

Særberetning

Sikrer EU's finansielle støtte til mikroiværksættere en tilstrækkelig dækning af disses behov?



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2559-7	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/530670	QJ-AB-15-008-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-2566-5	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/440707	QJ-AB-15-008-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2558-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/569606	QJ-AB-15-008-DA-E

© Den Europæiske Union, 2015
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning**Sikrer EU's
finansielle støtte til
mikroiværksættere en
tilstrækkelig
dækning af disses behov?**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til resultatopnåelse eller regeloverholdelse, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II — der ledes af Henri Grethen, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er udgiftsområderne strukturpolitikker, transport og energi. Revisionsarbejdet blev ledet af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Tony Murphy, attaché Mihail Stefanov, kontorchef Emmanuel Rauch, holdleder Dennis Wernerus, holdleder Romuald Kayibanda, revisor Piotr Senator og revisor Christian Wieser.



Fra venstre til højre: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov

Punkt

Forkortelser

Glossar

I-VI Resumé

1-16 Indledning

17-18 Revisionens omfang og revisionsmetoden

19-63 Bemærkninger

19-37 Programmeringen og udformningen af EU's støtte til mikroiværksættere

21-30 Der manglede specifikke behovsvurderinger og hensigtsmæssige risikostyringssystemer i forbindelse med ESF's støtte til mikroiværksættere

31-33 EPMF-ordningerne var generelt udformet tilfredsstillende

34-36 De fleste af de finansielle instrumenter under ESF tiltrak ikke privat finansiering

37 De finansielle instrumenter under EPMF tiltrak en del privat finansiering

38-54 Overvågnings- og resultatrapporteringssystemer

41-44 Der forelå kun begrænsede oplysninger om ESF-OP'ernes outreach og overlevelsesserater

45-47 Der forelå mere fuldstændige oplysninger om EPMF-projekternes outreach og overlevelsesserater

48-54 Projekterne nåede mikroiværksættere, hvoraf ca. halvdelen tidligere havde været arbejdsløse

55-63 Oplysninger om gennemførelsesomkostningerne i forbindelse med EU's støtte til mikroiværksættere

56-58 Ufuldstændige oplysninger om administrationsomkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af ESF-OP'er

59-63 Variationer i de omkostninger, der afholdes af finansielle instrumenter under ESF

64-72 Konklusioner og anbefalinger

Kommissionens svar

BNI: Bruttonationalindkomst

CGAP: Den Rådgivende Gruppe vedrørende Bistand til de Fattigste

EaSi: EU-program for beskæftigelse og social innovation

EFRU: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

EIB: Den Europæiske Investeringsbank. Når der henvises til EIB og EIF samlet: Den Europæiske Investeringsbank-Gruppe

EIF: Den Europæiske Investeringsfond

EPMF: Den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress

ESF: Den Europæiske Socialfond

EU: Den Europæiske Union

OP: Operationelt program

SMV'er: Små og mellemstore virksomheder

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU): Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Den Europæiske Union ved at udligne de største regionale skævheder gennem finansiel støtte til etablering af infrastruktur og produktive investeringer i jobskabelse, hovedsagelig rettet mod virksomheder.

Den Europæiske Investeringsfond: EIF er specialiseret i at yde risikofinansiering til små og mellemstore virksomheder (SMV'er) i hele Europa. EIF er en del af EIB-Gruppen, og dens aktionærer er Den Europæiske Investeringsbank (EIB), Europa-Kommissionen og en lang række offentlige og private banker og finansielle institutioner.

Den europæiske kodeks for ydelse af mikrokredit: Et sæt af retningslinjer og anbefalinger om god praksis for udbydere af mikrokredit, udsendt af Kommissionen i december 2011.

Den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress (EPMF): Den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress (EPMF) gennemføres på Kommissionens vegne af Den Europæiske Investeringsfond (EIF) for så vidt angår mikrokreditgarantier og lån til banker og andre finansielle formidlere.

I forbindelse med lånene er EIB medinvestor i EPMF.

Den Europæiske Socialfond (ESF): Den Europæiske Socialfond (ESF) har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Den Europæiske Union ved at forbedre beskæftigelsen og jobmulighederne (hovedsagelig gennem uddannelsesforanstaltninger), befordre et højt beskæftigelsesniveau og skabe flere og bedre job.

Den Rådgivende Gruppe vedrørende Bistand til de Fattigste (CGAP): Den Rådgivende Gruppe vedrørende Bistand til de Fattigste (CGAP) er et politik- og forskningscenter, der støttes af ca. 30 udviklingsagenturer og private fonde, som arbejder for at fremme adgangen til finansiering for verdens fattigste. CGAP har hovedkvarter hos Verdensbanken.

Desinvesteringspolitik: En desinvesteringspolitik er et finansielt instruments politik/strategi for afvikling af kapitalinteresser i overensstemmelse med en plan om at opnå et maksimalt afkast.

EaSI: Programmet for beskæftigelse og social innovation er et finansieringsinstrument på EU-niveau, som skal fremme et højt niveau af kvalitet og holdbarhed inden for beskæftigelsen, sikre passende og anstændig social beskyttelse, bekæmpe social udstødelse og fattigdom og forbedre arbejdsvilkårene.

EaSI-programmet forvaltes direkte af Europa-Kommissionen. Det samler EPMF og to andre EU-programmer, som mellem 2007 og 2013 blev forvaltet hver for sig.

Finansielle instrumenter: Finansielle instrumenter er en fællesbetegnelse for kontrakter, der betyder, at indehaveren får et tilgodehavende hos en modpart. EU yder støtte til tre forskellige typer finansielle instrumenter: egenkapital-, låne- og garantiinstrumenter. Egenkapital- og låneinstrumenter er henholdsvis kontrakter mellem en investor og en investeringsmodtager og mellem en udlåner og en låntager. Garantier er kontrakter, hvor en garantistiller garanterer en investors eller en udlåners rettigheder.

Forvaltningsmyndighed: En national, regional eller lokal myndighed (eller ethvert andet offentligt eller privat organ), som medlemsstaten har udpeget til at forvalte et operationelt program. Forvaltningen omfatter navnlig udvælgelse af projekter til finansiering, overvågning af projekternes gennemførelse og rapportering til Kommissionen om både finansielle aspekter og opnåede resultater.

Likvidation: Likvidation er en proces, der indebærer salg af alle en fonds aktiver, betaling af kreditorerne, fordeling af eventuelle resterende aktiver til ejerne og opløsning af fonden. Grundlæggende skal likvidation forstås som afvikling af en fond, der gennemfører et finansielt instrument.

Løftestangseffekt: I forbindelse med finansielle instrumenter finansieret med EU-budgetmidler og nationale offentlige midler måles løftestangseffekten på, hvor mange euro (offentlige og private midler) der konkret er blevet stillet til rådighed til finansiell støtte til endelige modtagere for hver euro i offentlig finansiering (EU-midler og nationale midler), der var bevilget til instrumentet.

Mikrofinansiering: Mikrofinansiering er i denne beretning defineret som lån til mikroiværksættere og garantier til banker og andre finansielle formidlere, der yder sådanne lån.

Mikroiværksættere: Begrebet mikroiværksættere dækker i denne beretning selvstændige erhvervsdrivende såvel som mikrovirksomheder (der er registreret som juridiske personer).

Mikrokredit: Kommissionen definerer mikrokredit som lån på op til 25 000 euro til mikroiværksættere (jf. Kommissionens arbejdsdokument »Microcredit for European small businesses«, SEC(2004) 1156).

Mikrovirksomheder: Kommissionens henstilling 2003/361 fastsætter, at der ved mikrovirksomheder forstås virksomheder, som beskæftiger under 10 personer, og som har en årlig omsætning og/eller en samlet årlig balance på ikke over 10 millioner euro.

Operationelt program (OP): Et operationelt program opstiller en medlemsstats prioriteter og specifikke målsætninger og angiver for en given periode (normalt syv år), hvordan midlerne (EU-midler samt national offentlig og privat medfinansiering) vil blive anvendt til at finansiere projekter. Projekterne skal bidrage til at opfylde et antal målsætninger, der er fastsat i OP'ets prioritetsakse. Der findes OP'er for hver af fondene på samhørighedsområdet (dvs. EFRU og ESF). Et OP udarbejdes af medlemsstaten og skal godkendes af Kommissionen, før der kan foretages betalinger fra EU-budgettet. OP'et kan kun ændres i løbet af perioden, hvis begge parter er enige om det.

Outreach: Outreach er en betegnelse for, i hvor høj grad projekterne når målgruppen (f.eks. mikroiværksættere).

Overdimensioneret finansielt instrument: Et finansielt instrument betegnes som overdimensioneret, når dets samlede finansiering væsentligt overskrider de midler, der er nødvendige for at dække målpopulationens (hvilket i forbindelse med denne revision vil sige mikroiværksætternes) faktiske behov.

Overlevelseseffekt: Overlevelseseffekten er en indikator for, om den finansielle støtte til mikroiværksættere er vellykket. Den beregnes ved at dividere det samlede antal støttede enheder med det antal støttede enheder, der stadig er i drift ved udgangen af en bestemt periode (»lookback-perioden«).

Revolverende effekt: Effekt bestående i, at midler, der er bevilget til et finansielt instrument, genanvendes mindst én gang (i form af lån eller garantier).

Risikobehæftet låneportefølje: Værdien af samtlige udestående lån, hvor fristen for et eller flere afdrag på hovedstolen er overskredet med mere end et bestemt antal dage (normalt 30 dage).

Små og mellemstore virksomheder: Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) er virksomheder, som beskæftiger under 250 personer, og som har en årlig omsætning på ikke over 50 millioner euro og/eller en samlet årlig balance på ikke over 43 millioner euro. Ved små virksomheder i kategorien SMV'er forstås virksomheder, som beskæftiger under 50 personer, og som har en årlig omsætning og/eller en samlet årlig balance på ikke over 10 millioner euro.

I

Mikroiværksættere har svært ved at få adgang til det konventionelle lånemarked, og det bremser oprettelsen af nye mikrovirksomheder og selvstændig erhvervsvirksomhed. EU bestræber sig på at sikre en vis dækning af det eksisterende finansieringsbehov ved at yde tilskud til mikrovirksomheder (under ESF) og lette adgangen til lån ved hjælp af finansielle instrumenter for udbydere af mikrokredit, dvs. lån og garantier.

II

EU-støtten ydes hovedsagelig af Den Europæiske Socialfond (ESF) og den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress (EPMF). ESF støtter foranstaltninger, som hovedsagelig gennemføres ved hjælp af tilskud og finansielle instrumenter (lån eller garantier), og som indgår i de operationelle programmer, der udarbejdes af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen. EPMF gennemføres derimod på Kommissionens vegne af Den Europæiske Investeringsfond.

III

Retten vurderede, om EU-støtten var programmeret og udformet, så den imødekom mikroiværksætternes faktiske behov, og om der var etableret solide resultatrapporteringssystemer. Retten undersøgte endvidere, om der foreligger tilstrækkelige oplysninger om omkostningerne forbundet med gennemførelsen af de forskellige EU-finansieringsmekanismer, der støtter mikroiværksættere.

IV

Retten konkluderer, at der er svagheder i programmeringen og udformningen af ESF's finansielle støtte til mikroiværksættere, og at der mangler tilstrækkelige og pålidelige overvågningsoplysninger om resultaterne. Desuden har Kommissionen og medlemsstaterne ikke tilstrækkelige oplysninger om administrationsomkostningerne for de enkelte medlemsstater og for de enkelte finansieringsmekanismer (dvs. tilskud eller finansielle instrumenter såsom lån eller garantier).

V

Samlet set mener Retten, at disse forhold kan indvirke negativt på effektiviteten af den finansielle EU-støtte, der ydes til dækning af mikroiværksætternes behov.

VI

Med henblik på at afhjælpe de svagheder, der konstateres i denne beretning, anbefaler Retten følgende:

- a) I programmeringsperioden 2014-2020 bør medlemsstaterne konsekvent foretage behovsvurderinger, når de udformer finansieringsinstrumenter og udarbejder operationelle programmer, hvori der indgår finansielle EU-støtte til mikroiværksættere. Det vil også gøre det lettere at fordele midlerne hensigtsmæssigt på de to mulige finansieringsmekanismer: tilskud og finansielle instrumenter (lån eller garantier). Kommissionen bør give vejledning om dette spørgsmål.
- b) Kommissionen bør sørge for, at medlemsstaternes anvendelse af finansielle instrumenter under ESF ikke kun er betinget af, at de lovbestemte krav er opfyldt, men også af, at der er etableret et solidt risikostyringssystem med henblik på at undgå overdimensionering af fondene.
- c) For at sikre bedre outreach bør Kommissionen sammen med medlemsstaterne udforme ESF-foranstaltninger for finansielle støtte til mikroiværksættere og opstille støttekriterier, der sigter mod at nå arbejdsløse og sårbare personer, der har svært ved at få adgang til det konventionelle lånemarked.
- d) I programmeringsperioden 2014-2020 bør Kommissionen foretage en sammenlignende analyse af gennemførelsesomkostningerne i forbindelse med ESF-tilskud, finansielle instrumenter under ESF og finansielle instrumenter under EaSI for at fastslå deres faktiske omfang. Denne analyse bør gøre det muligt at identificere »god praksis« for, hvordan der med rimelige omkostninger kan ydes små tilskud, lån og garantier.

01

Mikroiværksættere har ofte svært ved at få adgang til det konventionelle lånemarked. Den samlede efterspørgsel efter mikrofinansieringslån i EU-medlemsstaterne — anslået til over 12 milliarder euro i 2012¹ — er større end udbuddet af sådanne lån fra banker og andre finansielle institutioner. Formålet med EU's finansielle støtte til mikroiværksættere er at sikre en vis dækning af dette udekkeede finansieringsbehov.

02

Ved at give mulighed for at oprette eller udvikle nye virksomheder skal den finansielle støtte til mikroiværksættere også være med til at modvirke udstødelse fra arbejdsmarkedet og øge beskæftigelsen, især blandt tidligere arbejdsløse. Dermed bidrager EU til at opfylde Europa 2020-strategiens mål om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst gennem øget beskæftigelse, produktivitet og social samhørighed.

03

Kommissionen definerer mikrofinansiering som finansiell støtte på op til 25 000 euro, der under EPMF kan ydes til mikroiværksættere. Den øgede og lettere adgang til finansiering sikres gennem finansielle instrumenter i form af lån og garantier. Tilskud på op til 25 000 euro til oprettelse eller udvikling af nye virksomheder betragtes i forbindelse med denne revision også som finansiell støtte til mikroiværksættere.

EU's støtte til mikroiværksættere gennem ESF og EPMF

04

I programmeringsperioden 2007-2013 ydede EU hovedsagelig støtte til mikroiværksættere gennem Den Europæiske Socialfond (ESF) og fra 2010-2013 gennem den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress (EPMF).

05

Der ydes mikrofinansiering til mikrovirksomheder gennem andre EU-instrumenter såsom finansielle instrumenter for SMV'er under EFRU-OP'er (3 136 millioner euro i programmeringsperioden 2007-2013²) og SMV-garantifaciliteten under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation, som EIF forvalter på Kommissionens vegne (550 millioner euro³ i programmeringsperioden 2007-2013). De er ikke omfattet af denne revision, da de enten ikke indgår i EU-budgettet (EIB-lån) eller ikke specifikt er rettet mod mikroiværksættere.

06

I **tekstboks 1** gives der eksempler på de projekter, Retten undersøgte.

1 Europa-Kommissionen: »Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase«, udarbejdet af ICF GHK på vegne af GD for Regionalpolitik og Bypolitik, 14. november 2013, s. 20-22.

2 *Kilde:* »Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 — Programming period 2007-2013 — Situation as at 31 December 2013«, Europa-Kommissionen, september 2014, s. 26.

3 *Kilde:* Tal for det finansielle bidrag i perioden 2007-2013, EIF, november 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Hvilken type mikroiværksættere modtog EU-støtte?

I en lille by i regionen Opole (Polen) fik en mikroiværksætter et **tilskud** på 40 000 zloty (ca. 9 500 euro) fra et ESF-projekt som hjælp til at etablere en indendørs legeplads og en tøjbutik.

I delstaten Bayern (Tyskland) fik en mikroiværksætter et mikrolån på 7 000 euro til at finansiere et nyt musik-anlæg, der skulle tiltrække flere kunder til hans bar ved bredden af en sø. Dette **lån** blev ydet af en finansiel formidler med støtte fra ESF.

På Kreta (Grækenland) fik en mikroiværksætter gennem en arbejdskapitalfacilitet 5 000 euro til at udvide sin kiosk. Dette mikrolån blev ydet af en lokal bank med en EPMF-**garanti**.

Den Europæiske Socialfond

07

ESF skal lette arbejdskraftens adgang til beskæftigelse (herunder selvstændig erhvervsvirksomhed) og fremme dens geografiske og faglige bevægelighed samt lette tilpasningen til industrielle ændringer og til ændringer i produktionssystemerne⁴. I programmeringsperioden 2007-2013 var Kommissionen fortalende for, at ESF burde støtte foranstaltninger, der kunne forbedre mindre gunstigt stillede personers finansielle og sociale inklusion og give adgang til beskæftigelse⁵.

08

Den ESF-finansierede støtte til mikroiværksættere omfatter foranstaltninger, der gennemføres ved hjælp af tilskud og finansielle instrumenter, og den er defineret i OP'er, som udarbejdes af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen.

09

I programmeringsperioden 2007-2013 oprettede medlemsstaterne 117 ESF-OP'er, hvoraf 96 finansierede foranstaltninger klassificeret under koden »Støtte til selvstændig erhvervsvirksomhed og virksomhedsoprettelse«, hvortil der blev ydet i alt ca. 2,4 milliarder euro, hovedsagelig i form af tilskud⁶. Der foreligger imidlertid ingen oplysninger om, hvor stor en del af disse tilskudsmidler der blev tildelt mikroiværksættere. Til gengæld kan det konstateres, at der ved udgangen af 2013 var bevilget 680 millioner euro til de finansielle instrumenter under ESF, der yder støtte til mikroiværksættere⁷.

- 4 Artikel 162 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
- 5 Kommissionens henstilling 2008/867/EF af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet (EUT L 307 af 18.11.2008, s. 11); SEC(2010) 1564 final af 16. december 2010, »List of key initiatives«.
- 6 Dette skøn bygger på en analyse af udgifterne fordelt på 86 koder, som med henblik på medlemsstaternes rapportering er fastsat i bilag II til Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 af 8. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EUT L 371 af 27.12.2006, s. 1), især udgifterne under kode 68 »Støtte til selvstændig erhvervsvirksomhed og virksomhedsoprettelse«.
- 7 De 680 millioner euro i støtte, der blev ydet i form af mikrokredit, indgår delvis, men ikke fuldstændig i de 2,4 milliarder euro, der blev ydet under ESF som støtte til selvstændig erhvervsvirksomhed.

Den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress

10

EPMF har til formål at forbedre adgangen til mikrofinansiering for bl.a. arbejdsløse og andre sårbare personer, der har svært ved at få adgang til det konventionelle lånemarked⁸, samt for mikrovirksomheder. Faciliteten gennemføres på Kommissionens vegne af Den Europæiske Investeringsfond (EIF), der fungerer som fondsforvalter i forbindelse med finansierede instrumenter og som bemyndiget enhed i forbindelse med garantier.

11

Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om oprettelse af EPMF byggede på en forudgående vurdering foretaget af Kommissionen. Kommissionen konkluderede i denne vurdering, at der ud over de allerede eksisterende EU-værktøjer var behov for at oprette en mikrofinansieringsfacilitet i EU-budgettet⁹.

12

I perioden 2010-2013 havde EPMF en bevilling på 203 millioner euro (103 millioner euro fra EU-budgettet og 100 millioner euro fra EIB): 25 millioner euro (12 % af det samlede beløb) var beregnet til garantier, og 178 millioner euro (88 %) var beregnet til lånefinansiering. De finansielle instrumenter under EPMF yder ikke direkte finansiell støtte til mikroiværksættere, men støtter finansielle formidlere ved hjælp af lån og/eller garantier.

13

EIF udvælger banker eller andre finansielle formidlere, der er interesserede i at yde støtte til mikroiværksættere på betingelser, der ligger så tæt på markedsbetingelserne som muligt. Disse finansielle formidlere giver lån til støt-teberettigede endelige modtagere på vilkår, der er gunstigere end markedets vilkår for lånerne med en tilsvarende kreditrisiko.

14

Pr. 30. juni 2014 var der udvalgt 55 banker eller andre finansielle formidlere i 20 medlemsstater¹⁰, og mikroiværksættere havde fået udbetalt over 23 000 mikrolån på i alt 208 millioner euro¹¹.

15

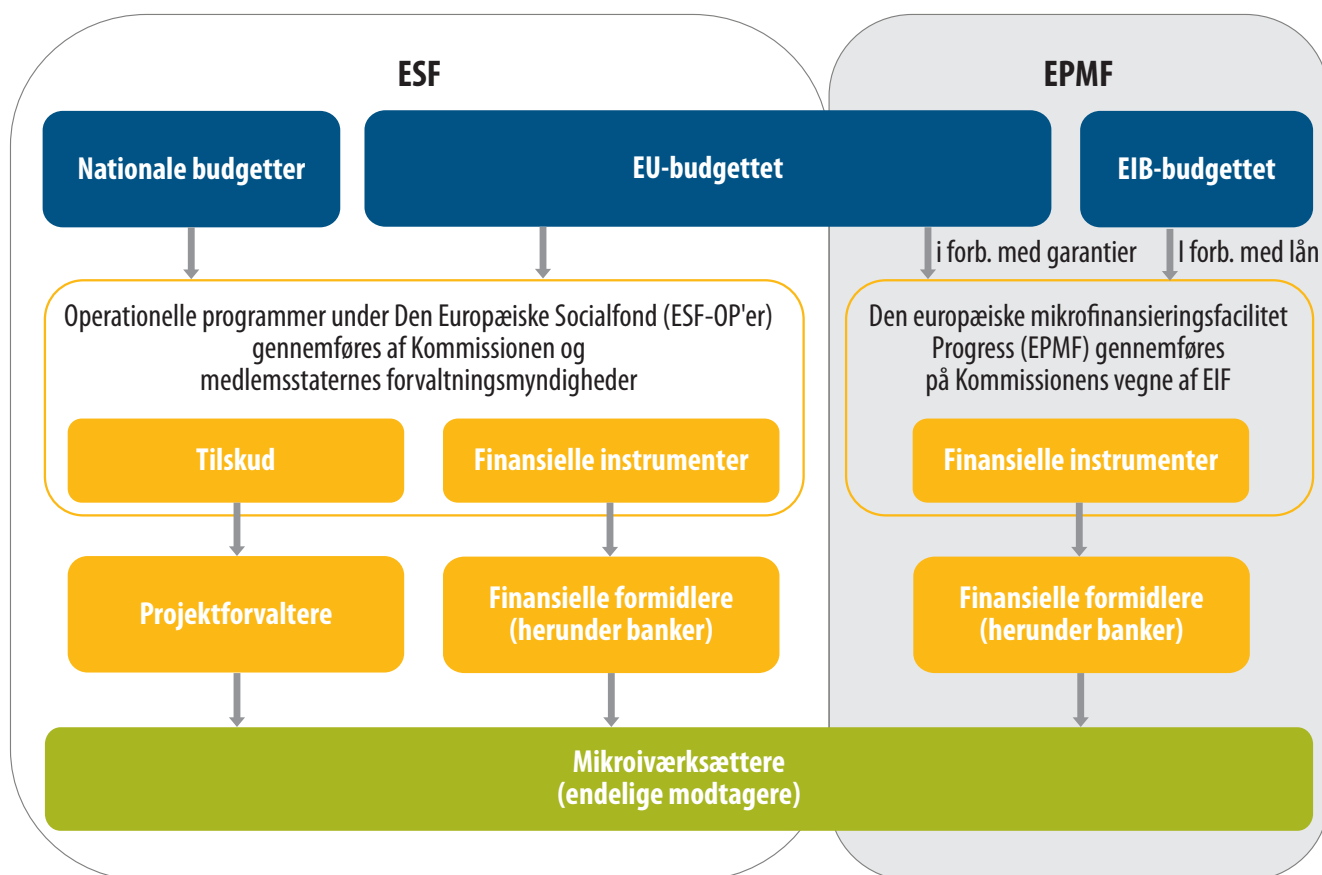
I programmeringsperioden 2014-2020 vil den ene af de tre dele i EU-programmet for beskæftigelse og social innovation (EaSI)¹² gradvis erstatte EPMF.

16

Figur 1 viser, hvordan EU's støtte til mikroiværksættere ydes gennem ESF-tilskud og finansielle instrumenter under ESF og EPMF.

- 8 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 283/2010/EU af 25. marts 2010 om oprettelse af den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress til fordel for beskæftigelse og social integration (EUT L 87 af 7.4.2010, s. 1).
- 9 SEC(2009) 907 af 2. juli 2009.
- 10 Belgien, Bulgarien, Danmark, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Litauen, Nederlandene, Østrig Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Sverige og Det Forenede Kongerige.
- 11 COM(2014) 639 final af 20. oktober 2014 »Gennemførelse af den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress — 2013«.
- 12 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1296/2013 af 11. december 2013 om et EU-program for beskæftigelse og social innovation (»EaSI«) og om ændring af afgørelse nr. 283/2010/EU om oprettelse af den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress til fordel for beskæftigelse og social integration (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 238).

Figur 1 EU's støtte til mikroiværksættere gennem ESF-tilskud og finansielle instrumenter under ESF og EPMF (skematisk)



Kilde: Revisionsretten.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

17

I forbindelse med denne revision undersøgte Retten, om mikroiværksætternes behov blev dækket af den finansielle støtte fra Den Europæiske Socialfond (ESF) og den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress (EPMF). Retten undersøgte navnlig:

- om EU-støtten var programmeret og udformet, så den imødekom mikroiværksætternes faktiske behov
- om der var etableret solide resultatrapporteringssystemer
- om der foreligger tilstrækkelige oplysninger om gennemførelsesomkostningerne for de forskellige EU-finansieringsmekanismer, der støtter mikroiværksættere.

18

Revisionsresultaterne bygger på:

- en undersøgelse af dokumenter i Kommissionen og medlemsstaterne (angående ESF) og i EIF (angående EPMF)
- en undersøgelse af en stikprøve på 27 projekter¹³, der ydede finansiell støtte til mikroiværksættere: 14 tilskud og seks finansielle instrumenter (tre lånefonde og tre garantifonde) under seks forskellige ESF-OP'er og syv finansielle instrumenter under EPMF (to långivningsinstrumenter og fem garantiinstrumenter). Disse projekter med forpligtelser på ca. 1,6 milliarder euro (og udbetalinger på 1,2 milliarder euro), blev gennemført i fem medlemsstater¹⁴ (Tyskland, Grækenland, Italien, Polen og Rumænien) og var enten helt eller delvis afsluttet ved udgangen af 2013 (jf. **tabel 1**)

- samtaler med eksperter på området
- en analyse af kundemapper (tilskudsmodtagere og lånere) hos banker og andre finansielle formidlere
- en spørgeundersøgelse henvendt til yderligere 18 forvaltningsmyndigheder i 14 medlemsstater¹⁵ med ansvar for 22 ESF-OP'er, der ydede støtte til selvstændig erhvervsvirksomhed og virksomhedsoprettelse. 89 %¹⁶ af disse forvaltningsmyndigheder besvarede undersøgelsen og gav feedback om deres erfaringer med foranstaltninger, der yder finansiell støtte til mikroiværksættere. Retten analyserede svarene fra de 11 forvaltningsmyndigheder i 10 medlemsstater, der oplyste, at deres OP omfattede foranstaltninger for mikroiværksættere.

- 13 Retten undersøgte projekterne hos forvaltningsmyndigheden eller det bemyndigede organ (tilskud) eller hos den finansielle formidler (finansielle instrumenter).
- 14 Tyskland (fem projekter), Grækenland (seks projekter), Italien (fire projekter), Polen (otte projekter) og Rumænien (fire projekter).
- 15 Belgien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Spanien, Frankrig, Letland, Litauen, Malta, Portugal, Slovenien, Slovakiet, Finland og Det Forenede Kongerige.
- 16 Der kom svar fra 16 forvaltningsmyndigheder i 14 medlemsstater med ansvar for 19 OP'er.

Tabel 1 De offentlige midler, der i forbindelse med de undersøgte projekter (ved udgangen af 2013) var brugt til at støtte mikroiværksætteres adgang til finansiering, i millioner euro

Medlemsstat	ESF			EPMF		I alt
	Tilskud	Garantier	Lån	Garantier	Lån	
Tyskland	665,8		100,0			765,8
Grækenland	368,9			0,8		369,7
Italien	9,1	13,9	9,5			32,5
Polen	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumænien	1,7			6,2	18,9	26,8
I alt	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Kilde: Revisionsrettens analyse, december 2013.

Programmeringen og udformningen af EU's støtte til mikroiværksættere

19

Det er en krævende opgave at udforme finansieringsinstrumenter med det sigte at opfylde et bestemt politikmål. I forbindelse med en sådan opgave er det vigtigt at sikre, at støtten art og type (tilskud eller finansielle instrumenter) såvel som de disponible beløb imødekommer de potentielle støttemodtageres faktiske behov.

20

Retten undersøgte derfor:

- om der var foretaget behovsvurderinger med henblik på at fastlægge støttens samlede omfang og de typer af støtteforanstaltninger, der skulle tilbydes mikroiværksættere under ESF, samt for de finansielle instrumenters vedkommende om der var fastlagt hensigtsmæssige investeringsstrategier og risikostyringsprocedurer med henblik på at undgå over- eller underdimensionering af fondene og udarbejdet en desinvesteringspolitik og/eller fastlagt likvidationsbestemmelser
- om der var etableret et solidt risikostyringsystem for de finansielle instrumenter, der finansieres af EPMF, og navnlig om der som krævet var foretaget en analyse af den risikobehæftede låneportefølje
- ved at beregne den opnåede løftestangeffekt om det var lykkedes de finansielle instrumenter, der blev finansieret af ESF og EPMF, at tiltrække supplerende privat finansiering.

Der manglede specifikke behovsvurderinger og hensigtsmæssige risikostyringssystemer i forbindelse med ESF's støtte til mikroiværksættere

Forvaltningsmyndighederne havde ikke specifikt taget hensyn til mikroiværksætternes behov i forbindelse med udformningen af de undersøgte operationelle programmer under ESF

21

Retten revision viste, at forvaltningsmyndighederne for de undersøgte ESF-OP'er ikke havde foretaget en vurdering af mikroiværksætternes specifikke behov, før de fordelte midlerne og fastlagde, hvordan de skulle anvendes.

22

I deres svar på Rettens spørgeundersøgelse oplyste 11 forvaltningsmyndigheder i 10 medlemsstater¹⁷, at deres ESF-OP'er omfattede støtteforanstaltninger for mikroiværksættere. Rettens analyse viste imidlertid, at ingen af disse 11 forvaltningsmyndigheder havde vurderet mikroiværksætternes specifikke behov, før OP'erne blev godkendt. Det samme var tilfældet i forbindelse med samtlige OP'er i de fem medlemsstater, hvor Retten undersøgte specifikke projekter. Det skal bemærkes, at der i programmeringsperioden 2007-2013 ikke var noget lovkrav om, at medlemsstaterne skulle foretage behovsvurderinger.

17 Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Frankrig (hovedlandet og Martinique), Letland, Litauen, Portugal (Madeira), Slovenien, Slovakiet og Finland.

23

I **tekstboks 2** beskrives et eksempel — hentet uden for stikprøven — hvor der blev foretaget en solid behovsvurdering for at fastlægge behovet for målrettede støtteforanstaltninger for mikroiværksættere.

Tekstboks 2

Eksempel på en undersøgelse til fastlæggelse af behovet for en specifik støtteforanstaltning rettet mod mikroiværksættere

I den tyske delstat Brandenburg blev der i 2006 foretaget en undersøgelse af nyoprettede virksomheders specifikke behov¹⁸, og det blev navnlig undersøgt, om de finansielle tjenesteydelser, som bankerne tilbød mikroiværksættere, var tilstrækkelige.

Undersøgelsen byggede på en kvalitativ og kvantitativ vurdering af udbud og efterspørgsel med hensyn til mikrofinansiering i denne region.

Det blev konstateret, i) at de traditionelle bankers finansielle tjenesteydelser ikke var attraktive for mikroiværksættere, især når det gjaldt små lån på op til 10 000 euro, og ii) at de eksisterende foranstaltninger for finansiel støtte (dvs. statsstøttede lån) ikke tilbød mikroiværksættere passende alternativer.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, tidligere GTZ) GmbH: »Microfinance in Europe — Regional Case Studies from France, Germany and Greece«, s. 13-15 (en rapport medfinansieret af ESF).*

Tre af de seks undersøgte finansielle instrumenter under ESF havde ingen investeringsstrategi

24

Generelt får finansielle instrumenter under ESF et bidrag fra OP'et, når deres juridiske struktur er fastlagt. De kan så bruge disse penge til at støtte projekter, der falder ind under OP'ets anvendelsesområde (dvs. yde lån og garantier til de endelige modtagere). I medfør af lovbestemmelserne om finansielle instrumenter under ESF skal der derfor udvikles en investeringsstrategi for hver fond. En investeringsstrategi¹⁹

for et finansielt instrument under ESF skal også indeholde en analyse af den potentielle målgruppe for at undgå, at fondens bevilling bliver for stor eller for lille.

19 Artikel 43 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006.

25

Retten konstaterede, at der for tre af de seks undersøgte finansielle instrumenter under ESF — i Polen og Italien (Calabrien) — ikke var udviklet en investeringsstrategi (jf. **tabel 2**).

Tabel 2 Investeringsstrategi, risikostyringssystemer og desinvesteringspolitik/likvidationsbestemmelser i forbindelse med de undersøgte finansielle instrumenter under ESF

Undersøgte finansielle instrumenter under ESF (medlemsstat)	Investeringsstrategi	Risikostyringssystemer (analyse af den risikobehæftede låneportefølje)	Desinvesteringspolitik/likvidationsbestemmelser
Finansielt instrument A (Tyskland)	● ja	● nej	● ja
Finansielt instrument B (Italien)	● nej	● nej	● nej
Finansielt instrument C (Italien)	● nej	● nej	● nej
Finansielt instrument D (Italien)	● ja	● nej	● nej
Finansielt instrument E (Polen)	● ja	● ja	● ja
Finansielt instrument F (Polen)	● nej	● nej	● ja

Kilde: Revisionsrettens analyse (2014).

Fem af de seks undersøgte finansielle instrumenter under ESF havde utilstrækkelige risikostyringssystemer

26

Fondsforvalteren bør ud over at foretage en forudgående behovsvurdering også indføre hensigtsmæssige risikostyringsprocedurer. Disse procedurer bør navnlig omfatte en analyse af det finansielle instruments risikobehæftede låneportefølje, så det kan vurderes, om fondens bevilling er tilstrækkelig, og især om den kan dække potentielle

tab på lån og garantier. Ifølge Kommissionens vejledning²⁰ til medlemsstaterne vedrørende programmeringsperioden 2007-2013 er principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning kun overholdt, hvis der er foretaget en sådan analyse.

20 »Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006«, COCOF_10-0014-04-EN, 21. februar 2011, punkt 4.1.6.

27

Retten konstaterede, at der kun i ét af de seks undersøgte finansielle instrumenter under ESF (jf. **tabel 2**) var foretaget en analyse af den risikobehæftede låneportefølje, og efter Rettens mening er de tre finansielle instrumenter under ESF, som den undersøgte i Italien, væsentlig overdimensionerede (jf. **tekstboks 3**).

28

Forordningen fastsætter, at de uudnyttede bevillinger skal betales tilbage til EU-budgettet, når de finansielle instrumenter afsluttes²¹.

21 Artikel 43, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006.

Tekstboks 3

Eksempel på overdimensionerede finansielle instrumenter under ESF

Udbetalingerne til mikroiværksættere fra lånefonden i Campanien (oprettet i december 2009) beløb sig ved udgangen af 2013 til 9,5 % af den samlede bevilling, mens garantierne fra de to garantifonde i Calabrien (oprettet i september og november 2012) beløb sig til 0 % og 26,7 %.

Ifølge reglerne om udgifters støtteberettigelse skal støtten udbetales senest den 31. december 2015²². Det er imidlertid ikke sandsynligt, at de resterende midler når ud til mikroiværksætterne inden udgangen af 2015.

22 Støtteberettigelsesperiodens ophør som fastsat i forordning nr. 1083/2006 er for tiden under drøftelse.

Svagheder med hensyn til desinvesteringspolitik og likvidationsbestemmelser i de undersøgte finansielle instrumenter under ESF

29

Retten undersøgte også, om forvaltningsmyndighederne havde udarbejdet en desinvesteringspolitik og/eller fastlagt likvidationsbestemmelser i overensstemmelse med de gældende regler²³ for finansielle instrumenter under ESF. Formålet med en sådan politik og sådanne bestemmelser er at sikre en forsvarlig og korrekt afvikling af fondene på afslutningstidspunktet.

30

Retten konstaterede, at der ikke var udarbejdet en desinvesteringspolitik og/eller fastlagt likvidationsbestemmelser for tre af de seks undersøgte finansielle instrumenter under ESF (to i Campanien og ét i Calabrien).

23 Artikel 43, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006.

EPMF-ordningerne var generelt udformet tilfredsstillende

31

De finansielle instrumenter under EPMF er udformet anderledes end instrumenterne under ESF. EPMF's finansielle formidlere (f.eks. banker) skal søge EIF om midler til deres finansielle instrumenter. Hvis der hos de finansielle formidlere ikke efterspørges lån eller garantier, søger de ganske enkelt ikke om EIF-finansiering. Det er derfor ikke nødvendigt at foretage en specifik regional behovsvurdering.

32

EPMF-reglerne fastsætter endvidere, at EIF skal underkaste hver enkelt finansiell formidler en »due diligence-procedure«. Denne procedure omfatter en vurdering af risikostyringssystemerne, herunder procedurerne for analyse af den risikobehæftede låneportefølje. Derefter overvåger den finansielle formidler låneporteføljen og misligholdelsesgraden og foretager periodisk indberetning til EIF. De specifikke regler om disse overvågnings- og indberetningsordninger er en integrerende del af kontrakten mellem EIF og den finansielle formidler.

33

Retten konstaterede, at den krævede analyse af den risikobehæftede låneportefølje var foretaget i alle de syv undersøgte finansielle instrumenter under EPMF. Mikrofinansieringsaktiviteter er pr. definition forbundet med høj risiko, men Rettens analyse viste, at låneporteføljen hos en lånefond i Rumænien havde en lav risiko sammenlignet med lignende fonde. Fonden, der havde været operationel siden marts 2012, havde pr. 30. september 2013 en misligholdelsesrisiko på sin låneportefølje på 0,3 % og havde ikke foretaget afskrivninger.

De fleste af de finansielle instrumenter under ESF tiltrak ikke privat finansiering

34

En af fordelene ved at bruge finansielle instrumenter i stedet for tilskud er, at de potentielt tiltrækker privat finansiering som supplement til den offentlige finansiering (fra EU-budgettet og de nationale budgetter). Denne effekt kaldes løftestangeffekten, og den måles som forholdet mellem den samlede finansiering og den offentlige finansiering. Et forhold på over 1 betyder, at der er blevet rejst privat finansiering. Retten undersøgte, om det var lykkedes de finansielle instrumenter under ESF og EPMF, der blev brugt til at støtte mikroiværksættere, at tiltrække privat finansiering som supplement til den offentlige finansiering.

35

Rettens analyse viste, at kun ét af de seks undersøgte finansielle instrumenter under ESF — en garantifond i Italien (Calabrien) — havde tiltrukket supplerende privat finansiering med en løftestangeffekt på 1,2. Fire af de seks instrumenter havde slet ikke opnået en løftestangeffekt, idet forholdet var på 1 eller derunder²⁴. Med hensyn til det sidste instrument — en anden garantifond i Italien (Calabrien) — kunne forvaltningsmyndigheden ikke fremlægge oplysninger om løftestangeffekten.

24 En løftestangeffekt på under 1,0 kan forekomme, når en del af bevillingen er blevet brugt til forvaltningsomkostninger.

36

Hvad angår kvantitative mål skal det bemærkes, at det i programmeringsperioden 2007-2013 ikke var et lovbestemt krav, at der skulle opstilles mål om en bestemt løftestangseffekt. Retten konstaterer imidlertid, at der kun for de to italienske garantifonde var opstillet mål om en løftestangseffekt på over 1,0 (der skal være opnået en effekt på 1,25 ved afslutningen af fondene i 2015). I alle de andre tilfælde gjaldt det, at der enten ikke forelå oplysninger, eller at der ikke var opstillet mål om at tiltrække privat finansiering.

De finansielle instrumenter under EPMF tiltrak en del privat finansiering

37

Retten konstaterede, at alle de syv finansielle instrumenter under EPMF, der var under gennemførelse, da revisionen fandt sted, havde tiltrukket supplerende privat finansiering (jf. **tabel 3**). I forbindelse med garantierne var de opstillede mål for løftestangseffekten præcist opfyldt i ét af de syv tilfælde og ikke opfyldt i to tilfælde. I de to sidste tilfælde er det ikke sandsynligt, at de oprindelige mål vil blive opfyldt, idet forskellen mellem den opnåede og den ønskede effekt er for stor til, at målet kan opfyldes inden måldatoen medio 2015. Der var ikke opstillet mål for de to mikrokreditporteføljer. Ifølge Kommissionen vil opfyldelsen af målet for løftestangseffekten blive vurderet endeligt for hele EPMF, når faciliteten er afsluttet, dvs. ikke før 2020.

Tabel 3 Løftestangseffekten af de undersøgte finansielle instrumenter under EPMF

Enhed (medlemsstat)	Projektbeskrivelse	Løftestangseffekt		Måldato	Privat finansiering (millioner euro)
		Mål	Opnået (31.12.2013)		
Enhed 1 (Grækenland)	Mikrokredit porteføljegaranti	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Enhed 2 (Rumænien)	Mikrokredit portefølje	Ikke angivet	1,25 ¹	20.3.2014	2,4
Enhed 3 (Rumænien)	Mikrokredit portefølje	Ikke angivet	1,18	16.5.2013	1,7
Enhed 4 (Rumænien)	Mikrokredit porteføljegaranti	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Enhed 5 (Polen)	Mikrokredit porteføljegaranti	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Enhed 6 (Polen)	Mikrokredit porteføljegaranti	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Enhed 7 (Polen)	Mikrokredit porteføljegaranti	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

¹ Den faktiske dato for løftestangseffekten er den 30.9.2013.

Kilde: Revisionsrettens analyse baseret på data fra EIF.

Overvågnings- og resultatrapporteringssystemer

38

Retten vurderede for det første, om medlemsstaternes og EPMF's resultatrapporteringssystemer var hensigtsmæssige, og for det andet, om det var sandsynligt, at projekterne i stikprøven havde ydet støtte til mikroiværksættere, især tidligere arbejdsløse. Retten konstaterer, at overvågningen af ESF i programmeringsperioden 2007-2013 blev foretaget på prioritetsaksenniveau og ikke på projektniveau²⁵.

39

Det endelige mål for EU's finansielle støtte til mikroiværksættere er at skabe bæredygtige virksomheder og job samt at forebygge eller afhjælpe arbejdsløshed. Retten undersøgte derfor, om følgende oplysninger blev rapporteret af ESF eller EPMF, da denne type resultatindikatorer også anbefales i Kommissionens kodeks og af organisationer med ekspertise inden for mikrofinansiering²⁶:

- oplysninger om støttemodtagernes sociale profil (f.eks. deres uddannelse, alder og geografiske placering, samt hvorvidt de tilhører specifikt sårbare grupper såsom arbejdsløse, handicappede, etniske minoriteter eller migranter)
- oplysninger om mikroiværksætternes overlevelsesrate et bestemt stykke tid efter støttens ophør (f.eks. to år).

40

Denne vurdering blev foretaget på grundlag af undersøgelsen af projekterne på stedet, svarene på Rettens spørgeundersøgelse og en gennemgang af de årlige gennemførelsesrapporter, som forvaltningsmyndighederne havde sendt Kommissionen for de 17 ESF-OP'er, der var omfattet af revisionen.

Der forelå kun begrænsede oplysninger om ESF-OP'ernes outreach og overlevelsesrater

41

Rettens analyse viste følgende:

- I forbindelse med 11 af de 17 undersøgte operationelle programmer under ESF (65 %) forelå der ingen oplysninger om, hvorvidt modtagerne af finansiell støtte til mikroiværksættere tilhørte en sårbar gruppe. I forbindelse med de seks resterende programmer betragter Retten oplysningerne som kun delvis dækkende, da de kun vedrørte de projekter, der specifikt var rettet mod arbejdsløse. Det gjaldt desuden for de undersøgte ESF-OP'er, at oplysningerne om modtagernes profil, når sådanne oplysninger forelå, ikke blev overvåget systematisk
- Der forelå oplysninger om overlevelsesraten i forbindelse med tre af de 17 ESF-OP'er (i Tyskland, Bulgarien og Finland) (18 %). Fordi der ikke foreligger pålidelige og solide resultatdata om overlevelsesraten i forbindelse med de resterende 14 OP'er, kan det ikke vurderes, om disse OP'ers projekter er bæredygtige.

25 Artikel 20, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006..

26 Den europæiske kodeks for ydelse af mikrokredit; CGAP, The Smart Campaign (Center for Financial Inclusion), Universal Standards for Social Performance Management (Social Performance Task Force).

42

Denne analyse blev bekræftet ved en gennemgang af de årlige gennemførelsesrapporter for OP'erne, som forvaltningsmyndighederne havde sendt Kommissionen. Også i disse rapporter er der meget begrænsede eller slet ingen data om EU's støtte til mikroiværksættere.

43

Fordi oplysningerne fra medlemsstaterne er begrænsede, er det ikke muligt for Kommissionen at opsamle ensartede, nyttige og pålidelige data med henblik på at overvåge resultaterne af ESF-støtten til mikroiværksættere, navnlig for så vidt angår inklusion.

44

Det er derfor Rettens opfattelse, at manglen på tilstrækkelige og pålidelige resultatoplysninger gør det umuligt at drage en samlet konklusion om, i hvilket omfang de endelige mål for ESF's finansielle støtte til mikroiværksættere er blevet opfyldt.

Der forelå mere fuldstændige oplysninger om EPMF-projekternes outreach og overlevelsesserater

45

For alle de syv EPMF-projekter, der var omfattet af Rettens revision, forelå der oplysninger om, hvorvidt støtten havde nået mikroiværksættere. I de fleste tilfælde gav EPMF-rapporterne også oplysninger om støttemodtagernes profil (f.eks. deres køn, uddannelse, alder og region). Dog forelå der kun data om de endelige modtageres tidligere beskæftigelsessituation i forbindelse med ét af de syv undersøgte finansielle instrumenter under EPMF (i Grækenland).

46

Tre af EPMF-projekterne rapporterede en overlevelsesserate på 100 %, og ét projekt rapporterede en gennemsnitlig overlevelsesserate på 70 %. De tre resterende EPMF-projekter var på et gennemførelsesstadium, hvor overlevelsesseraten endnu ikke kunne beregnes.

47

Samlet set konstaterede Retten, at alle de syv undersøgte projekters rapportering opfyldte kravene i EPMF-afgørelsen²⁷ og gav bedre oplysninger end dem, der forelå om finansielle instrumenter under delt forvaltning.

27 Artikel 8 i afgørelse nr. 283/2010/EU.

Bemærkninger

Projekterne nåede mikroiværksættere, hvoraf ca. halvdelen tidligere havde været arbejdsløse

48

Retten vurderede, om det var sandsynligt, at projekterne i stikprøven havde ydet støtte til mikroiværksættere, især arbejdsløse. For det første kontrollerede Retten, om det gennemsnitlige støttebeløb svarede til mikroiværksætternes behov, og for det andet undersøgte den profilerne på tilskudsmodtagere og modtagere af støtte fra de finansielle instrumenter.

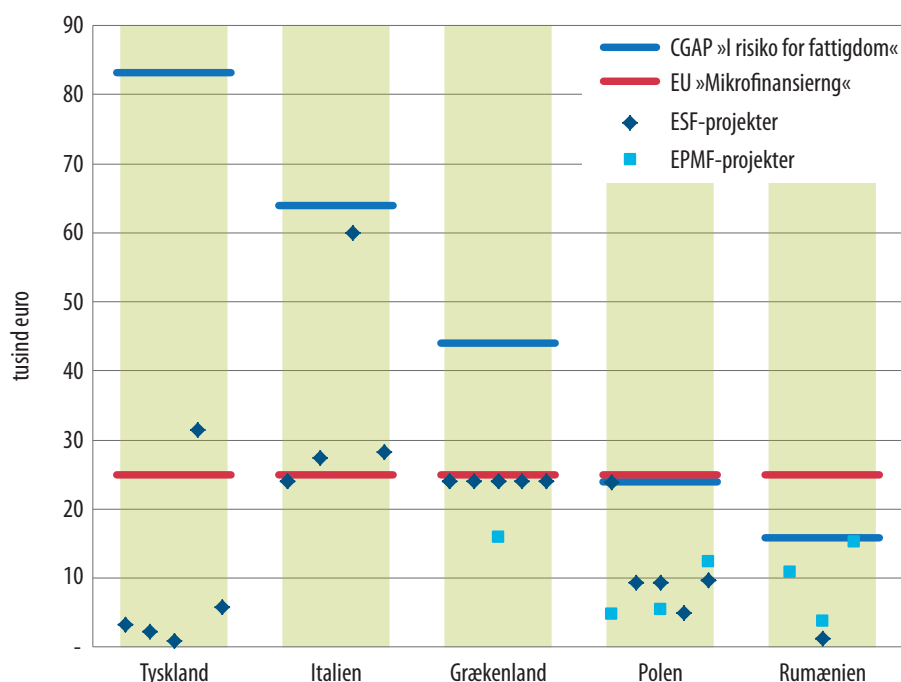
Den gennemsnitlige finansielle EU-støtte svarer til mikroiværksætternes behov

49

Retten konstaterede, at det gennemsnitlige støttebeløb lå under eller lige over EU's anbefalede tærskel²⁸ på 25 000 euro for alle på nær ét af de 20 undersøgte projekter under ESF. Alle syv undersøgte projekter under EPMF overholdt den obligatoriske tærskel på 25 000 euro, der er fastsat i retsgrundlaget for EPMF (jf. **figur 2**). Pr. 30. september 2014 var gennemsnitsstørrelsen på et EPMF-lån ifølge Kommissionen 9 825 euro for garantiinstrumenter og 6 717 euro for låneinstrumenter.

28 Jf. Kommissionens henstilling 2003/361/EF af 6. maj 2003 vedrørende definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder (EUT L 124 af 20.5.2003, s. 36).

Figur 2 Den gennemsnitlige finansielle EU-støtte til mikroiværksættere pr. projekt i forhold til udvalgte beløbsgrænser



Kilde: Revisionsrettens analyse (2013) baseret på data fra forvaltningsmyndighederne (2013) og Verdensbanken (2012).

Bemærkninger

50

Det skal bemærkes, at grænsen på 25 000 euro, som finder anvendelse i alle 28 medlemsstater, er fastsat uden hensyntagen til de betragtelige forskelle mellem landenes indkomst- og velstandsniveauer. Retten undersøgte derfor, om støtten lå under en BNI-vægtet grænse fastsat under hensyntagen til, i hvilket omfang støtten når den befolkning, der er truet af fattigdom (CGAP »I risiko for fattigdom«²⁹). Denne supplerende analyse viste, at støtten i alle de 27 undersøgte projekter lå under CGAP-grænsen.

51

Dette indikerer, at de enkelte støttebe- løbs størrelse svarede til mikroiværk- sætternes behov.

Ikke alle projekter i stikprøven var rettet mod arbejdsløse

52

Retten gennemgik også profilerne på tilskudsmodtagere (hos forvaltnings- myndighederne) og på modtagere af støtte fra de finansielle instrumenter under ESF og EPMF (hos fondsforval- terne) for at vurdere, i hvilket omfang støtten var rettet mod mikroiværk- sættere, der tidligere havde været arbejdsløse.

53

I 11 af de 20 undersøgte ESF-projekter (55 %) var støtten rettet mod mikro- iværksættere, der tidligere havde været arbejdsløse. Ni af disse projekter (45 %) var udelukkende rettet mod arbejdsløse (fem i Grækenland, to i Polen, ét i Italien (Campanien) og ét i Tyskland).

54

Ét af de syv undersøgte EPMF-projek- ter var specifikt rettet mod endelige modtagere, der tidligere havde været arbejdsløse. Ifølge Kommissionen viser de samlede EPMF-data pr. udgan- gen af september 2014 imidlertid, at 58 % af de selvstændige, der modtog EPMF-finansiering, tidligere havde været arbejdsløse, og at over 60 % af de EPMF-støttede mikrovirksomheder var nyoprettede virksomheder, hvilket tyder på en høj grad af outreach til tid- ligere arbejdsløse mikroiværksættere.

²⁹ CGAP-grænsen beregnes som BNI pr. indbygger i US-dollar ganget med 2,5.

Bemærkninger

Oplysninger om gennemførelsesomkostningerne i forbindelse med EU's støtte til mikroiværksættere

55

Gennemførelsesomkostningerne i forbindelse med EU's støtte til mikroiværksættere består af to elementer: de offentlige administrationsomkostninger og de omkostninger, der afholdes under de finansielle instrumenter. Retten vurderede derfor, om Kommissionen og medlemsstaterne har adgang til tilstrækkelige oplysninger om disse omkostninger.

Ufuldstændige oplysninger om administrationsomkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af ESF-OP'er

56

Kommissionen anslog i 2011, at administrationsomkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af OP'erne ville beløbe sig til 3,2 % af den samlede finansiering fra EFRU/Samhørighedsfonden og ESF i programmeringsperioden 2007-2013. Herunder ville kontrolomkostningerne i forbindelse med de nationale myndigheders kontrol-, attesterings- og revisionsaktiviteter tegne sig for de 0,9 %. Dette skøn byggede på tal for OP'er under både EFRU/Samhørighedsfonden og ESF, som en række medlemsstater³⁰ havde indberettet vedrørende de første år i programmeringsperioden 2007-2013.

57

Med udgangspunkt i dette skøn³¹ anslog Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion i sin årlige aktivitetsrapport for 2013, at omkostningerne på medlemsstatsniveau (forvaltnings-, attesterings- og revisionsmyndigheder) ville beløbe sig til ca. 4,8 % af ESF-budgettet for programmeringsperioden 2007-2013. Dette skøn bygger på medlemsstaternes gennemsnitsomkostninger, der lå på mellem 2 og 13 %. Hertil kommer, at Kommissionens samlede årlige administrationsomkostninger beløber sig til ca. 0,2 % af de samlede bevillinger. De samlede anslåede administrationsomkostninger i forbindelse med forvaltningen og kontrollen af ESF ligger på ca. 5 % af det samlede årlige budget. I **tekstboks 4** beskrives administrationsomkostningernes hovedelementer.

58

Retten konkluderer, at Kommissionen ikke har nogen sammenlignende oplysninger om administrationsomkostningerne for de enkelte medlemsstater eller for de enkelte finansieringsmekanismer (dvs. tilskud eller finansielle instrumenter såsom lån eller garantier). Endvidere er det kun de tal, som vedrører finansielle instrumenter, der er blevet ajourført. Det gælder for alle de ESF-OP'er, som Retten undersøgte i fem medlemsstater, at der hos de forskellige forvaltningsmyndigheder ikke forelå oplysninger om de faktiske administrationsomkostninger.

30 Belgien, Den Tjekkiske Republik, Italien, Malta, Polen, Finland og Det Forenede Kongerige.

31 GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion: *Annual Activity Report 2013*, s. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Hovedelementerne i de offentlige administrationsomkostninger i forbindelse med ESF-OP'er

Medlemsstaternes administrationsomkostninger omfatter omkostninger til de nationale myndigheders forvaltning, kontrol, overvågning og evaluering af de operationelle programmer. Det kan f.eks. være lønomkostninger, driftsomkostninger, rejse- og uddannelsesomkostninger. For at medlemsstaterne skal kunne sikre et effektivt udbytte af den ydede støtte, kan administrationsomkostningerne også omfatte omkostninger til oplysning og kommunikation om finansieringsmulighederne under ESF-OP'erne eller omkostninger til styrkelse af støttemodtagernes administrative kapacitet (f.eks. gennem uddannelse).

I forbindelse med finansielle instrumenter varetager fondsforvalterne en del af de administrative aktiviteter (f.eks. udvælgelse af de endelige modtagere), og dermed bliver medlemsstaternes administrationsomkostninger lavere. Fondsforvalterne afholder forvaltningsomkostningerne til disse aktiviteter direkte under OP'erne.

Kommissionens administrationsomkostninger knytter sig til udarbejdelse af de retlige rammer for ESF, økonomisk forvaltning, kontrol, revision, teknisk koordinering med medlemsstaterne samt evaluerings- og oplysningsaktiviteter.

Disse administrationsomkostninger omfatter ikke de omkostninger, som modtagerne af den finansielle EU-støtte selv bærer.

Variationer i de omkostninger, der afholdes af finansielle instrumenter under ESF

59

Når omkostningerne er høje, er der færre midler til at støtte mikroiværksættere med, og det kan udgøre en trussel mod bæredygtigheden, især i de små mikrofinansieringsfonde. De mest almindelige omkostninger, der afholdes under finansielle instrumenter, er forvaltningsomkostninger, der kan bestå af forskellige underelementer (f.eks. personaleomkostninger, reklame- og markedsføringsomkostninger, rejse- og konsulentomkostninger).

60

Rettens analyse viser, at forvaltningsomkostningerne for fem af de seks undersøgte finansielle instrumenter under ESF lå på mellem 2,3 % og 4,2 %³². Endelig kunne en garantifond i Italien (Calabrien) ikke fremlægge oplysninger om sine forvaltningsomkostninger, da Retten anmodede om det.

32 Medmindre fondsforvalteren er udvalgt efter et offentligt udbud, må forvaltningsomkostningerne for finansielle instrumenter under ESF i henhold til artikel 43 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 i årsgennemsnit ikke overstige 4 % af fondens samlede bevilling, hvilket var tilfældet i forbindelse med én fond i Tyskland.

61

Med hensyn til to finansielle instrumenter under ESF i Italien (Calabrien), som indgår i stikprøven, konstaterede Retten, at der ud over forvaltningsomkostningerne var afholdt en yderligere omkostning under OP'et, nemlig rentebetalingerne vedrørende de garanterede lån (jf. **tekstboks 5**). Dette forhøjer gennemførelsesomkostningerne for det ene af de to finansielle instrumenter til 7,8 %, svarende til ca. 4 millioner euro pr. år.

62

Omkostningsstrukturen for de omkostninger, der blev afholdt over EU-budgettet vedrørende de finansielle instrumenter under ESF, var uensartet, fordi underelementerne varierede. Retten anerkender, at der kan være gyldige grunde til sådanne forskelle, men Kommissionen har ikke et fuldstændigt overblik over, hvordan disse finansielle instrumenters forvaltnings- og gennemførelsesomkostninger er beregnet, og om de er berettigede.

63

Med hensyn til EPMF (både låne- og garantiinstrumenter) anslår Kommissionen derimod, at de gennemsnitlige årlige omkostninger, der dækkes af EU-budgettet, højst udgør 0,5 % til 0,7 % af bevillingerne.

Tekstboks 5**Høje omkostninger vedrørende et finansielt instrument i Calabrien**

Det blev rapporteret til Kommissionen, at forvaltningsomkostningerne vedrørende en mikrokreditfond i Calabrien var på 2,23 % af den samlede bevilling og dermed formelt under det loft på 4 %, der er fastsat i forordningen.

Forvaltningsmyndighederne og de lokale banker havde imidlertid aftalt en omkostningsstruktur for forvaltningsomkostningerne, der indebærer, at renterne på mikrokreditlånene blev betalt af ESF i stedet for af låntagerne. Når rentebetalingerne vedrørende de garanterede lån på 5,6 % lægges til forvaltningsomkostningerne, kommer de samlede omkostninger, der blev afholdt under OP'et, op på over 7,8 %. Endvidere optjente de private banker, der modtog rentebetalingerne, samtidig renter på de ESF-midler, der var deponeret som garantier.

Konklusioner og anbefalinger

64

Retten konkluderer, at der er svagheder i programmeringen og udformningen af ESF's finansielle støtte til mikroiværksættere, og at der mangler tilstrækkelige og pålidelige resultatoplysninger. Desuden har Kommissionen og medlemsstaterne ingen sammenlignende oplysninger om administrationsomkostningerne for de enkelte medlemsstater og for de enkelte finansieringsmekanismer (dvs. tilskud eller finansielle instrumenter såsom lån eller garantier).

65

Samlet set mener Retten, at disse forhold kan indvirke negativt på effektiviteten af den finansielle EU-støtte, der ydes til dækning af mikroiværksætternes behov.

Der er svagheder i programmeringen og udformningen af ESF's finansielle støtte til mikroiværksættere

66

Medlemsstaterne foretog generelt ikke en tilstrækkelig vurdering af mikroiværksætternes specifikke behov ved udformningen af ESF-OP'erne. I programmeringsperioden 2007-2013 var der ingen lovbestemmelse om, at der på EU-niveau skulle tages hensyn til mikroiværksætternes specifikke behov. I den periode, der er omfattet af revisionen, var tilskud langt den mest anvendte ESF-mekanisme i forbindelse med støtte til mikroiværksættere.

67

ESF's finansielle støtte til mikroiværksættere blev generelt ydet uden en begrundet behovsvurdering. I nogle af de undersøgte finansielle instrumenter under ESF har manglende investeringsstrategier og utilstrækkelige risikostyringssystemer medført for store bevillinger til fondene. Retten konstaterede også, at halvdelen af de finansielle instrumenter under ESF manglede en desinvesteringspolitik og likvidationsbestemmelser, selv om dette er obligatorisk i henhold til de relevante forordninger.

68

Udformningen af risikostyringssystemerne i Kommissionens finansielle instrument EPMF er efter Rettens mening generelt tilfredsstillende. I modsætning til de finansielle instrumenter under ESF er det lykkedes EPMF at tiltrække supplerende privat finansiering. Hidtil har bevillingerne fra EU-budgettet til EPMF imidlertid været beskedne (sammenlignet med bevillingerne til de finansielle instrumenter under ESF).

Anbefaling 1

I programmeringsperioden 2014-2020 bør medlemsstaterne konsekvent foretage behovsvurderinger, når de udformer finansieringsinstrumenter og udarbejder operationelle programmer, hvori indgår finansielle EU-støtte til mikroiværksættere. Det vil også gøre det lettere at fordele midlerne hensigtsmæssigt på de to mulige finansieringsmekanismer: tilskud og finansielle instrumenter (lån eller garantier). Kommissionen bør give vejledning om dette spørgsmål.

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 2

Kommissionen bør sørge for, at medlemsstaternes anvendelse af finansielle instrumenter under ESF ikke kun er betinget af, at de lovbestemte krav er opfyldt, men også af, at der er etableret et solidt risikostyringssystem med henblik på at undgå overdimensionering af fondene.

Der mangler tilstrækkelige og pålidelige overvågningsoplysninger om resultaterne

69

EPMF's resultatrapporteringssystemer gav mere fuldstændige oplysninger end ESF's systemer, der af Retten anses for utilstrækkelige. Med de oplysninger, medlemsstaterne har indsendt, er det ikke muligt for Kommissionen at opsamle ensartede, nyttige og pålidelige data (f.eks. om overlevelsesrater og outreach) med henblik på at overvåge resultaterne af mikrofinansieringsstøtten under ESF. Efter Rettens mening gør denne situation det umuligt at drage en samlet konklusion om effektiviteten af ESF-støtten til mikroiværksættere.

70

Retten konkluderer på grundlag af den undersøgte stikprøve, at det er lykkedes at yde finansiell støtte til mikroiværksættere gennem ESF-tilskud, finansielle instrumenter under ESF og EPMF. Ca. halvdelen af projekterne nåede mikroiværksættere, der tidligere havde været arbejdsløse.

Anbefaling 3

For at sikre bedre outreach i fremtiden bør Kommissionen sammen med medlemsstaterne udforme ESF-foranstaltninger for finansiell støtte til mikroiværksættere og opstille støttekriterier, der sigter mod at nå arbejdsløse og sårbare personer, der har svært ved at få adgang til det konventionelle lånemarked.

Oplysningerne om gennemførelsesomkostningerne i forbindelse med tilskud og finansielle instrumenter under ESF er utilstrækkelige

71

Det gælder for alle de undersøgte ESF-OP'er, at forvaltningsmyndighederne ikke havde oplysninger om de faktiske administrationsomkostninger. Kommissionen og medlemsstaterne har ingen sammenlignende oplysninger om administrationsomkostningerne for de enkelte medlemsstater eller for de enkelte finansieringsmekanismer (dvs. tilskud eller finansielle instrumenter såsom lån eller garantier). Det betyder, at de ikke kan fastslå, hvordan man mest omkostningseffektivt kan yde EU-støtte til mikroiværksættere.

72

Retten konstaterede, at der i de undersøgte finansielle instrumenter blev anvendt forskellige omkostningsstrukturer, og at der var variationer i den andel af forvaltningsomkostningerne, der blev afholdt over EU-budgettet. Kommissionen har ikke et fuldstændigt overblik over grundlaget for beregningen af gennemførelsesomkostningerne for de forskellige finansielle instrumenter under ESF, og den kan derfor ikke vurdere, om omkostningsforskellene mellem instrumenterne er berettigede.

Anbefaling 4

For programmeringsperioden 2014-2020 bør Kommissionen foretage en sammenlignende analyse af gennemførelsesomkostningerne i forbindelse med ESF-tilskud, finansielle instrumenter under ESF og finansielle instrumenter under EaSI for at fastslå deres faktiske omfang. Denne analyse bør gøre det muligt at identificere »gode praksis« for, hvordan der med rimelige omkostninger kan ydes små tilskud, lån og garantier.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Henri GRETHEN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 10. juni 2015.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Resumé

VI a)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

De retlige rammer vil i programmeringsperioden 2014-2020 sikre, at alle finansielle instrumenter er »baseret på en forhåndsvurdering«, som har påvist markedssvigt eller suboptimale investeringsforhold og investeringsbehov. Der kræves tillige, at en forhåndsvurdering ved opretholdelsen af finansielle instrumenter fra den foregående programmeringsperiode.

Ved godkendelse af operationelle programmer har Kommissionen sikret afstemning med de strategiske prioriteter, identificering/opfyldelse af forhåndsbetingelser og vurdering af begrundelsen for den foreslåede type af støtte.

Kommissionen forpligter sig også til at rådgive om forhåndsvurderingen og vejlede om gennemførelsen af finansielle instrumenter.

Den har allerede stillet vejledning og en praktisk metode til rådighed i forbindelse med forberedelsen af den obligatoriske forhåndsvurdering for den nye programmeringsperiode.

VI b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som allerede er behandlet i ESF's nye retlige rammer, der kræver forhåndsvurdering af finansielle instrumenter.

VI c)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

De nye retlige rammer vil gøre det muligt at identificere de mest relevante målgrupper for mikrofinansieringsinstrumentet i hvert enkelt af de berørte markeder. Dette bør opnås gennem forhåndsvurderingerne.

VI d)

Kommissionen kan ikke acceptere denne anbefaling.

På den ene side mener Kommissionen, at analysen ville kræve, at man isolerede forvaltningsmyndighedens administrationsomkostninger ved et tilskud eller et finansielt instrument. Derudover ville det være vanskeligt at sammenligne omkostninger og gebyrer ved ESF-tilskud og ESF's finansielle instrumenter samt ved ESF's og EPMF's finansielle instrumenter (f.eks. omfatter omkostningerne til ESF's finansielle instrumenter bankgebyrer, men ikke omkostningerne til forvaltningsmyndighederne og bemyndigede organer); omkostningsstrukturen i EPMF's finansielle instrumenter er desuden forskellig fra ESF's, da forvaltningsmyndighederne ikke griber ind.

På den anden side er det muligt, at analysen ikke vil føre til fastsættelsen af god praksis for den nye programmeringsperiode, da de retlige rammer indeholder nye regler om forvaltningsomkostninger og -gebyrer, som er resultatbaserede og omfatter tærskler (jf. Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014).

Indledning

09

I programmeringsperioden 2007-2013 var forvaltningsmyndighederne ikke forpligtede til at indberette på projektniveau til Kommissionen om mikroiværksættermålgruppen.

Bemærkninger

Fælles svar på punkt 21 og 22

I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser indføres der i programmeringsperioden 2014-2020 en obligatorisk forhåndsvurdering af finansielle instrumenter under delt forvaltning, der bør dække bl.a. begrundelsen for den foreslåede støttetype.

Samlet svar på punkt 24 og 25

De nationale myndigheder har ved delt forvaltning og i henhold til nærhedsprincippet ansvaret for at sikre, at de enkelte aktiviteter gennemføres i overensstemmelse med gældende retsregler.

Kommissionen anerkender, at man ikke havde udviklet en investeringsstrategi for etableringen af tre ud af seks finansielle instrumenter.

Problemet i programmeringsperioden 2007-2013 skyldes formentlig usikkerheden forbundet med den generelle forordning nr. 1828/2006, som blev ændret flere gange i 2010 og 2011 vedrørende finansielle instrumenter.

26

I programmeringsperioden 2007-2013 stammede dette krav fra det nævnte notat fra Koordinationsudvalget for Fondene. Det går ud over forvaltningssmyndighedens kompetencer og påhviler fondsforvalteren i henhold til principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning.

For programmeringsperioden 2014-2020 er disse krav klart fastlagt i artikel 37, stk. 2, i forordningen om fælles bestemmelser, der foreskriver kravet om en forhåndsvurdering.

27

Se det fælles svar på punkt 21 og 22.

I programmeringsperioden 2014-2020 er det en nødvendig forudsætning at udføre en forhåndsvurdering, og betalingsreglerne foreskriver, betalingerne godkendes gradvist. Dette vil bidrage til at optimere størrelsen på de finansielle instrumenter.

Tekstboks 3

Vedrørende Campania var den overdimensionerede støtte resultatet af, at der var for mange ansøgninger til et enkelt centralt mål på bekostning af andre, hvor der ikke var ansøgninger. Den efterfølgende indkaldelse af forslag blev ændret for at håndtere dette problem. Ved udgangen af maj 2015 nåede udbetalingen til mikroiværksættere op på 37,4 % af fondens samlede midler.

33

Kommissionen mener, at det endnu er for tidligt til en vurdering af den risikobehæftede låneportefølje, da EPMF's portefølje er ny, og da den første tilbagebetalingscyklus endnu ikke er gennemført.

Fælles svar på punkt 35 og 36

Tilstedeværelsen af en løftestangeffekt var ikke påkrævet ved lov for programmeringsperioden 2007-2013. Den er dog omfattet i de retlige rammer for perioden 2014-2020¹.

Selv uden en løftestangeffekt i form af yderligere private midler kan ESF-finansierede finansielle instrumenter have en multiplikatorvirkning, takket være deres revolverende karakter.

¹ Betragtning 34 og artikel 37, stk. 2, litra c), og artikel 46, stk. 2, litra h), i forordning (EU) nr. 1303/2013.

37

Med hensyn til løftestangseffekten for målene ønsker Kommissionen at påpege, at det ikke er et resultatproblem, at nogle transaktioner ikke udviser den forventede løftestangseffekt, men derimod udtryk for en acceptabel erhvervmæssig realitet på et umodent mikrofinansieringsmarked samt for, at faciliteten prøver at nå ikke blot formidlerne med de bedste resultater, men også dem, der er nyligt oprettet, og dem, hvis mål er udsatte grupper. For at maksimere brugen af de tilgængelige midler fra EU-budgettet justerer EIF lofterne i de garantiaftaler, der ikke når den tilsigtede løftestangseffekt, og genbruger de frigjorte midler i nye transaktioner. Derudover forpligtes formidlerne til at betale et tilsagnsgebyr, hvis de ikke lever op til den aftalte porteføljevolumen.

Fælles svar på punkt 41-44

Overvågningen af ESF sker som sådan på prioritetsområdeniveau og ikke på projektniveau. Output- og resultatindikatorerne blev fastlagt på prioritetsområdeniveauet i overensstemmelse med målsætningerne. Der vil ske fremgang i programmeringsperioden 2014-2020, da output- og resultatindikatorerne fastlægges på niveauet for de enkelte investeringsprioriteter, hvilket vil genspejle den pågældende investeringsprioritets specifikke målsætninger.

Indberetning om overlevelsesraten kan ikke forventes, da det ikke optræder som et krav i forordningen.

Derudover mener Kommissionen ikke, at overlevelsesraten i sig selv er et relevant kriterium til bedømmelse af et givent mikrofinansieringsinstrument. Hvis f.eks. en arbejdsløs forsøger at skabe sin egen virksomhed, men det mislykkes, har han/hun stadig tilegnet sig erhvervmæssig erfaring og ledelseskompetencer, hvilket kan bidrage til, at personen på et senere tidspunkt kan finde arbejde. Resultatet af interventionen bør derfor betragtes som positiv.

Overlevelsesraten blandt mikroiværksættere, som har fået tildelt støtte, kunne f.eks. suppleres med registrering af modtagernes arbejdsmarkedssituation nogen tid efter foranstaltningens afslutning.

45

Data om tidligere beskæftigelsesforhold blev i henhold til EPMF's regler indsamlet om fysiske personer, men ikke om mikrovirksomheder. Dette problem blev der taget højde for i udarbejdelsen af de finansielle instrumenter i EU-programmet for beskæftigelse og social innovation (EaSI).

Fælles svar på punkt 52 og 54

Kommissionen bemærker, at de reviderede mikrofinansieringsinstrumenter anvendes til at nå målene for de dele af ESF's operationelle programmer og EPMF, hvorunder de er blevet anvendt, og at de ikke er begrænset til integrationen af arbejdsløse personer.

I henhold til EPMF-afgørelsen defineres målgrupperne både som personer, især i udsatte grupper, og som mikrovirksomheder.

Ved at samarbejde med mikrofinansieringsinstitutioner, som ikke er banker, når det er muligt i det pågældende marked, sikres godt outreach til mikrolåntagerne, som er dårligt stillet med hensyn til det konventionelle kreditmarked. Forretningsmodellen for mikrofinansieringsinstitutioner, som ikke er banker, er baseret på en eksisterende situation, hvor udsatte personer er dårligt stillet vedrørende adgang til det konventionelle kreditmarked, da de opfattes som mere bekostelige og/eller risikable af almindelige banker.

58

Kommissionen mener, at forelæggelsen af disse oplysninger ville udgøre en uforholdsmæssig stor belastning i forhold til de forventede resultater. Især ville det kræve, at man isolerede forvaltningsmyndighedens administrationsomkostninger for et tilskud eller et finansielt instrument. Derudover ville det være vanskeligt at sammenligne omkostninger og gebyrer ved ESF-tilskud og ESF's finansielle instrumenter (f.eks. omfatter omkostningerne ved ESF's finansielle instrumenter bankgebyrer, men ikke omkostningerne ved forvaltningsmyndighederne og bemyndigede organer).

59

Forvaltningsomkostningerne ved mikrokreditforanstaltninger er pr. definition højere end ved almindelige lån på grund af de specifikke målgrupper, de små beløb og det store antal udlån fra mikrofinansieringsinstitutionerne.

62

De nationale myndigheder har ved delt forvaltning og i henhold til nærhedsprincippet ansvaret for at sikre, at de enkelte aktiviteter gennemføres i overensstemmelse med gældende retsregler.

Siden 2011 har medlemsstaterne været forpligtede til at indberette data i den årlige gennemførelsesrapport om forvaltningsomkostninger og -gebyrer i forbindelse med gennemførelsen af finansielle instrumenter.

Disse data står til rådighed for institutionerne og offentligheden i »Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities«, som udgives hvert år i december.

Det bør også understreges, at fondsforvalteren udpeges gennem en offentlig udbudsprocedure, mens forvaltningsomkostningerne og -gebyrerne fastsættes af markedet.

Med henblik på beregning af omkostninger omfatter de retlige rammer for 2014-2020 en øvre grænse for forvaltningsomkostninger og -gebyrer, hvilket også var tilfældet for programmeringsperioden 2007-2013. Derudover er der nu krav om, at resultatet skal indgå i beregningen af disse gebyrer².

Kommissionen har i den delegerede forordning (EU) nr. 480/2014 fastlagt kriterierne for beregning af finansieringsinstrumenters omkostninger og -gebyrer på grundlag af resultater, og den har fastlagt tærsklerne for forvaltningsomkostninger og -gebyrer på grundlag af god markedspraksis.

² Se artikel 42, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

Konklusion og anbefalinger**Fælles svar på punkt 64 og 65**

Kommissionen mener, at indsamlingen af disse oplysninger ville udgøre en uforholdsmæssig stor belastning. Derudover ville det være vanskeligt at sammenligne omkostninger og gebyrer ved ESF-tilskud og ESF's finansielle instrumenter samt medlemsstaterne imellem.

Derudover bør de administrative omkostninger som sådan ikke være den primære drivkraft bag valget af den bedst egnede finansieringsmekanisme.

67

Se Kommissionens svar på punkt 21, 22 og 27.

68

EPMF har været drevet som et pilotprojekt siden 2010. Yderligere budgetressourcer er blevet tildelt dens efterfølgende program under EaSI.

Anbefaling nr. 1

Kommissionen accepterer anbefalingen.

For programmeringsperioden 2014-2020 vil de retlige rammer sikre, at alle finansielle instrumenter er »baseret på en forhåndsvurdering«, som har påvist markedssvigt eller suboptimale investeringsforhold og investeringsbehov. Der kræves tillige, at en forhåndsvurdering ved opretholdelsen af finansielle instrumenter fra den foregående programmeringsperiode.

Ved godkendelse af operationelle programmer har Kommissionen sikret afstemning med de strategiske prioriteter, identificering/opfyldelse af forhåndsbetingelser og vurdering af begrundelsen for den foreslåede type af støtte.

Kommissionen forpligter sig også til at rådgive om forhåndsvurderingen og vejlede om gennemførelsen af finansielle instrumenter.

Den har allerede stillet vejledning og en praktisk metode til rådighed i forbindelse med forberedelsen af den obligatoriske forhåndsvurdering for den nye programmeringsperiode.

Anbefaling nr. 2

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som allerede er indarbejdet i de nye ESF-regler, der kræver forhåndsvurdering af finansielle instrumenter.

69

EPMF lader ikke til at lide under utilstrækkeligt og upålideligt tilsyn med resultatoplysninger.

For programmeringsperioden 2014-2020 bemærker Kommissionen, at de ESF-specifikke indikatorer bortset fra overlevelsesraten, såsom antallet af understøttede mikrovirksomheder og deltageres beskæftigelsesforhold ved start og slut, også bidrager til at måle effektiviteten af ESF-støtte til mikroiværksættere.

Anbefaling nr. 3

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

De nye retlige rammer vil gøre det muligt at identificere de mest relevante målgrupper for mikrofinansieringsinstrumentet i hvert enkelt af de berørte markeder. Dette bør opnås gennem forhåndsvurderingerne.

Fælles svar på punkt 71 og 72

Med hensyn til ESF's finansielle instrumenter har medlemsstaterne siden 2011 været forpligtede til at indberette data i den årlige gennemførelsesrapport om forvaltningsomkostninger og -gebyrer i forbindelse med gennemførelsen af finansielle instrumenter.

For programmeringsperioden 2014-2020 har Kommissionen i den delegerede forordning nr. 480/2014 fastlagt kriterierne for beregning af forvaltningsomkostninger og -gebyrer på grundlag af resultaterne og fastlagt tærsklerne for forvaltningsomkostninger og -gebyrer på grundlag af god markedspraksis.

Anbefaling nr. 4

Kommissionen kan ikke acceptere denne anbefaling.

På den ene side mener Kommissionen, at analysen ville kræve, at man isolerede forvaltningsmyndighedens administrationsomkostninger ved et tilskud eller et finansielt instrument. Derudover ville det være vanskeligt at sammenligne omkostninger og gebyrer ved ESF-tilskud og ESF's finansielle instrumenter samt ved ESF's og EPMF's finansielle instrumenter (f.eks. omfatter omkostningerne til ESF's finansielle instrumenter bankgebyrer, men ikke omkostningerne til forvaltningsmyndighederne og bemyndigede organer); omkostningsstrukturen i EPMF's finansielle instrumenter er desuden forskellig fra ESF's, da forvaltningsmyndighederne ikke griber ind.

På den anden side er det muligt, at analysen ikke vil føre til fastsættelsen af god praksis for den nye programmeringsperiode, da de retlige rammer indeholder nye regler om forvaltningsomkostninger og -gebyrer, som er resultatbaserede og omfatter tærskler (jf. Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014).

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Mikroiværksættere i hele Europa har svært ved at få adgang til det konventionelle lånemarked. For at forbedre denne situation yder EU finansiel støtte ved hjælp af tilskud og finansielle instrumenter.

Med henblik på denne beretning vurderede Revisionsretten, om EU-støtten var programmeret og udformet, så den imødekom mikroiværksætternes faktiske behov, og om der var etableret solide resultatrapporteringssystemer. Revisionsretten undersøgte endvidere, om der foreligger tilstrækkelige oplysninger om omkostningerne forbundet med gennemførelsen af de forskellige EU-finansieringsmekanismer, der støtter mikroiværksættere.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret