder.