



EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR

PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

Leader och lokalt ledd utveckling: främjar lokalt engagemang men få bevis för ytterligare fördelar med projekten

Innehåll

SAMMANFATTNING (punkterna I–XI).....	2
INLEDNING (punkterna 1–18).....	3
REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD (punkterna 19–23).....	4
IAKTTAGELSER (punkterna 24–75).....	4
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER (punkterna 76–84).....	7
Rekommendation 1 – Gör en ingående utvärdering av kostnaderna och fördelarna med Leader	8
Rekommendation 2 – Gör en bedömning av modellen för lokalt ledd utveckling.....	8

I detta dokument presenteras Europeiska kommissionens svar på iakttagelserna i en särskild rapport från Europeiska revisionsrätten i enlighet med artikel 259 i [budgetförordningen](#). Dokumentet ska offentliggöras tillsammans med den särskilda rapporten.

SAMMANFATTNING (punkterna I–XI)

Kommissionens gemensamma svar på sammanfattningen:

Leadermodellen¹ har visat sig vara relevant under de 30 år som har gått sedan den infördes och fungerar än i dag. Mervärdet med Leader har sin grund i genomförandet av metoden² och tar sig uttryck i påvisbara fördelar i form av lokalt styre, förstärkt socialt kapital och bättre resultat för *Leaderprojekt jämfört med projekt utanför Leader*.

I dag finns ett nätverk av 2 800 lokala aktionsgrupper i och utanför Europeiska unionen³. Nätverket engagerar nu tiotusentals medlemmar i lokala aktionsgrupper: lokala myndigheter, sociala och ekonomiska sammanslutningar och företag och människor på landsbygden. Nätverket når ut till merparten av Europas landsbygdsområden och förmedlar en positiv bild av EU.

EU:s stora investeringar i mänskligt och socialt kapital genom skapandet av lokala aktionsgrupper och deras nätverk är ett uttryck för kommissionens ständiga åtagande för ökat lokalt inflytande och demokratiskt deltagande i EU.

De medel som anslås till de lokala aktionsgrupperna är därför mycket mer än en "administrativ kostnad", eftersom de även möjliggör ovärderliga investeringar i människor, ledningsfunktioner och gemensamt lärande i landsbygdsområden. En av dessa immateriella fördelar är det värdefulla "PR-arbete" som Leader utför genom att främja finansiering av landsbygdsutveckling i lokalsamhällen på landsbygden. Leader når ut till många människor på landsbygden och förbättrar deras livskvalitet.

På grund av den deltagandebaserade metoden bidrar även strategins förvaltningsprocess till att öka det sociala och mänskliga kapitalet på lokal nivå. Detta kräver informationsutbyte, bygger upp förtroende, stärker relationer, ger lokala aktörer inflytande och stärker människors kapacitet via utbildning, förhandlingar och nätverkande.

De lokalsamhällen som deltar i Leader har ända från början uppmuntrats att anpassa sig och lära in. Kommissionen har investerat i nationella och lokala Leadernätverk och i nätverkande på europeisk nivå. Detta bidrar till att bygga upp motståndskraft och motsvarar kommissionens huvudprioriteringar⁴, t.ex. återhämtningen efter covid-19-krisen, social inkludering och den digitala omställningen.

¹ Förkortningen "Leader" kommer från det franska uttrycket *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* som betyder "samordning av insatser för landsbygdsutveckling". Leadermodellen ger lokala aktionsgrupper bestående av offentliga och privata sociala och ekonomiska aktörer möjlighet att utforma och genomföra sina strategier på lokal territoriell nivå, underlätta innovation på lokal nivå och delta i samarbetsprojekt mellan territorier och nätverkande.

² Mervärdet med Leader tar sig uttryck i det fullständiga genomförandet av Leadermodellen (*Guidelines: Evaluation of LEADER/CLLD, EU Rural Development Evaluation Network* (2017) s. 21. Ledningsfunktioner och stöd till kapacitetsuppbyggnad är också viktiga faktorer för genomförandet av Leader. Detta bekräftas i en färsk utvärderingsstudie om Leaders effekter på balanserad territoriell utveckling (2022). (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development_en)

³ Leadermodellen genomförs även i några länder utanför EU, t.ex. Turkiet, Serbien, Nordmakedonien och Moldavien.

⁴ Meddelandet *Den europeiska gröna given* (COM(2019) 640 final), meddelandet *Från jord till bord-strategin* (COM(2020) 381 final), Meddelandet *EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030* (COM(2020) 380 final). https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decadetargets-2030_en 9 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-andinvestment/european-pillar-social-rights_en

Arbetet med djupanalyser släpar efter på grund av de senaste årens händelser, men kommissionen kommer att göra mer för att visa hur Leader bidrar till socialt kapital och lokalt styre, bland annat nätverkets effekter. Kommissionen kommer att underlätta förståelsen och metoderna för att återspegla dessa immateriella fördelar och uppmuntrar medlemsstaterna att göra detta.

EU investerar i kvaliteten på lokala utvecklingsstrategier genom att stödja utarbetande, utbildning och andra verksamheter som bedrivs av eventuella lokala aktionsgrupper. Medlemsstaterna genomför kvalitetsbedömningar av strategierna enligt tydliga kriterier. Tack vare detta kan många territorier delta och växa, även territorier som har ett sämre socialt kapital som utgångspunkt.

Leader omfattar såväl ekonomisk som social och miljömässig hållbarhet och är därför relevant för alla landsbygdsområden i EU.

De projekt som får stöd från Leader grundar sig på lokala utvecklingsstrategier som har förhandlats fram gemensamt av de lokala aktörerna. Leaderprojektens bättre kvalitet eller resultat kan påvisas på flera sätt, som är direkt kopplade till Leadermodellen, t.ex. innovation på lokal nivå, närverkan och aktiva ledningsfunktioner för att engagera människor som annars inte skulle delta, ökad hållbarhet, framhävan av unika territoriella tillgångar, bland annat kreativa och traditionella industrier, stöd till lokal identitet, tillhandahållande av samhällstjänster, kopplingar mellan projekt och deltagare och andra aspekter. En del projekt täcker grundläggande lokala behov (särskilt i kommuner med svag skattebas), vilka ofta är en förutsättning utveckling på andra områden, och som skulle försenas eller inte tillgodoses utan Leader. Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstaterna att inrikta sina regler för stödberättigande vad gäller Leaderinsatser på områden där Leadermodellen skulle ge ett större mervärde, samtidigt som de ger tillräckligt utrymme för beslut "underifrån" som tillgodoser lokala behov och val.

Det är komplicerat att jämföra resultaten av Leader med andra finansieringsmodeller, eftersom det är svårt att avspegla Leaders immateriella bidrag å ena sidan och riskerna och kostnaderna för de andra finansieringssystemen å andra sidan.

Kommissionen uppmuntrar även medlemsstaterna att se över genomförandemekanismen, i synnerhet för att undvika överlappning av de lokala aktionsgruppernas och berörda institutionernas verksamheter. Syftet med detta är att minska den administrativa bördan genom användning av förenklade kostnadsalternativ och frigöra medel för ökade ledningsfunktioner och ökad kapacitetsuppbyggnad.

Kommissionen kommer att fortsätta sitt samarbete med medlemsstaterna för att förbättra alla lokala aktionsgruppers tillämpning av Leadermodellen och påvisa dess mervärde. Revisionsrättens iakttagelser är ett viktigt steg i denna riktning.

Kommissionen godtar delvis den första rekommendationen om en utvärdering av kostnaderna och fördelarna med Leader och godtar helt den andra rekommendationen om en bedömning av kostnaderna och fördelarna med lokalt ledd utveckling (LLU).

INLEDNING (punkterna 1–18)

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 1–16:

Lokala aktionsgrupper ger direkt mervärde till lokalsamhällen. Deras arbetsuppgifter omfattar ledningsfunktioner inom den lokalt ledda utvecklingsstrategin för att underlätta utbyte mellan berörda parter för att ge information, främja strategin och stödja potentiella stödmottagare i syfte att utveckla insatser och utarbeta ansökningar. De går långt utöver vad som kan betraktas som "administrativa kostnader", vars tak på 25 % enligt artikel 35.1 e i förordning (EU) nr 1303/2013 även omfattar dessa verksamheter.

Medlemsstaterna kan ge ytterligare vägledning rörande kravet att partnerskapen ska vara inkluderande. Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstaterna att göra detta för att säkerställa att de lokala aktionsgruppernas partnerskap är inkluderande och att särskilt ungdomar, kvinnor och utsatta grupper deltar i beslutsorganen.

Leader omfattar såväl ekonomisk som social och miljömässig hållbarhet och är därför relevant för alla landsbygdsområden i EU. Behoven av social inkludering och miljö- och klimatanpassning är inte begränsade inte till ekonomiskt svaga områden.

Medlemsstaterna uppskattar Leadermodellen, vilket framgår av att de tilldelar Leader betydliga medel, långt över det rättsliga minimibeloppet för Ejflu och de frivilliga anslagen inom ramen för andra ESI-fonder. Andelen medel till Leader för de 27 EU-medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram 2014–2022 uppgår till 6,4 %.

På grund av den deltagandebaserade metoden bidrar förvaltningsprocessen dessutom till att öka det sociala och mänskliga kapitalet på lokal nivå. Detta kräver informationsutbyte, bygger upp förtroende, stärker relationer, ger lokala aktörer inflytande och ökar människors förmågor via utbildning, förhandlingar och nätverkande.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD (punkterna 19–23)

Inga svar från kommissionen.

IAKTTAGELSER (punkterna 24–75)

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 24–30:

Kommissionen anser att lokala aktionsgrupper gör mycket mer än att endast underlätta lokalt engagemang. Finansieringen av deras verksamhet återspeglar EU:s investeringar i mänskligt och socialt kapital i landsbygdsområden, trots att godkännandeprocessen är långsam.

Taket på 25 %⁵ för de lokala aktionsgruppernas löpande utgifter undantar uttryckligen ledningsfunktioner inom territoriet, underlättande av utbyten mellan aktörer, information, främjande av och stöd till potentiella sökande för att utforma insatser samt förvaltning, övervakning och utvärdering av de lokala utvecklingsstrategierna.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 31–37:

EU ger betydande stöd till förberedandet av lokala utvecklingsstrategier för att säkerställa att de håller god kvalitet. Stödet omfattar utbildning, expertstöd och samråd med berörda aktörer. Medlemsstaterna vägleder dessutom processen via metodriktlinjer och andra verktyg.

⁵ I artikel 35 i förordning (EU) nr 1303/2013 anges tydligt att taket på 25 % omfattar förvaltning av lokala utvecklingsstrategier samt ledningsfunktioner, utbyten mellan berörda aktörer, information och stöd till potentiella sökande för förberedelser av deras insatser.

Kommissionen anser att alla lokala utvecklingsstrategier som väljs ut för genomförande ska uppfylla kvalitetsnormerna. Medlemsstaterna har en lagstadgad skyldighet att fastställa kvalitetsurvalskriterier för lokala utvecklingsstrategier.

Att fastställa kvalitetsurvalskriterier för lokala utvecklingsstrategier innebär dock inte nödvändigtvis att det alltid finns strategier som får avslag. Detta beror på förhållandena i varje medlemsstat. Inkludering är en förutsättning för att landsbygdsområden ska kunna öka sitt sociala kapital och bredda sina nätverk.

Alla lokala utvecklingsstrategier har bedömts, men några medlemsstater som Rumänien inrättade inte ett system för att säkerställa minimikvalitet. Slovakien och Grekland använde ett system med öppna kriterier och minimipoäng som en gemensam kvalitetsnorm. Tjeckien fastställde vissa öppna kriterier som var obligatoriska för alla strategier och de lokala aktionsgrupperna hade möjlighet att förbättra sina inlämnade strategier före urvalsprocessen.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 45–53:

Kommissionen har och kommer att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att inrikta sina regler för stödberättigande vad gäller Leaderinsatser på områden där Leadermodellen ger mervärde i de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027, samtidigt som den nödvändiga flexibiliteten bibehålls för att möjliggöra ett underifrånperspektiv som tillgodoser lokala behov.

I detta syfte kommer kommissionen att stärka övervakningen och förbättra metoden för att påvisa Leaders bidrag till socialt kapital och lokalt styre. Medlemsstaterna tar för närvarande fram förslag på relevanta övervakningsindikatorer med en lämplig avvägning mellan relevans och uppgiftsinsamling.

Kommissionen är medveten om de lokala aktionsgruppernas administrativa börda och hjälper medlemsstaterna att noggrant utforma sina genomförandesystem så att de inriktas på de lokala aktionsgruppernas huvudfunktioner⁶, klargöra deras ansvar och undvika dubbelarbete. Förenklade kostnader främjas allmänt. Detta bör ge de lokala aktionsgrupperna möjlighet att frigöra medel för att öka insatserna gällande ledningsfunktioner och kapacitetsuppbyggnad.

En del av detta arbete utförs via europeiska nätverket för landsbygdsutveckling.

Kommissionen har via hjälpcentralen för utvärdering tagit fram riktlinjer, anordnat workshoppar på EU-nivå och i medlemsstaterna och organiserat spridningsaktiviteter för att förbättra övervakningen och utvärderingen av Leader och insamlingen av uppgifter. Kommissionen och hjälpcentralen för utvärdering har således gjort noggranna utvärderingar av Leader och har uppmuntrat medlemsstaterna att förbättra sina Leader-utvärderingar.

Enligt de senaste uppgifterna från de årliga genomföranderapporterna har flera medlemsstater utfört utvärderingar av Leader. Det finns 85 slutförda utvärderingar som inriktas på Leader/LLU.

Vad gäller den kommande utvärderingen av Leaders inverkan på en balanserad territoriell utveckling påpekar kommissionen att utvärderingen kommer att följa principerna om bättre lagstiftning och omfatta de fem utvärderingskriterierna⁷. De bedömda utvärderingskriterierna avser därför EU-mervärdet, inte Leaders mervärde. Utvärderingen av mervärdet för EU behandlar frågan om varför och om en viss politisk åtgärd (Leader) ger bättre resultat om den tillämpas på EU-nivå jämfört med andra förvaltningsnivåer (nationell och regional nivå), inte om Leadermodellen ger resultat jämfört med projekt utanför Leader (t.ex. en jämförelse av stöd via en klassisk toppstyrd utvecklingsåtgärd).

⁶ De särskilda huvudfunktionerna för lokala aktionsgrupper anges i artikel 33.1 i förordning (EU) 1060/2021.

⁷ De fem utvärderingskriterierna är effektivitet, ändamålsenlighet, relevans, konsekvens och EU-mervärde.

Kommissionen påpekar också Leadermervärde inte är ett obligatoriskt utvärderingskriterium, utan en rekommenderad metod för att bedöma Leader inom ramen för utvärderingsprocessen.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 54–56:

Kommissionen anser att många av de av revisionsrätten bedömda projekten hade potential att ge ytterligare fördelar för lokalsamhällen som var direkt kopplade till Leadermodellen. Bland fördelarna finns innovation på lokal nivå, samarbete mellan aktörer, framhävande av unika territoriella tillgångar, förstärkning av lokal identitet, stöd till kreativa eller traditionella företag och tillhandahållande av tjänster som behövs i det berörda området. Det finns även små olikheter när det gäller omfattningen av lokalt engagemang i många av de projekt, särskilt de mindre, som revisionsrätten granskar i bilaga III:

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 57–58:

Enskilda bedömningar av projekt medför en risk för att man missar den större bilden. En del strategier omfattar projekt som tillgodoser mer "grundläggande" behov. De är dock viktiga för strategin överlag och dessa behov skulle inte tillgodoses eller tillgodoses mycket senare utan Leaderfinansiering.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 61–63:

Det stämmer att det kan vara svårt att bedöma aspekter av lokalt styre och socialt kapital (det är en resursintensiv och generellt kvalitativ process), men vissa metoder kan användas med vissa anpassningar. Kommissionen kommer att arbeta vidare med detta inom ramen för EU:s nätverk och utvärderingar.

Även om bedömningen av ökat socialt kapital kan vara komplexa råder det samförstånd om att socialt kapital är en viktig tillväxtfaktor. Socialt kapital bidrar till lägre transaktionskostnader, förbättrade avtal, bättre risktagande och innovation, gemensamt lärande och social anpassning, vilket är skälet till att många medlemsstater använder Leader för att hantera ett antal samhällsproblem, t.ex. social inkludering, och mer nyligen, återhämtningen efter covid-19-pandemin

Kommissionen ger även stöd till Horisont 2020-program för att utforma metoder för bättre bedömningar av sociala aspekter. Projekt som Simra, Imajine och Matilde syftar till att ta fram lösningar som kan tillämpas för övervakning och utvärdering av sociala aspekter och lokal utveckling i landsbygdsområden. Dessa lösningar kan användas för att bedöma Leaders mervärde. Dessa resurser har även inkluderats i den kunskapsbank som administreras av hjälpcentralen för utvärdering för att hjälpa medlemsstater och experter att hitta användbara verktyg för att bedöma Leader.

För att förse medlemsstaterna och utvärderarna med information om sådana projekts utvärderingspotential har kommissionen via hjälpcentralen för utvärdering tagit fram en "kunskapsbank", där projekten har analyserats för att förklara hur deras resultat kan användas till att utvärdera den gemensamma jordbrukspolitiken, bland annat socioekonomiska aspekter och lokal utveckling.

På grundval av lärdomarna från sammanfattningen av de årliga genomföranderapporterna har kommissionen via hjälpcentralen även arbetat med att förbättra kvantifieringen av Leaders bidrag med tanke på den kommande efterhandsutvärderingen av de löpande landsbygdsutvecklingsprogrammen.

Kommissionens gemensamma svar på 64–75:

I enlighet med artikel 10 i förordning (EU) nr 1303/2013 (förordningen om gemensamma bestämmelser, 2014–2020) innehåller den gemensamma strategiska ramen strategiska vägledande principer. Den gemensamma strategiska ramen får dock inte införa ytterligare skyldigheter för medlemsstaterna, utan är avsedd att underlätta programplaneringen.

När det gäller samordningen mellan medlemsstaternas ansvariga myndigheterna kan strukturerat samarbete inom ramen för en flerfondsfinansierad LLU-strategi ha en positiv inverkan (tillgång till finansiering, sakkunskap från andra sektorer, resurser), jämfört med en situation utan en gemensam strategi. Om det finns olika förvaltningsnivåer kan det t.ex. vara svårt att få tillgång till stödprogram.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER (punkterna 76–84)

Kommissionens svar:

78. Taket på 25 % omfattar förvaltning av strategierna, ledningsfunktioner, utbyten mellan berörda aktörer och åtgärder för att hjälpa potentiella sökande att utforma sina insatser. Förvaltningens deltagandebaserade modell kombinerat med betoningen på lärande och nätverkande ger dessutom lokalbefolkningen inflytande och kan betraktas som en investering i lokalsamhällen.

79. De lokala utvecklingsstrategiernas kvalitet säkerställs via ett antal mekanismer, t.ex. stöd till förberedandet av strategierna och urvalskriterierna (kvalitetsutvärdering). EU stöder förberedandet av lokala utvecklingsstrategier finansiellt beroende på kvalitet. Varje strategi bedöms innan den väljs ut. Det är även viktigt att få med territorier med en sämre utgångspunkt (i fråga om socialt kapital), så att de inte lämnas utanför.

80. Kommissionen medger att en avvägning behövs mellan projektens kvalitet och förenklingar i administrationen. Projektens kvalitet kan komma till uttryck på en rad olika sätt, dels genom att projektägaren visar fram den och dels via det administrativa systemet som kontrollerar, övervakar och utvärderar kvaliteten.

81. Kommissionen kommer att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att säkerställa att de lokala aktionsgruppernas partnerskap är inkluderande och att särskilt ungdomar, kvinnor och utsatta grupper deltar i beslutsorganen. Detta kommer även att övervakas.

82. Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna för att förbättra bedömningen av Leadermodellen och påvisa dess mervärde för socialt kapital och lokalt styre. Detta kommer att göras via utvärderingsmetoder och nätverkande på EU-nivå.

83. Många projekt underbyggdes av ledningsfunktioner, samarbete mellan lokala partner, innovation på lokal nivå eller användning av endogena lokala resurser. Detta kan anses utgöra ett mervärde med Leadermodellen.

84. Strukturerat samarbete inom ramen för en flerfondsfinansierad LLU-strategi kan ha en positiv inverkan (tillgång till finansiering, sakkunskap från andra sektorer, resurser), jämfört med en situation utan en gemensam strategi. Om det finns olika förvaltningsnivåer kan det t.ex. vara svårt att få tillgång till stödprogram.

Rekommendation 1 – Gör en ingående utvärdering av kostnaderna och fördelarna med Leader

Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

1 A Kommissionen godtar rekommendation 1 a.

1 B Kommissionen godtar rekommendation 1 b.

1 C Kommissionen godtar delvis rekommendation 1 c.

När det gäller Leader inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken vill kommissionen förbättra sin kapacitet för att bedöma graden av inkludering i beslutsorganen. Kommissionen arbetar för närvarande med en genomförandeakt som kommer att innehålla ett krav på att medlemsstaterna ska ange medlemmarnas ålder och kön.

Kommissionen godtar dock inte hänvisningen till andra målgrupper, eftersom en sådan analys kan ge upphov till allvarliga problem vad gäller personuppgiftsskydd och uppgiftsinsamling

Kommissionen godtar inte heller tidsramen 2023. Förutsatt att denna rättsakt antas kommer uppgifterna att finnas tillgängliga 2026

1 D Kommissionen godtar rekommendation 1 d.

1 E Kommissionen godtar delvis rekommendation 1 e.

Kommissionen kommer att genomföra denna rekommendation i den mån det är möjligt, med hänsyn till begränsningarna i uppgiftsinsamlingen och skillnaderna mellan medlemsstaternas definitioner av lagstadgade uppgifter.

Rekommendation 2 – Gör en bedömning av modellen för lokalt ledd utveckling

Kommissionen godtar rekommendationen.