

Särskild rapport

Finansieringsinstrument inom sammanhållningspolitiken vid avslutandet av perioden 2007–2013:

kontrollarbetet gav i huvudsak goda resultat,
men vissa fel kvarstod



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I-X
Inledning	01-08
Granskningsområde	01-03
Väsentlighet och risker vid avslutandet	04-08
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	09-14
Iakttagelser	15-82
Kommissionens vägledning för avslutande av finansieringsinstrument med delad förvaltning	15-21
Kommissionens vägledning gavs vid läglig tidpunkt och var adekvat utom på ett riskområde	15-21
Ändamålsenligheten i revisionsmyndigheternas kontrollarbete vid avslutandet	22-40
Finansieringsinstrument med delad förvaltning som förvaltades av EIB-gruppen: vissa icke stödberättigande utgifter inkluderades på grund av begränsningar i granskningsmandatet och i inriktningen och omfattningen på det revisionsarbete som utfördes av den externa revisorn	22-25
Den förlängda perioden för stödberättigande skapade mer arbete för revisionsmyndigheterna och kommissionen	26-31
Revisionsmyndigheterna utförde merparten av de nödvändiga kontrollerna, men vissa fel upptäcktes inte	32-40
Ändamålsenligheten i kommissionens kontroller vid avslutandet	41-51
I slutet av 2020 hade 19 % av de operativa programmen med finansieringsinstrument med delad förvaltning ännu inte avslutats helt	41-44
Kommissionen tog itu med relevanta problem och tillämpade lämpliga korrigeringar utom när det gällde det största felet	45-51

Slutlig rapport med en uppgiftssammanfattning och kommissionens bedömning	52-64
På grund av att den slutliga rapporten med en uppgiftssammanfattning offentliggjordes tidigt innehåller den inte slutliga uppgifter	52-56
Uppgifternas tillförlitlighet har förbättrats	57-60
Kommissionens bedömning av slutliga genomförandeuppgifter innehöll ingen användbar information om två nyckelindikatorer	61-64
Konsekvenser av dessa iakttagelser för perioden 2014–2020	65-82
Vägledningen utökades och synligheten förbättrades, och information om riskområden finns nu tillgänglig	65-67
Den lagstadgade begränsningen av revisionsmyndigheternas mandat åtgärdades	68-70
Merparten av de brister som vi identifierade i revisionsmyndigheternas arbete har åtgärdats genom kommissionens vägledning för 2014–2020	71-73
Det är mindre sannolikt att stödberättigandeproblem uppstår med instrument för små och medelstora företag	74
Osäkerhetsfaktorer kan påverka huruvida avslutandet av finansieringsinstrument blir ändamålsenligt	75-79
Arbetet med uppgifternas tillförlitlighet fortsätter, och fler uppgifter om hävstångseffekt och återanvändning av medel möjliggör en bättre bedömning	80-82
Slutsatser och rekommendationer	83-99
Kommissionens vägledning för perioden 2007–2013 var i huvudsak lämplig; bestämmelserna om avslutande i den rättsliga ramen för 2014–2020 bör förtydligas	84-88
Revisionsmyndigheterna utförde merparten av de nödvändiga kontrollerna, men vissa fel upptäcktes inte, vilket ibland ledde till att icke stödberättigande utgifter inkluderades	89-93
Kommissionen tog itu med relevanta problem och tillämpade lämpliga korrigeringar utom när det gällde det största felet	94-95
Tillförlitligheten i rapporteringen förbättrades under årens lopp, men uppgifterna i den slutliga genomföranderapporten var inte slutliga, och bristen på information om två viktiga indikatorer ledde till en ofullständig bedömning	96-99

Bilagor

Bilaga I – Rapporter från revisionsrätten som uppmärksammar betydelsen av arbetet med att kontrollera finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet

Akronymer och förkortningar

Ordlista

Kommissionens svar

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I Finansieringsinstrument var en relativt ny men viktig metod för att finansiera sammanhållningspolitiken under programperioden 2007–2013. Över 1 000 finansieringsinstrument med delad förvaltning användes i 25 medlemsstater, med bidrag från operativa program på över 16 miljarder euro, inklusive 11 miljarder euro i EU-finansiering via Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. Våra tidigare revisioner av dessa instrument visade att ett antal fel och brister förekom under genomförandet. Kommissionen uppgav att dessa brister skulle åtgärdas vid avslutandet.

II Syftet med denna revision var att analysera om medlemsstaterna och kommissionen hade vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att korrekt kunna kontrollera och bedöma utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet av de operativa programmen för perioden 2007–2013. I revisionens inriktning och omfattning ingick inte att avge en försäkran om de slutliga utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning 2007–2013. Vi beslutade att vänta till nu med att granska och rapportera om detta ämne eftersom avslutandeprocessen tar lång tid. När vi inledde granskningsarbetet i juni 2020 hade 23 % av de operativa programmen med finansieringsinstrument med delad förvaltning från 2007–2013 ännu inte avslutats helt (varav 3 % på grund av olösta problem med finansieringsinstrumenten med delad förvaltning).

III Eftersom finansieringsinstrumenten har en ännu större roll och ökad räckvidd i sammanhållningspolitiken under programperioden 2014–2020 kommer våra slutsatser om utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet av perioden 2007–2013 att vara relevanta för den kommande avslutandeprocessen för perioden 2014–2020. Finansieringsinstrumentens generella betydelse kommer att öka ytterligare under programperioden 2021–2027.

IV Vi konstaterade att medlemsstaterna och kommissionen i stort sett hade vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att kunna kontrollera stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet. Kommissionen och de nationella revisionsmyndigheterna hade utfört kontroller som gett resultat. Men trots det identifierade vi fel med en ekonomisk inverkan i tre av de sju instrument som vi granskade under våra revisioner av laglighet och korrekthet vid avslutandet.

V Kommissionen hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att godkänna de slutliga utgifterna, med ett anmärkningsvärt undantag. Den godkände stödberättigandet för ett finansieringsinstrument med delad förvaltning som betalade ut mer än 80 % av medlen till stora företag (vissa börsnoterade) i stället för i första hand till små och medelstora företag i enlighet med tillämplig lagstiftning.

VI Merparten av de brister som vi identifierade, såsom begränsningar av revisionsmyndigheternas mandat, åtgärdades till perioden 2014–2020. När det gäller de återstående bristerna håller kommissionen på att uppdatera sin revisionsmetod för finansieringsinstrument och utarbeta en vägledning för revisionsdokumentationspraxis i samarbete med företrädare för revisionsmyndigheterna.

VII I vår årsrapport för 2018 rekommenderade vi att kommissionen förtydligar lagbestämmelserna om avslutande för perioden 2014–2020. Bestämmelserna anger inte vilken roll varje aktör i avslutandeprocessen har eller vilket arbete som krävs för att på nytt bedöma och vid behov justera effekten av eventuella icke stödberättigande kostnader på de kvarstående felprocentsatserna de aktuella åren. Revisionsmyndigheterna är inte uttryckligen skyldiga att avge en försäkran om de totala utgifterna. Det leder till informationsluckor som är särskilt relevanta när det gäller finansieringsinstrument, där en väsentlig del av utgifternas stödberättigande inte kan bedömas förrän vid avslutandet. Kommissionen håller på att genomföra vår rekommendation och färdigställer för närvarande riktlinjer så att medlemsstaterna förstår vad som förväntas av dem vid avslutandet.

VIII I kommissionens slutrapport om genomförandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning för 2007–2013 presenterades uppgifter per den 31 mars 2017, det datum då medlemsstaterna var skyldiga att lämna in avslutandedokumentet. Den omfattade inte justeringar och korrigeringar till följd av senare avslutsarbete. Kommissionen avser inte att offentliggöra en uppdaterad rapport som visar de korrigerade slutliga uppgifterna. Tillförlitligheten i uppgifterna i genomföranderapporterna förbättrades under åren, och den trenden verkar fortsätta i rapporteringen om perioden 2014–2020.

IX I slutrapporten bedöms också prestationen hos finansieringsinstrumenten med delad förvaltning under 2007–2013. Denna bedömning är dock ofullständig på grund av bristen på uppgifter om hävstångseffekter och återanvändning av medel under perioden (revolverande effekt), två relevanta indikatorer som hör till de största fördelarna med att använda finansieringsinstrument i stället för bidrag. Uppgifter om hävstångseffekter och återanvändning av medel under perioden håller på att samlas in för rapporterna avseende perioden 2014–2020, och prestationsbedömningen har följaktligen förbättrats.

X Baserat på våra slutsatser rekommenderar vi att kommissionen vidtar följande åtgärder när det gäller finansieringsinstrument med delad förvaltning för 2014–2020:

- Tillhandahåller vägledning om de riskområden som identifierats vid kommissionens och revisionsrättens revisioner.
- Färdigställer den nödvändiga vägledningen om revisionsmyndigheternas roll och ansvarsområden när de bedömer stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument vid avslutandet.

Inledning

Granskningsområde

01 Inom EU:s sammanhållningspolitik är finansieringsinstrument en nyare, alternativ genomförandemetod till traditionella bidrag. De består av en rad olika finansiella produkter (se [tabell 1](#)) och ska vara revolverande. I slutet av den överenskomna återbetalningsperioden ska medlen återinvesteras för liknande ändamål för att maximera effekten av de offentliga investeringarna.

Tabell 1 – De viktigaste typerna av finansieringsinstrument som stöds av EU-budgeten

Lån	Garanti
”En överenskommelse enligt vilken en långivare ska göra ett överenskommet belopp tillgängligt för en låntagare för en överenskommen period och enligt vilken låntagaren måste återbetala det beloppet inom en överenskommen period.” Kan erbjuda lägre räntor, längre återbetalningsperioder eller lägre krav på säkerheter jämfört med villkoren på marknaden.	”Ett skriftligt åtagande om ansvar, helt eller delvis, för en tredje parts skuld eller skyldighet eller för att den tredje parten ska fullgöra sina skyldigheter vid en händelse som utlöser en sådan garanti, exempelvis en utebliven betalning på ett lån.” Garantier omfattar i regel finansiella transaktioner som lån.
Eget kapital	Kapital likställt med eget kapital
”Att ett företag tillhandahålls kapital, som investeras direkt eller indirekt i utbyte mot ägarskap av eller delägarskap i företaget, varvid investeraren även kan få visst inflytande över driften av företaget samt andel av företagets vinster”. Den ekonomiska avkastningen beror på företagets tillväxt och lönsamhet.	”En typ av finansiering som ligger mellan kapitalinvestering och lån, med en högre risk än prioriterad fordran och en lägre risk än stamaktiekapital.” Investeringar i form av kapital likställt med eget kapital kan struktureras som lån och i vissa fall konverteras till eget kapital.

Källa: FI Compass – *Financial Instrument products*.

02 Finansieringsinstrument kan inrättas som fristående fonder eller som särskilda fonder i en holdingfondstruktur. En holdingfond inrättas vanligtvis för att förvalta flera särskilda fonder eller olika typer av produkter. Vid delad förvaltning kan en holdingfond eller en särskild fond också ta emot bidrag från flera operativa program.

03 När finansieringsinstrumenten genomförs korrekt erbjuder de följande fördelar jämfört med bidrag:

- Återbetalningen av medlen kan leda till att de återanvänds i nya projekt (revolverande effekt), vilket skapar hållbarhet.
- Återbetalningsskyldigheten ger stödmottagarna ett starkt incitament att genomföra framgångsrika projekt som ger resultat, vilket förbättrar EU-stödets ändamålsenlighet.
- Förmågan att locka investeringar från den privata sektorn (hävstångseffekt) kan leda till en kostnadseffektivare användning av EU-stöd.

Väsentlighet och risker vid avslutandet

04 I slutet av perioden 2007–2013 fanns det 1 058 finansieringsinstrument med delad förvaltning¹ i 25 medlemsstater². Det totala värdet av de bidrag från operativa program som betalades till instrumenten uppgick till 16,4 miljarder euro, inklusive EU:s medfinansiering på 11,3 miljarder euro via Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och, i mycket mindre utsträckning, Europeiska socialfonden (ESF) under överinseende av GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

05 De operativa programmens finansiella bidrag till finansieringsinstrument med delad förvaltning lämnades i allmänhet genom en enda utbetalning så snart den rättsliga strukturen hade inrättats. Enligt förordning (EG) nr 1083/2006³ (nedan kallad *den allmänna förordningen*) skulle förvaltningsmyndigheterna deklarerat dessa bidrag till kommissionen tillsammans med utgifterna för bidrag⁴. Vid avslutandet⁵ ansågs endast utbetalningar till slutmottagare, ställda garantier (inbegripet belopp som anslagits som säkerhet) och förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter

¹ Om inget annat anges avser termen i denna rapport endast Eruf- och ESF-finansieringsinstrument med delad förvaltning för programperioden 2007–2013.

² Alla medlemsstater utom Kroatien, Irland och Luxemburg.

³ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25).

⁴ Artikel 78a i förordning (EG) nr 1083/2006.

⁵ Om inget annat anges avser termen i denna rapport endast avslutandet av operativa program för programperioden 2007–2013.

stödberättigande⁶. De medel som återförs eller ska återföras från stödberättigande investeringar blir kvarvarande medel som måste återanvändas av medlemsstaten för liknande syften i enlighet med särskilda regler och utgör inte längre EU-medel.

06 *Tabell 2* beskriver det ansvar som medlemsstaternas programmyndigheter och kommissionen har i avslutandeprocessen:

Tabell 2 – Ansvarsområden i avslutandeprocessen

Myndighet	Roll
Förvaltningsmyndighet	Lämnar in slutrapporten om genomförandet som omfattar hela perioden ¹ .
Attesterande myndighet	Lämnar in ansökan om slutbetalning och den slutliga utgiftsdeklarationen ² .
Revisionsmyndighet	Lämnar in ett slutligt utlåtande till kommissionen med stöd av en slutlig kontrollrapport. I det slutliga utlåtandet bedöms om ansökan om slutbetalning är giltig och om de underliggande transaktionerna i den slutliga utgiftsdeklarationen är lagliga och korrekta ³ .
Kommissionen	Analyserar de dokument som medlemsstaterna har lagt fram och lämnar sina synpunkter på slutrapporten om genomförandet och på det slutliga utlåtandet. Förtydligar och löser under avslutandeprocessen alla olösta frågor som rör kontroll- och revisionsverksamhet, genomför ytterligare revisioner och tillämpar finansiella korrigeringar vid behov. Gör slutbetalningen när processen är slutförd ⁴ .

¹ Artikel 67 i förordning (EG) nr 1083/2006.

² Artiklarna 61, 78 och 89 i förordning (EG) nr 1083/2006.

³ Artikel 62.1 e i förordning (EG) nr 1083/2006.

⁴ Artiklarna 67.4, 89.3 och 89.4 i förordning (EG) nr 1083/2006.

Källa: Förordning (EG) nr 1083/2006.

⁶ Artikel 78.6 i förordning (EG) nr 1083/2006.

07 Våra revisioner inför revisionsförklaringen under programperioden 2007–2013 och flera av våra särskilda rapporter avslöjade ett antal fel i utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning och brister under genomförandet. Kommissionen medgav att dessa problem förekom och förklarade att den i linje med sin fleråriga strategi skulle åtgärda dem genom kontroller av stödberättigandet vid avslutandet. Riskerna vid avslutandet gäller därför tillförlitligheten i de kontrollförfaranden som revisionsmyndigheterna och kommissionen tillämpar.

08 Eftersom finansieringsinstrumenten med delad förvaltning i allmänhet fick programbidraget genom en enda förskottsbetalning, och stödberättigandet hos de faktiska belopp som investerades i regel inte granskades under genomförandet, behövde merparten av kommissionens och medlemsstaternas kontroll av stödberättigandet genomföras vid avslutandet. Vi uppmärksammade detta redan i vår årsrapport för 2010⁷. I ***bilaga I*** anges andra årsrapporter och särskilda rapporter där vi har betonat vikten av avslutandekontroller på detta område.

⁷ Se punkt 4.36 i revisionsrättens årsrapport för 2010.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

09 Syftet med denna revision var att analysera om medlemsstaterna och kommissionen hade vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att korrekt kunna kontrollera och bedöma utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet av operativa program från programperioden 2007–2013. Revisionen inriktades därför på hur medlemsstaterna och kommissionen kontrollerade de deklarerade utgifternas stödberättigande. Vi undersökte också hur kommissionen analyserade tillförlitligheten i uppgifterna i slutrapporten och hur den utvärderade dessa uppgifter. Vad beträffar utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet bedömde vi därför huruvida

- kommissionen tillhandahöll relevant vägledning i rätt tid,
- revisionsmyndigheterna genomförde ändamålsenliga kontroller,
- kommissionen genomförde ändamålsenliga kontroller,
- kommissionen bedömde de slutliga uppgifterna om genomförandet för att dra slutsatser om hur finansieringsinstrumenten med delad förvaltning hade presterat,
- de brister som lyfts fram i denna revision sannolikt kommer att påverka avslutandet av finansieringsinstrument från perioden 2014–2020.

10 Vi utförde vår revision som en skrivbordsgranskning med hjälp av bevis från våra tidigare revisioner av finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet och från kommissionens eget avslutandearbete. Vi inhämtade våra revisionsbevis från framför allt följande källor:

- Granskning av de sju finansieringsinstrument med delad förvaltning som vi granskade inför revisionsförklaringarna 2017 och 2018 (revisionen omfattar därför resultaten av revisioner i Tyskland (2), Litauen, Polen, Spanien (2) och Sverige).
- Intervjuer med tjänstemän från GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

- Analys av andra avslutandedokument som kommissionen tillhandahöll, till exempel genomgång av ett subjektivt urval av 27 avslutandepaket⁸.
- Genomgång av den slutliga rapporten med en sammanfattning av uppgifter om genomförandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning som utarbetats av kommissionen vid avslutandet.
- En kortfattad enkät som skickades till förvaltningsmyndigheterna med ansvar för de sju finansieringsinstrument med delad förvaltning som anges ovan för att komplettera de uppgifter som samlats in under revisionerna.

11 Det ingår därför inte i denna revisions inriktning och omfattning att

- avge en försäkran om de slutliga utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning 2007–2013,
- bedöma prestationerna hos finansieringsinstrument med delad förvaltning 2007–2013 (vi nämner prestationsindikatorerna för att informera om det rapporteringsverktyg som kommissionen använder och om huruvida indikatorerna användes i kommissionens prestationsbedömning),
- göra en fullständig analys av kontroll- och garantiramen för finansieringsinstrument under programperioden 2014–2020.

12 Våra granskningsresultat och slutsatser är relevanta i nuläget eftersom finansieringsinstrumenten har en ännu större roll och utökad räckvidd i sammanhållningspolitiken under programperioden 2014–2020 och det slutliga avslutandet av denna period närmar sig. Mot bakgrund av de nuvarande planerna på minskade sammanhållningspolitiska resurser kommer finansieringsinstrumentens övergripande betydelse att öka ytterligare under programperioden 2021–2027.

⁸ 1) Ansökan om slutbetalning och en utgiftsdeklaration i enlighet med artiklarna 61, 78 och 89 i förordning (EG) nr 1083/2006. 2) Slutrapporten om genomförandet av programmet i enlighet med artikel 67 i förordning (EG) nr 1083/2006. 3) Det slutliga utlåtandet som stöds av den slutliga kontrollrapporten i enlighet med artikel 62 i förordning (EG) nr 1083/2006.

13 Efter våra revisioner av genomförandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning⁹ och utformningen av avslutandeförfarandena¹⁰ syftar denna revision till att fullständiga bilden av finansieringsinstrument med delad förvaltning 2007–2013.

14 Vi beslutade att vänta till nu med att granska och rapportera om detta ämne som rör programperioden 2007–2013 eftersom avslutandeprocessen tar lång tid. Det beror på att kommissionen har utformat fleråriga programperioder. Medlemsstaternas tidsfrist för att lämna in sina avslutandepaket var den 31 mars 2017, men kontroll- och valideringsarbetet pågår fortfarande, sju år efter slutet av programperioden 2007–2013 och fem år efter det att stödberättigandeperioden löpte ut. När vi inledde granskningsarbetet i juni 2020 hade 23 % av de operativa programmen med finansieringsinstrument med delad förvaltning (44 av 192) ännu inte avslutats helt (varav 3 % på grund av olösta problem med finansieringsinstrumenten med delad förvaltning).

⁹ Revisionsrättens särskilda rapport 19/2016.

¹⁰ Revisionsrättens särskilda rapport 36/2016.

lakttagelser

Kommissionens vägledning för avslutande av finansieringsinstrument med delad förvaltning

Kommissionens vägledning gavs vid läglig tidpunkt och var adekvat utom på ett riskområde

15 De tillämpliga förordningarna innehöll sex artiklar med bestämmelser om finansieringsinstrument med delad förvaltning som endast omfattade totalt fyra sidor¹¹. Ytterligare och omfattande vägledning i rätt tid behövdes för att programmyndigheterna¹² skulle kunna avgöra om utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning var stödberättigande vid avslutandet.

16 Kommissionens vägledning för avslutande innehöll specifik information om utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning¹³. Utöver omfattande information om villkor för stödberättigande innehöll vägledningen anvisningar om de mer komplexa ämnena garantifonder, förvaltningskostnader och genererad ränta. Vägledningen innefattade rapporteringskrav genom en mall som visade den detaljerade information som krävdes för varje instrument.

17 Vägledningen fastställde krav på innehållet i förvaltningsmyndigheternas slutrapport om genomförandet och revisionsmyndigheternas slutliga kontrollrapport med särskilda, detaljerade punkter för utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning¹⁴. Den innehöll också anvisningar om vilka åtgärder förvaltningsmyndigheterna och de attesterande myndigheterna skulle vidta inför

¹¹ Artiklarna 44 och 45 i förordning (EG) nr 1083/2006 och artiklarna 43–46 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 (EUT L 371, 27.12.2006, s. 1).

¹² Med programmyndigheter avses i denna rapport de tre myndigheter i medlemsstaterna som anges i punkt 06 ovan. Dessa myndigheter kan vara nationella, regionala eller lokala.

¹³ Kommissionens beslut C(2015) 2771 final, 30.4.2015.

¹⁴ De två viktigaste delarna i avslutandepaketet. Punkterna 5.2 och 5.3 samt bilaga VI till kommissionens beslut C(2015) 2771 final, 30.4.2015.

avslutandet och vilka åtgärder de attesterande myndigheterna skulle vidta vid avslutandet¹⁵.

18 Kommissionen samlade in och besvarade ett stort antal frågor om avslutandet från medlemsstaterna, bland annat 29 frågor som rörde finansieringsinstrument med delad förvaltning¹⁶. Svaren innehöll detaljerade uppgifter om merparten av de komplexa områden som rör finansieringsinstrument med delad förvaltning, en mängd olika rekommendationer från kommissionen till programmyndigheterna om att lämna in de slutliga utgifterna i god tid före tidsfristen den 31 mars 2017 och råd till revisionsmyndigheterna att utföra tematiska revisioner av finansieringsinstrument med delad förvaltning.

19 I samarbete med programmyndigheterna tillhandahöll kommissionen ytterligare vägledning om avslutandet genom utbildningar och seminarier¹⁷.

20 Vi konstaterade att kommissionens vägledning för avslutandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning tillhandahölls i rätt tid och tog upp de aspekter som behövdes. Detta var särskilt viktigt med tanke på de kortfattade bestämmelserna om finansieringsinstrument med delad förvaltning i lagstiftningen. Vägledningen behandlade merparten av de frågor där vi konstaterade brister under genomförandefasen: tak för förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter, rapporteringsnoggrannhet, avtalskrav och beräkning av stödberättigande utgifter när det gäller garantifonder.

21 Vi identifierade dock följande brister:

- Kommissionen tog inte upp utvärderingen av slutmottagarnas status som små och medelstora företag (SMF) som en särskild risk, trots att detta var ett krav för stödberättigande för de flesta instrument. Detta område var förknippat med högre risk för finansieringsinstrument med delad förvaltning eftersom bedömningen av SMF-status gjordes av finansiella intermediärer (ofta privata banker och andra enheter i den finansiella sektorn) och inte av

¹⁵ Bilaga VI till kommissionens beslut C(2015) 2771 final, 30.4.2015.

¹⁶ Kommissionens dokument med frågor och svar om avslutandet av program 2007–2013.

¹⁷ Exempel är bland annat de tekniska mötena med revisionsmyndigheterna: 1. Gruppmöte, september 2015, med fokus på avslutandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning och 2. Gruppmöte, september 2016.

förvaltningsmyndigheterna. Som vi diskuterar senare i rapporten identifierade vi fel på denna punkt i våra revisioner (punkt 35).

Ändamålsenligheten i revisionsmyndigheternas kontrollarbete vid avslutandet

Finansieringsinstrument med delad förvaltning som förvaltades av EIB-gruppen: vissa icke stödberättigande utgifter inkluderades på grund av begränsningar i granskningsmandatet och i inriktningen och omfattningen på det revisionsarbete som utfördes av den externa revisorn

22 Den tillämpliga lagstiftningen fastställde tydligt revisionsmyndigheternas uppgifter under programperioden 2007–2013¹⁸. De var skyldiga att lämna in ett slutligt utlåtande till kommissionen, med stöd av den slutliga kontrollrapporten, med en utvärdering av begäran om slutbetalning och ett uttalande om lagligheten och korrektheten i de belopp som ingick i den slutliga utgiftsdeklarationen. Denna utvärdering baserades på allt granskningsarbete som hade utförts under programperioden.

23 EIB-gruppen förvaltede omkring 11 % av antalet finansieringsinstrument med delad förvaltning, eller 16 % sett till bidrag från de operativa programmen, under perioden 2007–2013. I alla utom ett fall förvaltede EIB-gruppen en holdingfondstruktur och valde finansiella intermediärer för förvaltningen av de särskilda fonderna¹⁹. När det gällde dessa strukturer kunde revisionsmyndigheterna inte utföra kontroller på holdingfondnivå på grund av de begränsningar i rätten till insyn som EIB-gruppen har infört²⁰.

24 Eftersom revisionsmyndigheterna inte heller hade något tydligt granskningsmandat i praktiken att genomföra kontroller av särskilda fonder eller slutmottagare, kunde merparten av dem inte utföra sitt arbete på någon nivå. I [ruta 1](#) ges två exempel på revisionsmyndigheters olika revisionsmetoder för finansieringsinstrument med delad förvaltning som förvaltades av EIB-gruppen.

¹⁸ Artikel 62 i förordning (EG) nr 1083/2006.

¹⁹ Revisionsrättens analys av kommissionens slutliga rapport med en uppgiftssammanfattning per den 31 mars 2017 (avslutande).

²⁰ Punkt 6.67 i årsrapporten för 2014 och punkt 6.63 i årsrapporten för 2015.

Ruta 1

EIB-förvaltade finansieringsinstrument med delad förvaltning: olika metoder, olika resultat

När det gällde ett finansieringsinstrument med delad förvaltning i Litauen ingick inte kontroller av finansiella intermediärer eller slutmottagare i den externa revisorns rapport enligt de förfaranden som överenskommits²¹. Trots det utförde revisionsmyndigheten i förekommande fall sin egen detaljgranskning på dessa nivåer.

Vi granskade detta finansieringsinstrument med delad förvaltning inför revisionsförklaringen för 2018 och identifierade inga icke stödberättigande utgifter när vi upprepade revisionsmyndighetens arbete.

När det gällde ett finansieringsinstrument med delad förvaltning i Spanien ingick inte heller kontroller av finansiella intermediärer eller slutmottagare i den externa revisorns överenskomna förfaranden. Revisionsmyndigheten gjorde tolkningen att begränsningen av dess mandat att granska instrument som förvaltades av EIB-gruppen hindrade den från att utföra arbete på alla nivåer. För att uppnå säkerhet inför avslutandet förlitade sig revisionsmyndigheten på EIB:s kontroller och på de förfaranden som överenskommits.

Vi granskade detta finansieringsinstrument med delad förvaltning inför revisionsförklaringen för 2018 och identifierade icke stödberättigande utgifter.

25 I allmänhet förlitade sig revisionsmyndigheterna enbart på EIB-gruppens externa oberoende revisors rapporter enligt de förfaranden som överenskommits. Dessa rapporter omfattade ett antal specifika kontroller av inrättandet och genomförandet av instrument på holdingfondnivå men kunde på grund av sin begränsade karaktär inte ge någon säkerhet om stödberättigandet hos de utgiftsbelopp som betalats ut av finansieringsinstrumenten.

²¹ Ett förfarande som överenskommits är ett kontrakt mellan en enhet och en tredje part om att ta fram faktabaserade resultat avseende finansiella upplysningar eller operativa processer (ISRS 4400). Se även bilagan till GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapport för 2017, s. 75.

Den förlängda perioden för stödberättigande skapade mer arbete för revisionsmyndigheterna och kommissionen

26 Såsom kommissionen utformat avslutandet och som nämns ovan i punkt 14 tar avslutandet av programperioden 2007–2013 lång tid. År 2015 ändrade kommissionen i sin vägledning om avslutande slutdatumet för bidrag från finansieringsinstrument med delad förvaltning till slutmottagare från den 31 december 2015 till den 31 mars 2017, vilket i praktiken förlängde perioden för stödberättigande²².

27 Ett av huvudskälen till denna förlängning av perioden för stödberättigande var den låga utnyttjandegraden. Medlemsstaterna var skyldiga att återföra alla outnyttjade medel till kommissionen vid avslutandet. Utan förlängningen skulle en betydande del av medlen ha förblivit outnyttjade, vilket de 2,6 miljarder euro i ytterligare utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning som betalades ut mellan den 1 januari 2016 och den 31 mars 2017 visar²³. Den uppskattade utbetalningsgraden till slutmottagare ökade från 75 % den 31 december 2015 till 93 % den 31 mars 2017²⁴.

28 Men samtidigt som förlängningen förbättrade medelsutnyttjandet skapade den ett problem för revisionsmyndigheterna. Genom att finansieringsinstrument med delad förvaltning tilläts göra utbetalningar till slutmottagare till och med den 31 mars 2017 begränsades revisionsmyndigheternas möjligheter att uppnå säkerhet om att alla utgifter var lagliga och korrekta före utgången av tidsfristen för att lämna in det slutliga utlåtandet (det vill säga den 31 mars 2017).

29 Kommissionen var medveten om problemet och rekommenderade starkt i riktlinjerna för avslutande att förvaltningsmyndigheterna och de attesterande myndigheterna skulle lämna in den slutliga utgiftsdeklarationen och ansökan om

²² Punkt 3.6 i kommissionens beslut C(2015) 2771 final, 30.4.2015. Vi rapporterade om detta i punkt 6.52 i årsrapporten för 2014 och punkt 6.45 i årsrapporten för 2015.

²³ Punkterna 42–44 i revisionsrättens särskilda rapport 19/2016. Beloppet baseras på vår beräkning med hjälp av kommissionens rapporter med en uppgiftssammanfattning per den 31 december 2015 och den 31 mars 2017.

²⁴ Kommissionens rapporter med en uppgiftssammanfattning per den 31 december 2015 och den 31 mars 2017.

slutbetalning till revisionsmyndigheterna senast den 31 december 2016 i stället för den 31 mars 2017 som var tidsfristen²⁵.

30 Trots dessa rekommendationer från kommissionen kunde vissa utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning inte tas med i revisionsmyndigheternas arbete med det slutliga utlåntagandet. Kommissionen vet inte hur stora de ytterligare utgifter var som medlemsstaterna deklarerade mellan den 1 januari 2017 och den 31 mars 2017, och det gick inte att fastställa beloppet utifrån den information som tillhandahölls för vår revision.

31 Vi granskade denna aspekt för ett antal operativa program med finansieringsinstrument med delad förvaltning (27 av 192 sådana program för sammanhållning). När det gällde elva av de 27 programmen förekom det begränsningar i revisionsarbetets inriktning och omfattning på grund av att utgifter, inklusive utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning, deklarerades efter det datum då revisionsmyndigheten gjorde sitt slutliga urval för det slutliga utlåntagandet. Dessa utgifter undantogs i praktiken från det granskningsarbete som presenterades i avslutandepaketet som lämnades in senast den 31 mars 2017, men de granskades senare genom kompletterande arbete. Kommissionen och revisionsmyndigheterna måste lägga ytterligare tid och resurser på det kompletterande arbetet, vilket försenade avslutandeprocessen och gjorde den längre och mindre effektiv.

Revisionsmyndigheterna utförde merparten av de nödvändiga kontrollerna, men vissa fel upptäcktes inte

32 Vi började granska revisionsmyndigheternas avslutandearbete på insatsnivå och inledde med revisionsförklaringen för 2017, efter det att programmyndigheterna hade lämnat in avslutandepaket till kommissionen. [Ruta 2](#) ger en ögonblicksbild av vårt granskningsarbete vid avslutandet.

²⁵ Punkt 4.2 i bilaga 1 och punkt 11 i bilaga VI till kommissionens beslut C(2015) 2771 final, 30.4.2015. Se även kommissionens svar på frågorna 88, 93, 98, 99 från medlemsstaterna om detta problem i kommissionens dokument med frågor och svar om avslutandet av program 2007–2013.

Ruta 2

Vår bedömning av revisionsmyndigheternas arbete vid avslutandet (revisionsrättens årsrapporter för 2017 och 2018)²⁶

Vi granskade 19 avslutandepaket (varav sju innehöll finansieringsinstrument med delad förvaltning). För samtliga 19 paket hade revisionsmyndigheterna rapporterat kvarstående felprocentsatser under 2 %. Vi fann brister i revisionsmyndigheternas urvalsarbete i endast ett av de 19 paketen.

När brister i fråga om inriktning och omfattning, kvalitet och dokumentation konstaterades i revisionsmyndigheternas arbete, upprepade vi arbetet på insatsnivå. På grund av de fel som vi identifierade i gransknings- och upprepningsprocessen räknade vi om den kvarstående felprocenten till över 2 % i fyra av de 19 paketen. I ett av de fyra paketen var skälet till ökningen ett allvarligt fel som vi konstaterade i utgifterna för ett finansieringsinstrument med delad förvaltning.

33 I de sju revisionerna inför revisionsförklaringen av finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet (punkt **10**) konstaterade vi att de checklistor som revisionsmyndigheterna hade använt var väl utformade. De omfattade de relevanta aspekter som krävs enligt lagstiftningen och riktlinjerna. Revisionsmyndigheterna utförde i allmänhet de nödvändiga kontrollerna, men vi identifierade vissa brister.

34 De största risker som vi upptäckte gäller ofullständiga kontroller av stödberättigande. Om checklistorna till exempel kräver att revisorn ska

- kontrollera att alla krav i fråga om offentlig upphandling har uppfyllts, bör tillägg till kontrakt också kontrolleras och beaktas,
- kontrollera SMF-statusen hos en slutmottagare, bör alla kriterier för SMF-status beaktas, även reglerna för anknutna företag och partnerföretag,
- bekräfta att en låneutbetalning är stödberättigande, bör en bedömning göras av eventuella indragningar eller avbrutna insatser vid tidpunkten för revisionen.

²⁶ Punkterna 6.44–6.50 i årsrapporten för 2017 och punkterna 6.41–6.50 i årsrapporten för 2018.

35 På grund av revisionsmyndigheternas ofullständiga kontroller av stödberättigandet konstaterade vi fall av oupptäckta icke stödberättigade mottagare eller icke stödberättigande utbetalningar i tre av de sju revisionerna inför revisionsförklaringen (se [tabell 3](#)).

Tabell 3 – Revisionsrättens revisionsförklaringar för 2017 och 2018 – icke stödberättigade mottagare eller icke stödberättigande utbetalningar

Fel	Beskrivning
Icke stödberättigande finansieringsinstrument	Finansieringsinstrumentet som helhet uppfyllde inte det viktigaste kravet för stödberättigande, nämligen att det i första hand skulle finansiera små och medelstora företag.
Icke stödberättigade mottagare	Låntagaren var inte ett litet eller medelstort företag, baserat på en analys av anknutna företag.
Icke stödberättigande utbetalningar	Två lån som deklarerats som stödberättigande utbetalningar hade annullerats långt före avslutandet.
Felaktig deklaration av återanvända medel	Medel som återbetalats av slutmottagarna från den första investeringsomgången återinvesterades och deklarerades till kommissionen för ersättning en andra gång.

Källa: Revisionsrätten.

36 Vi konstaterade även brister i användningen av checklistor (se [tabell 4](#)). Bristerna gällde otillräcklig dokumentation av det utförda revisionsarbetet och avsaknad av revisionsbevis som samlats in till stöd för resultaten²⁷. Vi kunde inte kontrollera revisionsmyndigheternas förklaringar med hjälp av deras revisionsdokumentation och andra tillgängliga bevis.

²⁷ Se även punkterna 6.46–6.48 i revisionsrättens årsrapport för 2018.

Tabell 4 – Revisionsrättens revisionsförklaringar för 2017 och 2018 – brister i användningen av checklistor

Fel	Beskrivning
Otillräcklig revisionsdokumentation	I revisionschecklistan noterades att förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter var föremål för en kompletterande granskning. I revisionsdokumentationen fanns inga bevis för att kompletterande granskningsarbete hade utförts eller att ytterligare handlingar hade granskats.
Otillräcklig revisionsdokumentation och brister i arbetet	Revisionsakterna kan inte styrka att de olika granskningarna omfattade alla krav för stödberättigande. Granskningen av SMF-kriteriet för enheter som var knutna till andra enheter var inte alltid korrekt genomförd.
Otillräcklig revisionsdokumentation och otillräcklig verifieringskedja	Utförda kontroller var inte väldokumenterade i checklistor, rapporter eller andra dokument. Hänvisningar till relevanta dokument saknades. Revisionsbevis lagrades inte.

Källa: Revisionsrätten.

37 I vårt arbete inför revisionsförklaringen med finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet identifierade vi totalt nio fel i sex av de sju granskade instrumenten. Tre av dessa fel hade en ekonomisk inverkan som minskade beloppet för de stödberättigande utgifterna vid avslutandet. I ett fall ledde felet till att den kvarstående risken för fel för det operativa programmet översteg väsentlighetströskeln på 2 %, vilket krävde tillämpning av extrapolerade finansiella korrigeringar (se [ruta 3](#) för närmare uppgifter).

38 Som en del av denna revision granskade vi också avslutandepaketerna och alla efterföljande kontakter mellan programmyndigheterna och kommissionen när det gällde 27 av de 192 operativa programmen med finansieringsinstrument med delad förvaltning. Vi konstaterade att de flesta revisionsmyndigheter utförde sitt arbete i enlighet med sina revisionsstrategier, med beaktande av tillämpliga förordningar och kommissionens vägledning. Alla revisionsmyndigheter utförde dock inte tematiska

revisioner²⁸ systematiskt, och när de gjorde det var arbetet inte alltid tillräckligt för att väsentliga oriktigheter skulle kunna identifieras²⁹.

39 Vi fann två brister i revisionsmyndigheternas rapportering om avslutandet:

- o I vissa fall var informationen om det utförda arbetet avseende utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning för knapphändig, vilket resulterade i att kommissionens revisorer begärde kompletterande uppgifter, och ledde till ändrade rapporter.
- o I andra fall fanns det ingen information om korrigeringar som tillämpats på utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning (belopp och typ). De slutliga kontrollrapporter som vi granskade var olika detaljerade. Det fanns inget krav på att revisionsmyndigheterna skulle redovisa sina korrigeringar per typ (t.ex. offentlig upphandling, statligt stöd eller finansieringsinstrument), och kommissionen har inga strukturerade uppgifter om detta.

40 Revisionsmyndigheterna utförde i regel de nödvändiga kontrollerna. De brister som diskuteras ovan påverkade dock i viss mån tillförlitligheten i deras arbete, och vissa fel upptäcktes inte, vilket de fel som vi och kommissionen upptäckte visar.

Ändamålsenligheten i kommissionens kontroller vid avslutandet

I slutet av 2020 hade 19 % av de operativa programmen med finansieringsinstrument med delad förvaltning ännu inte avslutats helt

41 Efter det att medlemsstaternas programmyndigheter hade lämnat in sina avslutandepaket till kommissionen inom den lagstadgade tidsfristen 31 mars 2017³⁰, analyserade kommissionen paketen och yttrade sig inom tidsfristen på fem månader. I förekommande fall begärde kommissionen information, bad att kompletterande

²⁸ En tematisk revision är en revision av ett specifikt nyckelkrav eller utgiftsområde där en systemisk risk anses föreligga. Tematiska revisioner är ett komplement till vanliga systemrevisioner.

²⁹ Punkt 6.35 i revisionsrättens årsrapport för 2017.

³⁰ Punkt A.2.3 i den årliga verksamhetsrapporten för 2017 från GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering och punkt A.2 i den årliga verksamhetsrapporten för 2017 från GD Regional- och stadspolitik.

arbete skulle utföras eller framförde synpunkter av olika vikt och med olika ekonomiska konsekvenser.

42 Kontakterna med programmyndigheterna för att åtgärda problem med avslutandet fortsatte i många fall efter de inledande skrivelserna med synpunkter och pågår i vissa fall fortfarande. **Tabell 5** och **tabell 6** visar situationen per den 31 december 2020 när det gäller kommissionens avslutandearbete med operativa program på sammanhållningsområdet som innehåller finansieringsinstrument med delad förvaltning.

Tabell 5 – Situationen när det gäller avslutandet av operativa program på sammanhållningsområdet med finansieringsinstrument med delad förvaltning

Status	Slutet av 2018	Slutet av 2019	Slutet av 2020	Procentandel slutet av 2020
Avslutade	123	143	156	81 %
Preliminärt avslutade ¹	39	32	32	17 %
Öppna	30	17	4	2 %
Totalt	192	192	192	

¹ Kommissionen anser att ett operativt program är preliminärt avslutat om en skrivelse om preliminärt avslutande har skickats. I praktiken kan ett operativt program anses preliminärt avslutat av en rad skäl: om den ena fonden i det är avslutad (t.ex. Eruf) och den andra är öppen (t.ex. Sammanhållningsfonden), om alla oomtvistade belopp inom operativa program med finansiering från endast en fond har betalats men omtvistade belopp fortfarande är utestående eller om det finns andra, specifika olösta problem.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

Tabell 6 – Deklarerade utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet av operativa program på sammanhållningsområdet – före kommissionens korrigeringar (i miljarder euro)

Status	Slutet av 2018	Slutet av 2019	Slutet av 2020	Procentandel slutet av 2020
Avslutade	6,73	8,60	9,96	64 %
Preliminärt avslutade	4,41	3,75	3,32	21 %
Öppna	4,48	3,27	2,34	15 %
Totalt	15,62	15,62	15,62	

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

43 Uppgifterna visar att 81 % av de operativa programmen på sammanhållningsområdet med finansieringsinstrument med delad förvaltning var helt avslutade vid utgången av 2020, vilket motsvarar 64 % av de operativa programmens totala deklarerade utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning för perioden. Endast fem av de 36 öppna eller preliminärt avslutade operativa programmen, alla i Italien, har fortfarande olösta problem med finansieringsinstrument med delad förvaltning.

44 Kommissionen begärde förtydliganden eller kompletterande arbete avseende finansieringsinstrument med delad förvaltning när det gällde de flesta av dessa 36 operativa program under avslutandeprocessen. Detta visar att finansieringsinstrument med delad förvaltning var en orsak till förseningar i avslutandet av dessa program, men det vittnar också om den uppmärksamhet de fick i kommissionens avslutandearbete.

Kommissionen tog itu med relevanta problem och tillämpade lämpliga korrigeringar utom när det gällde det största felet

45 Vi granskade kommissionens arbete med 27 avslutandepaket för operativa program med finansieringsinstrument med delad förvaltning. Arbetet var grundligt, och kommissionen tog alltid upp utgiftskomponenten i finansieringsinstrument med delad förvaltning och identifierade områden för ytterligare utredning, begärde förtydliganden och analyserade svaren. Öppna punkter avslutades en efter en, ofta efter omfattande kontakter med programmyndigheterna.

46 I många fall lämnade kommissionen formella synpunkter och krävde förtydliganden eller säkerhet. Den begärde kompletterande arbete från revisionsmyndigheterna om det fanns begränsningar i inriktningen och omfattningen eller andra öppna punkter i programmyndigheternas arbete.

47 Utöver skrivbordsgranskningsarbetet utförde kommissionen ett antal avslutanderelaterade granskningar av utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning. Dessa granskningar gällde operativa program som stod för nästan 10 % av de totala utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning.

48 Under programperioden 2007–2013 rekommenderade vi flera gånger att kommissionen skulle ägna särskild uppmärksamhet åt finansieringsinstrument vid avslutandet med tanke på den höga risken för icke stödberättigande utgifter och eftersom revisionsmyndigheterna nästan inte gjorde några kontroller alls av investeringarnas stödberättigande under genomförandet³¹. Vi konstaterade att risken var störst för garantifonder eftersom användningen av en onaturligt låg multiplikator skulle kunna leda till att för höga stödberättigande utgifter redovisades³².

49 Kommissionen följde våra rekommendationer och tittade framför allt närmare på multiplikatorproblemet med garantifonder. När kommissionen fick kännedom om att en medlemsstat beslutade att beräkna multiplikatorn med hjälp av en annan metod än den som föreskrivs i vägledningen, lät den revisorerna undersöka detta noga i sitt avslutandearbete.

50 Som ett resultat av avslutandearbetet planerade kommissionen före utgången av 2020 att tillämpa mer än 270 miljoner euro i korrigeringar avseende stödberättigande utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning i 29 operativa program. Alla dessa korrigeringar har inte slutförts. De slutförda korrigeringarna utesluter utgifterna från instrumenten, och medlemsstaten står för dessa kostnader. **Tabell 7** visar de korrigeringar som före utgången av 2020 tillämpades eller föreslogs av GD Regional- och stadspolitik på utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet, och **tabell 8** visar en jämförelse med de korrigeringar som GD Regional- och stadspolitik tillämpade på alla utgifter vid avslutandet.

³¹ Se **bilaga I**.

³² Rekommendation 1 i kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2016.

Tabell 7 – GD Regional- och stadspolitik¹ korrigeringar av finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet – situationen i slutet av 2020 (i miljoner euro)

Typ av korrigering	Belopp	Antal berörda operativa program
Felaktig multiplikator använd för garantifonder	200,4	5
Fel i ansökan om slutbetalning	31,0	2
Icke stödberättigande ränta	19,5	2
Fel vid valet av finansiella intermediärer	5,3	2
Icke stödberättigande räntesubventioner och garantiavgifter	2,0	1
Icke stödberättigande utbetalningar	1,6	1
Övriga korrigeringar (justeringar m.m.)	11,3	16
Totalt	271,1	

¹ GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering tillämpade inga korrigeringar på ESF-finansieringsinstrument med delad förvaltning före utgången av 2020, vilka emellertid står för endast 5 % av de totala utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning.

Källa: Revisionsrättens granskning av avslutandepaket och kommissionens uppgifter.

Tabell 8 – Jämförelse mellan GD Regional- och stadspolitikskorrigeringar – situationen i slutet av 2020 (i miljoner euro)

	Belopp
Deklarerade utgifter (alla operativa programs finansieringskällor)	362 231,6
Kommissionens korrigeringar	4 274,5
Procentandel	1,18 %
Deklarerade utgifter – endast finansieringsinstrument med delad förvaltning (alla operativa programs finansieringskällor)	14 828,5
Kommissionens korrigeringar – endast finansieringsinstrument med delad förvaltning	271,1
Procentandel	1,83 %

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

51 Kommissionen tillämpade de korrigeringar som följde av granskningsresultaten med en ekonomisk inverkan från våra revisioner inför revisionsförklaringen av finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet (se [tabell 3](#)) utom i ett fall. Det anmärkningsvärda undantaget var granskningsresultatet med de största ekonomiska konsekvenserna. I [ruta 3](#) nedan beskrivs detta väsentliga fel närmare.

Ruta 3

Kommissionen tillämpade inte en korrigering på vårt viktigaste granskningsresultat (ekonomisk inverkan på 139 miljoner euro)

På grund av ett väsentligt fel i ett finansieringsinstrument med delad förvaltning i Spanien ökade den kvarstående risken för fel för det operativa programmet till över väsentlighetsgränsen på 2 %. I vår årsrapport för 2017 beräknade vi den ekonomiska inverkan till 139 miljoner euro.

- Enligt den allmänna förordningen **måste** finansieringsinstrument för företag i **första hand finansiera små och medelstora företag** för att vara stödberättigande.
- Sunt förnuft och logiken säger att lagstiftarens avsikt var att **merparten av medlens värde i euro** skulle betalas ut till små och medelstora företag (förvaltningsmyndigheten delade ursprungligen denna uppfattning 2010).
- Det aktuella finansieringsinstrumentet investerade **nästan 80 %** av de totala godkända lånen (sett till värdet) i företag som **inte** var **små eller medelstora**.

Spanien och kommissionen hävdade att "i första hand" också skulle kunna tolkas som merparten av lånen sett till antalet och inte till värdet. Vi godtog inte det argumentet, som skulle kunna tas till sin ytterlighet, såsom illustreras av följande hypotetiska fall:

En fond som enligt lag i första hand ska finansiera små och medelstora företag betalar ut 100 miljoner euro via 10 lån. Åtta av de tio lånen med ett sammanlagt värde av 10 miljoner euro går till små och medelstora företag. Två av de tio lånen med ett sammanlagt värde av 90 miljoner euro går till stora företag.

Med Spaniens och kommissionens argument skulle hela beloppet på 100 miljoner euro betraktas som stödberättigande utgifter som i första hand investerats i små och medelstora företag, trots att små och medelstora företag i själva verket endast skulle få 10 miljoner euro (10 % av det totala beloppet).

Slutlig rapport med en uppgiftssammanfattning och kommissionens bedömning

På grund av att den slutliga rapporten med en uppgiftssammanfattning offentliggjordes tidigt innehåller den inte slutliga uppgifter

52 Till följd av en rekommendation i vår årsrapport för 2010 ändrade kommissionen den allmänna förordningen 2011 och införde ett årligt rapporteringskrav för finansieringsinstrument med delad förvaltning³³. Som ett resultat av detta har kommissionen upprättat en årlig rapport med en uppgiftssammanfattning som innehåller en översikt över framstegen i genomförandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning med både aggregerade och landsspecifika uppgifter. Den har fungerat som ett övervakningsverktyg för att följa och bedöma prestationer.

53 I sin sjätte och slutliga version för 2007–2013 presenterar rapporten de uppgifter som förvaltningsmyndigheterna hade fört in i kommissionens system per den 31 mars 2017³⁴. Uppgifterna presenteras endast i informationssyfte, eftersom kontrollen och attesteringen av stödberättigande utgifter är en separat och längre process som genomförs genom analys och slutligt godkännande av avslutandepaketet, såsom beskrivs ovan. De uppgifter som lämnats av förvaltningsmyndigheterna och sedan sammanställts av kommissionen för denna rapport kontrolleras inte heller av revisionsmyndigheterna.

54 Kommissionen gör själv denna åtskillnad i både sammanfattningen och slutsatserna i den slutliga rapporten med en uppgiftssammanfattning och anger att arbete återstår att utföra under avslutandeprocessen,

- o närmare bestämt att den slutliga sammanfattningen inte innebär en bekräftelse av stödberättigande vid avslutandet för de belopp som rapporterats fram till den 31 mars 2017 och att förvaltningsmyndigheterna och revisionsmyndigheterna kommer att behöva granska beloppen under avslutandeprocessen.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1310/2011 (EUT L 337, 20.12.2011).

³⁴ *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments*, programperioden 2007–2013, situationen per den 31 mars 2017 (vid avslutandet), (EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017).

55 I enlighet med den allmänna förordningen³⁵ innehöll den slutliga rapporten med en uppgiftssammanfattning uppgifter om genomförandet per mars månad 2017, vilka var preliminära. Kommissionen offentliggjorde inga uppdateringar av denna rapport baserade på senare avslutandearbete. Den offentliggjorde en uppdaterad tabell i GD Regional- och stadspolitikens årliga rapporter för 2018 och 2019 som visade utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning per operativt program med kommissionens planerade korrigeringar (se punkt **60** nedan).

56 Minskningen från 16,1 miljarder euro i utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning som angavs i den slutliga rapporten med en uppgiftssammanfattning 2017 till den aktuella siffran på 15,4 miljarder euro belyser resultatet av det avslutandearbete som utfördes efter den 31 mars 2017 av programmyndigheterna och kommissionen. **Tabell 9** visar skillnaden på 730 miljoner euro (5 %) mellan de preliminära och de aktuella uppgifterna.

Tabell 9 – Jämförelse med slutliga utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning (i miljoner euro)

	Utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning – slutlig rapport med en uppgiftssammanfattning 31 mars 2017	Stödberättigande utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning – kommissionens uppgifter i slutet av 2020 (med korrigeringar) ¹
Eruf	15 245	14 557
ESF	837	795
Totalt	16 082	15 352 (minskning på 5 %)

¹ Kommissionens tillämpade eller föreslagna korrigeringar minskar beloppet från 15,62 miljarder euro (se **tabell 6**) till 15,35 miljarder euro.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen och rapporten med en uppgiftssammanfattning per den 31 mars 2017.

³⁵ Artikel 67 i förordning (EG) nr 1083/2006.

Uppgifternas tillförlitlighet har förbättrats

57 Vi granskade tillförlitligheten i uppgifterna i rapporten med en uppgiftssammanfattning. Uppgifternas fullständighet och tillförlitlighet har förbättrats jämfört med tidigare versioner av rapporten på grund av kommissionens insatser:

- Vägledningen för avslutande för medlemsstaterna innehöll en detaljerad rapporteringsmall och tydliga anvisningar som svar på förvaltningsmyndigheternas frågor.
- Merparten av den information som begärdes från programmyndigheterna blev obligatorisk i slutrapporten.
- Kommissionen utfärdade en not till sina handläggare vid de geografiska enheterna med anvisningar om att de skulle kontrollera de mottagna uppgifternas tillförlitlighet.

58 Genom dessa åtgärder tog kommissionen itu med merparten av de problem som hade identifierats i tidigare analyser av rapporten³⁶. Till stöd för detta påstående kan nämnas att vi i våra revisioner inför revisionsförklaringen av finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet endast identifierade ett fall av felaktig rapportering, medan sådana iakttagelser var vanligare i våra revisioner under genomförandefasen³⁷.

59 Kommissionen är medveten om några av de kvarstående problemen och ger en detaljerad sammanfattning. Ett anmärkningsvärt kvarstående problem som kommissionen har identifierat är att endast 81 % av finansieringsinstrumenten med delad förvaltning (sett till utgiftsbelopp) rapporterade sina förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter trots att detta är ett obligatoriskt fält. Detta är dock en förbättring jämfört med 64 % i den föregående rapporten. I [ruta 4](#) presenteras ett urval av de relevanta problem med uppgifternas kvalitet som kommissionen lyfte fram i rapporten, följt av våra resultat från denna revision.

³⁶ 1) GD Regional- och stadspolitik *Financial Instruments for enterprise support, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013*, februari 2016 och
2) revisionsrättens särskilda rapport 19/2016 *Att genomföra EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument – lärdomar av programperioden 2007–2013*.

³⁷ Punkt 6.51 i revisionsrättens årsrapport för 2014, punkt 6.43 i årsrapporten för 2015 och punkt 6.25 i årsrapporten för 2016: fem av sju, fyra av sju och fyra av tolv granskade finansieringsinstrument med delad förvaltning hade rapporteringsproblem.

Ruta 4

Urval av relevanta problem som identifierats vid kommissionens kontroll av uppgiftskvaliteten

- Fullständigheten hos obligatoriska uppgifter om förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter.
- Utbetalningar till slutmottagare som inte rapporterats i några få fall.
- Räntebelopp och revolverande belopp som ibland rapporterats felaktigt.
- Uppgifter som kombinerats och inte tillhandahållits på en specifik fondnivå i några få fall.
- Osannolika effektindikatoruppgifter (antal slutmottagare eller skapade arbetstillfällen) i vissa fall.

Ytterligare problem med uppgifters registrering och fullständighet som identifierats i denna revision

- Kodningsfel i de miljardtals euro som avsåg förvaltningskostnaderna för omkring 50 finansieringsinstrument med delad förvaltning (oftast med små bidrag från operativa program) – men felen har korrigerats i totalbeloppen.
- Belopp som en holdingfond bidragit med till särskilda fonder redovisades inte i några få fall.

60 I tillägg till rapporten med en uppgiftssammanfattning inkluderade GD Regional- och stadspolitik i sina årliga verksamhetsrapporter för 2018 och 2019 en tabell som visade utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning per operativt program med kommissionens korrigeringar³⁸. Vad beträffar ett operativt program visar rapporten på ett belopp som är 4,2 miljarder euro större än de faktiska utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning som deklarerades vid avslutandet. Detta var ett räknefel i rapporten och påverkade inte det belopp som skulle betalas vid avslutandet men fick till följd att det utgiftsbelopp som presenterades för Eruf-finansieringsinstrument med delad förvaltning var 19 miljarder euro i stället för 14,8 miljarder euro (redovisat 28 % för högt).

Kommissionens bedömning av slutliga genomförandeuppgifter innehöll ingen användbar information om två nyckelindikatorer

61 Den slutliga rapporten med en uppgiftssammanfattning innehåller också kommissionens slutliga analys av hur finansieringsinstrument med delad förvaltning har presterat (se [tabell 10](#)).

³⁸ Bilagorna 10F respektive 10H i GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapporter för 2018 och 2019.

Tabell 10 – Fyra nyckelindikatorer för hur finansieringsinstrument med delad förvaltning presterat som analyserats av kommissionen

Utbetalningsgrader	Förvaltningsavgifter
Utbetalningsgrader angivna på EU-nivå och per medlemsstat. Utbetalningsgrader kan även beräknas per tematiskt område (företag, stadsutveckling etc.) och för varje enskild fond. Övergripande utbetalningsgrader per produkttyp (lån, garantier, eget kapital) anges inte. Analysen omfattar utbetalningsgradens utveckling och information om avvikelser i form av låg och hög utbetalningsgrad. <u>Utbetalningsgrad på EU-nivå: 93 %.</u> Stora variationer, från 60 % i Spanien till full utbetalning i fyra medlemsstater.	Uppgifter finns tillgängliga på EU-nivå och per medlemsstat, enskild fond, tematiskt område och produkttyp. Analysen omfattar förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter för perioden och årligt genomsnitt, efterlevnad av lagstadgade tröskelvärden och jämförelse av produkttyp och holdingfond mot respektive särskild fond. <u>Förvaltningskostnadernas och förvaltningsavgifternas procentandel på EU-nivå:</u> andelen under perioden var 6,7 % av de operativa programmets bidrag till finansieringsinstrument med delad förvaltning och 9,1 % av finansieringsinstrumentens investeringar i slutmottagare; den genomsnittliga årliga andelen var 1,26 % av de operativa programmets bidrag till finansieringsinstrument med delad förvaltning.
Hävstångseffekt	Återanvändning av medel/revolverande effekt
Begränsade uppgifter tillgängliga om hävstångseffekter eftersom dessa inte föreskrivs i förordningen för programperioden 2007–2013. Kommissionen bad att informationen skulle lämnas på frivillig väg. Analysen i rapporten bygger på mycket begränsade uppgifter som inhämtats och innehåller en diskussion om hävstångspotentialen: produkttyp och politisk avsikt att komma till rätta med suboptimala marknadssituationer. Som konstaterats av kommissionen kan denna begränsade, frivilligt lämnade information inte anses vara representativ.	Enligt riktlinjerna för avslutande skulle förvaltningsmyndigheterna lämna uppgifter om medel som återförts för användning under den efterföljande perioden (kvarvarande medel). Alla utom en medlemsstat lämnade information om medel som återförts/skulle återföras. Det kvarvarande belopp som fanns tillgängligt för återanvändning uppskattades till 8,5 miljarder euro. Information om den revolverande effekt som uppnåts under perioden inhämtades inte och analyserades därför inte.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens rapport med en uppgiftssammanfattning per den 31 mars 2017.

62 Kommissionens slutsats om genomförandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning är positiv. Den pekar på

- de stadiga framstegen med utbetalningen av medel och noterar ökningen på cirka 20 % från den 31 december 2015 till den 31 mars 2017 och den slutliga utbetalningsgraden på 93 %,
- de årliga genomsnittliga förvaltningskostnaderna och förvaltningsavgifterna på 1,26 %, vilket är under det lagstadgade taket,
- de 8,5 miljarder euro i kvarvarande medel som ska återanvändas,
- ökningen av antalet skapade jobb.

63 Den slutliga rapporten med en uppgiftssammanfattning innehöll inte någon användbar information om följande två indikatorer:

- Hävstångseffekt: Eftersom informationen om hävstångseffekter var frivillig, var de inhämtade uppgifterna inte representativa. Kommissionen konstaterade att det enligt den begränsade och icke representativa information som inhämtats förekom betydande variationer i uppnådda hävstångseffekter mellan instrumenten. Vi instämmer inte i kommissionens slutsats att de erhållna resultaten tyder på att finansieringsinstrument med delad förvaltning kan mobilisera resurser som är minst två gånger större än de strukturfondsmedel som finns tillgängliga i programmen, eftersom det inte fanns tillräckligt med information som stöder den övergripande slutsatsen.
- Revolverande effekt under perioden: Kommissionen inhämtade och analyserade information om de återförda medel som skulle återanvändas för liknande ändamål (kvarvarande medel) men inte om huruvida finansieringsinstrumenten med delad förvaltning kunde återanvända medel under perioden (revolverande effekt under perioden). Vår granskning av uppgifterna visar att omkring 10 % av de 981 särskilda fonderna kunde återanvända medel i begränsad utsträckning före avslutandet.

64 Riktlinjerna för avslutande angav inte att förvaltningsmyndigheterna skulle tillhandahålla uppgifter om hävstångseffekter och revolverande effekt under perioden till den slutliga rapporten. Eftersom dessa indikatorer är två av de största fördelarna med att använda finansieringsinstrument i stället för bidrag anser vi att de var nödvändiga för kommissionens bedömning av hur finansieringsinstrumenten med delad förvaltning presterade. [Ruta 5](#) innehåller information om hävstångseffekter och revolverande effekter i de sju instrument som vi granskade vid avslutandet.

Ruta 5

Hävstångseffekter och revolverande effekter baserat på våra revisioner inför revisionsförklaringen

- Hävstångseffekter: fem av de sju instrumenten uppnådde en viss hävstångseffekt genom externa investeringar på mellan 30 % och 70 % av fondkapitalet.
- Revolverande effekter under perioden: tre av de sju instrumenten uppnådde en återanvändning under perioden på mellan 4 % och 11 % av fondkapitalet.

Konsekvenser av dessa iakttagelser för perioden 2014–2020

Vägledningen utökades och synligheten förbättrades, och information om riskområden finns nu tillgänglig

65 Jämfört med 2007–2013 har bestämmelserna om finansieringsinstrument i den viktigaste lagstiftningen om sammanhållningspolitiken ökat tiofaldigt. Dessutom finns det flera delegerade akter och genomförandakter som är inriktade på särskilda frågor som rör finansieringsinstrument. Det innebär att en stor del av informationen i vägledningen för 2007–2013 numera ingår i lagstiftningen. Dessa bestämmelser kompletteras av 16 vägledningsdokument om särskilda teman som rör finansieringsinstrument.

66 Även om det inte ingår i denna revisions inriktning och omfattning att bedöma vägledningen för avslutande av programperioden 2014–2020 visar vår ytliga granskning att den ännu inte har uppdaterats för att uppmärksamma särskilda risker som följer av de fel som vi, kommissionen och revisionsmyndigheterna har konstaterat hittills under genomförandefasen. Vi anser att det vore bra om programmyndigheterna fick denna information så att de kan rikta sitt kontroll- och revisionsarbete.

67 Vissa problem kvarstår, till exempel att många revisionsmyndigheter fortfarande granskar förskott till finansieringsinstrument i stället för faktiska utgifter, vilket med stor sannolikhet leder till underskattade procentsatser för kvarstående fel. Kommissionen godtog vår rekommendation om denna brist och gav revisionsmyndigheterna vägledning om hanteringen av förskott³⁹. Det kommer

³⁹ Rekommendation 2 a i kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2016.

dessutom att ske förbättringar på denna punkt för perioden efter 2020, eftersom det enligt det nuvarande lagförslaget kommer att göras en enda förskottsbetalning (för den första delbetalningen), med efterföljande delbetalningar baserade på faktiska utgifter.

Den lagstadgade begränsningen av revisionsmyndigheternas mandat åtgärdades

68 Lagstiftningen för programperioden 2014–2020 innehöll ursprungligen liknande restriktioner för revisionsmyndigheterna när det gällde instrument som förvaltas av EIB-gruppen. Efter det att vi hade identifierat fel med koppling till dessa begränsningar under arbetet inför revisionsförklaringen för 2017 rekommenderade vi kommissionen att se till att revisionsarrangemangen för finansieringsinstrument som förvaltas av EIB-gruppen är lämpliga⁴⁰. Vi bad kommissionen att fastställa minimikrav för kontrakt avseende förfaranden som överenskommits för att garantera att en försäkras lämnas.

69 Detta ledde till att kommissionen ändrade de tillämpliga bestämmelserna i förordning (EU) nr 1303/2013⁴¹ ("förordningen om gemensamma bestämmelser"), tillhandahöll en granskningsrapportförlaga för externa revisorer med minimikrav för att ge rimlig säkerhet⁴² och gav revisionsmyndigheterna i uppdrag att utföra system- och insatsrevisioner hos finansiella intermediärer⁴³. Alla program inom SMF-initiativet som inrättades före den 2 augusti 2018, det vill säga de sex befintliga programmen, är undantagna från dessa ändringar⁴⁴. Men från och med räkenskapsåret 2018/2019 har EIB-gruppen frivilligt utvidgat användningen av rapporter om "rimlig säkerhet" till alla program inom SMF-initiativet.

70 Dessa åtgärder löser problemet på lämpligt sätt. Vi vill uppmärksamma detta eftersom det innebär en ändamålsenlig förbättring av processen för att uppnå säkerhet om utgifter för finansieringsinstrument.

⁴⁰ Rekommendation 1 i kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2017.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴² I linje med IFAC:s internationella standard om bestyrkandeuppdrag (ISAE) 3000.

⁴³ Artikel 40 i förordning (EU) nr 1303/2013, ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1) och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1140 av den 3 juli 2019 (EUT L 180, 4.7.2019, s. 15).

⁴⁴ Punkt 6.38 i revisionsrättens årsrapport för 2018.

Merparten av de brister som vi identifierade i revisionsmyndigheternas arbete har åtgärdats genom kommissionens vägledning för 2014–2020

71 För programperioden 2014–2020 tillhandahöll kommissionen vägledning som åtgärdade merparten av de brister som vi hade konstaterat i revisionsmyndigheternas arbete⁴⁵ (se punkterna 33–39). Enligt vägledningen ska revisionsmyndigheterna lämna följande specifika information om finansieringsinstrument i sina årliga kontrollrapporter:

- Tematisk revisionsinformation med flera föreslagna ämnesområden och en förklaring i de fall revisionerna inte har utförts.
- Beskrivning av specifika brister som upptäckts under systemrevisioner och uppföljande korrigerande åtgärder som vidtagits.
- Arbete som utförts och en särskild beskrivning av de oriktigheter som konstaterats, inklusive korrigerande åtgärder.
- Säkerheten när det gäller instrument som genomförs av EIB-gruppen eller andra internationella finansinstitut.
- Kontroller av att de nya reglerna för delbetalningar till finansieringsinstrument följs.
- Strategi för stratifiering av delpopulationer som finansieringsinstrument.

72 År 2018 rapporterade revisionsmyndigheterna de oriktigheter som upptäcktes vid revisionen av insatser inför den årliga kontrollrapporten för 2016–2017 för första gången enligt en gemensam typologi som kommissionen och medlemsstaterna enats om och delat. Typologin omfattar 16 underkategorier för fel i finansieringsinstrument. I vägledningen anges också att revisionsmyndigheterna inom det granskade urvalet bör kontrollera att de programbidragsbelopp som betalats ut till finansieringsinstrument styrks av den information som finns tillgänglig hos förvaltningsmyndigheter och attesterande myndigheter samt att de även bör kontrollera verifieringskedjan.

⁴⁵ Vägledning för medlemsstaterna (EGESIF 15-0002-04, 19.12.2018) och vägledning för medlemsstaterna om revision av räkenskaper (EGESIF 15-0016-02, 5.2.2016).

73 I syfte att åtgärda de återstående bristerna i revisionsmyndigheternas arbete lade en arbetsgrupp bestående av företrädare för kommissionen och revisionsmyndigheterna fram ett diskussionsunderlag om revisionsdokumentation vid ett tekniskt möte i december 2019. Dokumentet innehåller vägledning om metoder för revisionsdokumentation och fastställande av verifieringskedjor för revisorer när de fyller i checklistor och dokumenterar sitt arbete med hänvisningar till lagstiftning och internationella revisionsstandarder. Denna vägledning gäller även revisioner av finansieringsinstrument.

Det är mindre sannolikt att stödberättigandeproblem uppstår med instrument för små och medelstora företag

74 Att den situation som vi stötte på där ett finansieringsinstrument som i första hand skulle hjälpa små och medelstora företag betalade ut merparten av medlen till stora företag skulle uppstå under programperioden 2014–2020 är mindre sannolikt. Genom lagstiftningen har det införts fonder för SMF-initiativet, vilka är finansieringsinstrument som enbart är avsedda för finansiering av små och medelstora företag. Finansieringsinstrumentens tematiska tillämpningsområde utvidgades också till att omfatta stöd till andra företag än små och medelstora företag inom forskning och utveckling, energieffektivitet och andra sektorer.

Osäkerhetsfaktorer kan påverka huruvida avslutandet av finansieringsinstrument blir ändamålsenligt

75 Trots att räkenskaperna godkänns årligen kan problem som rör laglighet och korrekthet för programperioden 2014–2020 lösas först senare under perioden genom årliga och fleråriga överensstämmelsekontroller. I årsrapporten för 2018 tog vi upp oklarheten när det gäller revisionsmyndigheternas mandat för avslutandet av programperioden 2014–2020⁴⁶.

⁴⁶ Punkterna 6.68–6.70 i revisionsrättens årsrapport för 2018.

76 För avslutandet av operativa program 2014–2020 föreskriver förordningen om gemensamma bestämmelser att medlemsstaterna ska överlämna en slutrapport om genomförandet av varje operativt program, men det anges inte exakt vad slutrapporten ska innehålla och när den ska lämnas in⁴⁷, vilket däremot anges i fråga om de årliga genomföranderapporterna⁴⁸. I merparten av bestämmelserna om avslutandet av programmen 2014–2020 skjuts den slutliga bedömningen av stödberättigandet hos deklarerade kostnader för vissa insatser, inbegripet finansieringsinstrument, upp till ett senare skede, vanligen till avslutandet⁴⁹. När det gäller finansieringsinstrument får revisionsmyndigheterna granska en del av de utbetalade utgifterna före avslutandet på grundval av kraven i lagstiftningen om frigörande av den andra delbetalningen och efterföljande delbetalningar till instrumentet⁵⁰.

77 Till skillnad från när det gäller bedömningen av årliga räkenskaper definierar inte förordningen om gemensamma bestämmelser programmyndigheternas roll i avslutandeprocessen tillräckligt. Den anger inte heller vilket arbete som krävs för att på nytt bedöma och justera effekten av eventuella icke stödberättigande kostnader på de kvarstående felprocentsatserna de aktuella åren. För närvarande finns det inget uttryckligt lagstadgat krav vare sig på att medlemsstaterna ska lämna in en slutlig uppsättning räkenskaper för perioden vid avslutandet eller på att revisionsmyndigheterna ska avge en försäkran om de totala utgifterna för perioden, såsom krävs i den slutliga kontrollrapporten för 2007–2013⁵¹. Det är också oklart i förordningen om den sista uppsättningen årliga räkenskaper i en eller annan form ska innehålla den slutliga bedömningen av stödberättigandet vid avslutandet hos de belopp som betalats ut för finansieringsinstrument. Om lagstiftningen innebär att bedömningen skjuts fram till avslutandet finns det därför en risk för att det revisionsarbete som utförs för att säkerställa utgifternas slutliga stödberättigande kommer att vara otillräckligt eller obefintligt.

⁴⁷ Artiklarna 50 och 141 i förordning (EU) nr 1303/2013.

⁴⁸ Artikel 138 i förordning (EU) nr 1303/2013 och artikel 63.7 i budgetförordningen.

⁴⁹ Artiklarna 139.5 och 145.7 i förordning (EU) nr 1303/2013.

⁵⁰ Artikel 41.1 c i förordning (EU) nr 1303/2013.

⁵¹ Artikel 62 i förordning (EG) nr 1083/2006.

78 Vi anser att denna rättsliga osäkerhet kan påverka medlemsstaternas förmåga att genomföra de nödvändiga kontrollerna, eftersom lagringsperioden för handlingar kan löpa ut om vissa uppgifter inte utförs förrän efter utgången av det sista räkenskapsåret (30 juni 2024).

79 I årsrapporten för 2018 rekommenderade vi att kommissionen förtydligar dessa aspekter i god tid (och senast i december 2022) så att medlemsstaterna förstår vad kommissionen förväntar sig att de ska göra när programmen för 2014–2020 avslutas⁵². Kommissionen har hittills genomfört rekommendationen i vissa avseenden. Under 2019 utarbetade kommissionen ett revisionsmetodpaket för finansieringsinstrument med anvisningar om hur revisionsmyndigheterna ska uppnå säkerhet om de totala utgifternas stödberättigande vid avslutandet. Denna revisionsmetod uppdateras för närvarande. Kommissionen håller också på att slutföra utarbetandet av riktlinjer för avslutande, även för finansieringsinstrument. Både den uppdaterade metoden och riktlinjerna för avslutande ska offentliggöras 2021.

Arbetet med uppgifternas tillförlitlighet fortsätter, och fler uppgifter om hävstångseffekt och återanvändning av medel möjliggör en bättre bedömning

80 För programperioden 2014–2020 inkluderades förbättringar i rapporteringen om finansieringsinstrument direkt i lagstiftningen⁵³. Vi noterar följande förbättringar:

- Medlemsstaterna är nu skyldiga att rapportera om genomförandet av finansieringsinstrument till kommissionen som en del av sin årliga genomföranderapport.
- Modellen för rapportering om finansieringsinstrument har diskuterats med förvaltningsmyndigheterna, och utbildning i onlinerapportering har erbjudits, vilket ger de parter som ansvarar för att föra in uppgifterna i systemet en bättre förståelse för hur tillförlitligheten kan förbättras. Programmyndigheternas bristande kännedom om rapporteringssystemet var ett av skälen till problemen med uppgifternas tillförlitlighet 2007–2013.

⁵² Rekommendation 6.3 i kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för 2018.

⁵³ Artikel 46 i förordning (EU) nr 1303/2013 och bilaga I till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 821/2014 av den 28 juli 2014 (EUT L 223, 29.7.2014, s. 7).

- Den modell som fastställts för rapportering om finansieringsinstrument omfattar fält för offentliga och/eller privata bidrag på alla nivåer. Det gör att den uppnådda hävstångseffekten kan bedömas korrekt, och den senaste rapporten för 2014–2020 innehåller också en detaljerad analys av hävstångseffekten.
- Rapporten innehåller detaljerad information om resurser som återförts från investeringar och hur de återanvänts (revolverande effekt inom perioden).

81 Kommissionen noterar dock i sin rapport med en uppgiftssammanfattning per den 31 december 2018 att vissa luckor och inkonsekvenser fortfarande finns i uppgifterna och att uppgiftskvaliteten kan förbättras ytterligare. Detta beror delvis på att rapporten har expanderat och att mer information begärs från programmyndigheterna. Vi noterar att dessa problem är relativt små och att de håller på att åtgärdas.

82 En aspekt av rapporten med en uppgiftssammanfattning som inte kan förbättras är att den inte bekräftar stödberättigande utgiftsbelopp. Eftersom den offentliggörs inom ett år efter det att den aktuella perioden har löpt ut finns det ingen tid för revisionsmyndigheterna att granska uppgifterna, än mindre för att inkludera justeringar och korrigeringar efter den slutliga avslutandeprocessen för perioden. Rapporten behåller därför sin inbyggda preliminära karaktär.

Slutsatser och rekommendationer

83 Vår övergripande slutsats är att medlemsstaterna och kommissionen i stort sett hade vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att kunna kontrollera stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet. Kommissionen och de nationella revisionsmyndigheterna hade utfört kontroller som gett resultat. Vissa fel upptäcktes dock inte, och kommissionen hade inte åtgärdat det viktigaste felet, som i väsentlig grad påverkade avslutandet av det berörda operativa programmet.

Kommissionens vägledning för perioden 2007–2013 var i huvudsak lämplig; bestämmelserna om avslutande i den rättsliga ramen för 2014–2020 bör förtydligas

84 En viktig faktor för ett lyckat avslutande är kvaliteten på bestämmelserna och på den tillgängliga vägledningen. Eftersom bestämmelserna om finansieringsinstrument med delad förvaltning var mycket begränsade i lagstiftningen för perioden 2007–2013 blev kvaliteten på vägledningen så mycket viktigare (punkt [15](#)).

85 Vår slutsats är att kommissionen tillhandahöll den vägledning som behövdes för avslutande av finansieringsinstrument med delad förvaltning i tid och på en tillräcklig detaljnivå. Kvaliteten på vägledningen var avgörande för programmyndigheternas arbete. Den behandlade merparten av de områden där vi konstaterade brister under genomförandefasen (punkterna [16–20](#)). Den tog dock inte upp utvärderingen av slutmottagarnas SMF-status som en särskild risk, trots att sådan status var ett kriterium för stödberättigande för de flesta instrument. Vi identifierade fel på denna punkt i våra revisioner (punkt [21](#)).

86 Till perioden 2014–2020 införlivades huvuddelen av vägledningen om finansieringsinstrument i lagstiftningen, och ytterligare stöd gavs genom ett stort antal noter som strukturerades efter ämne. Vissa frågor är dock fortfarande problematiska, närmare bestämt den metod som vissa revisionsmyndigheter använder och som innebär att de granskar förskott till finansieringsinstrument i stället för faktiska utgifter (punkterna [65–67](#)).

87 Trots förbättringen av den övergripande vägledningen om finansieringsinstrument anser vi att lagbestämmelserna om avslutande för 2014–2020 är svagare än bestämmelserna för 2007–2013 i ett avseende. Förordningen om gemensamma bestämmelser är inte tillräckligt tydlig när det gäller

programmyndigheternas roll i avslutandeprocessen. Den anger inte heller vilket arbete som behövs för att på nytt bedöma och vid behov justera effekten av eventuella icke stödberättigande kostnader på de kvarstående felprocentsatserna de aktuella åren. Det finns inget uttryckligt krav på att revisionsmyndigheterna ska avge en försäkran om de totala utgifterna för perioden som för 2007–2013. Detta är särskilt relevant för finansieringsinstrument där stödberättigandet hos en väsentlig del av utgifterna endast kan bedömas vid avslutandet (punkterna 75–78).

88 I vår årsrapport för 2018 rekommenderade vi att denna fråga skulle klargöras, och kommissionen har gjort framsteg i behandlingen av den. År 2019 utfärdade kommissionen anvisningar till revisionsmyndigheterna om hur de ska uppnå säkerhet om stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument vid avslutandet. För närvarande uppdaterar kommissionen anvisningarna och färdigställer även riktlinjer så att medlemsstaterna förstår vad som förväntas av dem vid avslutandet (punkt 79).

Rekommendation 1 – Ge vägledning om de riskområden som identifierats vid kommissionens och revisionsrättens revisioner

För att vara optimalt förberedd inför det kommande avslutandet av perioden 2014–2020 bör kommissionen komplettera den nuvarande vägledningen om finansieringsinstrument med delad förvaltning med särskilda råd till medlemsstaterna baserade på de vanligaste fel som kommissionen och revisionsrätten upptäckt vid sina revisioner.

Tidsram: Före utgången av 2021.

Rekommendation 2 – Färdigställ den nödvändiga vägledningen om revisionsmyndigheternas roll och ansvarsområden när de bedömer stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument vid avslutandet

I sina uppdaterade revisionsmetoder och kommande riktlinjer för avslutande bör kommissionen ge revisionsmyndigheterna de anvisningar som är nödvändiga för att de ska kunna avge en försäkran om stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument vid avslutandet. Kommissionen bör även aktivt uppmuntra revisionsmyndigheterna att följa denna vägledning som ett komplement till lagstiftningen i syfte att uppnå ett striktare avslutande.

Tidsram: Före utgången av 2022.

Revisionsmyndigheterna utförde merparten av de nödvändiga kontrollerna, men vissa fel upptäcktes inte, vilket ibland ledde till att icke stödberättigande utgifter inkluderades

89 Förlängningen på 15 månader av stödberättigandeperioden för utbetalningar gjorde att uppskattningsvis ytterligare 2,6 miljarder euro kunde nå slutmottagarna, vilket innebär en ökning av utbetalningsgraden från 75 % till 93 % för programperioden 2007–2013 (punkterna 26–27). Förlängningen skapade emellertid också problem för revisionsmyndigheterna, som ofta inte kunde identifiera alla utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning i sina revisioner före avslutandet. Detta ledde till begränsningar i revisionernas inriktning och omfattning och ytterligare arbete efter den 31 mars 2017 för att slutföra de återstående kontrollerna (punkterna 28–31).

90 Revisionsmyndigheternas arbete påverkades också av en begränsning av deras mandat att granska holdingfonder i instrument som förvaltas av EIB-gruppen. Merparten av revisionsmyndigheterna utförde i dessa fall inget eget revisionsarbete på någon nivå utan förlitade sig enbart på EIB-gruppens externa oberoende revisors arbete som var begränsat i inriktning och omfattning och inte kunde ge någon säkerhet om stödberättigandet hos utgifter som betalats ut av finansieringsinstrumentet (punkterna 22–25).

91 Samma begränsning förekom i början av programperioden 2014–2020. De fel som vi identifierade i våra revisioner och den rekommendation som de mynnade ut i ledde till lagändringar, och situationen har i huvudsak rättats till. Inriktningen och omfattningen hos den externa revisorns arbete har utökats för att ge säkerhet, och EIB-gruppen har frivilligt åtagit sig att tillämpa de nya reglerna i de fall som inte täcks av lagstiftningen (punkterna 68–70).

92 I allmänhet utförde revisionsmyndigheterna det nödvändiga arbetet för att kontrollera stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet, varvid hela populationen omfattades och de relevanta problemen togs upp. Vi konstaterade följande huvudsakliga brister (punkterna 32–40):

- Oriktig dokumentation av revisionsarbetet.
- Vissa kontroller av stödberättigande utfördes i otillräcklig utsträckning på högriskområden som SMF-status och offentlig upphandling.
- Inkonsekventa detaljuppgifter om det utförda arbetet, vilket kräver omfattande uppföljning från kommissionens sida för klargöranden.

- Tematiska revisioner utfördes inte systematiskt eller utfördes inte nära/vid avslutandet.
- Vissa fel upptäcktes inte, såsom framgår av de fel som kommissionen och revisionsrätten upptäckte.

93 Till perioden 2014–2020 åtgärdades vissa av dessa brister genom de omfattande bestämmelserna i lagstiftningen och kommissionens vägledning. När det gäller åtgärdandet av återstående brister finns ett dokument som utarbetades i slutet av 2019 av företrädare för kommissionen och revisionsmyndigheterna som ger vägledning om problem med revisionsdokumentationen och verifieringskedjan som också gäller revisioner av finansieringsinstrument (punkterna [71–73](#)).

Kommissionen tog itu med relevanta problem och tillämpade lämpliga korrigeringar utom när det gällde det största felet

94 Kommissionen granskade alla avslutandepaket i detalj och genomförde systematiskt ytterligare kontroller för att kontrollera stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument med delad förvaltning (punkterna [41–44](#)). Detta arbete ledde till att formella synpunkter lämnades till programmyndigheterna med krav på säkerhet, förtydliganden eller kompletterande arbete. Högriskområden som tillämpning av korrekt multiplikator för att garantera fondutgifter övervakades noga och lämpliga korrigeringar tillämpades (punkterna [45–50](#)).

95 I allmänhet upptäckte kommissionen icke stödberättigande utgifter och åtgärdade iakttagelser genom sitt avslutandearbete. Den avvisade dock det väsentligaste resultatet av en av våra revisioner. Kommissionen godtog stödberättigandet för ett finansieringsinstrument med delad förvaltning som investerade nästan 80 % av det godkända totala lånevärdet i företag som inte var små och medelstora företag, trots att lagstiftningen angav att finansieringsinstrumentet i första hand skulle finansiera små och medelstora företag för att vara stödberättigande (punkt [Error! Reference source not found.](#)). Det är mindre sannolikt att denna situation uppstår när det gäller perioden 2014–2020, eftersom lagstiftningen numera innehåller bestämmelser om finansieringsinstrument som enbart är avsedda för finansiering av små och medelstora företag. Finansieringsinstrumentens tematiska tillämpningsområde utvidgades också till att omfatta stöd till andra företag än små och medelstora företag (punkt [74](#)).

Tillförlitligheten i rapporteringen förbättrades under årens lopp, men uppgifterna i den slutliga genomföranderapporten var inte slutliga, och bristen på information om två viktiga indikatorer ledde till en ofullständig bedömning

96 I kommissionens slutrapport för 2007–2013 presenteras de uppgifter som hade förts in i rapporteringssystemet av förvaltningsmyndigheterna per den 31 mars 2017, såsom krävs i lagstiftningen. Detta var preliminära uppgifter utan det efterföljande avslutandearbetets justeringar och korrigeringar som resulterade i att de stödberättigande utgifterna för finansieringsinstrument med delad förvaltning minskade med 730 miljoner euro (5 %). Att publicera de preliminära uppgifterna kan förefalla rimligt eftersom rapporten ska kunna användas snabbt av de olika intressenter som bedömer hur framgångsrika finansieringsinstrument med delad förvaltning är, men kommissionen har inte uppdaterat rapporten för att tillhandahålla slutliga uppgifter eftersom det inte finns något rättsligt krav på det (punkterna [52–56](#)).

97 Slutrapporten innebar en förbättring jämfört med tidigare versioner när det gäller uppgifternas tillförlitlighet. Detta berodde på de ansträngningar som kommissionen gjort i sin rapporteringsvägledning och i sitt eget arbete för uppgiftskvalitet (punkterna [57](#) och [58](#)). Som kommissionen konstaterar i rapporten kvarstod trots det vissa problem med tillförlitligheten (punkterna [59–60](#))

98 Kommissionen gjorde en positiv bedömning av genomförandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning och pekade på flera faktorer, såsom den slutliga utbetalningsgraden på 93 %, de genomsnittliga förvaltningskostnaderna under det lagstadgade taket och 8,5 miljarder euro i kvarvarande medel (punkterna [Error! Reference source not found.](#) och [Error! Reference source not found.](#)). På grundval av den begränsade och icke-representativa information som erhållits om vilken förmåga finansieringsinstrument med delad förvaltning har att locka till sig ytterligare investeringar och om återanvändning av medel under perioden anser vi att det finns en lucka i bedömningen med tanke på att detta är två av de största fördelarna med att använda finansieringsinstrument i stället för bidrag. Kommissionens slutsats att de erhållna resultaten tyder på att finansieringsinstrument med delad förvaltning kan mobilisera resurser som är minst två gånger större än de strukturfondsmedel som finns tillgängliga i programmen stöds därför inte av tillräckliga bevis (punkterna [63](#) och [64](#)).

99 För perioden 2014–2020 har utformningen av rapporteringen förbättrats avsevärt, bland annat genom en mer omfattande rapportering om förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter och inkludering av analyser av hävstängseffekter och återanvändning av medel under perioden. De återstående problemen med uppgifternas tillförlitlighet är relativt små och håller på att åtgärdas. Eftersom rapporten offentliggörs inom ett år efter det att den aktuella perioden har löpt ut behåller den emellertid sin inbyggda preliminära karaktär (punkterna [80–82](#)).

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Iliana Ivanova som ordförande, i Luxemburg den 17 mars 2021.

På revisionsrättens vägnar

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Rapporter från revisionsrätten som uppmärksammar betydelsen av arbetet med att kontrollera finansieringsinstrument med delad förvaltning vid avslutandet

- A. **Årsrapporten för 2015** – Vi rekommenderade (rekommendation 5 i kapitel 6) kommissionen att se till att alla utgifter som hänförde sig till finansieringsinstrument med delad förvaltning under programperioden 2007–2013 togs med så tidigt i avslutningsredovisningarna att revisionsmyndigheterna skulle kunna genomföra sina kontroller.
- B. **Årsrapporten för 2016** – Vi uppgav att de fel som identifierats i kommissionens genomföranderapport hade den effekten att de överdrev resultaten, och om de inte korrigerades skulle de på ett konstlat sätt kunna öka det redovisade beloppet för stödberättigande kostnader vid avslutandet, särskilt när det gäller garantifonder. Vi rekommenderade därför kommissionen att ägna särskild uppmärksamhet åt detta vid avslutandet (punkterna 6.25 och 6.41 – rekommendation 1 a).
- C. **Årsrapporten för 2017** – Vi noterade att kommissionen rekommenderade revisionsmyndigheterna att utföra ”tematiska” revisioner av finansieringsinstrument för att kunna försäkra vid avslutandet att de belopp som betalats ut till slutmottagare använts för avsedda ändamål. Vi konstaterade att alla revisionsmyndigheter inte systematiskt gjorde sådana tematiska revisioner, och i de revisioner som hade gjorts var det utförda arbetet inte alltid tillräckligt för att väsentliga oriktigheter skulle upptäckas (punkterna 6.34 och 6.35).
- D. **Årsrapporten för 2018** – Trots att kommissionen de senaste åren hade gjort stora ansträngningar för att förbättra uppgifternas kvalitet vid avslutandet, konstaterade vi att vi fortfarande hittade oriktigheter i genomföranderapporterna i samband med en av våra revisioner avseende detta år (punkt 6.35).

- E. **Särskild rapport 2/2012**⁵⁴ – I denna särskilda rapport konstaterade vi att kommissionen inte skulle kunna reglera situationen med överdimensionerade anslag förrän vid avslutandet (punkt 56).
- F. **Särskild rapport 19/2016**⁵⁵ – I denna särskilda rapport upprepade vi att kommissionen först vid avslutandet kan fastställa de totala stödberättigande utgifterna (ruta 1, s. 30).
- G. **Särskild rapport 36/2016**⁵⁶ – I denna särskilda rapport konstaterade vi att det framför allt i fråga om finansieringsinstrument med delad förvaltning finns en risk för att icke stödberättigande utgifter redovisas vid avslutandet, och vi noterade att kommissionen också identifierade detta som ett riskområde och gav revisionsmyndigheterna vägledning (punkterna 107, 113 och 141). Vi rekommenderade kommissionen att se till att medlemsstaterna tillämpar specifika förfaranden för att kontrollera att de utgifter som hänger samman med finansieringsinstrument är stödberättigande (rekommendation 7).
- H. **Särskild rapport 17/2018**⁵⁷ – I denna särskilda rapport upptäckte vi ett antal inkonsekventa och felaktiga uppgifter i den slutliga genomföranderapporten för finansieringsinstrument med delad förvaltning för perioden 2007–2013. Eftersom avslutandeprocessen fortfarande pågick konstaterade vi att kommissionen borde kunna kontrollera tillförlitligheten hos de uppgifter som använts för att avsluta de operativa programmen (punkt 72).

⁵⁴ Särskild rapport 02/2012 *Finansieringstekniska instrument för små och medelstora företag som medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden.*

⁵⁵ Särskild rapport 19/2016 *Att genomföra EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument – lärdomar av programperioden 2007–2013.*

⁵⁶ Särskild rapport 36/2016 *En bedömning av arrangemangen för avslutande av sammanhållnings- och landsbygdsutvecklingsprogrammen 2007–2013.*

⁵⁷ Särskild rapport 17/2018 *Kommissionens och medlemsstaternas åtgärder under de sista åren av programperioden 2007–2013 rådde bot på det låga anslagsutnyttjandet men var inte tillräckligt resultatnriktade.*

Akronymer och förkortningar

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden.

ESF: Europeiska socialfonden.

GD Regional- och stadspolitik: Europeiska kommissionens generaldirektorat för regional- och stadspolitik.

GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering: Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

SMF: små eller medelstora företag.

Ordlista

attesterande myndighet: ett organ som utses av en medlemsstat för att intyga riktigheten och överensstämmelsen hos utgiftsdeklarationer och attestera ansökningar om utbetalning.

avslutande: ekonomisk reglering av ett EU-program eller en EU-fond genom att det utestående saldot betalas till, eller medel återvinns från, en medlemsstat eller ett annat mottagarland.

delad förvaltning: en metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen, till skillnad från vid direkt förvaltning, delegerar genomförandet av uppgifter till medlemsstaten men behåller det yttersta ansvaret.

den allmänna förordningen: reglerna för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden för programperioden 2007–2013; ersattes den efterföljande perioden av förordningen om gemensamma bestämmelser.

EIB-gruppen: Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden.

Europeiska regionala utvecklingsfonden: en EU-fond som ska stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i EU genom att finansiera investeringar som minskar obalanser mellan regioner.

Europeiska socialfonden: en EU-fond som ska skapa utbildnings- och sysselsättningsmöjligheter och förbättra situationen för personer som riskerar fattigdom.

finansieringsinstrument: finansiellt stöd från EU-budgeten i form av kapitalinvesteringar eller investeringar i form av kapital likställt med eget kapital, lån eller garantier eller andra riskdelningsinstrument.

förordningen om gemensamma bestämmelser: förordning som fastställer reglerna för alla fem europeiska struktur- och investeringsfonder.

förvaltningsmyndighet: den nationella, regionala eller lokala (offentliga eller privata) myndighet som utsetts av en medlemsstat att förvalta ett EU-finansierat program.

revisionsförklaring: en förklaring som offentliggörs i revisionsrättens årsrapport med revisionsrättens revisionsuttalande om EU-räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas korrekthet.

revisionsmyndighet: en oberoende enhet i medlemsstaten som ansvarar för granskningen av systemen och insatserna inom ett EU-utgiftsprogram.

sammanhållningspolitik: EU-politik som syftar till att minska ekonomiska och sociala skillnader mellan regioner och medlemsstater genom att främja jobbskapande, företagens konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och gränsöverskridande och interregionalt samarbete.

slutlig kontrollrapport: en del av avslutandepaketet; lämnas in av revisionsmyndigheterna vid avslutandet.

slutrapport om genomförandet: en del av avslutandepaketet; lämnas in av förvaltningsmyndigheterna vid avslutandet.

**EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS
SÄRSKILDA RAPPORT: "FINANSIERINGSINSTRUMENT INOM
SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN VID AVSLUTANDET AV PERIODEN 2007–
2013: KONTROLLARBETET GAV GENERELLT GODA RESULTAT, MEN VISSA
FEL KVARSTOD"**

SAMMANFATTNING

I. Finansieringsinstrument är viktiga för att sammanhållningspolitikens mål ska kunna uppnås. Under perioden 2007–2013 användes dessa instrument i nästan alla medlemsstater. Många viktiga lärdomar drogs under genomförandet och avslutandet av programmen med finansieringsinstrument. Lagstiftningsramen förbättrades i hög grad under 2014–2020 för att finansieringsinstrumenten ska användas mer. Bestämmelserna förtydligades och medlemsstaterna fick större rättslig säkerhet. Både medlemsstaterna och kommissionen vidtar nödvändiga åtgärder för att uppnå säkerhet om att utgifterna är kontrollerade och är lagliga och korrekta under hela genomförandet av programmet och vid avslutandet. Rapporteringskraven förbättrades också genom att utvidgas till fler uppgifter och genom åtgärder för att hjälpa medlemsstaterna att lämna in noggrannare och tillförlitligare uppgifter. Kommissionen fortsätter att arbeta på revisionsmetoden i ljuset av erfarenheterna från revisionerna av finansieringsinstrumenten i programmen för 2014–2020. I den kommande vägledningen om avslutande understryks också betydelsen av revisionsmyndigheternas kontroll. Till följd av detta förväntar vi oss att både lagstiftningsramen, revisionsmetoden och riktlinjerna för avslutande är tillräckliga för att uppnå den säkerhet som krävs för att avsluta programmen för 2014–2020.

V. Stöd till små och medelstora företag är visserligen viktigt, men som vi konstaterade i vårt svar på kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för 2017 utesluter inte artikel 44 i förordning (EG) nr 1083/2006 lån även till stora företag, om alla övriga villkor är uppfyllda. Eftersom ingen miniminivå för finansieringen av små och medelstora företag nämns i bestämmelsen, kan uttrycket "i första hand" även anses avse antalet enskilda lån (och inte nödvändigtvis belopp).

IX. Även om uppgifter om hävstångseffekter och återanvändning av medel under perioden (revolverande effekt) inte rapporterades för alla finansieringsinstrument med delad förvaltning avgav kommissionen slutrapporten i linje med den rättsliga grunden, och insamlingen av sådan information i den nya generationen av finansieringsinstrument kommer att göra det möjligt att utvidga rapporteringens omfattning.

X.

Första strecksatsen: Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen kommer att uppdatera revisionsmetoden för finansieringsinstrument med delad förvaltning och dela den med både revisionsmyndigheter och förvaltningsmyndigheter.

Andra strecksatsen: Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen kommer att uppdatera revisionsmetoden för finansieringsinstrument med delad förvaltning för att stärka avslutandaspekterna och dela den med både revisionsmyndigheter och förvaltningsmyndigheter. Vissa revisionsaspekter på avslutandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning behandlas dessutom i utkastet till vägledning om avslutande.

IAKTTAGELSER

08. Kommissionens revisions tjänst har tagit fram en revisionsmetod för finansieringsinstrument och genomfört revisioner, både av inrättandet och genomförandet av instrument. Dessutom har revisionsmyndigheterna genomfört både systemrevisioner och revisioner av insatser för finansieringsinstrument med delad förvaltning, huvudsakligen vid avslutandet.

21. Vid investeringsbeslutet bör de organ som genomför finansieringsinstrument med delad förvaltning kontrollera slutmottagarnas stödberättigande i linje med de undertecknade finansieringsavtalen.

Vid ett tekniskt möte med revisionsmyndigheterna 2019 (6 december 2019) diskuterade kommissionen frågan om hur och när man ska bedöma en stödmottagares eller slutmottagares SMF-status, baserat på sina egna revisionsresultat, revisionsrättens slutsatser och erfarenhet från nationella revisioner. Kommissionen gav revisionsmyndigheterna information om hur man bedömer SMF-status, däribland ett verktyg för självbedömning. Verktöget för självbedömning kan användas av slutmottagarna när de uppger sin status i ansökan om lån eller kapitalinvesteringar.

24. Revisionsmyndigheternas begränsade möjligheter att få tillgång till information från EIB-gruppen hindrade dem inte att utföra sina egna revisioner eller kontrollera stödberättigandet hos de utgiftsbelopp som betalats ut av finansieringsinstrumenten. Kommissionen noterar att sådana revisioner har utförts i Bulgarien och Litauen.

26. Kommissionen har handlat i linje med Europeiska rådets rekommendationer från december 2014 och inom de befintliga rättsliga ramarna med avseende på perioden för stödberättigande.

28. Kommissionens gemensamma svar på punkterna 28–31:

Revisionsmyndigheterna utförde kompletterande arbete efter den 31 mars 2017 för att uppnå nödvändig säkerhet för avslutandet av programmen.

37. När det gäller revisionsrättens synpunkt om brister i enskilda myndigheters arbete hänvisas det till kommissionens svar på ruta 3.

50. Vid offentliggörandet av denna rapport höll kommissionen fortfarande på att avsluta de återstående programmen med finansieringsinstrument med delad förvaltning. Det korrigeringsbelopp som revisionsrätten nämner kan fortfarande ändras på grund av kompletterande information från medlemsstaterna.

Ruta 3 – Som nämns i vårt svar på kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för 2017 utesluter inte artikel 44 i förordning (EG) nr 1083/2006 lån även till stora företag, om alla övriga villkor är uppfyllda. Eftersom ingen miniminivå för finansieringen av små och medelstora företag nämns i bestämmelsen, kan uttrycket ”i första hand” även anses avse antalet enskilda lån (och inte nödvändigtvis belopp).

63. Första strecksatsen: Informationskällan var uppgifterna för de instrument som rapporterade informationen och där kommissionen kunde göra beräkningen och dra slutsatser. Därför skrev vi ”resultaten tyder på”. Uppgifterna är dock inte representativa, eftersom sådan användbar information inte rapporterades för så många finansieringsinstrument. Anledningen är att detta inte krävdes i lagstiftningsramen för programperioden 2007–2013.

64. Uppgiftssammanfattningen byggde på den tillämpliga rättsliga ramen för 2007–2013. För programperioden 2014–2020 förbättrades i hög grad de rättsliga kraven för rapportering om finansieringsinstrument med delad förvaltning, med ledning av revisionsrättens rapporter under åren.

66. Kommissionen kommer att uppdatera revisionsmetoden för finansieringsinstrument med delad förvaltning och dela den med både revisionsmyndigheter (genom tekniska möten) och förvaltningsmyndigheter (genom EGESIF).

67. I enlighet med artikel 137 i förordning (EU) nr 1303/2013 baseras programräkenskaper på de belopp som har lämnats till kommissionen, däribland förskottsbetalningar till finansieringsinstrument. Revisionsmyndigheter redovisar kvarstående felprocentsatser utifrån den utgift som ingår i räkenskaperna. För att på ett konstruktivt sätt följa upp revisionsrättens rekommendation från 2016 har revisionsmyndigheterna kommit överens om att ge kommissionen kompletterande detaljerad information som gör att den i sina årliga verksamhetsrapporter kan beräkna procentsatserna för kvarstående fel och utesluta effekten av förskott till finansieringsinstrument, vilket också erkänns i revisionsrättens årsrapport för 2019.

Den vägledning som redan har getts revisionsmyndigheterna om hanteringen av förskott med revisionsmetoden från 2019 håller på att uppdateras och ska offentliggöras 2021.

76. Syftet med att godkänna räkenskaperna årligen är att man i förväg kan kontrollera utgifternas stödberättigande (oaktat förskottsbetalningar) i de årliga räkenskaper som lämnas in under hela genomförandeperioden, medan en del av det sista förskottet för finansieringsinstrument måste granskas vid avslutandet ihop med genomförandet.

Enligt kommissionen anges det datum då avslutandedokumentet ska lämnas in i artikel 138 i förordningen om gemensamma bestämmelser, dvs. 15 februari 2025 (1 mars 2025 på en medlemsstats begäran), vilket motsvarar programperiodens sista räkenskapsår (2023–2024). Innehållet i de avslutandedokument som krävs enligt förordningen, plus slutrapporten om genomförandet, är samma som för andra räkenskapsår. Vissa särdrag hos det sista räkenskapsåret kommer att klargöras i den vägledning om avslutande som offentliggörs 2021. Detta rör bland annat bestämmelser om kontroll av de slutbelopp för stödberättigande utgifter som vid avslutandet deklarerar för finansieringsinstrument och en begäran om kompletterande rapportering av revisionsmyndigheterna.

77. I utkastet till riktlinjer om avslutande för 2014–2020 innehåller avsnittet om revisionsuttalande och kontrollrapport bestämmelser om kontroll av de slutbelopp som deklarerar som stödberättigande utgifter för finansieringsinstrument vid avslutandet, däribland en begäran om kompletterande rapportering av revisionsmyndigheterna. Utkastet till riktlinjer lades fram för medlemsstaterna den 20 oktober 2020 och kommer att antas som kommissionens beslut 2021.

Dessutom uppdateras just nu revisionsmetoden för finansieringsinstrument för att bli tydligare när det gäller kontroll av finansieringsinstrumentets utgifter vid avslutandet.

78. Hur kontrollerna av finansieringsinstrument bör ske, bland annat inför avslutandet, beskrivs i finansieringsinstrumentens revisionsmetod och i den vägledning om avslutande som ska antas som kommissionens beslut 2021.

82. Syftet med uppgiftssammanfattningen är inte att bekräfta utgifternas stödberättigande, eftersom detta bör förbli en separat process.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

83. När det gäller iakttagelsens sista mening, och som nämns i vårt svar på kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för 2017, utesluter inte artikel 44 i förordning (EG) nr 1083/2006 lån även till stora företag, om alla övriga villkor är uppfyllda. Eftersom ingen miniminivå för finansieringen av små och medelstora företag nämns i bestämmelsen, kan uttrycket ”i första hand” även anses avse antalet enskilda lån (och inte nödvändigtvis belopp).

85. Vid investeringsbeslutet bör de organ som genomför finansieringsinstrument med delad förvaltning kontrollera slutmottagarnas stödberättigande i linje med de undertecknade finansieringsavtalen.

Vid ett tekniskt möte med revisionsmyndigheterna 2019 (6 december 2019) diskuterade kommissionen frågan om hur och när man ska bedöma en stödmottagares eller slutmottagares SMF-status, baserat på sina egna revisionsresultat, revisionsrättens slutsatser och erfarenhet från nationella revisioner. Kommissionen gav revisionsmyndigheterna information om hur man bedömer SMF-status, däribland ett verktyg för självbedömning. Verktöget för självbedömning kan användas av slutmottagarna när de uppger sin status i ansökan om lån eller kapitalinvesteringar.

86. I enlighet med artikel 137 i förordning (EU) nr 1303/2013 baseras programräkenskaper på de belopp som har lämnats till kommissionen, däribland förskottbetalningar till finansieringsinstrument. Revisionsmyndigheter redovisar kvarstående felprocentsatser utifrån den utgift som ingår i räkenskaperna. För att på ett konstruktivt sätt följa upp revisionsrättens rekommendation från 2016 har revisionsmyndigheterna kommit överens om att ge kommissionen kompletterande detaljerad information som gör att den i sina årliga verksamhetsrapporter kan beräkna procentsatserna för kvarstående fel och utesluta effekten av förskott till finansieringsinstrument, vilket också erkänns i revisionsrättens årsrapport för 2019.

Den vägledning som redan har getts revisionsmyndigheterna om hanteringen av förskott med revisionsmetoden från 2019 håller på att uppdateras och ska offentliggöras 2021.

87. Förordningen om gemensamma bestämmelser är en tillräckligt god grund för varje aktörs och kommissionens roll i avslutandeprocessen. Enligt kommissionen anges det datum då avslutandedokumentet ska lämnas in i artikel 138 i förordningen om gemensamma bestämmelser, dvs. 15 februari 2025 (1 mars 2025 på en medlemsstats begäran), vilket motsvarar programperiodens sista räkenskapsår (2023–2024). Innehållet i de avslutandedokument som krävs enligt förordningen, plus slutrapporten om genomförandet, är samma som för andra räkenskapsår. Vissa särdrag hos det sista räkenskapsåret kommer att klargöras i den vägledning om avslutande som offentliggörs 2021. Detta rör bland annat bestämmelser om kontroll av de slutbelopp för stödberättigande utgifter som vid avslutandet deklarerar för finansieringsinstrument och en begäran om kompletterande rapportering av revisionsmyndigheterna.

Rekommendation 1 – Ge vägledning om de riskområden som identifierats vid kommissionens och revisionsrättens revisioner

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att uppdatera revisionsmetoden för finansieringsinstrument med delad förvaltning och dela den med både revisionsmyndigheter och förvaltningsmyndigheter.

Rekommendation 2 – Färdigställ den nödvändiga vägledningen om revisionsmyndigheternas roll och ansvarsområden när de bedömer stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument vid avslutandet

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att uppdatera revisionsmetoden för finansieringsinstrument med delad förvaltning för att stärka avslutandeaspekterna och dela den med både revisionsmyndigheter och förvaltningsmyndigheter. Vissa revisionsaspekter på avslutandet av finansieringsinstrument med delad förvaltning behandlas dessutom i det utkast till vägledning om avslutande som ska offentliggöras 2021.

95. Som nämns i vårt svar på kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för 2017 utesluter inte artikel 44 i förordning (EG) nr 1083/2006 lån även till stora företag, om alla övriga villkor är uppfyllda. Eftersom ingen miniminivå för finansieringen av små och medelstora företag nämns i bestämmelsen, kan uttrycket ”i första hand” även anses avse antalet enskilda lån (och inte nödvändigtvis belopp).

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Iliana Ivanova är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Ladislav Balko med stöd av Branislav Urbanič (kanslichef), Juan Ignacio Gonzalez Bastero (förstechef), Viorel Cirje (uppgiftsansvarig) och Adrian Rosca och Borja Martin Simon (revisorer).



Ladislav Balko



Branislav Urbanič



Juan Ignacio Gonzalez
Bastero



Adrian Rosca



Borja Martin Simon

Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	1.7.2020
Den preliminära rapporten skickades officiellt till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	29.1.2021
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	17.3.2021
Kommissionens (eller andra revisionsobjekts) officiella svar hade tagits emot på alla språk	26.3.2021

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2021.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-5856-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/48	QJ-AB-21-006-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-5877-7	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/42	QJ-AB-21-006-SV-Q

Finansieringsinstrument var en viktig metod för att finansiera sammanhållningspolitiken under programperioden 2007–2013. Våra tidigare revisioner av dessa instrument visade att ett antal fel och brister förekom under genomförandet. Kommissionen uppgav att dessa brister skulle åtgärdas vid avslutandet.

Vi konstaterade att kommissionen och medlemsstaterna i stort sett hade vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att kunna kontrollera stödberättigandet hos dessa utgifter vid avslutandet. Trots att vi identifierade vissa fel med en ekonomisk inverkan hade deras arbete i huvudsak gett goda resultat. Merparten av de brister som vi identifierade hade åtgärdats till programperioden 2014–2020, men vi rekommenderar att kommissionen ger råd om de vanligaste fel som upptäcks vid revisioner. Vi rekommenderar också att kommissionen slutför vägledningen till revisionsmyndigheterna om hur de ska avge en försäkran om stödberättigandet hos utgifter för finansieringsinstrument vid avslutandet.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors