

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om leader som instrument for lokal udvikling (initiativudtalelse)

(2011/C 376/03)

Ordfører: **Roman HAKEN**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede på sin plenarforsamling den 20. januar 2011 i henhold til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om

Leader som instrument for lokal udvikling

(initiativudtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 6. september 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 474. plenarforsamling den 21.-22. september 2011, mødet den 21. september, følgende udtalelse med 151 stemmer for og 15 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Leader-metoden har gennem de seneste 20 år bevist sin bæredygtighed. Derfor bør det overvejes at udvide Leader-metoden som et gennemprøvet udviklingsinstrument, samtidig med at dens grundlæggende værdier bevares: nemlig civilsamfundets umiddelbare deltagelse gennem dets inddragelse i lokale partnerskaber og en løbende dialog med borgerne om prioriteterne i det videre udviklingsforløb.

1.2 Med hensyn til de operationelle programmer for tidsrummet efter 2013 skal en betydelig styrkelse af partnerskaberne (særligt de sektoroverskridende lokale og regionale partnerskaber i landdistrikter, men også, og uafhængigt heraf, partnerskaber i byområder) indgå i overvejelserne, samtidig med at processen og partnerskaberne skal harmoniseres med høje krav til merværdi, formålstjenelighed og effektivitet. Partnerskaberne skal altid tage udgangspunkt i en bottom-up-tilgang.

1.3 Udvalget anbefaler, at man anvender Leader-metoden, og udvider denne, i form af bottom-up-partnerskaber for midler fra andre EU-fonde, der sigter mod landdistrikterne. EØSU anbefaler også udtrykkeligt anvendelsen af denne metode i byerne (under en anden betegnelse) i forbindelse med gennemførelsen af udviklingsstrategier og investeringer. Partnerskaberne kan involvere sig i koordineringen af bæredygtighedsrelaterede foranstaltninger, der gennemføres af kommunale myndigheder, virksomheder, almennyttige organisationer og lokale borgere. Dette kræver imidlertid, at man overvinder den nuværende sektorbaserede tankegang for ELFUL og strukturfondene, hvilket vil begrænse tendensen til skarpe skillelinjer mellem de forskellige fonde. Samtidig måtte der udformes lovgivning, der kan gøre det muligt at anvende de forskellige fonde under brug af fælles kontrolsystemer og indikatorer.

1.4 For tidsrummet efter 2013 anbefaler udvalget følgende:

a) at der opstilles en overordnet udviklingsstrategi for landdistrikter, der samler bevillingerne fra en række forskellige fonde i ét budget, og som giver mulighed for anvendelse af

Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fiskerifond og Den Europæiske Socialfond samt andre fonde efter en forenklet procedure og uden tungere administrative byrder;

b) at der opstilles en ensartet definition af landdistrikterne, og at der stilles krav om en helhedsstrategi for udarbejdelsen af lokale udviklingsstrategier;

c) at Leader-metoden anvendes som en velegnet model til udvikling og gennemførelse af bottom-up-partnerskaber;

d) at der i alle fonde skabes et finansielt råderum for udarbejdelsen og implementeringen af en integreret udviklingsstrategi, der tager højde for den kapacitet og viden, som de lokale partnerskaber ligger inde med;

e) at interessekonflikter for medlemmer af lokale aktionsgrupper defineres omhyggeligt og nøje med henblik på at imødegå størstedelen af den kritik, der rettes mod anvendelsen af Leader. Det handler om mere gennemsigtighed og bedre offentlig kontrol og oplysning af befolkningen, flere informationer om, hvad lokale aktionsgrupper egentlig er, hvad de gør og konkret opnår i de enkelte kommuner osv. Dette kan ske via konferencer, seminarer, publikationer og rapporter i de lokale medier (radio, fjernsyn, presse osv.).

1.5 Et nøglebegreb i Barca-rapporten⁽¹⁾ er den såkaldte »*place-based development model*«, dvs. en stedbaseret udviklingsmodel der skal fremme en integreret lokal eller regional tilgang til problemløsning. Denne stedbaserede strategi (»*place-based policy*«) har til formål at aktivere det permanent uudnyttede lokale potentiale. Dermed stemmer denne model fuldt ud

⁽¹⁾ Jf. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm (kun på engelsk).

overens med Leader-metodens karakter og mål: nemlig anvendelse af en bottom-up-strategi, der tager udgangspunkt i de lokale problemers særlige karakteristika, og hvor løsningerne udformes i fællesskab af alle lokale aktører, der har større mulighed for at udnytte en regions eksisterende potentiale. I debatten henvises der ofte til, at der med Lissabontraktaten blev indført et nyt nærhedsprincip gennem en styrkelse af de regionale og lokale myndigheders rolle.

1.6 Særligt hvad angår mindre projekter anbefaler udvalget, at de forvaltningsmæssige byrder reduceres betragteligt (bl.a. ved at reducere omfanget af den dokumentation og de rapporter, som skal afleveres), samt at Leader-metoden inddrages i forenklingsprocessen på lovgivningsområdet, der har til formål at skabe større fleksibilitet og opmuntre til innovation i regionerne. Med hensyn til projekterne anbefaler udvalget, at EU overalt indfører et forskudssystem eller en løbende finansiering. Dermed øges den lokale absorptionsevne betragteligt, og der trækkes ikke på de likvide midler hos de mindre erhvervsdrivende, der optræder som initiativtagere, endelige støttemodtagere og dermed projektansvarlige. Samtidig mener udvalget, at man bør overveje muligheden for, at en national samfinansiering kan erstattes af egne naturalydelser, f.eks. frivilligt arbejde.

1.7 Hvad angår overgangen til en større ressourcevolumen, anvendelse af midler fra flere fonde og anvendelse af denne metode i byområder anbefaler udvalget, at man vender tilbage til »læreprocessen«, dvs. til dengang hvor Leader-metoden blev opfattet som et »laboratorium«. Dette bør dog ske under inddragelse af de entydigt positive erfaringer med gennemførelsen af metoden og fællesskabsinitiativerne i landdistrikterne gennem de seneste 20 år. Udvalget foreslår, at realiseringen af dette innovative koncept forvaltes med større fleksibilitet. Resultatet vil være, at udviklingen i regionerne fremskyndes.

2. Indledning

2.1 Leader-metoden og dens oprindelse – historie, effekt

2.1.1 Udarbejdelsen af Leader-metoden, der er et fællesskabsinitiativ, har strakt sig over en længere periode siden 1991 og omfattet flere faser. Hvor Leader I var et »eksperiment«, var Leader II et »laboratorium«, indtil programmet i 2006 i form af Leader+ nåede sin modenhedsalder. I årene mellem 2004 og 2006 blev metoden gennemført på eksperimentel basis i de nye medlemsstater. Siden begyndelsen af den nuværende programmeringsperiode i 2007 har Leader været en del af de fire hovedområder i den fælles landbrugspolitikens anden søjle og ét af denne politiks fremtrædende instrumenter. For nærværende finansieres Leader via ELFUL, som en del af medlemsstaternes programmer for udvikling af landdistrikterne, og via samfinansiering fra medlemsstaterne på grundlag af princippet om delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Siden 1991 er der blevet afsat 9,75 mia. euro til de forskellige Leader-fællesskabsinitiativer og den nuværende søjle IV under ELFUL. For øjeblikket er mere end 2 200 »lokale aktionsgrupper« aktive i EU. I løbet af de seneste 20 år har EU-støtten til Leader bidraget til etableringen af et enestående netværk af aktører i landdistrikterne, der dækker samtlige 27 medlemsstater.

2.1.2 Dette har bevirket, at der er opstået en enestående og innovativ partnerskabs- og samarbejdsmetode. Metoden gør det muligt at finansiere projekter på en gennemsigtig måde, selv i de mest afsidesliggende regioner i EU 27, der således også får adgang til EU-finansiering.

2.2 Den nuværende situation i EU – de lokale aktionsgrupper

2.2.1 Leader er et populært finansieringsinstrument og en populær metode i landdistrikterne, ikke kun blandt de lokale aktionsgrupper, men især blandt kommunerne og de øvrige organer, der er aktive i landdistriktskommunerne. Der er blevet dannet lokale aktionsgrupper i hver eneste af EU's 27 medlemsstater. I Bulgarien og Rumænien bliver grupperne snart operationelle. Leader spiller en afgørende rolle i førtiltrædelsesstrategierne for kandidatlande og potentielle kandidatlande.

2.2.2 I EU 27 er der indtil nu blevet udvalgt 2 192 lokale aktionsgrupper med et samlet ELFUL-budget for perioden 2007-2013 på ca. 5,5 mia. euro.

2.2.3 Leader understøtter ELFUL's fjerde hovedområde i perioden 2007-2013. De samlede udgifter, der omfatter samfinansiering ved medlemsstaterne og den private sektor, udgør 13,9 mia. euro fra offentlige midler plus 5 mia. euro fra private.

2.2.4 Leader er mere anvendt i de nye medlemsstater end i EU 15. I visse medlemsstater dækker de lokale aktionsgrupper næsten hele landets territorium. De udgør her et effektivt politisk instrument for landdistrikterne og de små bysamfund på landet. Strukturen er et nyttigt supplement til de decentrale offentlige myndigheder.

2.2.5 De lokale aktionsgrupper har gjort det muligt at skabe administrativ kapacitet til at fordele EU-finansieringen på lokalt niveau på en helt igennem transparent måde.

2.2.6 Set på baggrund af den nuværende økonomiske krise kan disse lokale, smidige mellemlid bidrage effektivt til en forbedring af beskæftigelsen på lokalt plan.

2.3 Evaluering af Leader+

2.3.1 Gennemførelsen af fællesskabsinitiativet Leader+ er blevet undersøgt af Revisionsretten. Revisionsretten har rettet seks centrale henstillinger til Kommissionen og medlemsstaterne, der sammendrager essensen af metodens svage punkter. Kommissionen har reageret på henstillingerne og taget højde for Revisionsrettens kritik både med hensyn til resten af indeværende periode, og med hensyn til udformningen af Leader for den kommende programmeringsperiode.

2.3.2 I EU 15 var 893 lokale aktionsgrupper tilknyttet fællesskabsinitiativet Leader+. Derudover påbegyndte 250 lokale aktionsgrupper i 6 nye medlemsstater implementeringen af Leader-forestillinger i 2004. I alt er der afsat 2,1 mia. euro til fællesskabsinitiativet.

2.3.3 Takket være Leader-metoden har landdistrikterne kunnet begynde at oprette partnerskaber mellem den offentlige og private sektor. Metoden har indebåret en betydelig forbedring af absorptionskapaciteten hvad angår midler fra EU.

2.3.4 I den aktuelle periode har Leader+ bidraget til, at der er opstået endnu flere lokale aktionsgrupper, så deres antal nu er nået op på mere end 2 200.

2.3.5 På trods af den kritik, som Revisionsretten har givet udtryk for, udmønter gennemførelsen af Leader-metoden sig i konkrete resultater i fuld overensstemmelse med EU's politik, eftersom metoden er effektiv, sætter en positiv udvikling i gang, er målrettet, omfattende og gennemsigtig. At Leader-metoden er et led i EU's politik for udvikling af landdistrikterne og medlemsstaternes programmer for udvikling af landdistrikterne er m.a.o. helt igennem berettiget, hvorfor programmet fortjener yderligere støtte, ikke blot som led i den fælles landbrugspolitik. Leader tilskynder til indgåelse af lokale tværsektorielle partnerskaber og fungerer med udgangspunkt i nærhedsprincippet som lokalt finansieringsinstrument til fremme af udviklingsprojekter, der har støtte i lokalbefolkningen, og som forbedrer levestandarden i landdistrikterne.

2.3.6 Med nærværende udtalelse ønsker udvalget at øge interessen for Leader-metoden og at gøre det nemmere at anvende de lokale aktionsgrupper systematisk - også i forbindelse med finansieringsinstrumenter, der ikke er led i udviklingen af landdistrikterne. Bl.a. vil udtalelsen bidrage til at begrunde behovet for, som et minimum, at fastholde den del af de generelle midler under den fælles landbrugspolitik, der afsættes til Leader, og dermed fastholde en fremtrædende rolle for Leader som led i den fælles landbrugspolitik.

2.3.7 Leader-metoden kan ligeledes anvendes til programmer, der finansieres af andre EU-midler. Således har metoden bl.a. gjort det muligt at styrke samhørigheden i landbosamfundene.

3. Henstillinger vedrørende landdistrikterne

3.1 Leader-metoden kan ligeledes fremskynde udviklingen i landområderne. Metoden har vist sig så effektiv, at den så vidt muligt bør udvides til at omfatte alle landdistrikter i EU. EØSU henstiller, at Leader-metoden fastholdes som et led i den fælles landbrugspolitik, og at der i den forbindelse ligeledes gives mulighed for at trække på midlerne fra samhørighedspolitikken og miljøsektoren. Dette ville åbne op for en samlet tilgang til udvikling af landdistrikterne og for en mere effektiv tilrettelæggelse af en bæredygtig integreret udvikling af landdistrikterne. På den måde vil også forbindelserne mellem byerne og landområderne kunne forbedres⁽²⁾. I sammenhæng med ELFUL udgør

Leader (»Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale«) et nyttigt led mellem landdistrikterne og byområderne. I forhold til byområderne ville der være god fornuft i at ændre metodens principper og afgrænse den fra Leader, f.eks. i kraft af et program for sammenhæng mellem økonomiske udviklingsforanstaltninger i byerne (»Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie des Villes – Leadev«).

3.2 Udvalget foreslår, at der stilles flere midler til rådighed via Leader-metoden, og ikke kun midler der henhører under de kommende programmer for udvikling af landdistrikterne. Metoden anvendes ligeledes inden for rammerne af Den Europæiske Fiskerifond. Endvidere foreslår udvalget dels, at alle øvrige operationelle programmer, der er rettet mod landdistrikterne, eller hvis støttemodtagere er hjemmehørende her (små kommuner, landsbyskoler, mikrovirksomheder, SMV'er, landbrugsbedrifter, non profit-organisationer mv.), får mulighed for deltagelse i det respektive program via Leader-metoden som led i ELFUL, dels at mellem 5 % og 25 % af midlerne afsættes til metoden. Dette vil sikre andelen af integrerede og innovative projekter som resultat af den samordnede fælles indsats i landdistrikterne.

3.3 EØSU mener, at Leader-metoden bør betragtes som fremtidens innovative bottom-up-fremgangsmåde, og at den derfor bør begrænses mindst muligt af administrative procedurer og tematikker. Lokalbefolkningen kender bedst sine egne behov. Dette er ét af nærhedsprincippet's vigtigste grundsatninger. Udvalget foreslår at anvende princippet om offentlig kontrol i partnerskaberne med udgangspunkt i lokalbefolkningens initiativer.

3.4 De lokale aktionsgruppers og partnerskabernes betydelige merværdi skyldes aktiveringen af og lettelsen af samvirket mellem lokalbefolkninger. Denne fordel værdsættes ikke tilstrækkeligt i forbindelse med evalueringen af gennemførelsen af fællesskabsinitiativet Leader+, hvorfor udvalget foreslår i højere grad at fremhæve betydningen af den indsats, der ydes af medlemmerne af aktionsgrupperne i et givent lokalområde. Dette vil kunne munde ud i en mere åben tilgang i forbindelse med udarbejdelsen af lokale udviklingsstrategier, koordinering på lokalt niveau samt deltagelse af alle parter, der har en interesse i en bæredygtig og varieret udvikling som garanti for bedre livskvalitet. Udvalget henstiller i øvrigt, at frivillige partnerskaber mellem kommuner bør kunne være medlemmer af lokale aktionsgrupper og fremlægge projektforslag. Det er imidlertid klart, at Leader ikke kan afhjælpe manglende indtægter i kommunerne eller finansiere tjenesteydelser af almen interesse på lokalt plan i EU's medlemsstater.

3.5 Interterritoriet og transnationalt samarbejde mellem lokale aktionsgrupper er afgørende ved anvendelsen af Leader-metoden. Metodens meget gavnlige effekt for gennemførelse af interregionalt og interregionalt samarbejde og partnerskaber (mellem flere lokale aktionsgrupper) er ikke blevet anerkendt tilstrækkeligt i de seneste to årtier. I et EU, hvor levestandarden i medlemsstaterne i visse tilfælde er meget uens, og hvor der (selv inden for den samme medlemsstat) kan være meget betydelig forskel på landdistrikterne, er metoden afgørende og helt uundværlig for landkommunerne, hvis udvikling den kan have afgørende indflydelse på.

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

4. Henstillinger vedrørende byområder

4.1 Når det er muligt at anvende partnerskabsbaserede metoder for alle EU-midler kan det også lade sig gøre uafhængigt at udvide anvendelsen af princippet for Leader-metoden fra landdistrikterne til store bysamfund og deres lokalområder med henblik på at oprette »lokale partnerskaber«. I begyndelsen kan der f.eks. være tale om en overgangsperiode, der efterfølgende underkastes en evaluering. Udvalget anbefaler, at dette partnerskabsbaserede koncept betegnes som et »udviklingsprogram for byområder«, og at man lader denne mulighed indgå i alle udviklingsfonde, der forvaltes af de forskellige generaldirektorater. Det vil øge effektiviteten at integrere ressourcerne.

4.2 Udvalget anbefaler, at princippet i Leader-metoden uafhængigt og adskilt fra Leader også anvendes på bynære områder, således at byerne understøtter metoden i randområderne, hvorved forskellene mellem landdistrikt og byområde gradvis vil blive udjævnet.

4.3 Udvalget anbefaler derudover, at foranstaltningerne under det tidligere fællesskabsinitiativ URBAN, LIFE-programmet

og andre programmer integreres under anvendelse af Leader-metodens principper, således at den samlede merværdi øges.

4.4 Ved forberedelsen og gennemførelsen af partnerskabsbaserede projekter i store byområder er det bedst direkte at inddrage de kommunale selvstyremyndigheder eller koordinere de enkelte aktiviteter med disse myndigheder. På den måde kan det forhindres, at de enkelte projekter eventuelt modarbejder hinanden, og der kan tværtimod opnås en synergieffekt mellem de projekter, der realiseres af lokale myndigheder og lokale partnerskaber. Derudover sikres støtten fra partnerskabsbaserede projekter. Den bedste metode til at skabe synergi består i at udarbejde integrerede udviklingsplaner for de berørte byer, byområder og storbyområder.

4.5 Leader-metoden kan i byområder gennemføres på grundlag af partnerskaber møntet på et bestemt subregionalt byområde og med udgangspunkt i faste kriterier, som det nu er tilfældet i landdistrikterne.

Bruxelles, den 21. september 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
