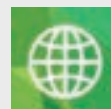


Särskild rapport

**Ändamålsenligheten i att  
kombinera bidrag från  
regionala  
investeringsinstrument  
med lån från finansinstitut  
för att stödja EU:s externa  
politik**



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2014

ISBN 978-92-9207-066-3  
doi:10.2865/87450

© Europeiska unionen, 2014  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

**Särskild rapport****Ändamålsenligheten  
i att kombinera  
bidrag från regionala  
investeringsinstrument  
med lån från  
finansinstitut för att  
stödja EU:s externa politik**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket EUF-fördraget)

## Punkt

### Ordförklaringar och förkortningar

#### I–VIII **Sammanfattning**

#### 1–13 **Inledning**

1–4 **De potentiella fördelarna med att kombinera bidrag till externt samarbete med lån**

5–13 **EU:s mekanismer för kombinerad finansiering**

#### 14–15 **Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod**

#### 16–52 **Iakttagelser**

16–37 **De regionala investeringsinstrumenten har utformats på lämpligt sätt, men det finns fortfarande brister i kommissionens förvaltning**

17–21 Utformningen av de regionala investeringsinstrumenten är tillfredsställande och regelverket och förfarandena håller på att förbättras

22–31 Lämpliga projekt väljs ut, men kommissionens bedömning fokuserar inte tillräckligt på mervärdet av och beloppet för EU:s bidrag

32–33 Kommissionen betalar ut onödigt stora förskott

34 När det gäller delinstrumenten var kriterierna för tilldelning av dellån vaga eller allmänna

35–37 Kommissionens övervakning av genomförandet av bidragen varierade i omfattning

38–52 **De planerade vinsterna med att kombinera bidrag och lån har hittills inte uppnåtts helt och hållet**

39–42 Endast i hälften av de granskade projekten kunde man visa att det behövdes ett bidrag för att lånet skulle kunna tecknas

43–46 Kommissionen utnyttjade inte fullt ut möjligheten att delta i formuleringen av politiken och påverka hur projekten utformades och förvaltades

47–52 Kombinerad finansiering ledde till bättre samordning mellan biståndsgivare men EU-finansieringens synlighet har hittills varit begränsad

## 53–60 **Slutsatser och rekommendationer**

- Bilaga I – De regionala investeringsinstrumentens globala täckning**
- Bilaga II – Belopp som kommissionen gjort åtaganden, tecknat kontrakt och gjort utbetalningar för per regionalt investeringsinstrument per den 31 december 2013**
- Bilaga III – Antal projekt som godkänts per regionalt investeringsinstrument perioden 2007–2013**
- Bilaga IV – Bidrag till de 387 projekt som godkänts av det regionala investeringsinstrumentet perioden 2007–2013**
- Bilaga V – Lån från finansinstitut per regionalt investeringsinstrument perioden 2007–2013**
- Bilaga VI – Urval av 15 granskade ITF-projekt**
- Bilaga VII – Urval av 15 granskade NIF-projekt**
- Bilaga VIII – Granskningsurval av projekt för skapande av delinstrument**
- Bilaga IX – Projekt som avses i punkt 42**

## **Kommissionens svar**

# Ordförklaringar och förkortningar

**AFD:** *Agence Française de Développement.*

AFD är ett franskt offentligt institut för biståndsfinansiering som bekämpar fattigdom och främjar ekonomisk tillväxt i utvecklingsländerna och de franska utomeuropeiska provinserna. Det är det viktigaste genomförandeorganet för Frankrikes utvecklingssamarbete.

**AIF:** Investeringsinstrumentet för Asien.

**CIF:** Investeringsinstrumentet för Västindien.

**EBRD:** Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

EBRD är en offentligt ägd utvecklingsbank med säte i London som främjar övergången till öppen marknadsekonomi i länder från Central- och Östeuropa till Centralasien och länderna i södra och östra Medelhavsområdet. Den tillhandahåller projektfinansiering för banker, industrier och företag, både nya företag och investeringar i befintliga företag. Den är främst inriktad på den privata sektorn men samarbetar också med offentligt ägda företag.

**EIB:** Europeiska investeringsbanken.

EIB är Europeiska unionens bank. Den ägs av och företräder Europeiska unionens medlemsstaters intressen och samarbetar nära med övriga EU-institutioner för att genomföra EU:s politik genom att tillhandahålla finansiering för investeringsprojekt.

**EU-delegation:** EU företräds av 139 delegationer och kontor runtom i världen. EU:s delegationer är en del av Europeiska kommissionen men tjänar EU:s intressen som helhet.

**EUF:** Europeiska utvecklingsfonden.

Europeiska utvecklingsfonden är det viktigaste instrumentet för EU:s bistånd till utvecklingssamarbete med länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet samt de utomeuropeiska länderna och territorierna. Partnerskapsavtalet som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 för en period på 20 år (Cotonouavtalet) utgör den nuvarande ramen för Europeiska unionens förbindelser med dessa länder och territorier. Det är inriktat på målet att minska och på sikt utrota fattigdomen.

**EuropeAid:** Generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid.

**IFCA:** Investeringsinstrumentet för Centralasien.

**IFP:** Investeringsinstrumentet för Stilla-havsområdet.

**IMF:** Internationella valutafonden.

**ITF:** EU:s förvaltningsfond för infrastruktur i Afrika.

**KfW:** *Kreditanstalt für Wiederaufbau.*

KfW är Förbundsrepubliken Tysklands utvecklingsbank och har sitt säte i Frankfurt. Bankens avdelning för utveckling sköter det tyska finansiella utvecklingssamarbetet åt regeringen.

**LAIF:** Investeringsinstrumentet för Latinamerika.

**MRI:** Initiativet om ömsesidigt förtroende.

Initiativet om ömsesidigt förtroende är en formell ram som inrättades 2009 av AFD, EIB och KfW i syfte att öka göra medfinansieringen av utvecklingsprojekt effektivare. Det innebär framför allt delegering av de flesta uppgifterna till huvudfinansiären av en insats och ömsesidigt erkännande av förfaranden.

**NIF:** Investeringsinstrument för grannskapspolitiken.

**ROM:** Resultatorienterad övervakning.

Systemet med resultatorienterad övervakning är ett övervakningsverktyg för projekt och program som ger rekommendationer till förbättringar.

**Subventionerat lån:** Ett subventionerat lån är ett lån med villkor som är betydligt förmånligare än marknadsmässiga villkor. IMF beräknar förmånlighetsgraden som skillnaden mellan lånets nominella värde och summan av det diskonterade nuvärdet av framtida ränte- och kapitalbetalningar som ska göras av låntagaren, uttryckt som en procentsats av lånets nominella värde.

**WBIF:** Investeringsramen för västra Balkan.

**I** Mekanismer för kombinerad finansiering innebär att lån<sup>1</sup> från finansinstitut kombineras med bidrag. Med kombinerad finansiering kan givare utöka sina medel för externt samarbete genom att mobilisera lån från finansinstitut. De får även möjlighet att påverka hur politiken formuleras och/eller hur projekt utformas och förvaltas. När lån och bidrag kombineras kan det dessutom främja samarbetet mellan olika aktörer i utvecklingsbiståndet och öka biståndets synlighet.

**II** Sedan 2007 har kommissionen och medlemsstaterna inrättat åtta regionala investeringsinstrument som omfattar kommissionens alla områden för externt samarbete. Under perioden 2007–2013 avsatte EU 2 106 miljoner euro för dessa. Utvecklingsfinansinstitut identifierar projekt och ansöker om bidrag, som godkänns av verkställande organ, som består av kommissionen, medlemsstaterna och andra givare. Finansinstituten tecknar kontrakt om merparten av det tekniska stödet och övervakar projekten.

**III** Revisionsrättens revision omfattade de regionala investeringsinstrumenten från den tidpunkt när de inrättades. Vi bedömde särskilt ändamålsenligheten i att kombinera bidrag från regionala investeringsinstrument med lån från finansinstitut. Revisionen fokuserade på utformningen och förvaltningen av regionala investeringsinstrument och på i vilken grad de planerade vinsterna med kombinerad finansiering hade uppnåtts. Revisionsarbetet bestod av en analytisk granskning, intervjuer med kommissionens personal, en enkät riktad till 40 EU-delegationer, varav 22 svarade, besök hos de fyra största finansinstituten och en genomgång av ett urval av 30 bidrag som beviljats för projekt.

**IV** Revisionsrätten drar slutsatsen att metoden att kombinera bidrag från regionala investeringsinstrument med lån från finansinstitut för att stödja EU:s externa politik i allmänhet har varit ändamålsenlig. De regionala investeringsinstrumenten har utformats väl, men de potentiella fördelarna med kombinerad finansiering har inte utnyttjats fullt ut på grund av brister i kommissionens förvaltning.

**V** Medlemsstaterna och kommissionen har sett till att de regionala investeringsinstrumenten utformats korrekt, och de är nu fast etablerade. Lånedelen av finansieringen kom främst från fyra europeiska finansinstitut som identifierade de investeringar som uppfyllde villkoren. Under de senaste sju åren har de identifierat tillräckligt många projekt för att kunna göra åtaganden för alla tillgängliga anslag.

**VI** De 30 projekt vi granskade bedömdes alla vara relevanta för de berörda regionerna och länderna. Men kommissionens godkännandeförfarande var inte grundligt, och besluten att bevilja bidrag på en viss nivå var ofta inte underbyggda på ett övertygande sätt. Vägledning om vilka kriterier kommissionen bör använda i sitt beslutsfattande saknades också. När bidragen väl hade godkänts var förskottsbetalningarna onödigt stora. Kommissionens övervakning garanterade inte att bidragen gav ett mervärde i samtliga fall.

1 Utöver lån finns det i mindre utsträckning även andra former av finansiering som inte utgörs av bidrag.



## Sammanfattning

### VII

De regionala investeringsinstrumenten gav utvecklingspartnerna en plattform för nära samarbete och för genomförandet av mycket stora projekt som annars skulle ha varit svåra att finansiera. I vissa fall var det uppenbart att det var berättigat att bevilja ett bidrag som skulle kombineras med lån, särskilt i de fall då förmånskriterier måste uppfyllas. Men i andra fall, nämligen i cirka 50 % av de undersökta fallen, var det inte uppenbart. Kommissionen har inte fullt ut utnyttjat potentialen för positiv inverkan på projektens utformning eller för större inverkan på sektorspolitiken. EU:s stödets synlighet har hittills varit begränsad, men kommissionen har börjat vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen.

### VIII

Revisionsrätten ger ett antal rekommendationer om hur kommissionen kan förbättra de regionala investeringsinstrumentens ändamålsenlighet. Rekommendationerna gäller projekturval och godkännande av bidrag, utbetalning av medel, övervakning av genomförandet av EU-bidrag och ökad synlighet för EU:s bistånd.

## De potentiella fördelarna med att kombinera bidrag till externt samarbete med lån

### 01

Mekanismer för kombinerad finansiering innebär att lån<sup>2</sup> från finansinstitut kombineras med bidrag. Bidragen kan vara utformade på olika sätt, men när det gäller EU:s samarbete med utvecklingsländer är de vanligaste bidragstyperna bidrag till direktinvesteringar, räntesubventioner, tekniskt stöd och system för lånegarantier.

### 02

Huvudsyftet med mekanismerna för kombinerad finansiering är att utöka medlen för externt samarbete genom att mobilisera lån från finansinstitut. Syftet med kombinerad finansiering är särskilt att komma till rätta med suboptimala investeringssituationer när det gäller verksamhet eller infrastruktur som kan vara bärkraftiga men som inte lockar till sig tillräcklig finansiering från marknadskällor. De viktigaste orsakerna till att projekt inte kan locka finansierare på marknadsmässiga villkor är följande:

- a) De inte är tillräckligt lönsamma men har stora ekonomiska, miljömässiga och/eller sociala fördelar.

- b) De medför alltför stora risker.
- c) De är belägna i kraftigt skuldtungda länder som omfattas av Internationella valutafondens (IMF) krav för lån (se **ruta 1**).

### 03

Utöver mobiliseringen av lån från finansinstitut ger kombinerad finansiering bidragsgivaren möjlighet att delta i formuleringen av politiken eller påverka hur projekt utformas och förvaltas. Det kan exempelvis handla om att minska de negativa externa effekterna av projekt, till exempel negativa miljömässiga eller sociala effekter, eller om att tillhandahålla ytterligare finansiering för specifika mål med anknytning till projektet, till exempel utveckling av administrativ eller teknisk kapacitet.

- 2 Utöver lån finns det i mindre utsträckning även andra former av finansiering som inte utgörs av bidrag.

## Internationella valutafondens krav för lån i kraftigt skuldtungda länder

IMF kräver att kraftigt skuldtungda länder endast tar upp lån med villkor som är betydligt förmånligare än lån på marknadsvillkor. Dessa lån kallas subventionerade lån. I kraftigt skuldtungda länder kräver IMF att förmånlighetsgraden ska vara minst 35 %.

## 04

Det finns också andra, mer allmänna, potentiella fördelar med användningen av kombinerad finansiering:

- a) Den främjar samarbete mellan aktörer på området för utvecklingsbistånd. Mekanismer för kombinerad finansiering inrättas främst i samarbete med europeiska finansinstitut, och på så sätt drar man nytta av deras specifika expertis och kunskap. Ökat samarbete kan också ge ökad insyn, stordriftsfördelar och minskade transaktionskostnader för partnerlandet. Det blir även möjligt att genomföra projekt som är för stora för att finansieras av en enda givare eller ett enda finansinstitut.
- b) Den ökar stödmottagarnas och allmänhetens medvetenhet om att investeringar finansieras med stöd från givare. Att kombinera insatser av olika givare och finansinstitut är ett sätt att uppnå den kritiska massa som krävs för att göra biståndet synligt.

## EU:s mekanismer för kombinerad finansiering

### 05

Kommissionen har länge beviljat räntesubventioner. Den senaste tiden har emellertid kommissionen och medlemsstaterna inrättat särskilda mekanismer för att påskynda användningen av kombinerad finansiering. Sedan 2007 har kommissionen inrättat åtta regionala investeringsinstrument som omfattar kommissionens alla områden för externt samarbete (se **bilaga I**). De kombinerar bidrag som finansieras av Europeiska utvecklingsfonden (EUF) och EU:s allmänna budget med lån, framför allt från europeiska utvecklingsfinansinstitut. I vissa fall ger också EU:s medlemsstater direkta bidrag.

### 06

De regionala investeringsinstrumenten har en tredelad styrningstruktur:<sup>3</sup>

- a) Ett strategiskt organ<sup>4</sup> som har till uppgift att fastställa den övergripande strategin för finansieringsmekanismen.
- b) Ett verkställande organ<sup>5</sup>, bestående av kommissionen, medlemsstaterna och andra givare, som ansvarar för godkännande av enskilda bidrag.
- c) Ett tekniskt organ<sup>6</sup>, bestående av finansinstitut och kommissionen, som fastställer en gemensam projektplaneringsprocess och väljer ut de projekt som ska presenteras för det verkställande organet.

- 3 Investeringsramen för västra Balkan utgör ett undantag, eftersom den styrs av en styrkommitté och en grupp av projektfinansiärer.
- 4 Den strategiska styrelsen eller styrkommittén.
- 5 Förvaltningskommittén eller den verkställande kommittén.
- 6 Gruppen av projektfinansiärer eller gruppen av finansinstitut.

## 07

Efter samråd med respektive partnerland eller partnerländer föreslår finansinstituten projekt<sup>7</sup>. Utvecklingen av projektplaneringsprocessen leds av finansinstituten. De utser och väljer ut projekt på grundval av sina egna finansiella bedömningskriterier och ansöker om bidrag och anger samtidigt vilken typ av bidrag och vilket belopp det gäller. Processen för projektutveckling inbegriper samarbete med kommissionen, särskilt inom de tekniska organen och vid EU:s delegationer. Huvudfinansinstitutet för ett projekt övervakar genomförandet av projektet och rapporterar om utvecklingen. Huvudfinansinstitutet har rätt att ta ut en avgift för att förvalta projektgenomförandet.

## 08

EU:s förvaltningsfond för infrastruktur i Afrika (ITF) är det enda regionala investeringsinstrumentet som fungerar som en fond. Europeiska investeringsbanken (EIB) ansvarar för fondens finanser. När det gäller de andra regionala investeringsinstrumenten är det i de flesta fall kommissionen som betalar ut bidrag till de slutliga stödmottagarna via huvudfinansinstitutet. Stödmottagarna själva tilldelar och förvaltar de underliggande kontrakten. Finansinstituten verkställer det tekniska stödet och övervakar genomförandet av projekt med kombinerad finansiering. Varje regionalt investeringsinstrument har ett sekretariat som bistår de verkställande organen. Kommissionen står för sekretariatet<sup>8</sup>, utom när det gäller ITF vars sekretariat sköts av EIB.

## 09

Det finns också andra EU-mekanismer för kombinerad finansiering. Det främsta exemplet är investeringsanslaget som inrättades 2003 genom Cotonou-avtalet för en period på 20 år. Andra exempel på kombinerad finansiering utanför tillämpningsområdet för de regionala investeringsinstrumenten är faciliteten för investering och partnerskap för Europa-Medelhavsområdet (Femip) och globala fonden för energieffektivitet och förnybar energi (Geeref).

## 10

Det belopp som EU anslog till regionala investeringsinstrument för perioden 2007–2013 var 2 106 miljoner euro (se **bilaga II**). Vid utgången av 2013 hade kommissionen redan betalat ut 1 205 miljoner euro. De verkställande organen för de regionala investeringsinstrumenten hade godkänt 387 projekt (se **bilaga III**) med bidrag på totalt 2 346 miljoner euro (se **bilaga IV**). De åtföljdes av lån på sammanlagt 22 152 miljoner euro. Hittills är andelen fallissemang för lånen noll.

## 11

De projekt som får stöd är främst offentliga investeringsprojekt. De sektorer som täcks varierar från ett instrument till ett annat, men transport- och energisektorerna tar emot mest bidrag<sup>9</sup>. Projekten varierar mellan relativt små projekt, på 0,3 miljoner euro, till projekt på mer än 1 000 miljoner euro. I de flesta fall är flera finansinstitut inblandade. I vissa fall går inte medel från de regionala investeringsinstrumenten till ett enskilt investeringsprojekt, utan till ett annat instrument eller en fond. När det gäller sådana delinstrument väljer finansinstituten ut och finansierar delåtgärder där lokala finansieringspartner deltar.

- 7 Ansökningar om WBIF-bidrag görs oftast av partnerländerna.
- 8 Generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid (EuropeAid), med undantag för WBIF vars sekretariat sköts av generaldirektoratet för utvidgning.
- 9 Omkring 55 %.

## 12

De fyra viktigaste finansinstituten<sup>10</sup> som sedan första början arbetar med de regionala investeringsinstrumenten är EIB, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), *Agence française de développement* (AFD) och *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). **Bilaga V** innehåller en översikt över de lån de godkände under perioden 2007–2013 för de 387 projekt som fick stöd inom ramen för dessa instrument.

## 13

I december 2012 lanserade kommissionen EU:s plattform för kombinerad finansiering i det externa samarbetet i syfte att undersöka hur man kan förbättra kvaliteten och effektiviteten hos regionala investeringsinstrument. Processen pågår och det förväntade resultatet är en uppsättning rekommendationer och riktlinjer för hur kombinerad finansiering kan användas i det externa samarbetet och hur ytterligare offentliga och privata resurser kan mobiliseras för att öka effekten av EU:s externa samarbets- och utvecklingspolitik.

10 De andra godkända finansinstituten är *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID), Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), *Belgian Investment Company for Developing Countries* (belgiska investeringsbolaget för utvecklingsländer, BIO), Karibiska utvecklingsbanken (CDB), Europarådets utvecklingsbank (CEB), *Compañía Española de Financiación al Desarrollo* (COFIDES), den finska Fonden för industriellt samarbete AB (FINNFUND), Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB, observatör i LAIF), *Luxembourg Development Agency* (Luxemburgs byrå för utvecklingssamarbete, Lux-Dev), Nordiska investeringsbanken (NIB), *Private Infrastructure Development Group* (privata gruppen för utveckling av infrastruktur, PIDG), *Österreichische Entwicklungsbank AG* (OeEB), *Società Italiana per le Imprese all'Estero* (SIMEST) och *Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento* (SOFID).

# Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

## 14

Revisionsrätten bedömde ändamålsenligheten i att kombinera bidrag från regionala investeringsinstrument med lån från finansinstitut för att stödja EU:s externa politik och fokuserade på följande två frågor:

- a) Har de regionala investeringsinstrumenten har utformats och förvaltats väl?
- b) Har användningen av kombinerad finansiering gett de planerade vinsterna?

## 15

Revisionsrätten genomförde denna revision, som var den första på det här särskilda området, mellan maj och december 2013 och tittade på vilket resultat de regionala investeringsinstrumenten har gett sedan de bildades. Vi inriktade revisionen på EU:s budgetanslag och kommissionens roll. Revisionsarbetet bestod av en analytisk granskning, intervjuer med kommissionspersonal, en enkät riktad till 40 EU-delegationer<sup>11</sup>, besök hos de fyra största finansinstituten och en genomgång i detalj av ett urval av projekt. Urvalet<sup>12</sup> bestod av 15 projekt som fått bidrag från ITF (se **bilaga VI**) och 15 projekt som fått bidrag inom ramen för investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken (NIF) (se **bilaga VII**). Dessa två regionala investeringsinstrument omfattar både EUF:s budget och EU:s allmänna budget och står för mer än 70 % av de bidrag som hade beviljats genom regionala investeringsinstrument vid utgången av 2013. De är också de äldsta investeringsinstrumenten och har därför de projekt som har kommit längst i genomförandet. På grund av deras särskilda egenskaper granskade vi även åtta projekt som rör inrättandet av delinstrument (se punkt 11) för finansiering av åtgärder med hjälp av lokala finansinstitut (se **bilaga VIII**).

11 22 EU-delegationer svarade på enkäten.

12 Revisionsrätten valde ut projekten slumpmässigt med hjälp av den statistiska urvalsmetoden MUS (*Monetary Unit Sampling*, urvalsmetod med beloppsenheter).

## De regionala investeringsinstrumenten har utformats på lämpligt sätt, men det finns fortfarande brister i kommissionens förvaltning

### 16

Revisionsrätten granskade om den övergripande utformningen av de regionala investeringsinstrumenten och förfarandena är lämpliga. Vi granskade även förfarandet för bedömning av bidragsansökningar, motiveringen för de utvalda projekten och lämpligheten i typen av och storleken på bidragen. Slutligen undersökte vi också som en del av revisionen användningen av bidragen och övervakningen av projekt.

## Utformningen av de regionala investeringsinstrumenten är tillfredsställande och regelverket och förfarandena håller på att förbättras

### 17

Det är bra att det finns åtta olika regionala investeringsinstrument i stället för ett övergripande investeringsinstrument av följande skäl:

- Instrumenten har olika struktur för att kombinera finansieringen från de olika biståndsgivarna och kanalisera den till projekten.
- EU:s anslag till de geografiska investeringsinstrumenten kommer från olika finansieringsinstrument med olika rättsliga grunder.

- Ansvarsfördelningen inom kommissionen och finansinstitutet är geografiskt baserad.
- De parter som är företrädare i de olika styrande organen (se punkt 6) varierar från region till region.

### 18

Målen och de prioriterade områdena för alla regionala investeringsinstrument är anpassade till de övergripande målen för EU:s politik. När det gäller ITF var endast projekt med en regional dimension stödberättigande, vilket begränsade möjligheterna för kombinerad finansiering.

### 19

Nyligen infördes genom budgetförordningen<sup>13</sup> särskilda regler om mekanismer för kombinerad finansiering<sup>14</sup>. Dessa regler, som gäller från och med 2014, innebär att regelverket förbättras avsevärt genom att begrepp och principer definieras, de förvaltningsmetoder som används vid kombinerad finansiering förenklas och det skapas en rättslig grund för användningen av innovativa finansieringsinstrument. Kommissionen håller för närvarande på att förbättra regelverket ytterligare genom att utarbeta riktlinjer för förvaltningen av de regionala investeringsinstrumenten.<sup>15</sup>

### 20

Kommissionen har visserligen gjort vissa framsteg på detta område, men i allmänhet är det finansinstitutet som har tagit initiativ till projekten, och kommissionen har sedan reagerat på projektförslaget och den efterföljande bidragsansökan och inte aktivt identifierat insatser.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).
- En ny avdelning – avdelning VIII Finansieringsinstrument – har införts.
- Praktiska riktlinjer som har hjälpt partnerländerna att förstå kraven i samband med WBIF-projektansökningar har funnits sedan 2012.

## 21

ITF:s sekretariat sköts av EIB (se punkt 8). Med tanke på att EIB är en projektfinansiär och oberoende av det faktum att sekretariatet är helt skilt från EIB:s bankverksamhet, är detta en fråga som måste diskuteras.

**Lämpliga projekt väljs ut, men kommissionens bedömning fokuserar inte tillräckligt på mervärdet av och beloppet för EU:s bidrag**

**Urval av de projekt som beviljas bidrag**

## 22

Processen för att identifiera och välja ut projekt gjorde att tillräckligt många bidragsansökningar kunde lämnas in för att åtaganden skulle kunna göras för de tillgängliga anslagen inom den planerade tidsramen. De godkända projekten var relevanta för utvecklingsbehoven i de berörda regionerna och länderna.

## 23

För att ansöka om bidrag från ett regionalt investeringsinstrument måste finansinstitutet lämna in en bidragsansökan<sup>16</sup>. Trots att ansökningarna har blivit allt längre och mer detaljerade med tiden var den information som finansinstitutet lämnade innan bidraget godkändes alltför allmän för att de verkställande organen i de regionala investeringsinstrumenten skulle kunna fatta beslut på lämpligt sätt. Kvantifierade uppgifter saknades om lånevillkor, förmånlighetsgrad (se **ruta 1**) och bärkraft (se exempel i **ruta 2**). Det förväntade mervärdet av bidraget hade inte heller formulerats, strukturerats eller kvantifierats väl.

16 Standardiserat projektansökningsformulär (*Standard Project Submission Form*) när det gäller de geografiska investeringsinstrument som förvaltas av EuropeAid, formulär för projektbidragsansökan (*Project Grant Application Form*) för WBIF och försättsblad (*Cover Sheet*) för ITF.

### ITF-projekt – elförsörjning i Benin och Togo

Projektet gällde uppförande och renovering av elledningar och kraftstationer för totalt 85,7 miljoner euro. Syftet var att förbättra tillförlitligheten och effektiviteten i elförsörjningen i Benin och Togo. ITF gav en räntesubvention på 12,25 miljoner euro som gjorde att förmånlighetsgraden på 35 % kunde uppfyllas i enlighet med IMF:s krav (se **ruta 1**).

#### Otillräcklig information från finansinstitutet

Formuläret för bidragsansökan som lämnas in av finansinstitutet innehöll inga uppgifter om projektets finansiella och ekonomiska bärkraft, förmånsgrad och anpassning till ländernas behov, trots att de uppgifterna fanns i finansinstitutets handlingar. Dessutom var formuläret ottydligt om det förväntade mervärdet av ITF-bidraget. Utan dessa uppgifter kunde inte kommissionen göra en ordentlig bedömning av bidragsansökan.



## 24

En orsak till att uppgifterna från finansinstituterna var begränsade var att projekten ofta fortfarande var i ett preliminärt skede när bidragsansökningarna lämnades in. Finansinstituterna beslutar om sina lån i ett senare skede, dvs. efter genomförbarhetsstudien. Deras beslut grundades därför på bättre och mer detaljerad information än den kommissionen hade när den bedömde bidragsansökningarna.

## 25

Även om det inte finns några särskilda riktlinjer för detta har kommissionen förbättrat sin behandling av bidragsansökningar med tiden. Behandlingen baseras fortfarande till stor del på uppgifterna i bidragsansökan och är därför begränsad av den. Vid behandlingen av de granskade projekten ägnade man endast lite uppmärksamhet åt förhållningsgrad, hållbar skuldsättning, bidragsbelopp och ekonomisk bärkraft. Kommissionen har inte fastställt kriterier för ekonomisk bärkraft. Den har i själva verket inga tydliga regler eller riktlinjer för vilken typ av utvecklingsinvesteringar som bör finansieras genom bidrag, lån eller kombinerad finansiering.

## 26

Kommissionen gjorde de berörda EU-delegationerna successivt delaktiga i behandlingen genom att rådfråga dem vid bedömningen av bidragsansökningar. Revisionsrättens granskning av projekt och intervjuer med delegationernas personal indikerade att delegationerna fortfarande inte var delaktiga i tillräcklig utsträckning, särskilt inte under identifieringsfasen. Endast 59 % av de 22 delegationer som svarade på revisionsrättens enkät uppgav att de var delaktiga i identifieringen av projekten med kombinerad finansiering. Det ledde till att delegationernas egenansvar för projekten begränsades. När finansinstitutet ansökte om bidrag

uppmånade emellertid kommissionen de flesta delegationerna att lämna synpunkter på de projekt som valts ut för deras respektive länder.

## 27

Det genomsnittliga antalet dagar från det att ansökan lämnas in fram till styrelsens slutliga godkännande var 215 för ITF, 257 för investeringsinstrumentet för Latinamerika (LAIF) och 290 för (NIF)<sup>17</sup>. När det gällde LAIF och NIF krävdes preliminärt och slutligt godkännande för varje projekt på både teknisk nivå och styrelsenivå, vilket var tidskrävande. Förfarandet var något lättare för ITF, där det inte krävdes preliminära godkännanden<sup>18</sup>.

### Val av bidragstyp och belopp

## 28

De valda bidragstyperna (se punkt 1) var lämpliga för det mervärde som de var avsedda att uppnå. Endast ITF gav räntesubventioner. De övriga regionala investeringsinstrumenten gjorde inte det, även om det var tillåtet enligt deras regelverk och kontraktsram.

- 17 De uppgifter som krävs för att beräkna detta var inte tillgängliga för de övriga regionala investeringsinstrumenten.
- 18 Finansinstituterna kan dock begära ett principgodkännande från den verkställande kommittén.

## 29

När det gällde elva av de 30 bidrag som revisionsrätten granskade var målet att lånet skulle uppfylla minimiförmånlighetsgraden på 35 % enligt IMF (se **ruta 1**). För sju av dessa elva bidrag kunde revisionsrätten inte inhämta bevis från kommissionen eller finansinstitutet som visade att förmånlighetsgraden inte var högre än vad som krävdes för att uppfylla IMF:s krav. I ett fall översteg förmånlighetsgraden miniminivån på 35 % utan att kommissionen underrättades om det.

## 30

Det fanns inga bestämda kriterier för hur bidragsbeloppen skulle fastställas när huvudsyftet var något annat än att uppfylla IMF:s krav. I de fall som granskades var det ofta oklart hur beloppen hade fastställts. Kommissionen ansåg inte heller att det var nödvändigt att göra en noggrann kontroll av hur de bidrag som finansinstitut begärt hade beräknats.

## 31

I teorin skulle finansinstitut kunna fastställa en räntesats som är högre än normalt och få stödmottagaren att godta det genom att låta ett bidrag ingå i finansieringen. Det finns följaktligen risk för att fördelarna med bidrag inte helt överförs till stödmottagaren. Även om finansinstitut inom den offentliga sektorn har ansvaret för att tillhandahålla de lämpligaste finansieringsvillkoren, kan varken kommissionen eller revisionsrätten utesluta att denna risk förverkligas eftersom det inte går att undersöka detta på grund av sekretessen kring räntesättningen<sup>19</sup>.

## Kommissionen betalar ut onödigt stora förskott

### 32

När bidragen har godkänts och kontrakt undertecknats görs stora förskottsutbetalningar. Kommissionen hade tillgängliga medel och överförde dem innan de behövdes. Stödmottagaren använde medlen långsamt eftersom det tog tid att få igång projektet och teckna kontrakt om nödvändiga tjänster och bygg- och anläggningsarbeten och eftersom genomförandet tog tid. De överförda medlen förblev därför outnyttjade under långa tidsperioder, vilket strider mot principen om sund ekonomisk förvaltning (se exempel i **ruta 3**). Därför återspeglar budgetutfallet inte den faktiska underliggande verksamhet som hänger samman med instrumenten.

### 33

När det gäller ITF för kommissionen över pengar till fonden, och sedan överför EIB i egenskap av förvaltare av fonden bidrag från fonden till huvudfinansinstitutet. ITF:s verkställande kommitté godkänner bidrag till ett totalbelopp som inte överstiger de likvida tillgångar som finns tillgängliga i fonden. Med denna försiktiga hållning försäkras sig ITF om att det kan fullgöra sina åtaganden. Eftersom det tar tid innan projektet faktiskt börjar genomföras betalar stödmottagaren ut motsvarande belopp först några år senare. Resultatet blir att en stor summa pengar är vilande på fondens bankkonto i flera år (se **diagrammet**).

19 Säsom revisionsrätten påpekade redan i punkt 3.2 i särskild rapport nr 3/99 om kommissionsavdelningarnas förvaltning och kontroll av räntesubventioner (EGT C 217, 29.7.1999, s. 1).

## Ruta 3

**NIF-projekt – andra fasen av järnvägsnätet i Tunis för höghastighetståg**

Detta projekt för 550 miljoner euro finansierar byggande av prioriterade delar av två nya linjer för höghastighetståg i stadsjärnvägsnätet i Tunis. NIF-bidraget på 28 miljoner euro ger tekniskt stöd till den upphandlande myndigheten och tillsynsorganet.

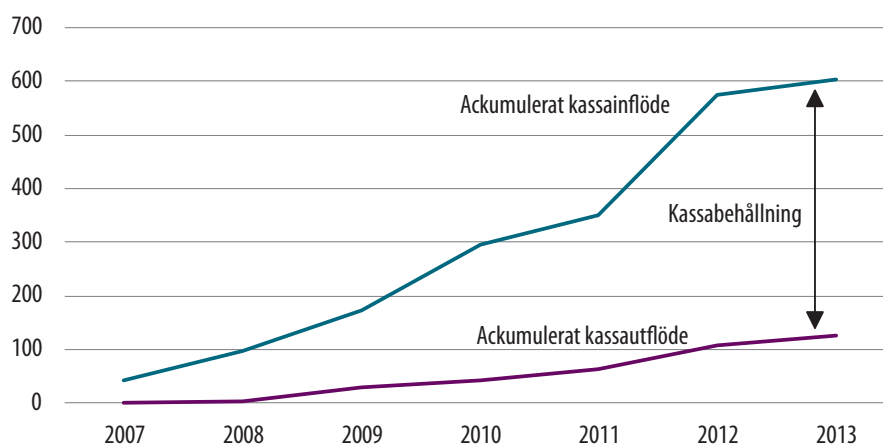
**Onödigt stora förskottsutbetalningar av NIF-bidraget**

Under 2010 överförde kommissionen hela bidraget till stödmottagaren. Finansinstituten betalade ut sina lån först när stödmottagaren behövde pengarna. Eftersom projektet drabbades av stora förseningar i genomförandet gjordes den första låneutbetalningen först 2013. På grund av förseningarna förblev 24,5 miljoner euro av NIF-bidraget outnyttjat under mer än tre år.

## Diagram

**ITF:s betalningsflöden**

(miljoner euro)



Källa: ITF:s sekretariat.

## När det gäller delinstrumenten var kriterierna för tilldelning av dellån vaga eller allmänna

### 34

För de åtta delinstrument (se punkt 11) som granskades av revisionsrätten (se **bilaga VIII**) fanns det ingen bestämmelse om att den verksamhet som finansierades av delinstrumentet skulle godkännas individuellt på förhand

av kommissionen, och bara i ett fall godkändes de av finansinstitutet. Samtidigt var kriterierna för att välja ut de verksamheter som gav rätt till dellån vaga eller mycket allmänna i de flesta fall<sup>20</sup>, och det fanns inga uppgifter om vilka sektorer och prioriteringar som var aktuella. Kommissionen kunde därför inte vara säker på att utgifterna var inriktade på EU:s prioriteringar (se exempel i **ruta 4**).

20 Med undantag av instrumentet för jordvärmeprojekt *Geothermal Risk Mitigation Facility*.

## Ruta 4

### NIF-projekt – Finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag

Finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag, som hade sammanlagt 150 miljoner euro att fördela, bestod av två produkter. Den ena tillhandahöll tekniskt stöd till de lokala partnerfinansinstitutet och ett finansieringsinstrument för riskdelning vid förluster för låneportföljer. Den andra tillhandahöll tekniskt stöd och räntefria lån i syfte att sänka räntorna och skapa en förlust-/riskdelningsbuffert. NIF-bidraget till projektet var 15 miljoner euro.

#### Allmänna kriterier för vilken verksamhet som ska finansieras av delinstrumenten

Det fanns inga tydliga uppgifter i finansinstitutens bidragsansökningar om på vilken nivå dellån måste godkännas. Det framgick inte heller vilket ansvar huvudfinansiären hade i bedömnings- och urvalsprocessen. Det fanns inga bestämmelser om att man i urvalsförfarandet skulle ta hänsyn till EU:s prioriteringar, utan urvalskriterierna innebar att investeringar i alla sektorer godtogs. Rapporteringskraven för projektuppföljningen var inte heller tydligt angivna.

## Kommissionens övervakning av genomförandet av bidragen varierade i omfattning

### 35

De regionala investeringsinstrumentens sekretariat ansvarar för den övergripande finansiella övervakningen av instrumenten. Finansinstitutet övervakar genomförandet av själva projekten. Inom kommissionen ligger ansvaret för uppföljningen av bidrag

hos EU:s delegationer. Omfattningen av deras uppföljning varierade eftersom det saknas tydliga interna riktlinjer (se punkt 19) och delegationerna var olika delaktiga i identifieringen av projekt (se punkt 26). Dessutom var kontraktsbestämmelserna om vilken information finansinstitutet skulle tillhandahålla otydliga och inte tillräckligt krävande.

## lakttagelser

### 36

Resultatövervakningen har hittills varit begränsad och ostrukturerad. Inom EU:s plattform för kombinerad finansiering i det externa samarbetet håller man på att utforma ett resultatbaserat övervakningssystem med en uppsättning standardiserade övervakningsindikatorer.

### 37

Liksom för andra utvecklingsprojekt som finansieras av EU har kommissionen slumpmässigt valt ut projekt med kombinerad finansiering för resultatorienterad övervakning. Övervakningen bestod i korta och fokuserade utvärderingar som genomfördes på plats av externa experter enligt en konsekvent metod. Vid de resultatnriktade övervakningsbedömningarna tittade man på många aspekter av projektgenomförandet utifrån fem kriterier: relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, potentiella effekter och sannolik hållbarhet. Bedömningen inriktades dock inte särskilt på bidragens mervärde. Det framgick inte klart av resultatet av den resultatnriktade övervakningen huruvida finansinstitutet eller EU:s delegation förväntades följa upp slutsatserna och rekommendationerna med åtgärder. Projekt med stöd från ITF omfattades dock inte av den resultatnriktade övervakningen.

### De planerade vinsterna med att kombinera bidrag och lån har hittills inte uppnåtts helt och hållet

### 38

Revisionsrätten bedömde i vilken utsträckning de planerade vinsterna med kombinerad finansiering har uppnåtts. Vinsterna är bland annat mobilisering av ytterligare finansiering som inte utgörs av bidrag, delaktighet i formuleringen av politiken, inflytande över hur projekt utformas och förvaltas, bättre samordning mellan olika biståndsgivare och ökad synlighet för EU:s bistånd till utvecklingsarbete (se punkt 4).

### Endast i hälften av de granskade projekten kunde man visa att det behövdes ett bidrag för att lånet skulle kunna tecknas

### 39

De projekt som fick stöd från regionala investeringsinstrument fick också betydande finansiering från icke-europeiska finansinstitut samt från stödmottagarna. När det gäller det projekturval som granskades av revisionsrätten tillhandahöll de europeiska finansinstituterna 45 % av de totala investeringskostnaderna, medan cirka 20 % kom från icke-europeiska finansinstitut och 25 % utgjordes av egna bidrag från stödmottagarna. Att stödmottagarna själva bidrar är god praxis för att garantera att de tar ansvar för investeringarna. Finansieringen kom alltså i huvudsak från institutionella utvecklingsbanker, medan den privata utlåningen hittills har varit begränsad.

## 40

ITF gav räntesubventioner för att finansinstitutens lån skulle bli förmånliga enligt IMF:s kriterier (se punkt 29). Bidraget möjliggjorde därmed investeringen. Vid utgången av 2013 gällde detta mål för 14 av de 71 projekt för vilka ITF-stöd hade anslagits. De stod för 217 miljoner euro av de totalt 494 miljoner euro som anslagits genom ITF.

## 41

De regionala investeringsinstrumenten finansierade också ett stort antal aktiviteter under den första fasen. Det gällde oftast sådana undersökningar, till exempel genomförbarhetsstudier, som krävs för att upprätta ett investeringsprojekt och för vilka finansinstitutet i allmänhet endast hade begränsade ekonomiska resurser. Dessa projekt stod för 46 % av de granskade ITF-projekten, 20 % av de granskade NIF-projekten och 70 % av alla WBIF-projekt<sup>21</sup>. De allra flesta av dessa studier har lett till eller kommer högst sannolikt att leda till faktiska investeringsprojekt och kan därför, åtminstone i viss utsträckning, anses ha underlättat de investeringar som finansierades med lån (se exempel i **ruta 5**).

21 Detta motsvarar 18 % av ITF-anlagen, 10 % av NIF-anlagen och 35 % av WBIF-anlagen.

## Ruta 5

## ITF-projekt – flygplatsen i Maputo

ITF finansierade konsulttjänster i samband med förberedelserna av bygg- och anläggningsarbetena vid den internationella flygplatsen i Maputo (Moçambique). Den planerade investeringen avser återuppbyggnad och upprustning av start- och landningsbanor, taxibanor och markbelysning. Konsulttjänsterna kostade 0,6 miljoner euro och bestod av en genomförbarhetsstudie för utformningen av projektet och utarbetandet av anbudsförfarandet.

## God praxis för tekniskt stöd under den första fasen ökade finansieringen av en investering

Det tekniska stödet ledde till ett framgångsrikt förberett projekt. Investeringskostnaderna på 52 miljoner euro finansieras genom lån från europeiska finansinstitut. Byggnadsarbetet ska påbörjas under andra halvåret 2014.

## 42

För 15 av de 30 projekt som revisionsrätten granskade fanns ingen övertygande analys som visade att ett bidrag behövdes för att lånet skulle kunna tecknas (se **bilaga IX**). I vissa fall fanns det tecken på att investeringarna skulle ha gjorts även utan bidraget:

- a) I ett fall var syftet med bidraget att göra lånet förmånligt men mottagarlandet var inte längre bundet av IMF:s regler om förmånliga lån.

- b) I två fall finansierades en betydande del av investeringen direkt av EUF. Det behövdes därför inget bidrag för att göra finansieringspaketet förmånligt.
- c) I fyra fall var bidraget marginellt i förhållande till den totala investeringskostnaden och ökade inte projektets totala finansiella lönsamhet i någon betydande utsträckning.
- d) I ett fall var projektet ekonomiskt bärkraftigt även utan bidraget.
- e) I ett fall var regeringen var mycket angelägen om att göra en högprofilinvestering med miljöfördelar trots att den finansiella lönsamheten var mycket dålig. Det behövdes inget bidrag för att regeringen skulle förbinda sig att täcka möjliga framtida förluster.
- f) I fem fall fungerade bidraget mest som en hjälp för finansinstituten att föreslå ett finansiellt paket som troligen skulle godkännas av regeringarna i mottagarländerna, till exempel genom att de anpassades till erbjudandena från andra finansärer för de aktuella projekten.
- g) Ett fall innebar att det inrättades ett delinstrument som skulle tillhandahålla kreditförstärkningsstöd. Delinstrumentet bestod av två identiska produkter, varav den ena kunde fungera framgångsrikt utan bidrag.

### **Kommissionen utnyttjade inte fullt ut möjligheten att delta i formuleringen av politiken och påverka hur projekten utformades och förvaltades**

#### **43**

Bidrag från regionala investeringsinstrument inverkar ofta positivt på hur projekt utformas och förvaltas (se punkt 3). För de 30 projekt som revisionsrätten undersökte uppnåddes detta på olika sätt i olika projekt:

- a) I elva fall hade bidraget gjort det möjligt att införa projekt-komponenter som med största sannolikhet annars inte skulle ha finansierats. Exempel på sådana komponenter är lämpligt tekniskt stöd och särskild hänsyn till de fattiga i projektet (se exempel i **ruta 6**).
- b) I tre fall var kommissionen direkt delaktig i upprättandet av projektet, eftersom den utarbetade projektförslaget, finansierade genomförbarhetsstudien och/eller medfinansierade projektet genom ett direkt bidrag.
- c) I två fall finansierade bidraget genomförbarhetsstudier som utgjorde ett viktigt underlag för beslutet om investeringsprojektens karaktär och omfattning.
- d) I ett fall gav bidraget projektet en betydligt större räckvidd.

### ITF-projekt – vatten och sanitet vid Viktoriasjön – vatten i Kampala

Projektet gick ut på att förbättra den finansiella och operativa kapaciteten hos det nationella företaget för vattenförsörjning och avloppshantering i Kampala (Uganda). Det syftade till att öka tillförlitligheten i och tillgången till vattenförsörjning för befolkningen i Kampala och de omgivande områdena. Den totala projektkostnaden var 212 miljoner euro. ITF finansierade tekniskt stöd till ett värde av 8 miljoner euro för projektförberedelser, liksom en räntesubvention på 14 miljoner euro, vilket garanterade en förmånlighetsgrad på 35 % i enlighet med IMF:s krav.

#### God praxis när det gäller inflytande på projektets utformning

Bidraget medförde sociala fördelar genom projektets inriktning på fattiga. Projektet förbättrade särskilt tillgången till dricksvatten och grundläggande sanitetstjänster i de fattigare områdena kring Kampala. Nyttan med bidraget fördes över till slutmottagarna genom att de fattigaste hushållen fick vatten till lägre avgifter. Utan bidraget skulle projektet endast ha varit inriktat på de rikare områdena.

### 44

I de övriga 13 projekt som revisionsrätten undersökte fanns det emellertid inga belägg för att bidragen från de regionala investeringsinstrumenten hade någon inverkan på hur projekten utformades.

### 45

Av de projekt som revisionsrätten granskade hade bidraget i tio fall också en positiv inverkan på mottagarlandets politik i den berörda sektorn. I de flesta av dessa fall förstärkte bidraget en redan befintlig politisk dialog med kommissionen inom den sektor där projekten genomfördes. Potentialen för politisk dialog var större när bidraget faktiskt hade medfört att ytterligare finansiering mobiliserades (se punkt 42).

### 46

När det gäller de 20 övriga projekten fanns det inga belägg för att bidragen hade större inflytande på politiken inom den sektor där stödet gavs. När finansinstitutet ställde upp villkor för sina lån var de i de flesta fall direkt knutna till genomförandet av projektet. Kommissionen deltog inte i övervakningen och bedömningen av efterlevnaden och krävde i de flesta fall inte att de regionala investeringsinstrumenten skulle ställa upp villkor för bidragen som gällde politiken i de berörda sektorerna.



## Kombinerad finansiering ledde till bättre samordning mellan biståndsgivare men EU-finansieringens synlighet har hittills varit begränsad

### Givarsamordning

#### 47

De regionala investeringsinstrumenten uppmuntrar till samordning mellan utvecklingspartner genom att de skapar en ram för finansinstitut att träffas och diskutera sina investeringsplaner och att samordna sina insatser på ett sätt som går utöver själva projekten. Detta är god praxis i utvecklingsarbetet i enlighet med principerna i Parisförklaringen<sup>22</sup>.

#### 48

Av de 38 ITF- och 73 NIF-investeringsprojekt<sup>23</sup> för vilka styrelserna hade anslagit bidrag i slutet av 2013, fick 26 respektive 52 projekt lån från mer än en källa.

#### 49

Kombinerad finansiering har gjort det möjligt att finansiera stora projekt genom att kombinera olika finansieringskällor inom enskilda projekt. Vid utgången av 2013 hade ITF och NIF utlovat stöd till 22 respektive 26 investeringsprojekt som fick lån till ett sammanlagt värde av mer än 100 miljoner euro. Sådana projekt skulle det ha varit svårt för ett ensamt finansinstitut att finansiera.

#### 50

Initiativet om ömsesidigt förtroende, som inrättades av tre europeiska finansinstitut, har ytterligare förstärkt samarbetet och samordningen. Initiativet om ömsesidigt förtroende är en formell ram som inrättades 2009 av AFD, EIB och KfW i syfte att göra medfinansieringen av utvecklingsprojekt mer effektiv. Det innebär framför allt delegering av de flesta uppgifterna till huvudfinansiären av en insats och ömsesidigt erkännande av förfaranden. Detta minskar transaktionskostnaderna för stödmottagaren, vilket är i enlighet med principerna om biståndseffektivitet. Men varje enskilt finansinstitut står för beslut och kontraktstilldelning.

### EU-finansieringens synlighet

#### 51

I regelverket för regionala investeringsinstrument fastställs allmänna regler för synlighet<sup>24</sup>. Den viktigaste principen är att huvudfinansiären ska garantera att EU är minst lika synligt som huvudfinansiären själv. I kontraktsbestämmelserna för enskilda projekt fastställs i allmänhet också behovet av tillräcklig synlighet<sup>25</sup> även om de inte innehåller några konkreta regler eller riktlinjer. Revisionsrättens granskning av enskilda projekt och enkäten till EU:s delegationer visade att finansinstitutet hittills endast har gett EU:s bidrag begränsad synlighet i projekt med kombinerad finansiering. Det finns ett antal orsaker till detta:

- a) Kontraktsramen innehåller inga tydliga och konkreta regler eller riktlinjer för finansinstitut när det gäller synlighet.

- 22 I Parisdeklarationen (2005) anges följande principer som ska göra biståndet effektivare: egenansvar, anpassning, harmonisering, resultat och ömsesidig redovisningskyldighet.
- 23 Här ingår inte de 33 investeringsförberedande projekten inom ITF och de 18 inom NIF (se punkt 41).
- 24 Till exempel i artikel 10 i den överenskommelse som fastställer genomförandebestämmelserna för ITF och punkt 13 i NIF-ramavtalet mellan finansinstitutet och kommissionen.
- 25 När det gäller NIF-instrument innehåller alla överenskommelser om bidrag en klausul om att finansinstitutet uttryckligen måste nämna stödet från Europeiska unionen genom NIF.

- b) Med undantag av handboken om kommunikation och synliggörande av unionens externa åtgärder, som utarbetades för projekt som genomförs av kommissionen finns det för närvarande inga särskilda regler eller riktlinjer anpassade till de särdrag som utmärker kombinerad finansiering.
- c) Med undantag för några fall finns det ingen budget avsatt för synliggörande.
- d) Det krävs ingen rapportering om det arbete som gjorts för att göra EU synligt.

## 52

Kommissionen håller för närvarande på att öka sina ansträngningar för att förbättra EU:s synlighet i projekt med kombinerad finansiering. I den senaste versionen av bidragsansökningsformuläret måste det planerade arbetet med kommunikation och synliggörande av biståndet beskrivas. I vissa fall krävde kommissionen också av finansinstituterna att de utarbetade en kommunikationsplan, vilket är god praxis. Även om tydliga riktlinjer saknas, har vissa EU-delegationer tagit initiativ till att hjälpa till att sprida information om bidragen i de regionala investeringsinstrumenten.

## Slutsatser

### 53

Revisionsrätten drar slutsatsen att metoden att kombinera bidrag från regionala investeringsinstrument med lån från finansinstitut för att stödja EU:s externa politik i allmänhet har varit ändamålsenlig. De regionala investeringsinstrumenten har utformats väl, men de potentiella fördelarna med kombinerad finansiering har inte utnyttjats fullt ut på grund av brister i kommissionens förvaltning.

### 54

Tillsammans med medlemsstaterna har kommissionen startat de regionala investeringsinstrumenten på ett framgångsrikt sätt, och den övergripande utformningen av instrumenten är lämplig. Flera europeiska finansinstitut lockades att delta och har identifierat tillräckligt många projekt för de tillgängliga medlen. De granskade projekten var relevanta för utvecklingsbehoven i de berörda regionerna och länderna. Bidragstyperna var lämpliga, men kommissionens behandling av bidragsansökningar grundades på ofullständiga uppgifter och har inte fokuserat tillräckligt på bidragens mervärde. När bidragen väl hade godkänts var förskottsbetalningarna onödigt stora, och kommissionens övervakning garanterade inte att bidragen gav mervärde i samtliga fall.

### 55

De regionala investeringsinstrumenten underlättade samordningen mellan utvecklingspartner på olika nivåer, vilket har gjort det möjligt att finansiera projekt som är för stora för att finansieras av en enda givare eller ett enda finansinstitut. De övriga potentiella fördelarna med att kombinera bidrag med lån har ännu inte uppnåtts helt. I hälften av fallen har den kombinerade finansieringen gjort det möjligt att teckna lån, till exempel genom att göra dem förmånliga enligt IMF:s krav. Men i den andra hälften av fallen fanns ingen övertygande analys som visade att ett bidrag behövdes för att finansinstitutet skulle teckna lånen. Vidare hade kommissionen inte fullt ut utnyttjat möjligheten till positiv inverkan på projektens utformning eller större inverkan på sektorspolitiken. EU:s stödets synlighet har hittills varit begränsad, men kommissionen har börjat vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen.

## Rekommendationer

### 56

Efter sju års erfarenhet av regionala investeringsinstrument försöker kommissionen förbättra deras utformning och funktion, exempelvis genom att utarbeta riktlinjer och delta i EU:s plattform för kombinerad finansiering i det externa samarbetet. Revisionsrätten uppmanar kommissionen att beakta följande rekommendationer i processen.

### 57

Kommissionen bör se till att beviljandet av EU-bidrag grundar sig på en dokumenterad bedömning av bidragens mervärde när det gäller att uppnå EU:s mål för utvecklingspolitiken, grannskapspolitiken och utvidgningen. Framför allt bör kommissionen göra följande:

- a) Se till att lämpliga riktlinjer antas och genomförs när det gäller kommissionens delaktighet på alla stadier av processen för godkännande och uppföljning.
- b) Anta en aktivare roll, särskilt vid EU-delegationerna, när det gäller att identifiera och välja ut projekt.
- c) Se till att de ansökningar om bidrag som lämnas in till styrelserna för slutligt godkännande endast avser färdigplanerade projekt och innehåller fullständiga uppgifter. Bidragsansökningarna bör framför allt innehålla detaljerade uppgifter om behovet och mervärdet av bidrag och en redogörelse för hur beloppen har fastställts.
- d) Förkorta den genomsnittliga längden på förfarandet för godkännande genom att se över behovet av systematiska preliminära godkännanden.

### 58

Kommissionen bör betala ut pengar först när stödmottagaren faktiskt behöver dem.

### 59

Kommissionen bör förbättra sin övervakning av utnyttjandet av EU-bidragen. För att åstadkomma det bör kommissionen göra följande:

- a) Införa en resultatmättningsram med indikatorer för uppföljningen av effekterna av EU:s bidrag.
- b) Ge tydliga instruktioner till EU-delegationerna om deras roll när det gäller att övervaka EU:s stöd till projekt med kombinerad finansiering.
- c) Ta med ITF i den resultatorienterade övervakningen och anpassa metoden för resultatorienterad övervakning till den kombinerade finansieringens specifika karaktär.

### 60

Kommissionen bör öka sina ansträngningar för att se till att EU-finansieringen blir tillräckligt synlig genom att fastställa tydliga krav på finansinstituten när det gäller synlighet och kräva att EU-delegationerna deltar i åtgärderna för ökad synlighet.

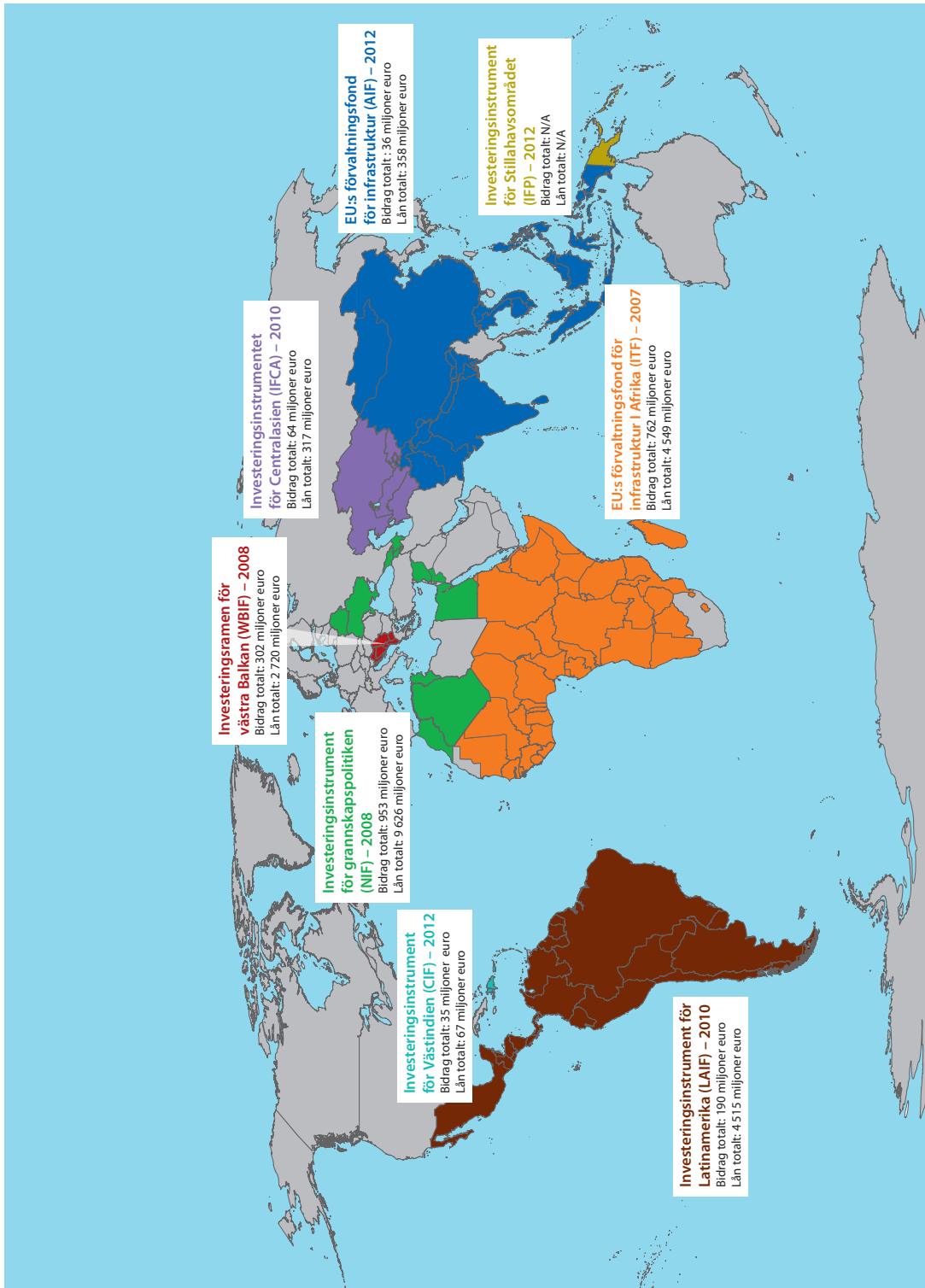
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel PINXTEN som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 juli 2014.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Ordförande

### De regionala investeringsinstrumentens globala täckning



Källa: Databaser som sköts av de regionala investeringsinstrumentens sekretariat.

**Bilaga II** **Belopp som kommissionen gjort åtaganden, tecknat kontrakt och gjort utbetalningar för per regionalt investeringsinstrument per den 31 december 2013***(miljoner euro)*

	<b>Gjorda åtaganden</b>	<b>Kontraktbelopp</b>	<b>Utbetalt belopp</b>
<b>ITF</b>	638	638	459
<b>WBIF</b>	274	260	214
<b>NIF<sup>1</sup></b>	789	477	422
<b>LAIF<sup>1</sup></b>	179	160	78
<b>IFCA</b>	86	66	22
<b>AIF</b>	60	34	9
<b>CIF</b>	70	2	1
<b>IFP</b>	10	–	–
<b>Totalt</b>	<b>2 106</b>	<b>1 637</b>	<b>1 205</b>

1 Här ingår inte ytterligare 17 miljoner i åtaganden som gjordes 2011 för klimatförändringsinstrumentet och som ska fördelas mellan NIF och LAIF.

*Källa:* Europeiska kommissionen.

**Antal projekt som godkänts per regionalt investeringsinstrument perioden 2007–2013**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totalt
<b>ITF</b>	4	4	9	13	13	11	15	69
<b>WBIF</b>	–	18	47	16	42	31	24	178
<b>NIF</b>	–	14	13	15	15	18	17	92
<b>LAIF</b>	–	–	–	5	3	12	5	25
<b>IFCA</b>	–	–	–	1	3	3	4	11
<b>AIF</b>	–	–	–	–	–	3	5	8
<b>CIF</b>	–	–	–	–	–	–	4	4
<b>Totalt</b>	<b>4</b>	<b>36</b>	<b>69</b>	<b>50</b>	<b>76</b>	<b>78</b>	<b>74</b>	<b>387</b>

*Källa:* Databaser som sköts av de regionala investeringsinstrumentens sekretariat.

## Bidrag till de 387 projekt som godkänts av det regionala investeringsinstrumentet perioden 2007–2013

(miljoner euro)

		ITF <sup>1</sup>	WBIF	NIF	LAIF	IFCA	AIF	CIF	Totalt
<b>BIDRAG</b>									
Investerings-instrument	Kommissionen	383	226	696	190	64	36	35	1 630
	Andra givare	114	–	–	–	–	–	–	114
Nationella/regionala vägledande program		80	–	200	–	–	–	–	280
Andra givare		185	76	57	–	–	–	–	318
<b>Bidrag totalt</b>		<b>762</b>	<b>302</b>	<b>953</b>	<b>190</b>	<b>64</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>2 342</b>
<b>LÅN</b>									
EU	Multilateralt	1 237	2 360	7 095	209	312	110	–	11 323
	Bilateralt	1 127	360	2 531	1 992	5	248	37	6 300
Icke-EU	Regionalt	1 174	–	–	2 314	–	–	30	3 518
	Multilateralt	826	–	–	–	–	–	–	826
	Bilateralt	185	–	–	–	–	–	–	185
<b>Lån totalt</b>		<b>4 549</b>	<b>2 720</b>	<b>9 626</b>	<b>4 515</b>	<b>317</b>	<b>358</b>	<b>67</b>	<b>22 152</b>

1 Kommissionens och andra givares bidrag när det gäller ITF har beräknats proportionellt i förhållande till deras betalningar till fonden.

Källa: Databaser som sköts av de regionala investeringsinstrumentens sekretariat.



## Lån från finansinstitut per regionalt investeringsinstrument perioden 2007–2013

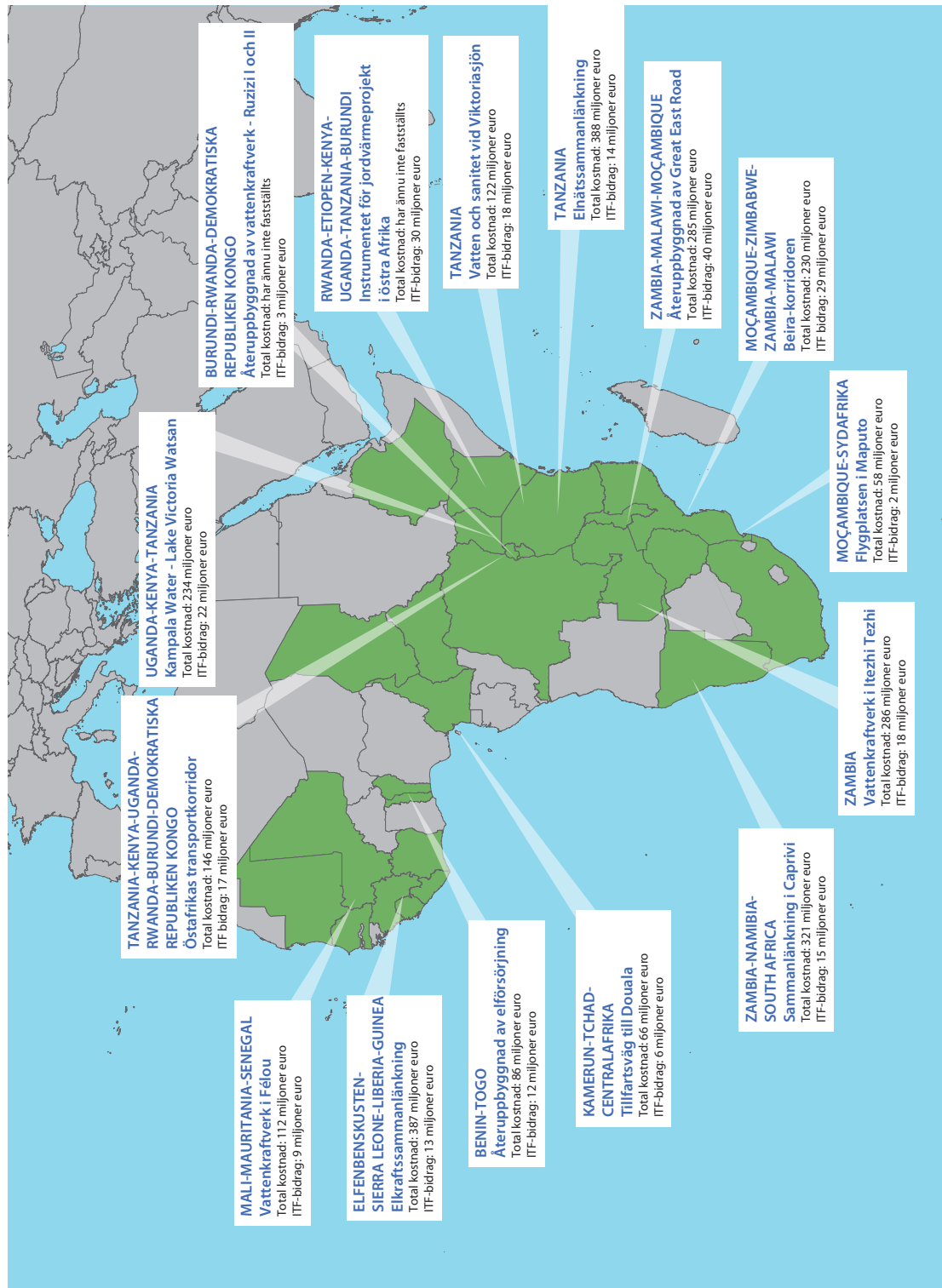
(miljoner euro)

	EIB	EBRD	AFD	KfW	Andra finansinstitut	Totalt
<b>ITF</b>	1 237	–	881	246	–	<b>2 364</b>
<b>WBIF</b>	1 760	600	200	160	–	<b>2 720</b>
<b>NIF</b>	4 498	2 588	1 100	1 429	11	<b>9 626</b>
<b>LAIF</b>	209	–	823	772	397	<b>2 201</b>
<b>IFCA</b>	170	142	–	4	1	<b>317</b>
<b>AIF</b>	110	–	203	45	–	<b>358</b>
<b>CIF</b>	–	–	37	–	–	<b>37</b>
<b>Totalt</b>	<b>7 984</b>	<b>3 330</b>	<b>3 244</b>	<b>2 656</b>	<b>409</b>	<b>17 623</b>

Källa: Databaser som sköts av de regionala investeringsinstrumentens sekretariat.

Bilaga VI

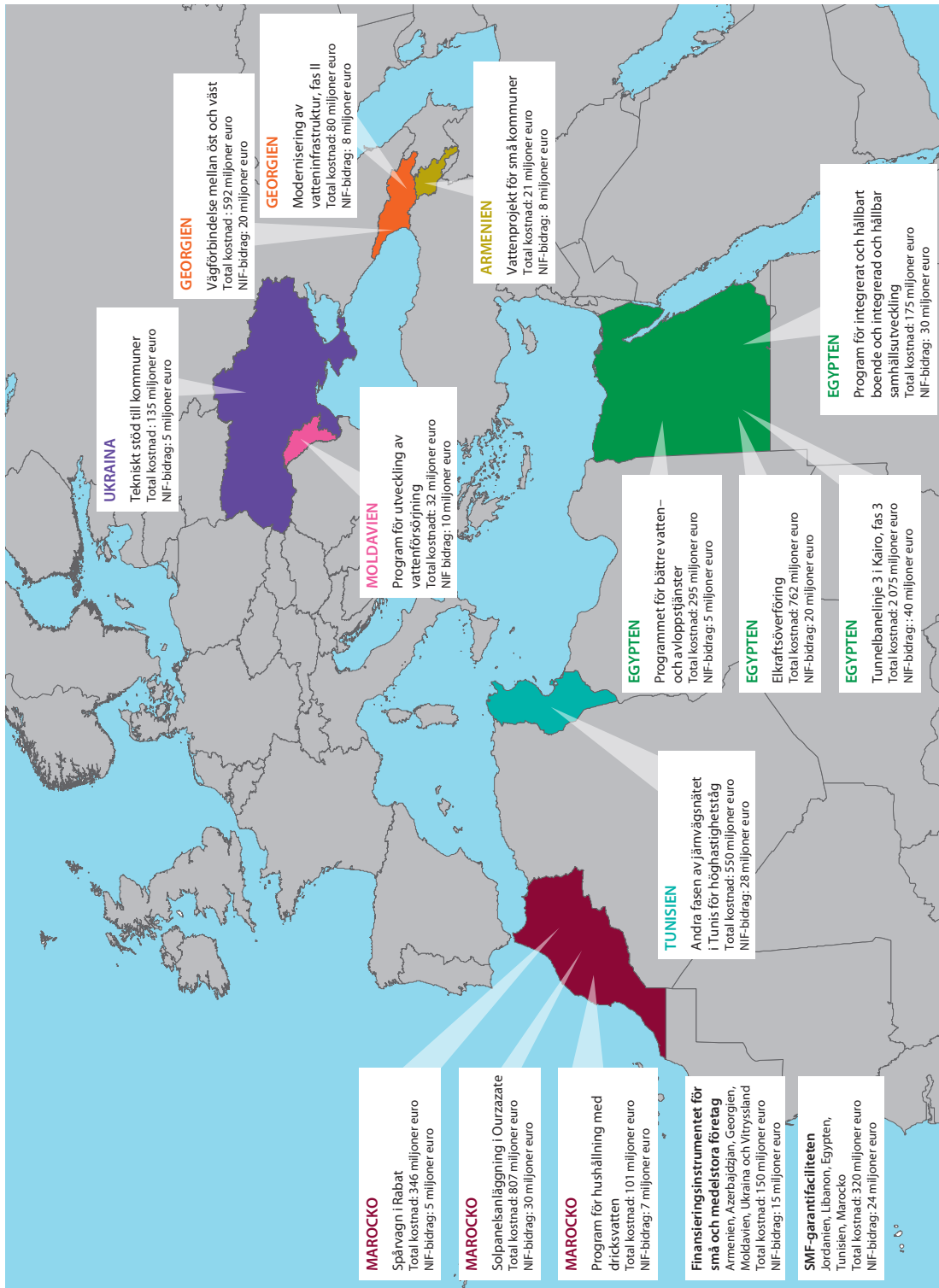
Urval av 15 granskade ITF-projekt



Källa: Databaser som sköts av de regionala investeringsinstrumentens sekretariat.

Bilaga VII

Urval av 15 granskade NIF-projekt



Källa: Databaser som sköts av de regionala investeringsinstrumentens sekretariat.

## Granskningsurval av projekt för skapande av delinstrument

Instrument	Namn	Verktyg	Bidragsbelopp (miljoner euro)	Land/region	Huvud-fi- nansinstitut	Andra externa finansieringskällor
ITF	Energigarantifonden för Afrika	Tekniskt stöd	1	Regionalt	EIB	–
ITF	Instrumentet för hållbar energi i Afrika	Tekniskt stöd/ bidrag	8	Regionalt	EIB	–
ITF	Instrumentet för jordvärmeprojekt	Bidrag	30	Rwanda, Etiopien, Kenya, Uganda, Tanzania, Burundi	KfW	–
NIF	SMF-garantifaciliteten	Bidrag	24	Jordanien, Libanon, Egypten, Tunisien och Marocko	EIB	AFD, Världsbanken och Opec-fonden för internationell utveckling
NIF	Finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag	Tekniskt stöd/ bidrag	15	Armenien, Azer- bajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland	EBRD	EIB, KfW
NIF	Fonden för mikroföretag samt små och medelstora företag i Mellanöstern och Nordafrika	Tekniskt stöd/ bidrag	10	Regionalt	KfW	–
IFCA	Instrumentet för finansiering av hållbar energi i Kirgizistan	Tekniskt stöd/ bidrag	7	Kirgizistan	EBRD	–
IFCA	Finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag i Centralasien	Tekniskt stöd/ bidrag	11	Regionalt	EBRD	–

## Projekt som avses i punkt 42

Instrument	Projektnamn	Verktyg	Bidragsbelopp (miljoner euro)	Land/region	Huvudfinans- institut
ITF	Elkraftssammanlänkning	Räntesubventioner	13	Elfenbenskusten – Sierra Leone – Liberia – Guinea	EIB
ITF	Sammanlänkning i Caprivi	Räntesubventioner	15	Zambia – Namibia – Sydafrika	EIB
ITF	Återuppbyggnad av <i>Great east road</i>	Räntesubventioner	25	Zambia – Malawi – Moçambique	EIB
ITF	Östafrikas transportkorridor	Räntesubventioner	17	Tanzania – Kenya – Uganda – Rwanda – Burundi – Demokratiska republiken Kongo	EIB
ITF	Vattenkraftverket i Itezhi Tezhi	Räntesubventioner	18	Zambia	EIB
NIF	Programmet för bättre vatten- och avloppstjänster	Bidrag	5	Egypten	KfW
NIF	Spårvagn i Rabat	Tekniskt stöd	5	Marocko	AFD
NIF	Andra fasen av järnvägsnätet i Tunis för höghastighetståg	Bidrag	28	Tunisien	AFD
NIF	Modernisering av vatteninfrastruktur, fas II	Tekniskt stöd/bidrag	8	Georgien	EIB
NIF	Finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag	Tekniskt stöd/bidrag	15	Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland	EBRD
NIF	Elkraftsöverföring	Tekniskt stöd/bidrag	16	Egypten	EIB
NIF	Vägförbindelse mellan öst och väst	Bidrag	20	Georgien	EIB
NIF	Solpanelsanläggning i Ouarzazate	Bidrag	30	Marocko	EIB
NIF	Program för hushållning med dricksvatten	Tekniskt stöd/bidrag	7	Marocko	KfW
NIF	Tunnelbanelinje 3 i Kairo, fas III	Tekniskt stöd/bidrag	40	Egypten	AFD

## Sammanfattning

**I** Kommissionen välkomnar denna särskilda rapport och rekommendationerna som kommer att ytterligare förbättra förvaltningen av kombinationsinstrumenten, som är en innovativ strategi för finansiering av utvecklingssamarbete.

Investeringsbehoven i EU:s partnerländer är stora. Offentliga medel och stöd från bidragsgivare är långt ifrån tillräckliga för att tillgodose dessa behov. Länderna behöver locka till sig ytterligare offentlig och privat finansiering för att främja ekonomisk tillväxt som en bas för fattigdomsminskning.

I agendan för förändring framhålls att stöd till tillväxt för alla och skapande av arbetstillfällen är ett viktigt prioriterat område för EU:s externa samarbete. I detta sammanhang ses kombination av investeringskällor som ett viktigt verktyg för att uppbåda ytterligare resurser och öka effekterna av EU:s stöd.

Genom att överbrygga finansieringsgap i investeringsprojekt, möjliggör EU-bidraget ofta projekt som helhet och kan därför uppbåda mer ytterligare finansiering än lån från finansinstitut. Dessutom tillhandahåller offentliga finansinstitut, som deltar direkt i kombination av finansieringskällor, finansiering utöver lån, till exempel i form av eget kapital eller efterställd skuld.

### IV

Kommissionen ansvarar för instrumentens uppbyggnad, som bedöms positivt i rapporten. Förvaltningen av projekt sker i form av partnerskap. Kommissionen administrerar instrumenten medan utvecklingsfinansieringsinstitutionerna ansvarar för den löpande förvaltningen av projekten. De genomför de budgetuppgifter som anförtrots dem, i enlighet med reglerna för indirekt förvaltning som fastställs i budgetförordningen.

Kommissionen har utformat denna struktur för att till fullo ta hänsyn till instrumentens potentiella fördelar och anser att dess förvaltning har varit tillfredsställande.

Kommissionen anser att förverkligandet av de potentiella fördelarna borde beakta bidragens karaktär (till exempel tekniskt stöd) och resultaten av projektens genomförande.

### VI

Kommissionen anser att godkännandeprocessen var grundlig. Alla berörda parter deltar på lämpligt sätt och kommissionen anpassar samrådsprocessen till projektens särdrag. Tillräcklig och fullständig information är tillgänglig under beslutsprocessen.

Mervärde säkerställs i samtliga fall: Projekt inlämnas till den behöriga förvaltningskommittén först när alla projektkomponenter klaggjorts och projektets mervärde är uppenbart.

Arrangemangen för förskottsbetalningar granskas i de nya kontraktmallarna för finansiella instrument.

### VII

Kommissionen anser att motiveringen för finansieringen var klar i samtliga fall. Dessa fall beskrivs i punkt 42 i rapporten och har vederbörligen ifrågasatts och motiverats av kommissionen. Se kommissionens svar på punkt 42 a–g.

I samtliga fall har instrumentens prioriteringar anpassats till EU:s sektorspolitik för var och en av regionerna (tydligt angivna i deras respektive strategiska riktlinjer).

Icke desto mindre kommer kommissionen att undersöka hur en bredare inverkan på sektorspolitik kan uppnås, liksom hur EU-stödets synlighet kan förstärkas.

## VIII

Kommissionen noterar att revisionsrättens rekommendationer är helt i linje med den reform av instrumenten som kommissionen inlett i slutet av 2013 och som nu går in i godkännandefasen.

## Inledning

### Ruta 1

IMF anger inte längre förmånlighetskrav för varje enskilt lån, utan anger i stället en genomsnittlig viktad förmånlighet för all upplåning. Följaktligen kommer denna mekanistiska metod inte att tillämpas automatiskt i framtiden.

### 08

Kommissionen överväger nu att ändra ITF för att förvaltas som de andra sex regionala instrumenten och ha samma regler för samtliga. Därigenom ökas processens öppenhet och förutsägbarhet för samtliga parter och lika rättigheter säkerställs för samtliga medlemsstater i förvaltningskommittéer. Vidare kan de särskilda medel som av medlemsstaterna anvisas till kombination av finansieringskällor fortfarande förvaltas av EIB om de så önskar.

### 12

Kommissionen främjar aktivt att fler organ från medlemsstaterna medverkar i genomförandet av instrumenten för att säkerställa lika möjligheter och ökat utbyte av bästa praxis.

## lakttagelser

### 16

Kommissionen anser att förvaltningen av de regionala investeringsinstrumenten har varit tillfredsställande.

Kommissionen ansvarar för instrumentens uppbyggnad, som bedöms positivt i rapporten. Förvaltningen av projekt sker i form av partnerskap. Kommissionen administrerar instrumenten medan utvecklingsfinansieringsinstitutionerna ansvarar för den löpande förvaltningen av projekten. De genomför de budgetuppgifter som anförtrotts dem, i enlighet med reglerna för indirekt förvaltning som fastställs i budgetförordningen.

Kommissionen har utformat denna struktur för att till fullo ta hänsyn till instrumentens potentiella fördelar.

### 18

Kommissionen tar upp frågan om styrningen av ITF och den begränsning som påpekas av revisionsrätten, till exempel begränsningarna för regionala program (till exempel öppning mot nationella program, olika sektorer – samma rösträtt –, kommissionens förvaltning).

### 20

Identifieringen av projekt är ett resultat av samspel och diskussioner mellan olika berörda parter, inklusive partnerländerna eller relevanta regionala organisationer, kommissionen och EU:s delegationer, andra givare, finansinstitut och, i vissa fall, representanter för privat sektor och civila samhället.

Identifieringen av projekt bygger på programplaneringsprocessen och på de politikprioriteringar som godkänts av kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och partnerländerna. Identifieringen av projekt utgår dessutom från de strategiska diskussioner som förs inom varje kombinationsinstrument inom ramen för den strategiska styrelsen/styrkommittén och på de diskussioner som förs om analysen av godkända projekt och om reserven av möjliga projekt.

Att **systematiskt** "ta initiativ" är inte ett operativt mål i sig för kommissionen. Kommissionen eftersträvar snarare att maximera effektivitet och arbetsdelning i identifieringsprocessen samt att bygga på alla intressenters operativa starka sidor. Detta kommer att effektiviseras ytterligare genom reformen av kombinationsinstrument, som nu befinner sig i sin godkännandefas.

### 21

Kommissionen planerar att granska instrumentens uppbyggnad i Afrika-regionen. Se kommissionens svar på punkt 18.

### Gemensamt svar från kommissionen på punkterna 22–31

### 22

På grund av instrumentens flexibla karaktär och omfattande sektortäckning är processen för att fastställa en gemensam indikator för mervärde för samtliga projekt nödvändigtvis komplex och nästan omöjlig att åstadkomma.

Bidragets mervärde bedöms alltid och denna bedömning har förstärkts över tiden, framför allt inom ramen för arbetet som utförts av EU-plattformen.

### 23

Kommissionen anser att relevanta uppgifter som krävs för olika godkännandestadier (preliminära och slutliga) stod till kommissionens förfogande. Finansiella uppgifter på ett preliminärt godkännandestadium kommer troligen att ändras. På ett slutligt godkännandestadium utvärderas emellertid denna information.

Dessutom kan vissa lånevillkor ändras mellan tiden för begäran och det slutliga godkännandet på grund av ekonomiska fluktuationer. Därför kan FI slutföra förhandlingarna avseende de exakta lånevillkoren (ränta, löptid etc.) efter godkännandet i Facility Board.

Det är finansiärens ansvar att utföra de nödvändiga beräkningarna enligt internationella standarder, principen om tillbörlig aktsamhet och överenskomna metoder inom ramen för partnerskap och effektiv arbetsdelning.

Fördjupad projektvärdering görs av specialiserade grupper från FI enligt principerna om tillbörlig aktsamhet.

De underliggande studierna genomförs i första hand av den europeiska huvudansvariga finansiären och finns tillgängliga närhelst det uppstår frågor rörande projektens lämplighet eller när ytterligare information krävs utöver den information som ingår i ansökan.

Kommissionen anser inte att det är nödvändigt för finansiärer att tillhandahålla studierna på ett systematiskt sätt eftersom detta bara kommer att öka den administrativa bördan utan verkligt mervärde i flertalet fall.

### 24

Kommissionen understryker att EU:s bidrag endast har godkänts när den nödvändiga informationen som underbygger efterlevnad av huvudkraven som angetts i de strategiska riktlinjerna har erhållits.

All information som behövs för att fatta ett beslut har tagits fram och beaktats i beslutsprocessen. I enlighet med budgetförordningen och inom ramen för indirekt förvaltning kan kommissionen förlita sig på arbetet som redan gjorts av den enhet som anförtratts uppgiften, enligt principerna om tillbörlig aktsamhet och arbetsdelning som kännetecknar vårt partnerskap med finansinstituten.

Endast tillräckligt mogna projekt beaktas för godkännande. Senare genomförbarhetsstudier, avsedda att ytterligare stärka projekts utformning i enlighet med förmånstagares behov, kan fortfarande genomföras och därigenom förbättra projektets kvalitet.



### Ruta 2

Såsom redovisats i protokollet från det nionde mötet i verkställande kommittén för EU:s förvaltningsfond för infrastruktur i Afrika, lämnades på begäran ytterligare information om projektet till medlemmarna.

Projektet godkändes 2009. Sedan dess har formuläret för ansökan om bidrag förbättrats avsevärt för att komplettera informationen som lämnades av finansinstituten.

### 25

Alla projekt som finansieras enligt instrumenten analyseras både ur ekonomiskt perspektiv och avseende hållbar skuldnivå. Ett av huvudmålen för kommissionen och finansörerna är att bevara den tänkta investeringen och dess långsiktiga effekt avseende hållbarhet och utveckling.

Likväl kan inte enhetliga kriterier, till exempel lägsta tröskelvärden, fastställas för att bedöma ekonomisk livskraft. Arbetsgruppen för bidrags additivitet inom ramen för kombinerade mekanismer drog slutsatsen 2009 att kombinationsaktiviteters beskaffenhet talar för bedömning från fall till fall av beloppet, formen och karaktären hos det stöd som krävs. Tillvägagångssättet har bekräftats inom ramen för senare arbete i EU-plattformen för kombinerade mekanismer vid externt samarbete (EUBEC).

EIRR (ekonomiska internräntan) för projekt bedöms alltid som ett led i tillbörlig aktsamhet. Beslut om tilldelning av bidrag fattas på grundval av den ekonomiska och finansiella analysen av projekten, liksom av de förväntade sociala fördelarna (tillgänglighet, inverkan på hälsa, social situation).

Granskningen grundas på informationen som lämnas i formuläret för ansökan om bidrag samt ytterligare information från utbyten mellan olika avdelningar inom kommissionen och EU:s delegationer, FI och varje relevant berörd part, före, under och efter de tekniska mötena.

Förmånlighet, hållbar skuldnivå, bidragsbelopp och ekonomisk livskraft utgör alla viktiga inslag i analysen som genomförs av finansinstituten och kommissionen.

### 26

Kommissionen engagerar EU:s delegationer i granskningen av bidragets lämplighet, och deras råd efterfrågas när detta är relevant för urvalsprocessen.

Av de delegationer som svarat angav 96 % att de är involverade i urvalsprocessen. Den lägre siffran (59 %) avser det tidiga identifieringsstadiet som ett led i den övergripande urvalsprocessen.

Kommissionen strävar efter att ytterligare engagera EU:s delegationer i förberedandet och uppföljningen av kombinationsinsatser. Det är väsentligt att säkerställa enhetlighet hos EU:s aktiviteter, öka EU:s synlighet och stärka EU:s betydelse i politikdialogen.

### 27

Startdatum för beräkningen borde inte vara tidpunkten då projekt tas upp på förteckningen över möjliga projekt. Förteckningen är endast en preliminär indikation över potentiella projekt, vilka befinner sig på mycket olika utvecklingsnivå och som uppnått olika grad av mognad.

Kommissionen anser att den lämpligaste indikatorn är tiden som förflutit mellan godkännandet i den tekniska kommittén och antagandet i förvaltningskommittén vid tidpunkten för det slutliga godkännandet.

Detta leder till ett resultat på ca 4 månader för LAIF-projekt, 3 månader för CIF, 6 ½ månader för NIF, 5 ½ månader för AIF och ca 4 månader för IFCA. Denna tidsram förefaller rimlig med tanke på den tekniska komplexiteten vid kombination av finansieringskällor för projekt och det potentiella antalet inblandade parter.

Beviset på att förfarandets längd är lämplig och rimlig är att det hittills inte saknas bevis på att något relevant projekt inte genomfördes till följd av förseningar i godkännandeförfarandet. Tvärtom är godkännandeprocessen tillräckligt flexibel för att beakta partners behov och göra det möjligt skynda på processen vid behov.

### 29

Kommissionen önskar förtydliga att det kan bli nödvändigt, men inte tillräckligt, att uppnå IMF:s förmånlighetsnivåer i skenet av projektspecifika frågor. Att tillgodose tröskeln på 35 % kan anses vara ett första nödvändigt villkor för att finansieringspaketet ska accepteras av en förmånstagare under IMF:s restriktioner. Det är emellertid inte, i sig, ett automatiskt tillräckligt villkor. Vissa projekt kan kräva en större bidragsdel i finansieringspaketet än 35 % utan att leda till tvivel om deras väsentliga utvecklingseffekt.

### 30

Motiveringen för det begärda bidragsbeloppet kan variera avsevärt i enlighet med bland annat de särskilda marknadshinder som ska hanteras, överkomlighet för målgruppen, projektmognad, lokala marknadsvillkor, tillgång till finansiering från andra finansärer samt kapaciteten och riskaptiten hos dem som genomför projekt. Denna skillnad, i kombination med bristen på tillförlitlig marknadsinformation i partnerländer, gör det svårt att fastställa kriterier för att bestämma bidragsbeloppen och täcka in varje möjlig intervention i varje möjligt dynamiskt marknadssammanhang. I sista hand måste kommissionen i viss mån förlita sig på partnerfinansinstitutens förmåga att förhandla fram den bästa uppgörelsen, dvs. det lägsta bidragsbeloppet, för att få i gång ett visst projekt. Det finns inga trovärdiga alternativ till denna prissättningsprocess för vissa projekt. Storleken på en första-förlustgaranti för att låna till små och medelstora företag bestäms till exempel inte i allmänhet av historiska erfarenheter (om sådana finns) utan snarare av långivarnas upplevda risk – en subjektiv parameter som endast kan fastställas genom skickliga förhandlingar.

Medan bedömningen vara svår i brist på jämförelser mellan liknande projekt under de tidiga åren med kombinationsinstrument, utgår kommissionen från erfarenhet som insamlats över åren för att förfina bedömningsprocessen.

Med den reform avseende kombination av finansieringskällor som diskuterats och överenskommits nyligen kommer i realiteten bidragsbeloppet som lämnas som finansiering att i ännu högre grad bli föremål för jämförelser och ge ökad valuta för pengarna.

### 31

Det saknas bevis för att detta har inträffat hittills. Kommissionens partner är utvecklingsbanker, inte affärsbanker, och deras huvudsakliga mål är att bidra till utvecklingsfinansiering. Icke desto mindre har sekretessen kring modeller för prissättning och beslut verkligen hindrat allmänt utbredd användning av räntesubventionsinstrumentet.

När räntesubventioner används förlitar sig kommissionen framför allt på egen övervakning av de multilaterala institutionerna (till exempel genom pelarbedömningen) och på nationell tillsyn och reglering avseende de bilaterala institutionerna för att dämpa denna risk.

Bankernas beräkning av räntesatser blir föremål för granskning och benchmarking.

### 32

Vid indirekt centraliserad eller gemensam förvaltning var förskottsbetalningarna verkligen höga när de första instrumenten utformades. Detta motiverades av behovet att lansera en ny stödform och uppmuntra finansinstituterna att ta över förvaltningen av komplexa projekt.

Arrangemangen för förskottsbetalningar har granskats i de nya mallarna för kontrakt avseende finansiella instrument och resulterar i en lägre nivå av förfinansiering.

## Ruta 3

Kommissionen fortsatte i enlighet med gällande regler och förordningar.

Betalningsarrangemanget som förklaras i ruta 3 gällde under 2010. För NIF har kommissionen ändrat denna betalningsrutin under 2012 (jfr punkt 32).

Dessutom ska bedömningen av detta NIF-projekt till fullo beakta den exceptionella situationen och de händelser som ägde rum i partnerlandet från och med januari 2011 och som har påverkat genomförandet av projektet.

## 33

En granskning av systemet för förskottsbetalningar för ITF planeras.

## 34

Projekt som omfattas av dessa instrument godkänns och väljs direkt av de europeiska finansinstituten i enlighet med målen, aktiviteterna och kriterierna som fastställts för projektet. Valet rörande vidareutlåning och garantier avgörs av de projektrelaterade parametrarna (redovisas närmare i projektunderlaget), framför allt av dem som klargör målen för projektet. Finansinstitutens standarder för tillbörlig aktsamhet tillämpas under godkännande- och urvalsförfarandet. Dessa förfaranden följer en överenskommen och kostnadseffektiv arbetsfördelning bland parterna, bland annat arrangemang för valet av de underordnade insatserna. De berättigade finansinstituten rapporterar ingående om projekten som omfattas av instrumentet. Detta sker både regelbundet och på tillfällig basis eller när så begärs av kommissionen.

## Ruta 4

Kommissionen anser att samtliga nödvändiga element framgick i ansökningsformuläret för NIF-projektet för finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag.

## 35

Efter projektgodkännandet säkerställer EU:s delegationer och/eller kommissionens huvudkontor (beroende på projektets omfattning) lämplig uppföljning.

Kommissionens avdelningar är regelbundet i kontakt med bankens nationella kontor i de relevanta länderna och möten äger rum med delegationen och de lokala projektsamordnarna hos de huvudansvariga finansinstituten. De huvudansvariga finansinstituten har en avtalsenlig förpliktelse att årligen rapportera till delegationen. Vidare är kommissionen, enligt avtal som ingåtts inom ramen för delegerat samarbete, inblandad i, informerad om och inbjuden till övervakningsuppdrag som genomförs av det huvudansvariga finansinstitutet på plats.

Avtalsarrangemangen är tillräckligt tydliga för tillfredsställande övervakning.

Genom att utöka delegationens tidiga medverkan i processen kommer också uppföljning och övervakning att öka. Instruktionerna till delegationerna kommer att uppdateras i detta syfte.

## 36

Kommissionen erkänner referensen till det pågående arbetet med resultatbaserade indikatorer som ska användas av finansinstituten för övervakning och rapportering samt understryker att resultatövervakning genomförs av det huvudansvariga finansinstitutet.

## 37

Samtliga projekt underkastas övervakning och utvärdering. Vissa halvtidsutvärderingar har slutförts, till exempel avseende NIF, eller kommer att igångsättas inom kort, till exempel avseende LAIF.

Vidare önskar kommissionen understryka att

- (i) förfarandena för resultatorienterad övervakning (ROM) för regionala investeringsinstrument som förvaltas av DEVCO är samma som för andra DEVCO-projekt, och
- (ii) DEVCO vidtar nödvändiga åtgärder med anledning av ROM-resultaten. För projekt som genomgått ROM-processen sänds resultaten till EU:s delegation och/eller enheter vid huvudkontoret som medverkar i projektförvaltningen. Ett svar förväntas från delegationen och lämnas vanligen till det huvudansvariga finansinstitutet. Vid behov anordnas ett kontradiktoriskt möte för att klargöra resultaten av den resultatorienterade övervakningen. Dessutom möter kommissionens representanter konsulterna som genomfört ROM-besök för regelbundna genomgångar för att informeras om situationen på plats.

Avsikten är att i framtiden granska förvaltningen av ITF-projekt för att eventuellt anpassa förvaltningen till de övriga instrumenten.

### Gemensamt svar från kommissionen på punkterna 39–42

#### 39

Kommissionen delar inte revisionsrättens analys beträffande behovet av bidragsstöd för att möjliggöra lånet. Ansökningsformuläret ligger till grund för bedömningen, som utgörs av en väl övervägd bedömning baserad på bidrag från tematiska och geografiska enheter, liksom från EU:s delegationer och sekretariatet, ofta kompletterad med ytterligare förfrågningar. Kommissionens bedömning, understödd av tekniska möten med finansinstitut och styrkommittéer med medlemsstaterna närvarande, är solid och välgrundad. Kommissionen anser att urvalsprocessen för bidragen ger tillräcklig garanti och bevis för att den behövs.

#### 42

Kommissionen delar inte analysen av följande skäl:

#### 42 a)

Möjligheten till finansiering utan ITF-bidrag enligt IMF-programmet hade verkligen ett tak för icke förmånlig långivning (se tabell 1 i IMF Country Reports 2009 och 2010). Därför måste varje ytterligare långivning vara förmånlig. Beslutet huruvida ett visst projekt övervägs för förmånliga lån eller inte är ett suveränt beslut för Zambia, efter diskussioner med det internationella samfundet beroende på de ekonomiska förutsättningarna för varje projekt.

#### 42 b)

EDF-bidraget ensamt har visat sig inte räcka till för att klara finansieringen av projekten. Den ytterligare finansiering som krävdes för att överbrygga finansieringsklyftan möjliggjordes endast genom mobiliseringen av finansinstituts resurser genom ITF-bidraget.

#### 42 c)

Även ett litet bidrag kan ha ett högt mervärde, till exempel genom att sluta ett finansieringsgap, genom att förbättra projektets kvalitet etc. I tre av dessa fall hjälpte bidraget till med att mjuka upp de övergripande finansiella villkoren, eftersom finansieringspaketet som föreslogs av medfinansierarna inte ansågs vara helt accetabelt av låntagaren. För det andra projektet möjliggjorde bidraget en ökning av den potentiella effekten av projekten, inklusive de finansiella fördelarna.

#### 42 d)

Kommissionen delar inte revisionsrättens slutsats. Den slutliga förmånstagaren kunde ha valt ett annat alternativ som skulle ha varit mer lönsamt men som skulle ha fått negativa miljökonsekvenser. ITF-bidraget hjälpte till att underlätta investeringen i det miljömässigt fördelaktiga alternativet och kompensera för de högre investeringskostnaderna.

### 42 e)

Kommissionen delar inte revisionsrättens slutsats för vilken bevisen är otillräckliga.

NIF-bidraget var nödvändigt för att frigöra det övergripande investeringspaketet och låg helt i linje med de politiska målen för EU och partnerlandet.

### 42 f)

Kommissionen delar inte bedömningen. Den gör gällande att bidraget krävdes för att de relaterade lånen skulle accepteras av förmånstagaren och att det kombinerade paketet var jämförbart med andra finansiella erbjudanden och inte överdrivet subventionerat.

### 42 g)

Denna observation beaktar inte att den "osubventionerade" produkten byggde på antagandet att subventionen skulle komma. NIF-bidraget i en sådan plan är absolut nödvändigt för att EFI ska kunna erbjuda lån till en ränta som stimulerar banker att låna vidare till små och medelstora företag. Att NIF-bidraget inte (eller delvis) spenderats är snarare ett tecken på framgång. Det bereder väg för ett uppföljande instrument med en lägre nivå på bidrag från NIF (utan att antyda att NIF-bidraget skulle vara lägre vid en annan första insats i ett land).

### 44

Kommissionen påverkar på ett proaktivt sätt utformningen av projekten. Typen av påverkan kommer att till stor del bero på typen av projekt eftersom projekt har olika mål och olika förväntade effekter. Kombinationsprojekt utformas inom ramen för partnerskap och ansvarsdelning bland givare. Kommissionen innehar en nyckelroll i detta partnerskap och utövar ett brett inflytande på alla relevanta aspekter av projekten.

### 46

Kommissionen anser att instrumenten i allmänhet medför betydande politiska vinster.

Politikmiljön utgör en integrerad del av projektbedömningen. Varje projekt har sina egna särskilda mål och förväntade effekter, vilka varierar beroende på projektets karaktär. Ett enskilt projekt förväntas inte påverka samtliga mål (dessutom avråds från detta).

När det gäller ITF, när projektet sammanfaller med delegationens särskilda inriktning, finns det verkligen utrymme för att allmänt påverka sektorspolitiken. Det är annorlunda när ett projekt inte ingår i delegationens särskilda inriktning, men ändå har regional räckvidd.

### 51

Av politiska och strategiska skäl kommer kommissionen (även om den anser att EU:s riktlinjer för synlighet respekteras) att förstärka arrangemangen för synlighet och ytterligare involvera delegationerna i processen.

### 51 a)

I samtliga avtal (både i de allmänna villkoren och i bilaga som innehåller beskrivningen av insatsen) ingår särskilda paragrafer avseende projekt som finansieras enligt regionala kombinationsinstrument. I dessa paragrafer fastställs att det huvudsansvariga finansinstitutet skall säkerställa lämplig synlighet för bidraget.

Dessutom finns det i det nya avtalet om delegering av indirekt förvaltning, som kommer att användas från och med 2014 för alla projekt som avtalas enligt regionala kombinationsinstrument, en bilaga som är särskilt avsedd för en kommunikations- och synlighetsplan som kommer att upprättas för varje enskilt projekt.

Beträffande WBIF har GD Utvidgning säkerställt via sina avtal för tekniskt bistånd (IPF och IFICO) att i alla verktyg för kommunikation och PR (webbsidor, rapporter, faktablad innehållande riktlinjer, seminarier, workshops etc.) anges EU:s roll i mekanismen. Vidare fördjupas samarbetet med kommunikationsenheter i IFI och ökade referenser till EU och WBIF framgår nu tydligt. Ökad synlighet och överensstämmelse skulle förbättras ytterligare när alla WBIF:s kommunikationsinsatser centraliseras i det nya utökade IFICO-avtalet.

### 52

Kommissionen understryker att handboken om kommunikation och synliggörande av unionens externa åtgärder gäller och är tillämplig för alla projekt inom området externa åtgärder.

## Slutsatser och rekommendationer

### 53

Kommissionen ansvarar för inrättandet av instrumenten, vilket bedöms positivt i rapporten. Förvaltningen av projekt sker i form av partnerskap. Kommissionen administrerar instrumenten medan utvecklingsfinansieringsinstitutioner ansvarar för den löpande förvaltningen av projekten. De genomför de budgetuppgifter som anförtrots dem, i enlighet med reglerna för den indirekta förvaltning som fastställts i budgetförordningen.

Kommissionen har utformat denna struktur för att till fullo ta hänsyn till instrumentens potentiella fördelar och anser att dess förvaltning har varit tillfredsställande.

Kommissionen anser att förverkligandet av de potentiella fördelarna borde beakta bidragens karaktär (till exempel tekniskt stöd) och resultaten av projektets genomförande.

### 54

Kommissionen anser att godkännandeprocessen var grundlig. Alla berörda parter deltar på lämpligt sätt och kommissionen anpassar samrådet till projektets särdrag. Tillräcklig och fullständig information är tillgänglig under beslutsprocessen.

Mervärde säkerställs i samtliga fall. Projekt inlämnas till den behöriga förvaltningskommittén först när alla projektkomponenter klargjorts och projektets mervärde är uppenbart.

Arrangemangen för förskottsbetalningar granskas i de nya kontraktmallarna för finansiella instrument.

### 55

Kommissionen anser att motiveringen för finansieringen var klar i samtliga fall. Dessa fall beskrivs i punkt 42 i rapporten och har vederbörligen ifrågasatts och motiverats av kommissionen. Se kommissionens svar på punkt 42 a–g.

I samtliga fall har instrumentens prioriteringar anpassats till EU:s sektorspolitik för var och en av regionerna (tydligt angivna i deras respektive strategiska riktlinjer).

Icke desto mindre kommer kommissionen att undersöka hur bredare inverkan på sektorspolitik kan uppnås, liksom hur synligheten hos EU-stödet kan förstärkas.

### 57

Kommissionen accepterar rekommendationen. I det nya ansökningsformuläret anges tydligt de olika formerna av mervärde som bidraget kan tillhandahålla.

### 57 a)

Kommissionen accepterar rekommendationen. Riktlinjer avseende reviderad styrning för att vägleda kommissionens medverkan i alla skeden av godkännandeprocessen liksom för projektuppföljning är under utarbetande inom ramen för EU-plattformen.

### 57 b)

Kommissionen accepterar rekommendationen. Detta är en pågående process som troligen kommer att slutföras i slutet av 2014.

### 57 c)

Kommissionen accepterar rekommendationen. I den reviderade utformningen av styrningen av kombinationsinstrumenten har det föreslagits att projekt endast kommer att inlämnas för slutgiltigt godkännande (inget preliminärt godkännande längre). Ansökningsformuläret innehåller detaljerade beskrivningar av behov och mervärde för bidraget, liksom hur beloppet har fastställts/beräknats.

Processen måste inkludera en preliminär analys och diskussion av projekten som ingår i förteckningen över möjliga projekt som ska klargöras före inlämnandet för slutgiltigt godkännande för att säkerställa projektens mognad, effekt och valuta för pengarna.

### 57 d)

Kommissionen accepterar rekommendationen.

### 58

Kommissionen accepterar rekommendationen. I framtiden kommer hänsyn tas till behov av likvida medel före utbetalning. En ny mall för kontrakt avseende finansiella instrument håller för närvarande på att utarbetas. Åtgärden kommer troligen att ha verkställts i slutet av 2014.

### 59

Kommissionen accepterar rekommendationen.

### 59 a)

En ram för resultatmätning har redan inkluderats i ansökningsformuläret, varvid den efterfrågade informationen klargörs i bifogade riktlinjer. Effekten av det särskilda EU-bidraget kan ofta inte särskiljas från det övergripande projektet. Beträffande EU-bidraget måste emellertid mervärdet tydligt påpekas (se ovan).

### 59 b)

Instruktioner har lämnats till alla EU:s delegationer och riktlinjer är under utarbetande.

### 59 c)

Kommissionen accepterar delvis rekommendationen. Kommissionen önskar överväga möjligheten att anpassa ROM-metoden till de särskilda förutsättningarna för kombination av finansieringskällor.

### 60

Kommissionen accepterar rekommendationen.

Ett nytt avtal om delegering av indirekt förvaltning för samtliga projekt som avtalats enligt de regionala kombinationsinstrumenten är under utarbetande. Denna avtalsmall kommer att innehålla en bilaga särskild avsedd för en plan för kommunikation och synlighet som kommer att upprättas för varje enskilt projekt.





## HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/represent_sv.htm)), hos delegationer i länder utanför EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm)), genom att kontakta nätverket Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm)) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (\*).

(\* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

### Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Avgiftsbelagda prenumerationer

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sv.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm)).

Kommissionen och medlemsstaterna har inrättat åtta regionala investeringsinstrument för att stödja EU:s externa politik. Syftet med investeringsinstrumenten är att sammanföra (kombinera) bidrag från Europeiska kommissionen med lån från finansinstitut. De bidrar till att finansiera centrala infrastrukturprojekt som kräver betydande ekonomiska resurser.

Revisionsrätten undersökte ändamålsenligheten i att kombinera EU-bidrag med lån från finansinstitut. Revisionsrätten drar slutsatsen att metoden i allmänhet har varit ändamålsenlig. De regionala investeringsinstrumenten har utformats väl, men de potentiella fördelarna med kombinerad finansiering har inte utnyttjats fullt ut. Revisionsrätten ger kommissionen ett antal rekommendationer som gäller projekturen och godkännande av bidrag, utbetalning av medel, övervakning av genomförandet av EU-bidrag och ökad synlighet för EU:s bistånd.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån