

Särskild rapport

## Tillgodoser EU:s ekonomiska stöd mikroföretagares behov på ett tillfredsställande sätt?



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, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2591-7	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/19165	QJ-AB-15-008-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-2595-5	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/327150	QJ-AB-15-008-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2549-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/93610	QJ-AB-15-008-SV-E

© Europeiska unionen, 2015  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

**Särskild rapport****Tillgodoser EU:s  
ekonomiska stöd  
mikroföretagares behov  
på ett tillfredsställande  
sätt?**

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

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning II – under ledning av revisionsrättens ledamot Henri Grethen – som är specialiserad på utgiftsområdena strukturpolitik, transporter och energi. Revisionen leddes av ledamoten Iliana Ivanova, med stöd av kanslichef Tony Murphy, attachén Mihail Stefanov, enhetschef Emmanuel Rauch, granskningsledare Dennis Wernerus, granskningsledare Romuald Kayibanda och revisorerna Piotr Senator och Christian Wieser.



Från vänster till höger: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator och M. Stefanov.

## Punkt

### Förkortningar

### Ordförklaringar

### I–VI Sammanfattning

### 1–16 Inledning

### 17–18 Revisionens inriktning och omfattning

### 19–63 Iakttagelser

#### 19–37 Planering och utformning av EU:s stöd till mikro företagare

21–30 Specifika behovsbedömningar gjordes inte och ordentliga system för riskhantering av ESF-stödet till mikro företagare saknades

31–33 Arrangemangen för att inrätta EPMF var i allmänhet tillfredsställande

34–36 De flesta ESF-finansieringsinstrument lyckades inte locka till sig privat finansiering

37 EPMF-finansieringsinstrument lockade till sig en del privat finansiering

#### 38–54 System för övervakning och resultatrapportering

41–44 Begränsad information om räckvidd och överlevnadsgrad för operativa program inom ESF

45–47 Informationen om räckvidd och överlevnadsgrad för EPMF-projekt var mer fullständig

48–54 Man nådde ut till mikro företagare, av vilka omkring hälften var arbetslösa tidigare

#### 55–63 Information om kostnaderna för att genomföra EU-stödet till mikro företagare

56–58 Ofullständig information om de administrativa kostnaderna för att genomföra operativa program inom ESF

59–63 Kostnaderna för ESF-finansieringsinstrument varierade

### 64–72 Slutsatser och rekommendationer

### Kommissionens svar

**BNI:** bruttonationalinkomst

**CGAP:** rådgivande grupp för bistånd till fattiga människor

**EaSI:** Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation

**EIB:** Europeiska investeringsbanken eller Europeiska investeringsbanksgruppen när både EIB och EIF avses

**EIF:** Europeiska investeringsfonden

**EPMF:** det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter

**Eruf:** Europeiska regionala utvecklingsfonden

**ESF:** Europeiska socialfonden

**EU:** Europeiska unionen

**OP:** operativt program

**SMF:** små och medelstora företag

**Avveckling:** En process som medför försäljning av fondens tillgångar, avbetalning till fordringsägare, utdelning av eventuella kvarstående tillgångar till huvudmännen och upplösning av fonden. Avveckling är i grund och botten en likvidation av den fond som genomför ett finansieringsinstrument.

**Det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter (EPMF):** Det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter (EPMF) genomförs för kommissionens räkning av Europeiska investeringsfonden (EIF) när det gäller mikrokreditgarantier och lån till banker och andra finansiella intermediärer.

Vad beträffar de sistnämnda är EIB medinvesterare i EPMF.

**EaSI:** Programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI) är ett finansieringsinstrument på EU-nivå som ska främja hög sysselsättning som är hållbar och av god kvalitet, garantera fullgott och skäligt socialt skydd, bekämpa social utestängning och fattigdom samt förbättra arbetsvillkoren.

EaSI förvaltas direkt av Europeiska kommissionen. Det för samman EPMF och två andra EU-program som förvaltas separat mellan 2007 och 2013.

**Europeisk uppförandekod för tillhandahållande av mikrokrediter:** En uppsättning riktlinjer och rekommendationer med "god praxis" för mikrokreditgivare som utfärdades av kommissionen i december 2011.

**Europeiska investeringsfonden:** EIF är specialist på att tillhandahålla riskfinansiering till nytta för små- och medelstora företag runtom i Europa. Den är en del av EIB-gruppen och dess aktieägare är Europeiska investeringsbanken (EIB), Europeiska kommissionen och ett stort antal olika offentliga och privata banker och finansinstitut.

**Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf):** Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i Europeiska unionen genom att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna via ekonomiskt stöd till infrastruktursatsningar och produktiva jobbskapande investeringar, främst för företag.

**Europeiska socialfonden (ESF):** Europeiska socialfonden (ESF) syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i Europeiska unionen genom att förbättra sysselsättningsmöjligheterna (främst genom utbildningsåtgärder) och främja hög sysselsättningsnivå samt skapande av fler och bättre jobb.

**Exitstrategi:** En exitstrategi är ett finansieringsinstruments policy/strategi för avveckling av innehav enligt en plan för att uppnå maximal avkastning.

**Finansieringsinstrument:** Finansieringsinstrument är en överordnad term för kontrakt som ger innehavaren en fordran på en gäldenär. EU ger stöd för tre möjliga typer av finansieringsinstrument: egetkapital-, låne- och garantiinstrument. Egetkapital- eller låneinstrument är kontrakt mellan en investerare och ett investeringsobjekt eller mellan en långivare och en låntagare. Garantier är kontrakt där en borgensman garanterar en investerares eller långgivares rättigheter.

**Förvaltningsmyndighet:** En nationell, regional eller lokal offentlig myndighet (eller ett annat offentligt eller privat organ) som har utsetts av medlemsstaten att förvalta ett operativt program. I det ingår framför allt att välja ut de projekt som ska finansieras, övervaka hur de genomförs och rapportera om både finansiella aspekter och uppnådda resultat till kommissionen.

**Hävstångseffekt:** När det gäller finansieringsinstrument som finansieras via EU-budgeten och nationella offentliga medel uttrycks hävstångseffekten i hur många euro i finansiering (offentlig och privat) som faktiskt har funnits tillgängliga för ekonomiskt stöd till slutmottagare för varje euro i offentlig finansiering (EU-medel och nationella offentliga medel) som har anslagits till instrumentet.

**Mikrofinansiering:** I denna rapport definieras mikrofinansiering som lån till mikroföretagare och garantier till banker och andra finansiella intermediärer som beviljar sådana lån.

**Mikroföretag:** Såsom anges i kommissionens rekommendation 2003/361 är ett mikroföretag ett företag som sysselsätter färre än tio personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger två miljoner euro per år.

**Mikroföretagare:** I denna rapport avser mikroföretagare både egenföretagare och mikroföretag (dvs. registrerade som juridisk person).

**Mikrokredit:** Kommissionen definierar mikrokrediter som lån på upp till 25 000 euro till mikroföretagare (se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *Microcredit for European small businesses* (mikrokrediter till europeiska småföretag), SEK(2004) 1156.)

**Operativt program (OP):** I ett operativt program fastställs en medlemsstats prioriteringar och specifika mål samt hur finansieringen (EU:s och nationell offentlig och privat medfinansiering) ska användas under en viss period (i regel sju år) för att finansiera projekt. Projekten måste bidra till att ett visst antal mål som fastställts för det operativa programmets prioriterade område uppnås. Operativa program finns inom båda fonderna på sammanhållningsområdet (dvs. Eruf och ESF). Ett operativt program utarbetas av medlemsstaten och måste godkännas av kommissionen innan några betalningar från EU-budgeten kan göras. De operativa programmen kan ändras under den period som de avser bara om båda parter samtycker till det.

**Revolverande effekt:** Effekten av medel som avsatts till ett finansieringsinstrument och som återanvänds minst en gång (genom användning av lån eller garantier).

**Riskportfölj:** Värdet på alla utestående lån med en eller flera avbetalningar på kapitaldelen som varit förfallna till betalning längre tid än ett visst antal dagar (vanligtvis 30 dagar).

**Rådgivande grupp för bistånd till fattiga människor (CGAP):** Den rådgivande gruppen för bistånd till fattiga människor (CGAP) är ett policy- och forskningscentrum som stöds av omkring 30 utvecklingsorgan och privata stiftelser och som arbetar för att öka tillgången till finansiella tjänster för världens fattiga. Den har sitt högkvarter vid Världsbanken.

**Räckvidd:** Räckvidd är i vilken grad projekt når den avsedda målgruppen (t.ex. mikroföretagare).

**Små och medelstora företag:** Små och medelstora företag är företag som sysselsätter färre än 250 personer och vars årsomsättning inte överstiger 50 miljoner euro och/eller vars balansomslutning inte överstiger 43 miljoner euro per år. Inom kategorin små och medelstora företag definieras små företag som företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år.

**Överdimensionerat finansieringsinstrument:** Ett finansieringsinstrument klassas som överdimensionerat när dess totala kapital betydligt överstiger de medel som behövs för att täcka målpopulationens (dvs. mikroföretagare när det gäller denna revision) faktiska behov.

**Överlevnadsgrad:** Överlevnadsgraden är en indikator på hur framgångsrikt det ekonomiska stödet till mikroföretagare är. Den beräknas genom att man dividerar antalet enheter som har fått stöd och som fortfarande bedriver verksamhet vid utgången av en viss period (perioden bakåt i tiden) med det totala antalet enheter som fått stöd.



## I

Mikroföretagare har svårt att få tillträde till den konventionella kreditmarknaden, vilket hindrar skapandet av nya mikroföretag och egenföretagande. Syftet med EU:s stöd är att i någon mån överbrygga det befintliga likviditetsgapet genom att ge bidrag till mikroföretag (inom ESF) eller underlätta tillgången till lån tack vare finansieringsinstrument för mikrokreditgivare, nämligen lån och garantier.

## II

EU-stödet tillhandahålls huvudsakligen av två olika instrument: Europeiska socialfonden (ESF) och det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter (EPMF). ESF omfattar åtgärder som väsentligen genomförs genom bidrag och också genom finansieringsinstrument (låne- eller garantiinstrument) och som ingår i de operativa program som medlemsstaterna utarbetar och kommissionen godkänner. EPMF, å andra sidan, genomförs för kommissionens räkning av Europeiska investeringsfonden.

## III

Revisionsrätten bedömde huruvida planeringen och utformningen av EU:s stöd tillgodosåg mikroföretagares faktiska behov och huruvida tillförlitliga system för resultatrapportering hade införts. Vi granskade också huruvida tillräcklig information fanns tillgänglig om genomförandekostnaderna för EU:s olika finansieringsmekanismer till stöd för mikroföretagare.

## IV

När det gäller ESF:s ekonomiska stöd till mikroföretagare drar revisionsrätten slutsatsen att det finns brister i planeringen och utformningen av stödet och att det inte finns tillräcklig och tillförlitlig övervakningsinformation om resultaten. Kommissionen och medlemsstaterna har inte heller tillräcklig information tillgänglig om de administrativa kostnaderna för varje medlemsstat och för varje finansieringsmekanism (dvs. bidrag eller finansieringsinstrument, såsom lån eller garantier).

## V

Generellt sett anser revisionsrätten att dessa problem kan minska ändamålsenligheten i EU:s ekonomiska stöd för att tillgodose mikroföretagares behov.

## VI

För att komma till rätta med de problem som identifieras i rapporten rekommenderar revisionsrätten följande:

- a) Under programperioden 2014–2020 bör medlemsstaterna konsekvent göra behovsbedömningar när de utformar finansieringsinstrument och utarbetar operativa program som inkluderar ekonomiskt EU-stöd till mikroföretagare. Det skulle också bidra till att man kan avsätta lämpliga belopp till de olika finansieringsmekanismer, det vill säga bidrag eller finansieringsinstrument (lån eller garantier). Kommissionen bör ge vägledning om detta.
- b) Kommissionen bör ställa som villkor för medlemsstaternas användning av ESF-finansieringsinstrument att de ska följa lagstadgade krav och också att de ska ha infört ett tillförlitligt system för riskhantering, så att man undviker överdimensionerad medelstildelning.
- c) För att öka räckvidden bör kommissionen tillsammans med medlemsstaterna utforma ESF:s ekonomiska stödåtgärder för mikroföretagare och fastställa stödkriterier som syftar till att man ska nå de arbetslösa och utsatta personer som har svårt att få tillträde till den traditionella kreditmarknaden.
- d) Under programperioden 2014–2020 bör kommissionen göra en jämförande analys av genomförandekostnaderna för ESF-bidrag, ESF-finansieringsinstrument och EaSI-finansieringsinstrument för att ta reda på hur stora de faktiskt var. Genom en sådan bedömning bör man kunna fastställa "god praxis" för hur låga bidrags-, låne- och garantibelopp som kan betalas ut till en rimlig kostnad.

## 01

Mikroföretagare har ofta inte tillträde till den konventionella kreditmarknaden. Den totala efterfrågan på mikrofinansiering i EU:s medlemsstater, som uppskattades till över 12 miljarder euro 2012<sup>1</sup>, överstiger därför också tillgången på lån som ges av banker och andra finansinstitut. Syftet med EU:s ekonomiska stöd till mikroföretag är att i någon mån överbrygga detta likviditetssgap som de ställs inför.

## 02

Det ekonomiska stödet till mikroföretagare erbjuder en möjlighet att starta eller utveckla nya företag och ska på det viset också minska utanförskapet och öka sysselsättningen, särskilt bland dem som tidigare varit arbetslösa. EU bidrar därmed till att Europa 2020-strategins mål uppfylls, det vill säga smart och hållbar tillväxt för alla genom ökad sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning.

## 03

Kommissionen definierar mikrofinansiering som ekonomiskt stöd på upp till 25 000 euro som inom EPMF kan ges till mikroföretagare. Finansieringsinstrument i form av lån och garantier ska garantera att de får ökad tillgång till stödet. Vid revisionen betraktade vi även bidrag för att starta eller utveckla nya företag under taket på 25 000 euro som ekonomiskt stöd till mikroföretagare.

## EU:s stöd till mikroföretagare genom ESF och EPMF

## 04

EU:s ekonomiska stöd till mikroföretagare gavs huvudsakligen genom Europeiska socialfonden (ESF) under programperioden 2007–2013 och genom det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter (EPMF) mellan 2010 och 2013.

## 05

Andra EU-instrument ger mikrofinansiering till mikroföretag, såsom finansieringsinstrument för små och medelstora företag i operativa program inom Eruf (3 136 miljoner euro under programperioden 2007–2013<sup>2</sup>) och SMF-garantifaciliteten inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation som förvaltas av EIF för kommissionens räkning (550 miljoner euro<sup>3</sup> under programperioden 2007–2013). De ingår inte i denna revision eftersom de antingen inte är en del av EU-budgeten (EIB-lån) eller inte är specifikt inriktade på mikroföretagare.

## 06

Exempel på projekt som vi granskade finns i **ruta 1**.

- 1 Europeiska kommissionen, *Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase* (utvärdering av pilotfasen av det tekniska stödet från Jasmine), ICF GHK för GD Regional- och stadspolitikens räkning, 14 november 2013, s. 20–22.
- 2 *Källa: 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 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25), Programming period 2007–2013, September 2014, European Commission, Situation as at 31 December 2013* (sammanfattning av uppgifter om de framsteg som gjorts när det gäller att finansiera och genomföra finansieringstekniska instrument och som rapporterats av förvaltningsmyndigheterna i enlighet med artikel 67.2 j i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25), programperioden 2007–2013, september 2014, Europeiska kommissionen, situationen per den 31 december 2013), s. 26.
- 3 *Källa: Uppgifter avseende det ekonomiska bidraget 2007–2013, EIF, november 2011* ([http://www.eif.org/news\\_centre/publications/corporate\\_brochure/fei\\_brochure\\_new/files/assets/seo/page14.html](http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html)).

### Vilka typer av mikroföretagare fick EU-stöd?

I en liten stad i vojvodskapet Opole i Polen fick en mikroföretagare 40 000 zloty i **bidrag** (cirka 9 500 euro) från ett ESF-projekt som hjälp för att etablera en inomhuslekplats för barn och starta en klädbutik.

I Bayern i Tyskland fick en mikroföretagare en mikrokredit på 7 000 euro för att finansiera en ny musikanläggning vars syfte var att locka fler kunder till mikroföretagarens bar, som var belägen vid en sjöstrand. **Lånet** gavs av en finansiell intermediär som fick stöd av ESF.

På Kreta i Grekland använde en mikroföretagare en rörelsekapitalfacilitet på 5 000 euro för att bygga ut sin kiosk. Denna mikrokredit tillhandahölls av en lokal bank med en EPMF-**garanti**.

## Europeiska socialfonden

### 07

ESF ska främja arbetstagarnas möjligheter till sysselsättning (inbegripet egenföretagande) och öka deras geografiska och yrkesmässiga rörlighet samt underlätta deras anpassning till förändringar inom industrin och i produktionssystemen<sup>4</sup>. Under programperioden 2007–2013 förespråkade kommissionen att ESF skulle stödja åtgärder som förbättrar den ekonomiska och sociala integrationen för mindre gynnade personer och ge tillgång till sysselsättning<sup>5</sup>.

### 08

Det ESF-finansierade stödet till mikroföretagare omfattar åtgärder som genomförs med hjälp av bidrag och finansieringsinstrument och det fastställs i de operativa program som utarbetas av medlemsstaterna och godkänns av kommissionen.

### 09

Under programperioden 2007–2013 upprättade medlemsstaterna 117 operativa program inom ESF, varav 96 finansierade åtgärder som klassificerades som "stöd till verksamhet som egenföretagare och till företagsetablering"<sup>6</sup>, till ett totalt belopp av 2,4 miljarder euro där merparten var bidrag. Det finns dock ingen tillgänglig information om hur mycket av denna bidragsfinansiering som avsattes till mikroföretagare. Å andra sidan hade de ESF-finansieringsinstrument som gav stöd till mikroföretagare ett kapital på 680 miljoner euro vid utgången av 2013<sup>7</sup>.

- 4 Artikel 162 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- 5 Kommissionens rekommendation 2008/867/EG av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden (EUT L 307, 18.11.2008, s. 11); SEK(2010) 1564 slutlig, 16.12.2010 *List of key initiatives* (lista över väsentliga initiativ).
- 6 Denna uppskattning bygger på en analys av utgifterna för de 86 koder som kommissionen anger för medlemsstaternas rapportering i enlighet med bilaga II till kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 371, 27.12.2006, s. 1), särskilt utgifter under kod 68 "stöd till verksamhet som egenföretagare och till företagsetablering".
- 7 De 680 miljoner euro i stöd som tillhandahölls genom mikrokrediter ingår delvis men inte helt i ESF-utgifterna på 2,4 miljarder euro för stöd till verksamhet som egenföretagare.

## Det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter

### 10

EPMF har till syfte att öka tillgången till mikrofinansiering för exempelvis arbetslösa och andra utsatta personer som har svårt att få tillträde till den traditionella kreditmarknaden<sup>8</sup> samt för mikroföretag. Det genomförs för kommissionens räkning av Europeiska investeringsfonden (EIF), som fungerar som fondförvaltare för finansierade instrument och som förvaltande enhet för garantier.

### 11

Europaparlamentets och rådets beslut att inrätta EPMF grundades på en förhandsbedömning som kommissionen gjorde. I det dokumentet konstaterades att det utöver redan befintliga EU-verktyg fanns behov av att skapa ett instrument för mikrokrediter inom EU-budgeten<sup>9</sup>.

### 12

Under perioden 2010–2013 hade EPMF ett kapital på 203 miljoner euro (103 miljoner euro från EU-budgeten och 100 miljoner euro från EIB); 25 miljoner euro (12 % av det totala beloppet) var avsedda för garantier och 178 miljoner euro (88 %) för lånefinansiering. EPMF-finansieringsinstrumenten ger inte direkt ekonomiskt stöd till mikroföretagare, utan ger i stället stöd till intermediärer genom lån och/eller garantier.

### 13

EIF väljer ut banker eller andra finansiella intermediärer som är intresserade av att ge mikroföretagare stöd på villkor som är så lika marknadsvillkor som möjligt. Intermediärerna beviljar stödberättigade slutmottagare lån på förmånligare villkor än de villkor som gäller på marknaden för låntagare när kreditrisken är densamma.

### 14

Den 30 juni 2014 hade 55 banker eller andra finansiella intermediärer i 20 medlemsstater valts ut<sup>10</sup>, och mer än 23 000 mikrolån motsvarande ett belopp på 208 miljoner euro hade betalats ut till mikroföretagare<sup>11</sup>.

### 15

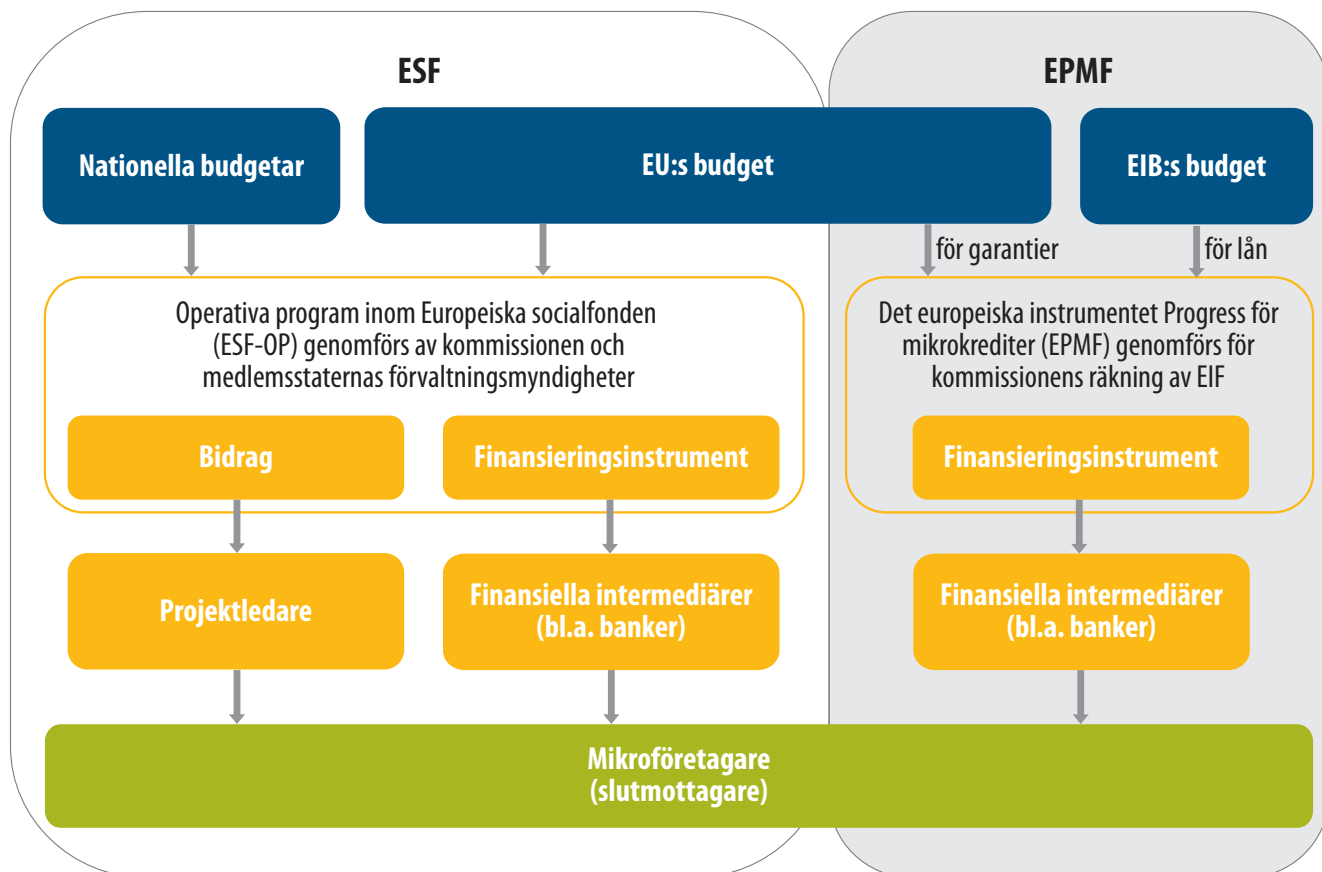
Under programperioden 2014–2020 kommer en av de tre delarna i EU:s program för sysselsättning och social innovation (EaSI)<sup>12</sup> successivt att ersätta EPMF.

### 16

**Figur 1** illustrerar hur EU-stöd till mikroentreprenörer ges genom ESF-bidrag, ESF-finansieringsinstrument och EPMF.

- 8 Europaparlamentets och rådets beslut nr 283/2010/EU av den 25 mars 2010 om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet (EUT L 87, 7.4.2010, s. 1).
- 9 SEK(2009) 907, 2.7.2009.
- 10 Belgien, Bulgarien, Danmark, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Litauen, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Sverige och Storbritannien.
- 11 COM(2014) 639 final, 20.10.2014, *Genomförande av det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter – 2013*.
- 12 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1296/2013 av den 11 december 2013 om Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och om ändring av beslut nr 283/2010/EU om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet (EUT L 347, 20.12.2013, s. 238).

**Figur 1** EU-stöd till mikroentreprenörer genom ESF-bidrag, ESF-finansieringsinstrument och EPMF (schematisk beskrivning)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

# Revisionens inriktning och omfattning

## 17

Vid revisionen bedömde revisionsrätten huruvida mikroföretagares behov tillgodosågs genom det ekonomiska stödet från Europeiska socialfonden (ESF) och det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter (EPMF). Vi granskade framför allt huruvida

- planeringen och utformningen av EU:s stöd tillgodosåg mikroföretagares faktiska behov,
- tillförlitliga system för resultatrapportering hade införts,
- tillräcklig information fanns tillgänglig om genomförandekostnaderna för EU:s olika finansieringsmekanismer till stöd för mikroföretagare.

## 18

Granskningsresultatet grundas på

- granskning av dokument vid kommissionen och i medlemsstaterna (när det gäller ESF) och vid EIF (när det gäller EPMF),
- granskning av ett urval av 27 projekt<sup>13</sup> som gav stöd till mikroföretagare: när det gällde sex operativa program inom ESF – 14 bidrag och sex finansieringsinstrument (tre låne- och tre garantifonder) och sju EPMF-finansieringsinstrument (två instrument som tillhandahåller lån och fem instrument som tillhandahåller garantier); dessa projekt, som motsvarade cirka 1,6 miljarder euro i gjorda åtaganden (1,2 miljarder euro utbetalade) genomfördes i fem medlemsstater<sup>14</sup> (Tyskland, Grekland, Italien, Polen och Rumänien) och hade slutförts delvis eller helt före utgången av 2013 (se **tabell 1**),

- intervjuer med experter på området,
- analys av kundakter (bidragmottagare och låntagare) hos banker och andra finansiella intermediärer,
- en enkät bland ytterligare 18 förvaltningsmyndigheter i 14 medlemsstater<sup>15</sup> med ansvar för 22 operativa program inom ESF med utgifter för stöd till verksamhet som egenföretagare och till företagsetablering; svarsfrekvensen på enkäten var 89 %<sup>16</sup> och gav feedback om de svarandes erfarenhet av ekonomiska stödåtgärder till mikroföretagare; revisionsrätten analyserade svaren från elva förvaltningsmyndigheter i tio medlemsstater som förklarade att deras operativa program innehöll åtgärder för mikroföretagare.

13 Projekten granskades vid förvaltningsmyndigheten eller det förmedlande organet (när det gällde bidrag) eller vid den finansiella intermediären (när det gällde finansieringsinstrument).

14 Tyskland (fem projekt), Grekland (sex projekt), Italien (fyra projekt), Polen (åtta projekt) och Rumänien (fyra projekt).

15 Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Spanien, Frankrike, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och Storbritannien.

16 Revisionsrätten fick svar från 16 förvaltningsmyndigheter i 14 medlemsstater angående 19 operativa program.

Tabell 1

Offentlig finansiering som använts (före utgången av 2013) för att stödja mikro-företagares tillgång till finansiering i projekt som granskats av revisionsrätten (i miljoner euro)

Medlemsstat	ESF			EPMF		Totalt
	Bidrag	Garantier	Lån	Garantier	Lån	
Tyskland	665,8		100,0			765,8
Grekland	368,9			0,8		369,7
Italien	9,1	13,9	9,5			32,5
Polen	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumänien	1,7			6,2	18,9	26,8
<b>Totalt</b>	<b>1 066,5</b>	<b>13,9</b>	<b>121,1</b>	<b>14,9</b>	<b>18,9</b>	<b>1 235,3</b>

Källa: Revisionsrättens analys, december 2013.

## Planering och utformning av EU:s stöd till mikroföretagare

### 19

Att utforma finansieringsinstrument för att uppnå ett visst politiskt mål är en krävande uppgift. Viktigt i det sammanhanget är att se till att stödets karaktär och typ (bidrag eller finansieringsinstrument) samt tillgängliga belopp tillgodoser de potentiella stödmottagarnas faktiska behov.

### 20

Revisionsrätten bedömde därför huruvida

- behovsbedömningar hade gjorts när det gällde ESF för att fastställa den totala omfattningen på och typen av stödåtgärder som föreslogs för mikroföretagare och, när det gällde finansieringsinstrument, huruvida lämpliga investeringsstrategier och förfaranden för riskhantering hade införts för att undvika alltför stor eller alltför liten medelstilldelning och huruvida en exitstrategi och/eller bestämmelser om avveckling hade fastställts,
- ett tillförlitligt system för riskhantering hade införts för finansieringsinstrument som finansierades inom EPMF och framför allt huruvida den bedömning av riskportföljen som krävs hade gjorts,
- de finansieringsinstrument som finansierades av ESF eller EPMF lyckades locka till sig ytterligare, privat finansiering genom att beräkna det hävstångsmått som uppnåtts.

## Specifika behovsbedömningar gjordes inte och ordentliga system för riskhantering av ESF-stödet till mikroföretagare saknades

### Mikroföretagarnas behov togs inte upp specifikt av förvaltningsmyndigheterna när de granskade operativa programmen inom ESF utformades

### 21

Revisionsrättens granskning visade att ESF-förvaltningsmyndigheterna för de granskade operativa programmen inte bedömde mikroföretagares specifika behov innan de fördelade medel och bestämde hur dessa medel lämpligast skulle användas.

### 22

På revisionsrättens enkät svarade elva förvaltningsmyndigheter i tio medlemsstater<sup>17</sup> att deras operativa program inom ESF innehöll åtgärder för mikroföretagare. Vår analys visade dock att ingen av de elva förvaltningsmyndigheterna hade bedömt mikroföretagares specifika behov innan det operativa programmet godkändes. Det gällde även alla operativa program i de fem medlemsstater där revisionsrätten granskade specifika projekt. Revisionsrätten noterar att det inte fanns lagstadgad skyldighet för medlemsstaterna under programperioden 2007–2014 att göra behovsbedömningar.

17 Bulgarien, Tjeckien, Estland, Frankrike (fastlandet och Martinique), Lettland, Litauen, Portugal (Madeira), Slovenien, Slovakien och Finland.



## 23

I **ruta 2** ges ett exempel, som inte är hämtat från det granskade urvalet, på en tillförlitlig behovsbedömning som man gjorde för att slå fast behovet av stödåtgärder riktade till mikroföretagare.

### Ruta 2

#### Exempel på en studie som slog fast att det fanns behov av en specifik stödåtgärd som riktades till mikroföretagare

I den tyska delstaten Brandenburg gjordes en studie 2006 för att fastställa vilka specifika behov nystartade företag hade<sup>18</sup> och särskilt hur lämpliga de finansiella tjänster som banker erbjöd mikroföretagarna var.

Studien byggde på en kvalitativ och kvantitativ bedömning av tillgång och efterfrågan på mikrofinansiering i regionen.

Man konstaterade i) att de finansiella tjänster som traditionella banker erbjöd mikroföretagare inte var attraktiva, särskilt inte när det gällde små lån på upp till 10 000 euro, och ii) att befintliga stödinitiativ (t.ex. lån subventionerade av staten) inte erbjöd lämpliga alternativ för mikroföretagare.

18 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, tidigare GTZ GmbH), *Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece* (mikrofinansiering i Europa – regionala fallstudier från Frankrike, Tyskland och Grekland), s. 13–15 (rapporten medfinansierad av ESF).

#### I tre av sex granskade ESF-finansieringsinstrument fanns det inga investeringsstrategier

## 24

I regel får ESF-finansieringsinstrument ett bidrag från det operativa programmet till sitt kapital när deras juridiska form fastställs. Därefter används dessa pengar till att stödja projekt som faller inom det operativa programmens tillämpningsområde (dvs. att tillhandahålla slutmottagare lån och garantier). Enligt de lagstadgade kraven för ESF-finansieringsinstrument måste därför en investeringsstrategi tas fram för varje fond. När det gäller

ESF-finansieringsinstrument innehåller investeringsstrategin<sup>19</sup> också en analys av den potentiella målpopulationen, så att man undviker att fonden får för mycket eller för litet kapital.

19 Artikel 43 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006.

## 25

I tre av de sex granskade ESF-finansieringsinstrumenten, i Polen och Italien (Kalabrien), konstaterade revisionsrätten att man inte hade tagit fram någon investeringsstrategi (se **tabell 2**).

**Tabell 2** Förekomst av investeringsstrategi, riskhanteringssystem och exitstrategier/avvecklingsbestämmelser i de granskade ESF-finansieringsinstrumenten

Granskade ESF-finansieringsinstrument (medlemsstat)	Investeringsstrategi	Riskhanteringssystem (PAR-analys)	Exitstrategi/avvecklingsbestämmelser
Finansieringsinstrument A (Tyskland)	● ja	● nej	● ja
Finansieringsinstrument B (Italien)	● nej	● nej	● nej
Finansieringsinstrument C (Italien)	● nej	● nej	● nej
Finansieringsinstrument D (Italien)	● ja	● nej	● nej
Finansieringsinstrument E (Polen)	● ja	● ja	● ja
Finansieringsinstrument F (Polen)	● nej	● nej	● ja

Källa: Revisionsrättens analys (2014).

### I fem av de sex granskade ESF-finansieringsinstrumenten var systemen för riskhantering otillräckliga

## 26

Förutom att göra en förhandsbedömning ska fondförvaltare också införa lämpliga förfaranden för riskhantering. I detta ingår framför allt att analysera finansieringsinstrumentets riskportfölj och bedöma om fondernas kapital är lagom stort och särskilt att avgöra om potentiella förluster som härrör från lån och garantier kan täckas. Att

göra en sådan analys betyder att man följer principerna för sund ekonomisk förvaltning, enligt kommissionens vägledning<sup>20</sup> till medlemsstaterna för programperioden 2007–2013.

20 Artikel 4.1.6 i *Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006, COCOF\_10-0014-04-EN* (vägledande not om finansieringstekniska instrument enligt artikel 44 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006, samordningskommittén för fonderna), 21 februari 2011.

**27**

Revisionsrätten konstaterade att en analys av riskportföljen hade gjorts inom endast ett av de sex ESF-finansieringsinstrument som vi granskade (se **tabell 2**), och när det gäller Italien anser vi att de tre granskade ESF-finansieringsinstrumenten är klart överdimensionerade (se **ruta 3**).

**28**

Enligt förordningen ska den del av finansieringsinstruments kapital som inte använts lämnas tillbaka till EU-budgeten vid avslutningen<sup>21</sup>.

21 Artikel 43.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006.

**Ruta 3****Exempel på överdimensionerade ESF-finansieringsinstrument**

Vid utgången av 2013 uppgick utbetalningarna till mikroföretag till 9,5 % av det totala kapitalet i lånefonden i Kampanien (som inrättades i december 2009), medan de motsvarade 0 respektive 26,7 % i de två garantifonderna i Kalabrien (som inrättades i september respektive november 2012).

För att reglerna för stödberättigande utgifter ska följas måste stödet betalas senast den 31 december 2015<sup>22</sup>. Det är osannolikt att de återstående medlen kommer att nå mikroföretagarna före utgången av 2015.

22 Slutet på den stödberättigande perioden enligt förordning (EG) nr 1083/2006 diskuteras för närvarande.

**Brister när det gäller exitstrategi och bestämmelser om avveckling för ESF-finansieringsinstrument****29**

Revisionsrätten bedömde huruvida förvaltningsmyndigheterna hade infört en exitstrategi och/eller bestämmelser om avveckling i enlighet med de gällande bestämmelserna<sup>23</sup> för ESF-finansieringsinstrument. Syftet med dessa strategier och bestämmelser är att se till att fonden avvecklas ordentligt vid avslutningen.

**30**

Vi konstaterade att det inte fanns någon exitstrategi och/eller några bestämmelser om avveckling för tre av de sex granskade ESF-finansieringsinstrumenten (två i Kampanien och ett i Kalabrien).

23 Artikel 43.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006.

## Arrangemangen för att inrätta EPMF var i allmänhet tillfredsställande

### 31

Arrangemangen för att inrätta EPMF-finansieringsinstrument skiljer sig från dem som gäller ESF. Finansiella intermediärer inom EPMF (såsom banker) måste ansöka hos EIF om att få finansiering för sina finansieringsinstrument. Om finansiella intermediärer inte möter någon efterfrågan på lån eller garantier, begär de helt enkelt inte någon EIF-finansiering. Därför krävs inte en specifik regional behovsbedömning.

### 32

Enligt EPMF:s regler omfattas dessutom varje finansiell intermediär av ett standardförfarande för företagsbesiktning som EIF genomför. I det ingår bedömning av systemen för riskhantering, inbegripet riskportföljförfaranden. Portföljen och respektive andel fallissemang övervakas därefter av den finansiella intermediären och rapporteras regelbundet till EIF. Specifika regler för denna övervakning och rapportering anges i kontraktet mellan EIF och den finansiella intermediären.

### 33

Revisionsrätten konstaterade att de portföljriskanalyser som krävs hade gjorts för alla sju granskade finansieringsinstrument inom EPMF. Mikrofinansieringsverksamhet är per definition förenad med stora risker, men vår analys visade att portföljrisken för en lånefond i Rumänien var låg jämfört med liknande fonder. Fonden som hade varit verksam sedan mars 2012 hade 0,3 % kreditrisk för sin portfölj och inga avskrivningar per den 30 september 2013.

## De flesta ESF-finansieringsinstrument lyckades inte locka till sig privat finansiering

### 34

En av fördelarna med att använda finansieringsinstrument jämfört med bidrag är att de potentiellt lockar privat finansiering utöver den offentliga finansieringen (från EU-budgeten och nationella budgetar). Det kallas även hävstångseffekt, som mäts som förhållandet mellan den totala finansieringen och den offentliga finansieringen. Ett hävstångsmått över 1 betyder att man har lockat till sig privat finansiering. Revisionsrätten granskade huruvida de finansieringsinstrument som användes inom ESF och EPMF för att stödja mikroföretagare vid sidan av den offentliga finansieringen lyckades locka privat finansiering.

### 35

Vår analys visade att endast ett av de sex granskade ESF-finansieringsinstrumenten lockade till sig ytterligare, privat finansiering, med ett hävstångsmått på 1,2 för en garantifond i Italien (Kalabrien). För fyra av de sex instrumenten förekom det ingen hävstångseffekt alls eftersom hävstångsmåttet var 1 eller lägre<sup>24</sup>. När det gällde det sista instrumentet, en annan garantifond i Italien (Kalabrien), kunde förvaltningsmyndigheten inte lämna någon information om hävstångsmåttet.

24 Ett hävstångsmått under 1,0 är möjligt när en del av kapitalet har använts till förvaltningsavgifter.

**36**

Vad beträffar kvantitativa mål konstaterar revisionsrätten att det inte var ett lagstadgat krav att fastställa ett mål för hävstångsmått under programperioden 2007–2013. Vi noterar dock att när fonderna inrättades angavs mål för hävstångsmått på över 1,0 endast för de två italienska garantifonderna (1,25 som skulle uppnås vid avslutandet av fonderna 2015). I alla övriga fall fanns det antingen ingen information eller så räknade man i målet för hävstångsmåttet inte med att man skulle locka till sig någon privat finansiering.

**EPMF-finansieringsinstrument lockade till sig en del privat finansiering****37**

Vi konstaterade att alla de sju EPMF-finansieringsinstrument som genomfördes vid tidpunkten för revisionen hade lockat till sig ytterligare, privat finansiering (se **tabell 3**). Vad beträffar garantier har målen för hävstångsmåttet uppnåtts exakt i ett av sju fall och inte uppnåtts i två fall. I två andra fall är det osannolikt att de ursprungliga målen kommer att uppnås eftersom skillnaden mellan måttet vid tidpunkten ovan och målmåttet är för stor för att man ska kunna överbrygga den till måldatumet, det vill säga mitten av 2015. I de två fallen med mikrokreditportföljer hade inga mål angetts. Enligt kommissionen kommer en slutbedömning av resultatet när det gäller målet för hävstångsmåttet för hela EPMF att göras efter det att EPMF har avslutats, det vill säga tidigast 2020.

**Tabell 3 Hävstångseffekt hos granskade EPMF-finansieringsinstrument**

Enhet (medlemsstat)	Projektbeskrivning	Hävstångsmått		Måldatum	Privat finansiering (miljoner euro)
		Mål	Faktiskt (31.12.2013)		
Enhet 1 (Grekland)	Mikrokredit-portfölj-garanti	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Enhet 2 (Rumänien)	Mikrokredit-portfölj	ej angett	1,25 <sup>1</sup>	20.3.2014	2,4
Enhet 3 (Rumänien)	Mikrokredit-portfölj	ej angett	1,18	16.5.2013	1,7
Enhet 4 (Rumänien)	Mikrokredit-portfölj-garanti	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Enhet 5 (Polen)	Mikrokredit-portfölj-garanti	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Enhet 6 (Polen)	Mikrokredit-portfölj-garanti	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Enhet 7 (Polen)	Mikrokredit-portfölj-garanti	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

<sup>1</sup> Det faktiska datumet för hävstångseffekten är 30.9.2013.

Källa: Revisionsrättens analys utifrån EIF data (2013).

## System för övervakning och resultatrapportering

### 38

Vi bedömde, för det första, hur relevant det system för resultatrapportering som införts av medlemsstaterna och EPMF var och, för det andra, huruvida projekten i urvalet sannolikt hade gett mikroföretagare stöd, särskilt dem som tidigare varit arbetslösa. Revisionsrätten noterar att övervakningen av ESF gjordes på de prioriterade områdenas nivå och inte på projektnivå när det gällde programperioden 2007–2014<sup>25</sup>.

### 39

Det yttersta syftet med EU:s ekonomiska stöd till mikroföretagare är att skapa eller vidareutveckla hållbara företag och jobb och förhindra eller komma till rätta med arbetslöshet. Vi bedömde huruvida följande information rapporterades inom ESF eller EPMF, eftersom sådana resultatindikatorer också rekommenderas i kommissionens uppförandekod och av expertorganisationer på området för mikrofinansiering<sup>26</sup>:

- Information om den sociala profilen (t.ex. utbildning, ålder, lokalisering eller tillhörighet till särskilt utsatta grupper, såsom arbetslösa, funktionshindrade, etniska minoriteter eller invandrare) för mottagare av ekonomiskt stöd till mikroföretagare.

- Information om överlevnadsgraden för mikroföretagen en viss tid efter det att stödet har upphört (t.ex. två år).

### 40

Bedömningen gjordes utifrån granskningen på plats av projekt, svaren på revisionsrättens enkät och en översiktlig granskning av de årliga genomföranderapporter som förvaltningsmyndigheterna lämnar in till kommissionen om de 17 operativa program inom ESF som ingick i granskningen.

## Begränsad information om räckvidd och överlevnadsgrad för operativa program inom ESF

### 41

Revisionsrättens analys visade att

- information om huruvida mottagarna av ekonomiskt stöd till mikroföretagare tillhörde en utsatt grupp inte fanns tillgänglig för elva av de 17 (65 %) granskade operativa programmen inom ESF; beträffande de övriga sex programmen anser vi att informationen delvis fanns tillgänglig eftersom den endast tillhandahölls för de projekt som specifikt var inriktade på arbetslösa; när det gällde de granskade operativa programmen inom ESF övervakades dessutom inte informationen om mottagarnas profil systematiskt när den fanns tillgänglig,
- information om överlevnadsgrad fanns tillgänglig för tre (i Tyskland, Bulgarien och Finland) av de 17 operativa programmen inom ESF (18 %); eftersom tillförlitliga resultatuppgifter om överlevnadsgraden saknas kan revisionsrätten inte bedöma projektens hållbarhet.

25 Artikel 20.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006.

26 *Europeisk uppförandekod för tillhandahållande av mikrokrediter*, CGAP, The Smart Campaign (Center for Financial Inclusion), Universal Standards for Social Performance Management (Social Performance Task Force).

### 42

Denna analys bekräftas av granskningen av de operativa programmens genomföranderapporter som förvaltningsmyndigheterna lämnar in till kommissionen och som också innehåller mycket begränsade uppgifter eller inga uppgifter alls om EU:s stöd till mikroföretagare.

### 43

På grund av dessa begränsningar i fråga om de uppgifter som medlemsstaterna tillhandahåller kan kommissionen inte aggregera enhetlig, meningsfull och tillförlitlig information för att övervaka resultatet av ESF-stödet till mikroföretagare, särskilt inte när det gäller inkludering.

### 44

Vi anser därför att bristen på tillförlitlig information om resultat gör det omöjligt att komma fram till en övergripande slutsats om i vilken utsträckning slutmålen för ESF:s ekonomiska stöd till mikroföretagare har uppnåtts.

### Informationen om räckvidd och överlevnadsgrad för EPMF-projekt var mer fullständig

### 45

Vad beträffar de sju EPMF-projekt som vi granskade tillhandahölls information om huruvida mikroföretagare nåddes i samtliga fall. I de flesta fall innehöll EPMF-rapporteringen även information om profilen hos mottagare av ekonomiskt stöd till mikroföretagare (såsom kön, utbildning, ålder och region). Uppgifter om slutmottagarnas tidigare anställningsförhållande fanns dock endast tillgängliga i ett av de sju granskade EPMF-finansieringsinstrumenten (i Grekland).

### 46

Vad beträffar överlevnadsgrader rapporterade tre EPMF-projekt en överlevnadsgrad på 100 % och ett projekt en genomsnittlig överlevnadsgrad på 70 %. När det gäller de övriga tre EPMF-projekten medger genomförandeläget ännu inte en sådan beräkning.

### 47

Generellt konstaterade revisionsrätten att rapporteringen följde kraven i EPMF-beslutet när det gällde alla sju granskade projekt<sup>27</sup> och att den gav bättre information än den som fanns tillgänglig om finansieringsinstrument inom delad förvaltning.

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

**Man nådde ut till mikroföretagare, av vilka omkring hälften var arbetslösa tidigare**

**48**

Revisionsrätten gjorde en bedömning av huruvida projekten i urvalet sannolikt hade gett stöd till mikroföretagare, särskilt de arbetslösa. Bedömningen gjorde vi genom att för det första kontrollera huruvida det genomsnittliga stödbeloppet stod i rimlig proportion till mikroföretagarnas behov och för det andra granska profilerna för bidragsmottagare eller stödmottagare som omfattas av finansieringsinstrument.

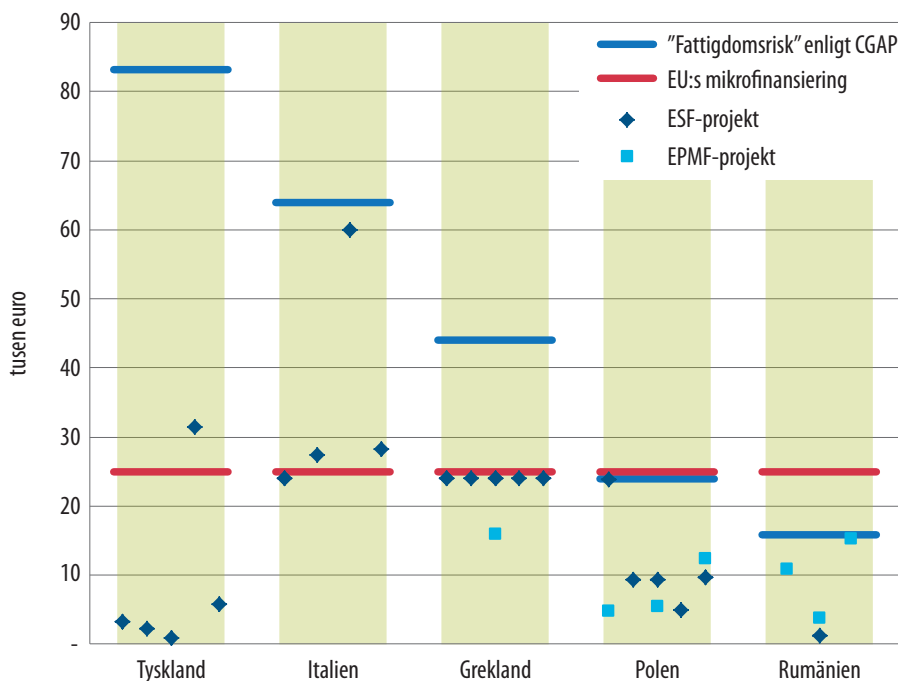
**EU:s genomsnittliga ekonomiska stöd stod i rimlig proportion till mikroföretagarnas behov**

**49**

Revisionsrätten konstaterade att det genomsnittliga stödbeloppet låg under eller strax över EU:s rekommenderade<sup>28</sup> tak på 25 000 euro när det gällde alla utom ett av de 20 granskade ESF-projekten. Alla sju granskade EPMF-projekt respekterade det obligatoriska taket på 25 000 euro som fastställts i den rättsliga grunden för EPMF (se **figur 2**). Enligt kommissionen var per den 30 september 2014 ett EPMF-låns genomsnittliga storlek 9 825 euro för garantier och 6 717 euro för låneinstrument.

28 Se kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (EUT L 124/36, 20.5.2003, s. 36).

**Figur 2 Genomsnittligt ekonomiskt EU-stöd till mikroföretagare per projekt jämfört med utvalda gränsvärden**



Källa: Revisionsrättens analys (2013) utifrån uppgifter från förvaltningsmyndigheter (2013) och Världsbanken (2012).



## lakttagelser

### 50

Revisionsrätten konstaterar att det tak på 25 000 euro som gäller i var och en av de 28 medlemsstaterna inte tar hänsyn till de stora skillnaderna mellan dem när det gäller inkomst och förmögenhet. Vi kontrollerade därför huruvida stödet låg under ett BNI-viktat gränsvärde som beaktar i vilken utsträckning man når den andel av befolkningen som riskerar att drabbas av fattigdom ("fattigdomsrisk" enligt CGAP<sup>29</sup>). Denna ytterligare analys visade att alla de 27 granskade projekten låg under CGAP:s tak.

### 51

Detta tyder på att de enskilda ekonomiska stödåtgärderna hade en omfattning som kan anses stå i rimlig proportion till en mikroföretagares behov.

### **Inte alla projekt i urvalet riktade sig till arbetslösa**

### 52

Revisionsrätten granskade även bidragsmottagarnas profiler (hos förvaltningsmyndigheterna) eller profilerna för kunder som hade fått ekonomiskt stöd genom ESF- och EPMF-finansieringsinstrument (hos fondförvaltarna) för att bedöma i vilken omfattning målgruppen var mikroföretagare som tidigare hade varit arbetslösa.

### 53

Mikroföretagare som tidigare hade varit arbetslösa ingick i målgruppen för elva av de 20 granskade ESF-projekten (55 %). Bland dem var nio projekt (45 %) uteslutande inriktade på arbetslösa (fem i Grekland, två i Polen, ett i Italien (Kampanien) och ett i Tyskland).

### 54

Vad beträffar EPMF var de slutmottagare som tidigare hade varit arbetslösa specifik målgrupp i ett av de sju granskade projekten. Enligt kommissionen visar dock de övergripande aggregerade EPMF-uppgifterna per slutet av september 2014 att 58 % av de egenföretagare som finansierades inom EPMF tidigare var arbetslösa och över 60 % av de mikroföretag som fick stöd genom EPMF var nystartade företag, vilket innebär att man i hög grad nådde ut till före detta arbetslösa mikroföretagare.

<sup>29</sup> CGAP:s gränsvärde består av BNI per capita uttryckt i US-dollar multiplicerad med 2,5.

### Information om kostnaderna för att genomföra EU-stödet till mikro-företagare

#### 55

När det gäller genomförandekostnaderna för EU-stödet till mikroentreprenörer måste två faktorer beaktas: den offentliga administrativa kostnaden och kostnader som debiteras för finansieringsinstrumenten. Revisionsrätten bedömde därför huruvida tillräcklig information fanns tillgänglig för kommissionen och medlemsstaterna om dessa kostnader.

### Ofullständig information om de administrativa kostnaderna för att genomföra operativa program inom ESF

#### 56

Kommissionen uppskattade 2011 att den administrativa kostnaden för att genomföra operativa program uppgick till 3,2 % av den totala finansieringen från Eruf/Sammanhållningsfonden och ESF för programperioden 2007–2013. Det inkluderade kostnaden för kontroll som uppskattades till 0,9 %, vilket avser verifiering, attestering och revision som nationella myndigheter utför. Uppskattningen bygger på uppgifter som vissa medlemsstater<sup>30</sup> rapporterade om de första åren av programperioden 2007–2013 när det gällde operativa program inom såväl Eruf/Sammanhållningsfonden som ESF.

#### 57

Med utgångspunkt från detta<sup>31</sup> uppskattade generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering i sin årliga verksamhetsrapport för 2013 kostnaderna i medlemsstaterna till cirka 4,8 % av ESF-budgeten för programperioden 2007–2013 (för förvaltningsmyndigheter, attesterande myndigheter och revisionsmyndigheter). Detta bygger på medlemsstaternas genomsnittliga kostnader som varierade mellan 2 och 13 %. Dessutom uppgår kommissionens årliga övergripande administrativa kostnader till omkring 0,2 % av de totala anslagen. Den totala uppskattade administrationskostnaden för förvaltningen och kontrollen av ESF uppgår till omkring 5 % av den totala årliga budgeten. De huvudsakliga administrativa kostnaderna beskrivs i **ruta 4**.

#### 58

Sammanfattningsvis konstaterar revisionsrätten att kommissionen inte har någon jämförande information tillgänglig om de administrativa kostnaderna för varje medlemsstat eller för varje finansieringsmekanism (dvs. bidrag eller finansieringsinstrument, såsom lån eller garantier). Dessutom har de tillgängliga uppgifterna uppdaterats endast med avseende på finansieringsinstrumenten. Vad beträffar de operativa program inom ESF som vi granskade i fem medlemsstater fanns det ingen information om den faktiska kostnaden för administration tillgänglig vid de olika förvaltningsmyndigheterna.

30 Belgien, Tjeckien, Italien, Malta, Polen, Finland och Storbritannien.

31 GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering, årlig verksamhetsrapport för 2013, s. 61 ([http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl\\_aar\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf)).

### De huvudsakliga offentliga administrativa kostnaderna för operativa program inom ESF

I medlemsstaternas administrativa kostnader ingår kostnader för de nationella myndigheternas förvaltning, kontroll, övervakning och utvärdering av de operativa programmen. Kostnaderna kan gälla personalens löner, driftskostnader, resekostnader och utbildningskostnader. För att landet ska dra nytta av stödet på ett ändamålsenligt sätt kan de administrativa kostnaderna även omfatta kostnader för aktiviteter rörande information och kommunikation om vilka finansieringsmöjligheter de operativa programmen inom ESF erbjuder eller kostnader för att öka stödmottagarnas administrativa kapacitet (t.ex. genom utbildning).

I fallet med finansieringsinstrument utförs en del av det administrativa arbetet av fondförvaltaren (t.ex. val av slutmottagare), vilket leder till lägre administrativa kostnader på medlemsstatsnivå. När det gäller detta arbete debiterar fondförvaltarna de operativa programmen direkt för förvaltningskostnaderna.

Vid kommissionen hänger de administrativa kostnaderna samman med utarbetandet av ESF-regelverket, den ekonomiska förvaltningen, kontrollen, revisionen, den tekniska samordningen med medlemsstaterna samt utvärderings- och informationsaktiviteterna.

Dessa administrativa kostnader inkluderar inte de kostnader som mottagarna av EU:s ekonomiska stöd står för.

### Kostnaderna för ESF-finansieringsinstrument varierade

#### 59

Höga kostnader leder till att mindre finansiering så småningom blir tillgänglig för mikroföretagare och kan äventyra fondens hållbarhet, särskilt när det gäller små mikrofinansieringsfonder. De vanligaste kostnader som debiteras för finansieringsinstrument är förvaltningskostnader som kan innefatta olika delkomponenter (t.ex. personalkostnader, reklam- och marknadsföringskostnader, resekostnader och rådgivningskostnader).

#### 60

Revisionsrättens analys visar att förvaltningskostnaderna för fem av de sex granskade ESF-finansieringsinstrumenten varierade mellan 2,3 och 4,2 %<sup>32</sup>. En garantifond i Italien (Kalabrien), slutligen, kunde på revisionsrättens begäran inte tillhandahålla information om sina förvaltningskostnader.

32 Enligt artikel 43 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 är förvaltningskostnaderna för ESF-finansieringsinstrument begränsade till högst 4 % av fondens totala kapital i årsgenomsnitt, såvida fondförvaltaren inte har valts ut efter ett konkurrensutsatt upphandlingsförfarande, vilket var fallet när det gällde en fond i Tyskland.

**61**

Revisionsrätten noterar när det gäller två ESF-finansieringsinstrument i Italien (Kalabrien) i urvalet att en extra kostnad utöver förvaltningskostnaden hade debiterats det operativa programmet, nämligen räntebetalningen på de garanterade lånen (se **ruta 5**). Det ledde till att genomförandekostnaden för ett av de två finansieringsinstrumenten ökade till 7,8 %, vilket motsvarar omkring 4 miljoner euro per år.

**62**

Strukturen på de kostnader som debiterades EU-budgeten för ESF-finansieringsinstrumenten skilde sig åt beroende på olika delkomponenter. Revisionsrätten är medveten om att det kan finnas giltiga skäl till sådana skillnader, men kommissionen saknar fullständig överblick över vad som ligger till grund för beräkningen av ESF-finansieringsinstrumentens förvaltnings- och genomförandekostnader och huruvida de är motiverade.

**63**

När det å andra sidan gäller EPMF (lån och garantiinstrument kombinerade) uppskattar kommissionen den genomsnittliga årliga kostnad som ska betalas från EU:s budget till maximalt 0,5–0,7 % av kapitalet.

**Ruta 5****Höga kostnader debiterade av ett finansieringsinstrument i Kalabrien**

I Kalabrien rapporterade man till kommissionen att de förvaltningskostnader som debiterats av en mikrokreditgarantifond uppgick till 2,23 % av det totala kapitalet, vilket innebar att de formellt sett låg under det lagstadgade taket på 4 %.

Men förvaltningsmyndigheterna kom överens med de lokala bankerna om en struktur för förvaltningskostnaderna där ESF skulle betala mikrokreditränta för låntagarnas räkning. När räntebetalningar på 5,6 % på de garanterade lånen lades till förvaltningskostnaderna uppgick de totala kostnader som debiterats det operativa programmet till över 7,8 %. Dessutom fick samma privata banker som fick räntebetalningarna samtidigt ränteintäkter från de insatta ESF-medel som tjänade som garantier.

## 64

Revisionsrätten drar slutsatsen att det när det gäller ESF:s ekonomiska stöd till mikroföretagare finns brister i planeringen och utformningen av stödet och att det inte finns tillräcklig och tillförlitlig information om resultat. Kommissionen och medlemsstaterna har inte heller någon jämförande information tillgänglig om de administrativa kostnaderna för varje medlemsstat och för varje finansieringsmekanism (dvs. bidrag eller finansieringsinstrument, såsom lån eller garantier).

## 65

Generellt sett anser vi att dessa problem kan minska ändamålsenligheten i EU:s ekonomiska stöd för att tillgodose mikroföretagares behov.

### **Brister i planeringen och utformningen av ESF:s ekonomiska stöd till mikroföretagare**

## 66

Medlemsstaterna har i allmänhet inte tillräckligt bedömt mikroföretagarnas specifika behov när de utformat de operativa programmen inom ESF. Det fanns ingen lagstadgad skyldighet på EU-nivå att ta upp mikroföretagares specifika behov under programperioden 2007–2013. Under den period som revisionen omfattade var bidrag den överlägset viktigaste ESF-stödmekanism som användes för mikroföretagare.

## 67

EU:s ekonomiska stöd till mikroföretagare från ESF gavs i regel utan en väl underbyggd behovsbedömning. När det gäller vissa av de granskade ESF-finansieringsinstrumenten har avsaknaden av investeringsstrategier i kombination med otillräckliga riskhanteringssystem lett till överdimensionerad medelstilldelning. Revisionsrätten konstaterade också att hälften av de granskade ESF-finansieringsinstrumenten saknade exitstrategier och bestämmelser om avveckling, trots att det är ett krav enligt gällande förordningar.

## 68

När det gäller kommissionens finansieringsinstrument, EPMF, anser vi att arrangemangen för att inrätta riskhanteringssystem generellt sett var tillfredsställande. EPMF har lyckats locka till sig ytterligare, privat finansiering, vilket inte var fallet med ESF-finansieringsinstrument. De medel som hittills har avdelats från EU-budgeten till EPMF har (jämfört med ESF-finansieringsinstrument) dock varit begränsade.

### **Rekommendation 1**

Under programperioden 2014–2020 bör medlemsstaterna konsekvent göra behovsbedömningar när de utformar finansieringsinstrument och utarbetar operativa program som inkluderar ekonomiskt EU-stöd till mikroföretagare. Det skulle också bidra till att man kan avsätta lämpliga belopp till de olika finansieringsmekanismerna, dvs. bidrag eller finansieringsinstrument (lån eller garantier). Kommissionen bör ge vägledning om detta.

## Rekommendation 2

Kommissionen bör ställa som villkor för medlemsstaternas användning av ESF-finansieringsinstrument att de ska följa lagstadgade krav och även att de ska ha infört ett tillförlitligt system för riskhantering, så att man undviker överdimensionerad medelstillelse.

### **Brist på tillförlitlig övervakningsinformation om resultat**

#### 69

Systemen för rapportering av resultat inom EPMF tillhandahöll mer information än systemen inom ESF, som vi ansåg var otillräckliga. På grundval av de uppgifter som medlemsstaterna tillhandahåller kan kommissionen inte aggregera enhetlig, meningsfull och tillförlitlig information (t.ex. överlevnadsgrader för mikroföretagare och räckvidd) för att övervaka resultatet av ESF-stödet till mikroföretagare. Vi anser att denna situation gör det omöjligt att komma fram till en övergripande slutsats om hur ändamålsenligt ESF-stödet till mikroföretagare har varit.

#### 70

Att döma av det granskade urvalet har ESF-bidrag, ESF-finansieringsinstrument och EPMF gett stöd till mikroföretagare. Målet att nå ut till de mikroföretagare som tidigare varit arbetslösa uppnåddes i omkring hälften av projekten.

## Rekommendation 3

För att öka räckvidden i framtiden bör kommissionen tillsammans med medlemsstaterna utforma ESF:s ekonomiska stödåtgärder för mikroföretagare och fastställa stödkriterier som syftar till att man ska nå de arbetslösa och utsatta personer som har svårt att få tillträde till den traditionella kreditmarknaden.

### **Otillräcklig information om genomförandekostnaderna för ESF-bidrag och finansieringsinstrument**

#### 71

När det gäller de operativa program inom ESF som vi granskade hade förvaltningsmyndigheterna ingen information om de faktiska administrationskostnaderna. Kommissionen och medlemsstaterna har inte heller någon jämförande information tillgänglig om de offentliga administrativa kostnaderna för varje medlemsstat eller för varje finansieringsmekanism (dvs. bidrag eller finansieringsinstrument, såsom lån eller garantier). Denna situation gör att de inte kan bedöma vilket som är det kostnadseffektivaste sättet att leverera EU-stöd till mikroföretagare på.

#### 72

När det gäller de granskade finansieringsinstrumenten konstaterade vi olika kostnadsstrukturer och variationer i den procentandel förvaltningskostnader som debiteras EU-budgeten. Kommissionen har inte fullständig överblick över grunden för beräkningen av ESF-finansieringsinstrumentens genomförandekostnader och kan därför inte bedöma huruvida kostnadsdifferenser mellan instrument är motiverade.

#### Rekommendation 4

---

Under programperioden 2014–2020 bör kommissionen göra en jämförande analys av genomförandekostnaderna för ESF-bidrag, ESF-finansieringsinstrument och EaSI-finansieringsinstrument för att ta reda på hur stora de faktiskt var. Genom en sådan bedömning bör man kunna fastställa "god praxis" för hur låga bidrags-, låne- och garantibelopp som kan betalas ut till en rimlig kostnad.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Henri GRETHEN som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 10 juni 2015.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*ordförande*

## Sammanfattning

### VI a)

Kommissionen godtar rekommendationen.

För programperioden 2014–2020 kommer regelverket att säkerställa att alla finansieringsinstrument "grunda[r] sig på en förhandsbedömning" där man fastställt marknadsmisslyckanden eller icke-optimala investeringssituationer samt investeringsbehov. Kraven på förhandsbedömningar föreskrivs även för det fortsatta genomförandet av finansieringsinstrument som inrättats under föregående programperiod.

När kommissionen godkänner de operativa programmen ser man till att de ligger i linje med de strategiska prioriteringarna, att förhandsvillkoren har fastställts/uppfyllts och att skälen för den form av stöd som föreslås har utvärderats.

Kommissionen åtar sig även att ge råd om förhandsbedömningen och att ge vägledning om genomförandet av finansieringsinstrumenten.

Den har redan gett vägledning och tillhandahållit praktiska metoder för förberedelsen för den obligatoriska förhandsbedömningen för den nya programperioden.

### VI b)

Kommissionen godtar denna rekommendation som redan hanterats i det nya ESF-regelverket, som kräver förhandsbedömning av finansieringsinstrument.

### VI c)

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Det nya regelverket kommer att göra det möjligt att fastställa de lämpligaste målgrupperna för mikrofinansinstrument för varje marknad som övervägs. Detta bör uppnås genom förhandsbedömningarna.

### VI d)

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Å ena sidan anser kommissionen att analysen skulle göra det nödvändigt att isolera de förvaltningskostnader för ett bidrag eller ett finansieringsinstrument som bekostas av förvaltningsmyndigheten. Dessutom skulle det vara svårt att jämföra kostnaderna och avgifterna för ESF-bidrag och för ESF-finansieringsinstrument, samt avgifterna för ESF-finansieringsinstrument och för EPMF-finansieringsinstrument (kostnaderna för ESF-finansieringsinstrument inbegriper t.ex. bankavgifter men inte kostnaderna för förvaltningsmyndigheterna och de förmedlande organen; kostnadsstrukturen för EPMF:s finansieringsinstrument är dessutom olik kostnadsstrukturen för ESF eftersom förvaltningsmyndigheterna inte ingriper).

Å andra sidan kan analysen eventuellt inte uppnå syftet att utarbeta god praxis för den nya programperioden eftersom regelverket tillhandahåller nya regler om förvaltningskostnader och avgifter som är resultatbaserade och inbegriper tröskelnivåer (se delegerad förordning (EU) nr 480/2014).

## Inledning

### 09

Under programperioden 2007–2013 var det inte obligatoriskt för förvaltningsmyndigheterna att på projektnivå rapportera till kommissionen om målgruppen mikroföretagare.



## Iakttagelser

### Gemensamt svar på punkterna 21–22

För finansieringsinstrument med delad förvaltning inför förordning (EU) nr 1303/2013 om gemensamma bestämmelser under programperioden 2014–2020 en obligatorisk förhandsbedömning som bör omfatta bl.a. skälen för den form av stöd som föreslås.

### Gemensamt svar på punkterna 24–25

Vid delad förvaltning och i linje med subsidiaritetsprincipen är det de nationella myndigheternas ansvar att se till att all enskild verksamhet genomförs i enlighet med de tillämpliga bestämmelserna.

Kommissionen erkänner att investeringsstrategin inte utarbetades för inrättandet av tre av sex finansieringsinstrument.

Problemet, som härrör från programperioden 2007–2013, berodde förmodligen på bristande vissnet rörande allmän förordning (EG) nr 1828/2006, som omarbetades flera gånger 2010 och 2011 med avseende på finansieringsinstrument.

### 26

Under programperioden 2007–2013 hade detta krav sitt ursprung i det tidigare nämnda meddelandet från samordningskommittén för fonderna. Det går längre än förvaltningsmyndigheternas befogenheter och ligger på fondförvaltaren i enlighet med principerna för sund ekonomisk förvaltning.

För programperioden 2014–2020 fastställs dessa krav klart och tydligt i artikel 37.2 i förordningen om gemensamma bestämmelser, som föreskriver åliggandet att utföra en förhandsbedömning.

### 27

Se gemensamt svar på punkterna 21–22.

Under programperioden 2014–2020 är utförandet av en förhandsbedömning ett förhandsvillkor och betalningsreglerna föreskriver en stegvis betalningsbekräftelse. Detta kommer att bidra till att finansieringsinstrumentens storlek optimeras.

### Ruta 3

Som rätten har fastställt berodde överdimensioneringen rörande Kampanien på överteckningen av ett prioriterat område till förfång för de andra som inte tecknades alls. De därpå följande meddelandena om ansökningsomgång ändrades för att åtgärda detta problem. I slutet av maj 2015 hade utbetalningarna till mikroföretagare nått 37,4 % av fondens totala kapitalbelopp.

### 33

Kommissionen anser att det fortfarande är för tidigt att utvärdera portföljrisken eftersom EPMF-portföljen är ny och den första återbetalningscykeln ännu inte har avslutats.

### Gemensamt svar på punkterna 35–36

Hävstångseffekten var inte ett rättsligt bindande krav under programperioden 2007–2013. Det har dock inkluderats i den rättsliga ramen för programperioden 2014–2020<sup>1</sup>.

Även utan att dra nytta av ytterligare privata fonder kan finansieringsinstrument som finansieras av ESF ha förgreningseffekt på grund av att de är revolverande.

<sup>1</sup> Skäl 34 och artikel 37.2 c samt artikel 46.2 h i förordning (EU) nr 1303/2013.

### 37

Rörande målet för hävstångseffekten vill kommissionen betona att det faktum att en del av transaktionerna inte har uppnått den förväntade hävstångseffekten inte handlar om resultat utan om en godtagbar affärsrealitet för den ännu ej lönsamma mikrofinansmarknaden och för det instrument som försöker nå inte bara de intermediärer som har bäst resultat men även dem som är nyetablerade såväl som dem som riktar in sig på sårbara grupper. För att maximera användningen av den tillgängliga EU-budgeten justerar Europeiska investeringsfonden respektive takbelopp i de garantiavtal som inte uppnår målet för hävstångseffekten och återanvänder de frisläppta takbeloppen till nya transaktioner. Dessutom måste intermediärerna betala åtagandeavgifter om de inte uppnår de avtalade portföljvolymerna.

### Gemensamt svar på punkterna 41–44

Övervakningen av ESF som sådan genomförs på nivån för prioriterat område och inte på projektnivå. Produktions- och resultatindikatorer formulerades på nivån för prioriterat område i linje med dess mål. Förbättringar förväntas inträffa under programperioden 2014–2020 eftersom produktions- och resultatindikatorer fastställs på investeringsprioriteringsnivån, vilket speglar de särskilda målen för investeringsprioriteringen i fråga.

Vad gäller rapporteringen av överlevnadsgraden kan man inte förvänta sig någon eftersom detta inte utgör ett krav i förordningen.

Kommissionen anser dessutom inte att överlevnadsgraden i sig är ett relevant kriterium för att bedöma mikrofinansieringsinstrumentets framgång. Om en arbetslös person t.ex. startar ett eget företag och senare går i konkurs skulle han eller hon ändå ha fått yrkeserfarenhet och förvaltningskunskaper som kan göra att personen i fråga kan få en anställning i ett senare skede. Resultatet av insatsen bör därför anses vara positivt.

Överlevnadsgraden av understödda mikroföretagare kan t.ex. kompletteras genom att bedöma arbetsmarknadssituationen för slutmottagaren en tid efter det att insatsen slutförts.

### 45

Enligt reglerna för EPMF insamlades uppgifter om tidigare anställningsförhållanden för fysiska personer men inte för mikroföretag. Detta problem har beaktats i utformningen av de finansieringsinstrument som ingår i Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI).

### Gemensamt svar på punkterna 52–54

Kommissionen noterar att de granskade mikrofinansieringsinstrumenten är verktyg för att nå respektive mål vad gäller EPMF och de operativa programmen inom ESF, inom ramen för vilka de tillämpas, vilket kan gå längre än integreringen av arbetslösa.

I enlighet med EPMF-beslutet definieras målgrupperna både som individer, i synnerhet från utsatta grupper, och mikroföretag.

Genom att arbeta med mikrofinansieringsinstitutioner som inte är banker när sådana finns att tillgå på respektive marknad garanterar man en bra räckvidd när det gäller mikrolåntagare som befinner sig i en missgynnad ställning med avseende på den konventionella lånemarknaden. Affärsmodellen för mikrofinansieringsinstitutioner som inte är banker bygger på den nuvarande situationen där utsatta personer befinner sig i en missgynnad ställning med avseende på tillgången till den konventionella lånemarknaden, eftersom dessa personer av traditionella banker anses vara kostsammare och/eller riskablare.

### 58

Kommissionen anser att det skulle vara oproportionerligt betungande att tillhandahålla denna information i jämförelse med de förväntade resultaten. I synnerhet skulle det vara nödvändigt att isolera de förvaltningskostnader för ett bidrag eller ett finansieringsinstrument som bekostas av förvaltningsmyndigheten. Dessutom skulle det vara svårt att jämföra kostnaderna och avgifterna för ESF-bidrag och för ESF-finansieringsinstrument (kostnaderna för ESF-finansieringsinstrument inbegriper t.ex. bankavgifter men inte kostnaderna för förvaltningsmyndigheterna och de förmedlande organen).

**59**

Kostnaderna för förvaltning av mikrokreditverksamhet är per definition högre än för normal låneverksamhet på grund av den särskilda målgruppen, de små summorna och det höga antalet lån som beviljas av mikrofinansinstituten.

**62**

Vid delad förvaltning och i linje med subsidiaritetsprincipen är det de nationella myndigheternas ansvar att se till att all enskild verksamhet genomförs i enlighet med de tillämpbara bestämmelserna.

Sedan 2011 är varje medlemsstat skyldig att i den årliga genomföranderapporten tillhandahålla uppgifter om förvaltningskostnader och avgifter som hänför sig till genomförandet av finansieringsinstrument.

Dessa uppgifter finns tillgängliga för institutionerna och allmänheten i *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities* (sammanfattning av uppgifter om de framsteg som gjorts när det gäller att finansiera och genomföra finansieringstekniska instrument och som rapporterats av förvaltningsmyndigheterna), som ges ut i december varje år.

Man bör även understryka att fondförvaltaren utses genom ett förfarande för offentlig upphandling medan nivån på förvaltningskostnaderna och avgifterna fastställs av marknaden.

När det gäller uträkningen av kostnader inbegriper den rättsliga ramen för 2014–2020 ett tak för förvaltningskostnader och avgifter, precis som var fallet för programperioden 2007–2013. En resultatrelaterad komponent är nu dessutom ett obligatoriskt inslag i dessa avgifter<sup>2</sup>.

Kommissionen bestämde i delegerad förordning (EU) nr 480/2014 att kriterierna för fastställande av finansieringsinstrumentens kostnader och avgifter ska baseras på resultatet och att tröskelvärdena för förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter ska fastställas på grundval av god marknadspraxis.

<sup>2</sup> Se artikel 42.5 i förordning (EU) nr 1303/2013.

**Slutsatser och rekommendationer****Gemensamt svar på punkterna 64–65**

Kommissionen anser att det skulle vara oproportionerligt betungande att samla in denna information. Dessutom skulle det vara svårt att jämföra kostnaderna och avgifterna för ESF-bidrag och ESF-finansieringsinstrument och i olika medlemsstater.

De administrativa kostnaderna som sådana bör inte vara den främsta drivkraften för val av den lämpligaste finansieringsmekanismen.

**67**

Se kommissionens svar avseende punkterna 21 och 22 samt 27.

**68**

EPMF löper som ett pilotinitiativ sedan 2010. Ytterligare budgetresurser har allokerats till dess ersättningsprogram inom Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI).

**Rekommendation 1**

Kommissionen godtar rekommendationen.

För programperioden 2014–2020 kommer regelverket att säkerställa att alla finansieringsinstrument "grunda[r] sig på en förhandsbedömning" där man fastställt marknadsmisslyckanden eller icke-optimala investeringssituationer samt investeringsbehov. Kraven på förhandsbedömningar föreskrivs även för det fortsatta genomförandet av finansieringsinstrument som inrättats under föregående programperiod.

När kommissionen godkänner de operativa programmen ser man till att de ligger i linje med de strategiska prioriteringarna, att förhandsvillkoren har fastställts/uppfyllts och att skälen för den form av stöd som föreslås har utvärderats.

Kommissionen åtar sig även att ge råd om förhandsbedömningen och att ge vägledning om genomförandet av finansieringsinstrumenten.

Den har redan gett vägledning och tillhandahållit praktiska metoder för förberedelsen för den obligatoriska förhandsbedömningen för den nya programperioden.

### Rekommendation 2

Kommissionen godtar denna rekommendation som redan hanterats i det nya ESF-regelverket, som kräver förhandsbedömning av finansieringsinstrument.

### 69

EPMF verkar inte vara utsatt för otillräcklig och otillförlitlig övervakningsinformation om resultat.

För programperioden 2014–2020 noterar kommissionen att förutom överlevnadsgraden bidrar ESF-specifika indikatorer, såsom antalet mikroföretag som stöds och deltagarnas anställningsförhållanden vid inledning och avslutning, till att mäta effektiviteten av ESF-stödet till mikroföretagare.

### Rekommendation 3

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Det nya regelverket kommer att göra det möjligt att fastställa de lämpligaste målgrupperna för mikrofinansinstrument för varje marknad som övervägs. Detta bör uppnås genom förhandsbedömningarna.

### Gemensamt svar på punkterna 71–72

När det gäller ESF-finansieringsinstrument är sedan 2011 varje medlemsstat skyldig att i den årliga genomföranderapporten tillhandahålla uppgifter om förvaltningskostnader och avgifter som hänförs till genomförandet av finansieringsinstrument.

För programperioden 2014–2020 bestämde kommissionen i delegerad förordning (EU) nr 480/2014 att kriterierna för fastställande av finansieringsinstrumentens kostnader och avgifter ska baseras på resultatet och att tröskelvärdena för förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter ska fastställas på grundval av god marknadspraxis.

### Rekommendation 4

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Å ena sidan anser kommissionen att analysen skulle göra det nödvändigt att isolera de förvaltningskostnader för ett bidrag eller ett finansieringsinstrument som bekostas av förvaltningsmyndigheten. Dessutom skulle det vara svårt att jämföra kostnaderna och avgifterna för ESF-bidrag och för ESF-finansieringsinstrument, samt avgifterna för ESF-finansieringsinstrument och för EPMF-finansieringsinstrument (kostnaderna för ESF-finansieringsinstrument inbegriper t.ex. bankavgifter men inte kostnaderna för förvaltningsmyndigheterna och de förmedlande organen; kostnadsstrukturen för EPMF:s finansieringsinstrument är dessutom olik kostnadsstrukturen för ESF eftersom förvaltningsmyndigheterna inte ingriper).

Å andra sidan kan analysen eventuellt inte uppnå syftet att utarbeta god praxis för den nya programperioden eftersom regelverket tillhandahåller nya regler om förvaltningskostnader och avgifter som är resultatbaserade och inbegriper tröskelnivåer (se delegerad förordning (EU) nr 480/2014).

## 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/eurodirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/eurodirect/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>).

Mikroföretagare runtom i EU har svårt att få tillträde till den konventionella kreditmarknaden. För att förbättra situationen ger EU ekonomiskt stöd genom bidrag och finansieringsinstrument.

I denna rapport bedömde revisionsrätten huruvida planeringen och utformningen av EU:s stöd tillgodosåg mikroföretagares faktiska behov och huruvida tillförlitliga system för resultatrapportering hade införts. Revisionsrätten granskade också huruvida tillräcklig information fanns tillgänglig om genomförandekostnaderna för EU:s olika finansieringsmekanismer till stöd för mikroföretagare.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån