

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

ISSN 1831-0990

Särskild rapport nr 2

2012

FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT
FÖR SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG
SOM MEDFINANSIERAS AV EUROPEISKA
REGIONALA UTVECKLINGSFONDEN



SV



Särskild rapport nr 2 // 2012

FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT FÖR SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG SOM MEDFINANSIERAS AV EUROPEISKA REGIONALA UTVECKLINGSFONDEN

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

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Särskild rapport nr 2 // 2012

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

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2012

ISBN 978-92-9237-503-4
doi:10.2865/62740

© Europeiska unionen, 2012
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

ORDFÖRKLARINGAR

I-VIII **SAMMANFATTNING**

1-17 **INLEDNING**

4-5 **EU:s SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK**

6 **EU:s FINANSIERINGSTEKNISKA STÖD TILL SMF SOM INTE INGÅR I SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN**

7-11 **ERUFS FINANSIERINGSTEKNISKA STÖD TILL SMF**

12-17 **MEKANISMER FÖR FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT**

18-25 **REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD**

26-115 **IAKTTAGELSER**

26-40 **KVALITETEN PÅ BEDÖMNINGARNA AV SMF:s FINANSIERINGSUNDERSKOTT**

29-30 2000-2006: I REGEL INGA BEDÖMNINGAR AV UNDERSKOTTET

31-40 2007-2013: STORA BRISTER

41-83 **ERUF-RAMENS LÄMPLIGHET NÄR DET GÄLLER ATT GENOMFÖRA FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT**

43-65 DEN SÄRSKILDA KARAKTÄREN PÅ DE OLIKA FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTEN BEAKTAS INTE TILLRÄCKLIGT

66-77 ERUFS NUVARANDE KARAKTÄR HAR VARIT ETT HINDER FÖR SUND EKONOMISK FÖRVALTNING AV DE FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTEN

78-83 KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS ÖVERVAKNINGS- OCH INFORMATIONSSYSTEM BEAKTAR INTE DE FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTENS SÄRSKILDA KARAKTÄR

84-115 **DE FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTENS ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH EFFEKTIVITET NÄR DET GÄLLER ATT UPPNÅ RESULTAT**

85-93 OMFATTANDE FÖRSENINGAR

94-101 SVINNEFFEKTER

102-115 DÅLIGT FACIT FÖR ERUF NÄR DET GÄLLDE ATT LOCKA PRIVATA INVESTERARE

116–124 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

116–118 KVALITETEN PÅ BEDÖMNINGEN AV SMF:s FINANSIERINGSUNDERSKOTT

119–121 ERUF-RAMENS LÄMPLIGHET NÄR DET GÄLLER ATT GENOMFÖRA FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT

**122–124 FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTENS ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH EFFEKTIVITET
NÄR DET GÄLLER ATT UPPNÅ RESULTAT**

**BILAGA I — ÅTAGANDEN FÖR OCH BETALNINGAR TILL FINANSIERINGSTEKNISKA
INSTRUMENT**

**BILAGA II — SCHEMATISK ÖVERSIKT ÖVER HUR BEGREPPET HÄVSTÅNGEFFEKT TILLÄMPAS
PÅ KAPITAL-, LÅNE- OCH GARANTIINSTRUMENT**

BILAGA III — EXEMPEL PÅ FÄRDIGA INSTRUMENT OCH VERKTYG

KOMMISSIONENS SVAR

ORDFÖRKLARINGAR

Avveckling: Likvidation. En process som medför försäljning av hela (holding-)fondens tillgångar, avbetalning till fordringsägare, utdelning av eventuella kvarstående tillgångar till ägarna och upplösning av fonden.

Betalningsförsummelse: Vid denna revision avser betalningsförsummelse att ett SMF inte kan betala tillbaka sin kredit enligt kontraktsvillkoren. När det gäller garantiförbindelser motsvarar betalningsförsummelse det ögonblick då en garantiförbindelse utlöses och garantifonden, motgarantifonden eller båda åtar sig att betala det utestående beloppet.

Bidrag: Ett icke återbetalningspliktigt budgetbidrag från EU eller någon offentlig institution i en medlemsstat. Kallas även "offentligt stöd".

CEB: Europarådets utvecklingsbank (*Council of Europe Development Bank*).

CIP: Ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (*Competitiveness and Innovation Framework Programme, CIP*). Se EIP nedan.

EBRD: Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

Eget kapital: Riskkapital som investerats eller innehas av ett företag i form av kapitalinstrument eller instrument med likvärdig klassificering (t.ex. konvertibla lån och efterställda lån).

EIB: Europeiska investeringsbanken.

EIF: Europeiska investeringsfonden (EIB-gruppens specialiserade fond som tillhandahåller kapital- och garantiinstrument till små och medelstora företag, SMF).

EIP: Programmet för entreprenörskap och innovation. Ett program för SMF inom GD Näringsliv, som är en del av CIP och förvaltas av EIF under överinseende av GD Ekonomi och finans. Enligt beslut (EG) nr 1639/2006 omfattar denna stödordning för SMF fem instrument av vilka tre strävar efter att förbättra tillgången till finansiering för SMF: instrumentet för innovativa SMF med hög tillväxt I och II ("GIF I" och "GIF II") och garantiinstrumentet för SMF ("Smeg"). De ersätter instrumenten för flerårigt program för företag och företaggaranda (se nedan).

ERP: Europeiskt återhämtningsprogram. I samband med denna revision: *German Marshall funds* och deras överskottsmedel. ERP har inte fastställts till någon bestämd programperiod och har inte genomförts regionalt. I sin egenskap av en nationell evergreenfond till förmån för tyska företag, förnyas den automatiskt; överskottsfinansiering kan inte omvandlas tillbaka till bidrag. KfW är ERP-medlens förvaltare, och regionala förvaltningsmyndigheter är inte inblandade i förvaltningen av dem. Närmare upplysningar om ERP och Marshallfonderna i Tyskland finns på KfW:s webbplats.

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden.

ETF-startordningen: Europeiska finansieringsordningen för teknik – start (se MAP)

Evergreenfond: Ett finansieringstekniskt instrument eller en finansieringsfond utan fast löptid.

Finansiell mellanhand: Enhet som fungerar som mellanhand mellan dem som erbjuder och dem som efterfrågar kapital (t.ex. bank, holdingfond, fond).

Finansieringstekniska instrument (finansieringsinstrument): Term som kommissionen använder för att beteckna olika återbetalningspliktiga instrument som strukturfonderna erbjuder och som ska förbättra SMF:s tillgång till finansiering, stadsutveckling och energieffektivitet. I samband med denna revision är instrumenten kapital-, låne- och garantiinstrument för SMF.

Finansieringsunderskott: Skillnaden mellan efterfrågan och tillgång på finansiella resurser. Vid denna revision avser finansieringsunderskottet endast underskottet i de olika typerna av finansieringstekniska instrument för SMF på ett bestämt område inom EU.

Finansinstitut: Företag vilkas finansiella aktiviteter är centrala för deras affärsrörelse, t.ex. att ta emot insättningar, investera medel eller bedriva handel. Alla finansinstitut är finansiella mellanhänder.

Fond: En separat portfölj av finansieringstekniska instrument som förvaltas av en eller flera fondförvaltare enligt en fastställd policy för investeringar och mål. En fond kan etableras lagligt eller inrättas som en separat ekonomisk enhet inom ett finansinstitut. Fonden har separata räkenskaper och insatser. I denna rapport avser termen "fond" medfinansierade insatser, men de kan i vissa fall även avse strukturfonderna.

Fondförvaltare: Den allmänna partner eller enhet som ansvarar för att genomföra en fonds investeringsstrategi och förvalta dess portfölj av finansieringstekniska instrument i enlighet med kontraktet.

Företagsöverlåtelse: Överlåtelse av ett företag, en affärsrörelse eller del av ett företag eller en affärsrörelse av dess ägare till en annan person.

Förmånsbehandling för investerare: Term som används vid denna revision för att beskriva situationer när den offentliga sektorn inte behandlas likställt på grund av att den privata sektorn (t.ex. kommersiella banker och privata investerare) särbehandlas. Det innebär att medel inom den offentliga sektorn tillhör en lägre kategori när det gäller återbetalningsrättigheter.

Förvaltningskostnader: Vid denna revision avser förvaltningskostnader alla kostnader som bärs av den finansiella mellanhanden eller SMF i förhållande till kostnaden för förvaltningen av finansieringstekniska instrument. En icke uttömmande förteckning över sådana kostnader innefattar administrationskostnader, garantiavgifter, handläggningsavgifter, medlemsavgifter, övervakningsavgifter, resultatbaserade avgifter, bearbetningsavgifter samt fondförvaltarens omkostnader. Ränte- och utdelningsbetalningar betraktas inte som förvaltningskostnader.

Förvaltningsmyndighet: Den offentliga myndighet i medlemsstaten som förvaltar strukturfonderna (däribland Eruf) för medlemsstatens räkning.

Garantiförbindelse: Vid denna revision innebär garantiförbindelse att ett företag genom ett ombud (garantifonden) åtar sig att bära kostnaden för lånebelopp och upplupen ränta till en på förhand fastställd garantisats när ett lån som förlängts av en finansiell mellanhand (en bank) till ett SMF inte kan återbetalas. En garantiförbindelse innebär alltid att långgivaren löper en del av risken och att SMF fortfarande är betalningspliktigt när det gäller lånet. Garantiförbindelser kan vara realiserbara vid första begäran.

GD: Generaldirektorat.

GIF: Instrumentet för innovativa små och medelstora företag med hög tillväxt (se EIP).

Holdingsfond: Lagligt etablerad fond som har kontrollerande intresse i flera underordnade kapitalfonder, garantifonder eller lånefonder.

Hävstångseffekt: Vid denna effektivitetsrevision uttrycks hävstångseffekten i hur många euro i finansiering (offentlig och privat) som har samlats in och betalats i finansiering till SMF i förhållande till varje betald euro i offentlig finansiering (från EU och medlemsstaterna). I *bilaga II* finns en schematisk översikt över hur hävstångseffekten fungerar för varje huvudkategori av finansieringstekniska instrument och, inom ramen för Eruf, hur begreppet hävstångseffekt ska förstås.

ISME: Innovativa små och medelstora företag som bedriver högteknologisk verksamhet.

Jeremie: Gemensamma europeiska resurser för mikroföretag och SMF (ett initiativ från kommissionen och EIB-gruppen för finansiering till SMF enbart med hjälp av strukturfonderna).

KfW: *Kreditanstalt für Wiederaufbau* är Tysklands federala utvecklingsbank med erfarenhet av finansiering av små och medelstora företag. Den fungerar framför allt som en underleverantör för Europarådets bank och verkar som ett internationellt finansinstitut på finansmarknaden för SMF i Central- och Östeuropa.

Kritisk massa: Belopp som fastställs utifrån förhållandet mellan storleken på en fond och avkastningen från den. Vid större investeringar kan man få fördelaktigare avkastning och i regel lägre transaktionskostnader.

Likställd behandling (*pari passu*): Rättslig term som används för att beskriva det förhållande att två eller flera finansieringstekniska instrument tillhör samma kategori när det gäller återbetalningsrättigheter. Motsatsen till likställd behandling (*pari passu*) är förmånsbehandling för investerare/privata sektorn.

Lån: Utlåning av pengar med ränta till en låntagare som måste återbetala det lånade beloppet.

MAP: Flerårigt program för företag och företaggaranda, ett program inom GD Näringsliv för små och medelstora företag som förvaltas av EIF under överinseende av GD Ekonomi och finans. I överensstämmelse med beslut 2000/819/EG, ändrat genom beslut 1776/2005/EG, har detta program genomförts via två system för SMF som förvaltas av EIF: ETF-startordningen (riskkapitalinstrument, "ETF Start") och garantiinstrumentet för små och medelstora företag (garantiinstrument, Smeg). MAP:s efterföljare är CIP/EIP (se ovan).

Mezzanin: Typ av skuldfinansiering med hög avkastning som ofta ses i lånefinansierade uppköpstransaktioner och som ofta erbjuder en option eller rätt att förvärva andelar i ett företag till en förmånssats. Mezzaninfinansiering tar ofta formen av efterställda konvertibla lån.

Mikrokredit: Vid denna revision avser mikrokredit små lån (vanligtvis upp till 25 000 euro) som beviljas mikroföretag (enligt EU:s definition). I regel erbjuds dessa mikroföretag gratis rådgivning och handledning.

MOITAL: Israels ministerium för näringsliv, handel och arbetsmarknad.

Nuts: Nomenklaturen för statistiska territoriella enheter. En standardterm som fastställts av Eurostat. När det gäller Eruf använder kommissionen så kallade Nuts-2-regioner.

Offentlig finansiering: Vid denna revision och i enlighet med strukturfondsförordningarna avser det alla offentliga bidrag till finansieringen av finansieringstekniska insatser som har sitt ursprung i EU-budgeten, medlemsstaten, regionala och lokala myndigheter och andra liknande utgifter.

Riskvilligt kapital (*venture capital*): En särskild form av finansiering med eget kapital som ges till nya, små eller riskfyllda onoterade företag.

Roterande: Ett begrepp som innebär att bidrag till finansieringstekniska instrument, efter ett första utnyttjande (eller en första cykel), blir roterande (eller återutnyttjas, återvinns).

Rörelsekapital: Ett företags omsättningstillgångar (kortfristigt lager + fordringar + likvida medel) minus dess kortfristiga skulder (kortfristiga skulder + förutbetalda kostnader).

SBIC: *Small Business Investment Programme*, program för företag som investerar i småföretag. SBIC är ett av de finansiella biståndsprogram som finns tillgängligt via USA:s administrativa program för småföretag (*Small Business Administration*, SBA). Det inrättades av amerikanska kongressen 1958 för att man skulle överbrygga gapet mellan entreprenörers behov av kapital och traditionella finansieringskällor. Dessa program har en unik struktur i det att de är investeringsfonder som ägs och förvaltas privat och som får licenser och regleras av SBA, att de använder eget kapital plus fonder som lånas med en garanti från SBA för att göra aktie- och skuldinvesteringar i kvalificerade småföretag. Det är en statligt sponsrad fond av fonder/fondandelsfond som investerar långsiktigt kapital i privatägda och privatförvaltade investeringsföretag (licenstagare). SBA investerar inte direkt i småföretag via SBIC-programmet. SBA ger stöd utan någon regional differentiering.

SMEFF: Det finansieringstekniska instrumentet för små och medelstora företag är ett instrument inom GD Utvidgnings Phareprogram (Polen och Ungern: stöd till ekonomisk omstrukturering).

SMF: Små och medelstora företag (enligt kommissionens definition). Under programperioden 2007–2013 kan SMF också avse vilken liten affärsrörelse som helst.

Svinneffekt: Effekt som minskar beloppet på de medel som finns tillgängliga för att bevilja finansieringstekniska instrument till SMF.

Överskottsfinansiering: Det eventuella överskottet från en fond som kan hänföras till den offentliga sektorns bidrag som, när det väl blir tillgängligt, kan användas till att hjälpa SMF.

SAMMANFATTNING

I.

De små och medelstora företagen (SMF) är ryggraden i EU:s ekonomi och genererar sysselsättning, innovation och välstånd. De kan dock ha finansieringsunderskott, vilket betyder att de inte har tillgång till den typ av och den mängd finansiering som de behöver vid ett givet tillfälle.

II.

Europeiska unionen (EU) använder framför allt sin näringslivs- och sammanhållningspolitik för att främja företagsamhet.

III.

Inom sammanhållningspolitiken används framför allt bidrag och i allt större utsträckning finansieringstekniska instrument inom Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf).

IV.

Finansieringstekniska instrument är återbetalningspliktiga och roterande instrument som garanterar att på varandra följande grupper av SMF kan utnyttja dem.

V.

Revisionsrättens revision var inriktad på de finansieringstekniska åtgärder som medfinansieras av Eruf under programperioderna 2000–2006 och 2007–2013. Granskningsresultaten grundas på en direkt granskning av ett urval projekt och på en genomgång av kommissionens och medlemsstaternas förvaltnings-, övervaknings- och informationssystem.

VI.

Huvudsyftet med revisionen var att bedöma huruvida Erufs utgifter till finansieringstekniska åtgärder för SMF hade varit ändamålsenliga och effektiva.

SAMMANFATTNING

VII.

Revisionsrätten konstaterade att åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet begränsades på grund av stora brister, framför allt på grund av att det nuvarande regelverket för strukturfonderna är otillräckligt:

- a) Bedömningarna av SMF:s finansieringsunderskott hade, om sådana bedömningar fanns, stora brister.
- b) Strukturfondsförordningarna, som från början var utformade för bidrag, innehåller fyra stora brister eftersom de inte behandlar de finansieringstekniska instrumentens särskilda karaktär (se punkt 119).
- c) Innan medlen nådde SMF var förseningarna betydande, och jämfört med andra EU-program för SMF var Erufs förmåga att dra maximal nytta av privata investeringar begränsad.

VIII.

Revisionsrätten rekommenderar följande:

- a) När förvaltningsmyndigheterna föreslår finansieringstekniska åtgärder bör de se till att deras förslag vederbörligen underbyggs av en bedömning av SMF:s finansieringsunderskott som håller tillräckligt hög kvalitet och bland annat innehåller en kvantifierad analys av finansieringsunderskottet.
- b) När kommissionen godkänner operativa program som innefattar finansieringstekniska åtgärder bör den kontrollera att de stämmer överens med bedömningarna av SMF:s finansieringsunderskott och se till att dessa håller god kvalitet.
- c) När lagstiftaren och kommissionen utarbetar förslag till strukturfondsförordningar bör de ta itu med de särskilda brister som tas upp i denna rapport (se punkterna 48–77). Mer allmänt bör lagstiftaren och kommissionen tillhandahålla ett lämpligare regelverk så att utformningen och genomförandet av finansieringstekniska åtgärder inte påverkas av bristerna i strukturfondernas regelverk, geografiska begränsningar och splittringseffekter.
- d) Kommissionen bör tillhandahålla ett tillförlitligt och tekniskt stabilt övervaknings- och utvärderingssystem som gäller särskilt för de finansieringstekniska instrumenten. Det vill säga: de finansieringstekniska instrumenten bör särskiljas från rena bidrag i kommissionens övervaknings-, rapporterings- och revisionsprocesser, och det bör tydligt framgå vilket penningbelopp som faktiskt betalas till SMF. Framför allt bör kommissionen och medlemsstaterna komma överens om ett litet antal mätbara, relevanta, specifika och enhetliga resultatindikatorer för finansieringstekniska instrument.
- e) Kommissionen bör utforska möjligheten att leverera färdiga finansieringstekniska strukturer och instrument för SMF till medlemsstaterna (t.ex. bidrag mot royalty, särskilt avsedda investeringsverktyg) för att påskynda genomförandet och minska förvaltningskostnaderna.
- f) Medlemsstaterna bör med kommissionens stöd arbeta för att inkludera alla finansieringstekniska instrument för SMF som medfinansieras av Eruf i ett enda operativt program per medlemsstat. Det skulle effektivisera planeringsprocessen och ta bort en av huvudorsakerna till förseningarna.
- g) Förutom att fastställa begreppen och definitionerna av hävstångseffekt och återvinning i strukturfondsförordningarna bör kommissionen, beroende på vilken typ av holdingfond eller fond det är frågan om, kräva rättsligt bindande minimihävstångseffekter, minimiperioder för rotation och uppgifter för beräkningen av hävstångsindikatorer.
- h) Om rekommendationerna ovan inte kan genomföras inom ramen för sammanhållningspolitiken uppmanar revisionsrätten lagstiftaren och kommissionen att överväga alternativa vägar för att fortsätta ge stöd till SMF via finansieringstekniska instrument. I sådana fall bör dessa instrument antingen få stöd av program som förvaltas centralt av kommissionen, av särskilt avsedda investeringsverktyg i samarbete med kommissionen och medlemsstaterna eller av medlemsstaterna direkt.

INLEDNING

1. De små och medelstora företagen (SMF)¹ är ryggraden i EU:s ekonomi och utgör 99 % av alla företag². Finansmarknaderna är dock tveksamma till att investera i SMF eftersom de uppfattas som mer riskfyllda än större företag, särskilt när de är verksamma på innovativa marknader (ISME).
2. Enligt Europeiska observationscentrumet för SMF³ är den begränsade tillgången till finansiering ett problem för SMF i Europa. Finanskriserna på senare tid, som har drabbat vissa medlemsstater särskilt hårt, har förvärrat situationen.
3. Eftersom den offentliga sektorn har en viktig roll att spela när det gäller att stödja SMF, i synnerhet genom att förse dem med lämplig finansiering, har kommissionen på olika sätt sett till att de får tillgång till finansiering.

EU:s SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK

4. Målet för EU:s sammanhållningspolitik är att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen inom EU och minska skillnaderna mellan EU-regionerna. Inom ramen för sammanhållningspolitiken erbjuder Eruf uttryckligen en möjlighet att bidra till SMF:s tillgång till finansiering genom att i mycket stor utsträckning använda engångsbidrag som till själva sin natur inte är återbetalningspliktiga för mottagaren.
5. Under Erufs programperiod 2000–2006 och i större utsträckning under Erufs programperiod 2007–2013 har kommissionen och de flesta medlemsstater använt finansieringstekniska instrument (återbetalningspliktiga instrument) inom EU:s sammanhållningspolitik. Hur dessa finansieringstekniska instrument inom Eruf har utvecklats är ämnet för denna effektivitetsrevision.

¹ Små och medelstora företag definieras i denna rapport enligt kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (EUT L 124, 20.5.2003, s. 36). Små och medelstora företag är företag som sysselsätter färre än 250 personer och vars årsomsättning inte överstiger 50 miljoner euro eller vars balansomslutning inte överstiger 43 miljoner euro per år. De måste också uppfylla kriteriet att de är fristående företag.

² *Giving SMEs the credit they need* (ge SMF den kredit de behöver), The magazine of Enterprise Policy, Europeiska kommissionen, 12.2.2009 och KOM(2005) 551 slutlig, 10.11.2005.

³ Europeiska observationscentrumet för små och medelstora företag (*Observatory of European SMEs*), analytisk rapport, november 2006–januari 2007, *Flash Eurobarometer*.

EU:s FINANSIERINGSTEKNISKA STÖD TILL SMF SOM INTE INGÅR I SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN

- 6.** Eftersom det är så viktigt att trygga och förbättra tillgången till finansiering för SMF har EU gett stöd till SMF för att de ska få tillgång till finansiering framför allt på följande två sätt:
- a) EU har utarbetat särskilda program, t.ex. det fleråriga programmet för företag och företaggaranda (MAP), som efterträddes av programmet för entreprenörskap och innovation (EIP). MAP och EIP stod tillsammans för 1,6 miljarder euro från 2001 till 2013. Programmen genomförs av Europeiska investeringsfonden (EIF). Garantiinstrumentet för små och medelstora företag (Smeg), som är en del av MAP och EIP, granskades nyligen av revisionsrätten⁴.
 - b) Europeiska investeringsbanken (EIB) har genomfört låneprogram för ungefär 70 miljarder euro (2001–2010) för att förbättra SMF:s tillgång till finansiering. Dessa program finansieras huvudsakligen med EIB:s medel utan någon finansiering från EU:s budget⁵.

ERUFS FINANSIERINGSTEKNISKA STÖD TILL SMF

- 7.** Under de två senaste programperioderna har kommissionen inom ramen för sammanhållningspolitiken uppmuntrat återbetalningspliktiga former av stöd via finansieringstekniska instrument. Enligt kommissionen motsvarar detta ungefär 12 miljarder euro av den EU-budget som anslagits till finansieringstekniska åtgärder i EU:s medlemsstater⁶: 1,6 miljarder euro (2000–2006) och 10,4 miljarder euro (2007–2013), av vilka 1,5 respektive 7,9 miljarder euro i betalningar till holdingfonder eller fonder som bidrar till finansieringstekniska instrument.

⁴ Målet för revisionsrättens revision *Revisionen av garantiinstrumentet för små och medelstora företag* (särskild rapport nr 4/2011) var att bedöma Smegs ändamålsenlighet och i synnerhet hur garantiinstrumentet hade utformats och planerats, hur verksamheten hade förvaltats och målen uppnåtts. Revisionsrätten ansåg att ramen för förvaltningen av den dagliga verksamheten var tillfredsställande. Hela rapporten finns på revisionsrättens webbplats: <http://eca.europa.eu>.

⁵ Uppskattning som gjorts på grundval av följande EIB-dokument: samråd om SMF 2007/2008 i maj 2008, årsrapport för 2006 i juni 2007 och årsrapport för 2010 i maj 2011.

⁶ Belopp från SFC-databsen, Europeiska kommissionen (8 juni 2011).

8. Uppgifterna är endast vägledande och bör behandlas med försiktighet⁷, särskilt när det gäller programperioden 2007–2013⁸. Detta beror främst på att kommissionen inte har några detaljerade uppgifter om finansieringen av finansieringstekniska instrument⁹. Dessutom vet man inte i vilken utsträckning SMF faktiskt drog nytta av de belopp som beviljades holdingfonder och fonder.

9. En sammanfattning av de totala beloppen per programperiod finns i **bilaga I**.

10. I förordningen¹⁰ specificeras för närvarande att finansieringstekniska instrument får användas i tre syften: i fonder som ger stöd till företag, främst SMF, i fonder för stadsutveckling och i fonder som främjar energieffektivitet.

11. I samma förordning anges att medlemsstaterna får anlita EIF för genomförandet av finansieringstekniska instrument på tre olika sätt:

- Göra utvärderingar, dvs. bedömningar av SMF:s finansieringsunderskott.
- Agera som en holdingfond, vilket för närvarande är fallet för åtta medlemsstater och tre regioner¹¹.
- Fungera som rådgivare till nationella eller regionala myndigheter.

MEKANISMER FÖR FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT

12. Genomförandet av program som ger tillgång till finansiering kräver aktivt deltagande av finansiella mellanhänder som omvandlar offentliga medel till finansieringstekniska instrument för SMF. Ytterligare medel som tillhandahålls av den privata sektorn får läggas till den offentliga finansieringen, vilket ökar det totala belopp som finns tillgängligt för investeringar i SMF; det är så revisionsrätten definierar hävstångseffekten. Hävstångseffekten förklaras kortfattat per kategori av finansieringstekniska instrument i **bilaga II**.

⁷ Såsom kommissionens avdelningar har uppgett har medlemsstaterna feltolkat reglerna för klassificering av anslag och kan ha tagit med andra former av finansiering än finansieringstekniska instrument.

⁸ När det gäller den perioden omfattar finansieringstekniska instrument instrument för företag som inte stämmer överens med EU:s definition av SMF och även stadsutvecklingsprojekt och projekt för energieffektivitet.

⁹ Se punkt 4.32 i revisionsrättens årsrapport för 2010.

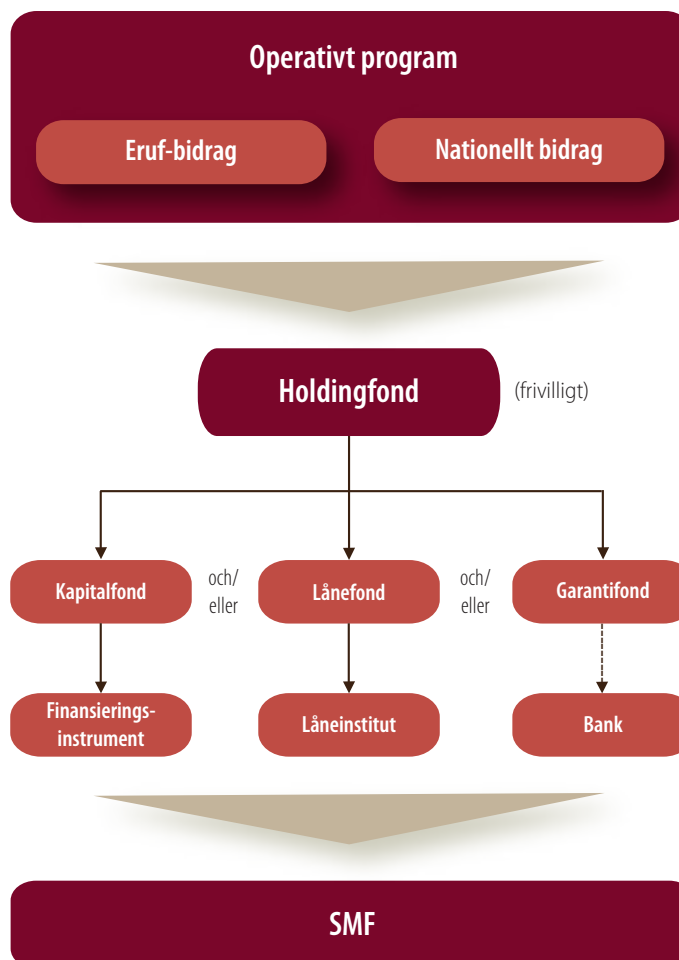
¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006. s. 25).

¹¹ EIF förvaltar för närvarande holdingfonden i Bulgarien, Cypern, Grekland, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien och även för den franska regionen Languedoc-Roussillon och de italienska regionerna Kampanien och Sicilien.

13. Merparten av de medel som de operativa programmen bidrar med går till en utvald holdingfond (som förvaltas av EIF, nationella institut eller andra) och sedan till utvalda mellanhänder (se **illustration**). Alternativt kan de föras över direkt till utvalda finansiella mellanhänder. När det gäller finansieringstekniska instrument är de finansiella mellanhänderna stödmottagare och SMF slutmottagare.

ILLUSTRATION

FLÖDE AV MEDEL FRÅN OPERATIVT PROGRAM NER TILL SMF (FÖRENKLAD BILD)



- 14.** Det finns tre olika huvudtyper av finansieringstekniska instrument: kapital-, låne- och garantiinstrument. Alla tre är instrument som berättigar till medfinansiering från Eruf, men de måste uppfylla EU:s regler och nationella regler för stödberättigande (t.ex. när det gäller affärsöverlåtelse, rörelsekapital och statligt stöd).
- 15.** När det gäller eget kapital och lån ska den behållning som genereras av försäljning av eget kapital respektive skuldbetalning återanvändas till finansiering av ytterligare finansieringstekniska instrument för andra SMF; detta är den roterande effekten.
- 16.** När det gäller garantier är det endast vid betalningsförsummelse som pengarna faktiskt används. Om det inte förekommer någon betalningsförsummelse kan de bidragna beloppen frigöras när de underliggande kontraktsvillkoren har uppfyllts.
- 17.** Enligt de senaste strategidokument som kommissionen har offentliggjort är det mycket troligt att finansieringstekniska instrument kommer att utvecklas ytterligare under nästa programperiod¹². Den ansvariga avdelningen vid kommissionen, GD Regionalpolitik, anser också att hävstångseffekten och den roterande effekten är de främsta fördelarna med finansieringstekniska instrument jämfört med bidrag. Andra fördelar med finansieringstekniska instrument som ofta framhålls är att de kan
- ge hållbar finansiering till SMF på marknadsvänliga villkor,
 - öka de offentliga myndigheternas och SMF:s ekonomiska expertis och fackkompetens.
 - tillhandahålla mer förskottsfinansiering till SMF:s investeringsprojekt jämfört med bidrag.

¹² KOM(2010) 700 slutlig, 19.10.2010 – Översyn av EU:s budget, s. 4 och 20; förvaltningsplan 2010 (slutversion), GD Regionalpolitik, den 10 maj 2010, s. 6–7; femte rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, november 2010 (preliminär version), s. xv–xvi och 213–218.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

- 18.** Huvudsyftet med revisionen var att bedöma huruvida Erufs utgifter till finansieringstekniska instrument¹³ för SMF har varit ändamålsenliga och effektiva.
- 19.** Revisionsrätten behandlade följande nyckelfrågor avseende ändamålsenlighet och effektivitet:
- Kvaliteten på bedömningen av SMF:s finansieringsunderskott.
 - Eruf-ramens lämplighet när det gäller att genomföra finansieringstekniska instrument.
 - De finansieringstekniska instrumentens ändamålsenlighet och effektivitet när det gäller att uppnå resultat.
- 20.** Revisionen genomfördes vid kommissionen och i fem medlemsstater (Tyskland, Ungern, Portugal, Slovakien och Storbritannien). Enligt uppgifter från kommissionen står dessa fem medlemsstater för ungefär 46 respektive 30 % av Erufs **anslag** till finansieringstekniska instrument under programperioderna 2000–2006 och 2007–2013. När revisionsrätten valde ut dessa medlemsstater såg den till att tillräckligt många olika finansieringstekniska instrument och finansieringsstrukturer fanns representerade samt att urvalet var geografiskt balanserat.
- 21.** Ett urval av 34 transaktioner som medfinansierades av Eruf granskades, 24 från programperioden 2000–2006 och tio från programperioden 2007–2013. I **bilaga I** finns en översikt över de totala anslagna och betalda belopp som ingår i denna rapport och även deras andel av det totala belopp som Eruf betalar.

¹³ Vid denna revision är dessa instrument kapital-, låne- och garantiinstrument för små och medelstora företag (se **ordförklaringar**).

- 22.** I revisionsarbetet ingick dokumentgranskning och möten med företrädare för de olika offentliga myndigheter och finansiella mellanhänder som ansvarar för utformningen, genomförandet och förvaltningen av finansieringstekniska åtgärder och instrument för SMF.
- 23.** Bevis inhämtades även från de finansiella revisioner som genomförts av kommissionen eller Europeiska revisionsrätten (revisionsrätten) under de två programperioderna, skrivbordsgranskningar och revisionsmöten vid kommissionen och EIF¹⁴.
- 24.** Revisionsarbetet vid EIF gällde två av de tre olika sorters tjänster som fonden erbjöd inom ramen för Erufs finansieringstekniska åtgärder för SMF, det vill säga utarbetande av bedömningar av SMF:s finansieringsunderskott och agerandet som en holdingfond.
- 25.** I samband med sin referensundersökning betraktade revisionsrätten vissa internationellt erkända program¹⁵ som god praxis och också vissa jämförbara uppgifter som noterades i centralt förvaltade EU-program¹⁶. Alla dessa program följer nämligen en liknande interventionslogik som SMF:s program för finansieringstillgång inom sammanhållningspolitiken (förutom det övergripande målet om territoriell sammanhållning). De har alla det gemensamt att de strävar efter att uppnå målen ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen genom att utveckla företag med hjälp av finansieringstekniska instrument.

¹⁴ Detta ledde till att ett antal ytterligare iakttagelser gjordes om Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Polen och Storbritannien.

¹⁵ ERP i Tyskland, MOITAL:s program i Israel och SBIC i USA. Se även **bilaga III**.

¹⁶ ETF-startordningen och GIF-program när det gäller kapitalinstrument, SMEFF när det gäller låneinstrument och garantiinstrumentet för SMF när det gäller garantiinstrument.

IAKTTAGELSER

KVALITETEN PÅ BEDÖMNINGARNA AV SMF:s FINANSIERINGSUNDERSKOTT

26. Skillnaden på efterfrågan och tillgång på de olika typerna av finansieringstekniska instrument för SMF, det så kallade finansieringsunderskottet, utgör den logiska grunden för offentlig intervention på marknaden. För att kunna tillgodose de verkliga behoven i fråga om finansiering till SMF på ett ändamålsenligt sätt bör Eruf-insatserna grundas på en tillförlitlig bedömning av finansieringsunderskottet¹⁷.
27. Revisionsrätten granskade kvaliteten på bedömningarna av SMF:s finansieringsunderskott och framför allt huruvida de
- identifierade och kvantifierade behovet av offentliga insatser till förmån för finansieringstekniska åtgärder för SMF,
 - var kopplade till motsvarande operativa program,
 - blev tillgängliga i tillräckligt god tid för alla berörda intressenter.
28. Alla EIF:s bedömningar av SMF:s finansieringsunderskott följde en standardmetod (dvs. en gemensam mall), men kvaliteten på dem varierade stort. Revisionsrätten konstaterade att EIF:s bedömning av finansieringsunderskottet i Sverige var ett exempel på god praxis och använde den som riktmärke (se **ruta 1**).

¹⁷ Se artikel 44.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 371, 27.12.2006, s. 1) och kommissionens/EIF:s samförståndsavtal från maj 2006.

RUTA 1

EIF:s BEDÖMNING AV FINANSIERINGSUNDERSKOTTET I SVERIGE – ETT EXEMPEL PÅ GOD PRAXIS

EIF:s bedömning av finansieringsunderskottet i Sverige, som blev klar i januari 2007, innehöll följande:

- En fullständig analys av tillgång och efterfrågan på SMF-finansiering per typ av finansieringstekniska instrument nationellt och i förekommande fall med beaktande av regionala särdrag.
- Områden där förekomsten av finansieringsunderskott rimligen kunde eller inte kunde ha fastställts.
- Hänvisningar till tidigare Eruf-stöd eller andra stödordningar inom EU som ger tillgång till finansiering, bland annat EIB-gruppens roll.
- Information om den planerade strukturen på den medfinansierade finansieringen av SMF-finansiering (anslagsfördelning), bland annat en koppling till det operativa program som lämnats in till kommissionen för godkännande.
- information om vilka potentiella finansiella mellanhänder som skulle kunna genomföra finansieringen.

2000–2006: I REGEL INGA BEDÖMNINGAR AV UNDERSKOTTET

- 29.** Under programperioden 2000–2006 bedömde i allmänhet varken kommissionen eller medlemsstaternas SMF:s finansieringsunderskott. Trots att 1,60 miljarder euro hade använts till finansieringstekniska åtgärder för SMF var bedömningar av underskottet varken obligatoriska eller rekommenderades av kommissionen.
- 30.** I de förhandsutvärderingar som genomfördes i enlighet med strukturfonds-förordningarna¹⁸ ingick ingen riktig bedömning av SMF:s finansieringsunderskott. I Portugal t.ex. finansierades SMF-ordningar utan någon föregående bedömning av underskottet medan de bedömningar som gjordes i Tyskland (regionerna Berlin och Nordrhein-Westfalen) inte var specifika, och det är osäkert om de faktiskt används av berörda organ.

¹⁸ Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 26.6.1999, s. 1).

¹⁹ Punkt 4 andra stycket, s. 2 i kommissionens/ EIF:s samförståndsavtal från maj 2006. Se artikel 45 (Tekniskt stöd på kommissionens initiativ) i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 när det gäller den rättsliga grunden.

2007–2013: STORA BRISTER

- 31.** För programperioden 2007–2013 finns det inga särskilda rättsliga krav när det gäller förekomsten och användningen av bedömningar av SMF:s finansieringsunderskott inom de operativa programmen. Kommissionen, som är medveten om hur användbara de är, beslutade dock tillsammans med EIF att medfinansiera bedömningar av underskottet som utförs på medlemsstaternas begäran och utan någon kostnad¹⁹. Dessa skulle användas vid utarbetandet av operativa program så att mål och resurser som kan förbättra SMF:s tillgång till finansiering skulle kunna fastställas.
- 32.** Mellan 2006 och 2009 gjorde EIF 55 bedömningar av underskottet på frivillig begäran av 20 medlemsstater, av vilka 18 granskades under revisionen. Förutom de bedömningar av underskottet som gällde de granskade medlemsstaterna granskades ytterligare bedömningar av underskottet för Spanien, Frankrike och Polen eftersom dessa tre medlemsstater stod för merparten av bedömningarna av underskottet.

EIF IDENTIFIERADE OCH KVANTIFIERADE ETT BEHOV AV INSATSER FRÅN DEN OFFENTLIGA SEKTORN

- 33.** EIF kvantifierade finansieringsunderskottet när det gällde samtliga granskade bedömningar av underskottet och drog slutsatsen att det behövdes insatser från den offentliga sektorn som främjade finansieringslösningar för SMF.
- 34.** EIF hänvisade knappt till tidigare EU-stöd till SMF:s tillgång till finansiering inom ramen för eller utanför Eruf. Om och när EIF hänvisade till sådant stöd försökte den inte dra lärdom av detta.

INGEN TYDLIG KOPPLING TILL DE OPERATIVA PROGRAMMEN

- 35.** Inte i något av de granskade fallen gjorde man någon koppling i EIF:s bedömningar av underskottet till de operativa program inom Eruf som de hänförde sig till. De bedömningar som EIF gjorde genomfördes oberoende av processen för de operativa programmen, som ofta var försenad och ledde till att anslagsfördelningen från åtgärderna inom de operativa programmen till de finansieringstekniska instrumenten inte blev optimal.
- 36.** När efterföljande ramavtal (mellan medlemsstaterna och holdingfondförvaltarna) skulle förhandlas ledde detta till att betydande begränsningar i de operativa programmen (t.ex. fördelning mellan olika typer av instrument, territoriella begränsningar och övervaknings- och rapporteringskrav), som inte hade behandlats i bedömningarna av underskottet, dök upp på nytt.
- 37.** Till exempel var de polska regionala myndigheterna inte nöjda med kvaliteten på fem regionala bedömningar av underskottet²⁰. I andra fall struntade man till stor del i bedömningarna när de operativa programmen genomfördes (t.ex. Andalusien och Ungern).
- 38.** Kommissionen krävde ingen oberoende utvärdering eller kvalitetsgranskning av de bedömningar av underskottet som den beställde av EIF. Det gjorde däremot EIB som ansåg att bedömningarna var "delvis otillfredsställande" och kritiserade framför allt den försenade bedömningsprocessen och en "mängd olika externa problem", bland annat problem med lagstiftningen²¹.

²⁰ Jeremie-konferens i Poznan, 8 april 2008, GD Regionalpolitik, not till akten, daterad den 23 maj 2008 och internnot från GD regionalpolitik *Contribution from GU to JEREMIE Steering Committee* (bidrag från den geografiska enheten till Jeremies styrkommitté), daterad den 24 juni 2008. Uppdragsrapport, Warszawa, den 17 juli 2008, GD Regionalpolitik, not till akten av den 28 juli 2008.

²¹ *Operations Evaluation*, EIB:s sammanfattande rapport (*Lessons learnt*, s. iv) tillsammans med kommissionens kommentarer (publicerades i september 2011).

BEDÖMNINGARNA AV UNDERSKOTTET OFFENTLIGGJORDES INTE SYSTEMATISKT

- 39.** Om man ska optimera storleken och kvaliteten på tillgången till SMF-finansiering är det nödvändigt att i så stor utsträckning som möjligt öka intressenternas medvetenhet om SMF:s särskilda finansieringsunderskott. Detta innebär att man bör ge såväl finansiella mellanhänder som SMF:s olika intressegrupper och nätverk fullständiga bedömningar av underskottet samtidigt som förvaltningsmyndigheterna.
- 40.** I strid med bestämmelserna i samförståndsavtalet²² offentliggjordes oftast inte de fullständiga rapporterna, utan kommissionen offentliggjorde endast sammanfattningar.

²² Kommissionens/EIF:s samförståndsavtal, utvärderingsresultat, s. 2, 30 maj 2006.

ERUF-RAMENS LÄMPLIGHET NÄR DET GÄLLER ATT GENOMFÖRA FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT

- 41.** En lämplig regelram och administrativ ram är en grundläggande framgångsfaktor när det gäller att ge SMF tillgång till finansiering på ett ändamålsenligt och effektivt sätt i medlemsstaterna och de många berörda regionerna och vid finansinstitut.
- 42.** Revisionsrätten undersökte om
- a) den särskilda karaktären på de olika finansieringstekniska instrumenten beaktades tillräckligt i den rättsliga ramen och förvaltningsramen,
 - b) användningen av Eruf som en mekanism för att tillhandahålla finansieringstekniska instrument främjade sund ekonomisk förvaltning,
 - c) kommissionens övervaknings- och informationssystem lämpade sig för sitt syfte.

DEN SÄRSKILDA KARAKTÄREN PÅ DE OLIKA FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTEN BEAKTAS INTE TILLRÄCKLIGT

- 43.** I de nuvarande strukturfondsförordningarna²³ anges att finansieringstekniska instrument innefattar riskvilligt kapital (en form av finansiering med eget kapital), lånefonder och garantifonder. De innehåller inte några andra särskilda bestämmelser om kapital-, låne- och garantifonder, som skiljer sig helt och hållet både från icke återbetalningspliktiga instrument (bidrag) och från varandra. Inte heller i budgetförordningen²⁴ behandlas finansieringstekniska instrument specifikt.
- 44.** Detta innebär att kommissionen förvaltar återbetalningspliktigt stöd till SMF enligt samma rättsliga ram som för icke återbetalningspliktiga bidrag.
- 45.** Kommissionen har medgett att detta orsakar problem. År 2010 t.ex. angav man i en internrevisionsrapport²⁵ att utformningen av regelverket och den strategiska ramen inte var den bästa när det gällde att uppnå målen och att den otillräckliga systemutformningen kunde ha haft stark motsatt effekt på resultatet och kommissionens anseende.
- 46.** För att få medlemsstaterna att förstå hur strukturfondsförordningarna ska tillämpas när det gäller stöd till finansieringstekniska instrument utfärdade kommissionen först två vägledande meddelanden med begränsad omfattning i juli 2007 och december 2008. Inte förrän i februari 2011, fyra år efter det att den nuvarande programperioden inleddes, utfärdade kommissionen ett heltäckande och relevant vägledande meddelande om finansieringstekniska instrument, där den skiljer på de olika huvudtyperna av finansieringstekniska instrument.
- 47.** Kommissionens vägledande meddelande från februari 2011 är dock inte rättsligt bindande, och fyra stora brister kvarstår i strukturfondsförordningarna:
- Otillräckliga bestämmelser om hävstångseffekt och fondrotation.
 - Möjlighet att ge omotiverade anslag till finansieringstekniska instrument.
 - Möjlighet till obefogad förmånsbehandling av den privata sektorn.
 - Otydliga villkor för stödberättigande när det gäller rörelsekapital.

²³ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 när det gäller programperioden 2007–2013, som genomförs genom kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 och senare ändringar. Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 när det gäller programperioden 2000–2006, som genomförs genom kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 och senare ändringar.

²⁴ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 16.9.2002, s. 1), ändrad den 14 april 2007.

²⁵ Råd från enheten för internrevision och rådgivning vid GD Regionalpolitik (slutrapport), den 4 mars 2010, punkter tagna från s. 6–10.

OTILLRÄCKLIGA BESTÄMMELSER OM HÄVSTÅNGSEFFEKT OCH FONDROTATION

- 48.** En första brist är att strukturfondsförordningarna saknar tydlig hänvisning till fonder med hävstångseffekt och fonder med roterande överskottsmedel i allmänhet, och i synnerhet förklaras inte hur och hur länge dessa begrepp är tillämpliga²⁶. Kommissionen har också vid åtskilliga tillfällen sagt att begreppen är centrala för de finansieringstekniska instrumenten och även för strukturfonderna under den nuvarande programperioden²⁷.
- 49.** Strukturfondsförordningarna föreskriver inte någon särskild längd (tio, 20 eller 30 år) eller återvinningsfaktor (minst en, två eller tre gånger) för återanvändningen av överskottsmedel när de inte har uttömts. Dessutom utnyttjar kapital-, låne- och garantifonder hävstångsfinansiering på helt olika sätt, vilket inte återspeglas i förordningarna.
- 50.** I meddelandet från februari 2011 medger visserligen kommissionen att det finns olika typer av finansieringstekniska instrument, men hänvisar knappt till deras hävstångseffekt, utan tar upp fördelarna med hävstång utan att förklara vad det är och utan att fastställa några krav (kvantifiering av hävstångseffekten, frekvens och återanvändning av överskottsmedel)²⁸.
- 51.** När det gäller medlens roterande karaktär, ger kommissionen vägledning i sitt meddelande och uppmuntrar att offentliga medel som återförs efter en första investeringscykel omfördelas till samma typ av insats i samma region som omfattas av det operativa programmet²⁹. Förvaltningsmyndigheterna hade dock alltid stor handlingsfrihet när det gällde att återanvända överskottsmedel, om sådana finns, eftersom dessa alltid kan omvandlas tillbaka till icke återbetalningspliktiga bidrag³⁰, och därmed minska de potentiella fördelarna med finansieringstekniska instrument.

²⁶ I punkterna 106–113 förklaras de bristfälliga hävstångseffekter som uppnåtts för kapital- och låneinstrumenten.

²⁷ Icke uttömmande exempel är: kommissionens och EIF:s samförståndsavtal av den 30 maj 2006 som undertecknades av kommissionsledamoten för regionalpolitik och EIF:s styrelseordförande, s. 4; fjärde rapporten om ekonomisk och social sammanhållning av den 30 maj 2007, s. 3–4, vägledande meddelande COCOF/07/0018/01, ställd till medlemsstaterna den 16 juli 2007, s. 4.

²⁸ I punkt 2.2.2 i det vägledande meddelandet COCOF/10/0014/00 anges följande: Att välja fler än ett finansieringstekniskt instrument kan ge bästa möjliga hävstångseffekter för de offentliga medel som det operativa programmet bidrar med för att inkludera så många tillgängliga resurser och expertkunskaper som möjligt från den privata sektorn och maximera möjligheterna att uppnå investerings- och utvecklingsmålen i det operativa programmet.

²⁹ Punkt 9.2.3 i det vägledande meddelandet COCOF/10/0014/00.

³⁰ Se kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna (EGT L 193, 29.7.2000, s. 39) (bilaga, regel 8, villkor 2.6) och artikel 43 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006.

52. I Andalusien t.ex. angavs endast i avvecklingsbestämmelsen att kvarstående likvida medel ska föras över till regionens kassa och sedan får användas fritt av de regionala myndigheterna. Detta innebar att överskottsfinansiering skulle kunna användas till att täcka de regionala myndigheternas löpande kostnader eller som bidrag till andra ekonomiska aktörer än småföretag³¹.

³¹ Punkt 4.33, exempel 4.4 c) i revisionsrättens årsrapport för 2010.

³² Bestämmelser som fastställts av kommissionen i artikel 43 i förordning (EG) nr 1828/2006 och senare ändringar.

³³ Artikel 44 i förordning (EG) nr 1083/2006.

53. Såsom förklaras längre ner i punkterna 78–83 går det dessutom inte med hjälp av befintliga övervaknings- och informationssystem att kontrollera huruvida en investeringsstrategi, en avslutningspolicy och bestämmelserna för avveckling³² på ett ändamålsenligt sätt fastställer villkoren för hur överskottsfinansieringen ska få rotera. Det innebär att kommissionen inte får tillräckligt med information för att kunna övervaka medlens roterande karaktär.

MÖJLIGHET ATT GE OMOTIVERADE ANSLAG TILL FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT

54. En andra brist är att enligt den nuvarande strukturfondsförordningen³³ är medlemsstater som har inrättat holdingfonder inte föremål för automatiska återdraganden under det operativa programmets löptid när inga utbetalningar har gjorts från holdingfonden.

55. Såsom nämns i punkt 32 var medlemsstaterna inte tvungna att bedöma SMF:s finansieringsunderskott. Därför erbjöd lagstiftaren dem möjligheten att ge överdimensionerade anslag till finansieringstekniska instrument.

56. Det är först när programmet avslutas, mer än två år efter den sjuåriga programperiodens slut, som kommissionen kommer att kunna reglera situationen.

57. Ett talande exempel på ett sådant överdimensionerat anslag är en garantifond i Italien (se **ruta 2**).

MÖJLIGHET TILL OBEFOGAD FÖRMÅNSBEHANDLING AV DEN PRIVATA SEKTORN

- 58.** En tredje brist är att strukturfonds-förordningarna³⁴ tillåter utan närmare förklaringar förmånsbehandling av den privata sektorn framför den offentliga sektorn, i detta fall strukturfonderna. Denna förmånsbehandling inträffar i praktiken när kontrakt inte ger Eruf samma återbetalningsrättigheter som privata medfinansierare (dvs. *non-pari passu*).
- 59.** Det kan vara befogat med förmånsbehandling när man vill locka privata investerare eller långgivare genom att öka deras möjligheter att få tillbaka pengarna och erbjuda ett bättre förhållande mellan risk och avkastning. Om förmånsbehandling tillämpas måste detta dock motiveras ordentligt eftersom det begränsar möjligheten att samla in tillräckligt med över-skottsmedel till nästa omgång av SMF.

³⁴ Förordningarna (EG) nr 1685/2000 och (EG) nr 1828/2006 och senare ändringar.

RUTA 2

EXEMPEL PÅ ÖVERDIMENSIONERADE ANSLAG: ERUF-GARANTIER I ITALIEN (SARDINIEN)

Förvaltningsmyndigheten på Sardinien begärde inte någon bedömning av underskottet. Med tanke på den finansiella hävstångseffekt på 10 som var målet i kombination med en genomsnittlig garantisats på 65 % som fastställts i förvaltningsmyndighetens verksamhetsplan³⁵ skulle de 233 miljoner euro i anslag leda till att nya garantier på minst 3 585 miljoner euro utfärdades, dvs 51 % mer än det maximalt förväntade beloppet i nya garantier enligt affärsplanen.

Detta motsvarar ungefär 38 % av alla sardiska företags utestående lånekapital (för närvarande på 11 803 miljoner euro), vilket är oralistiskt. Vid mitten av 2011 hade 1,5 miljoner euro av de totala medlen på 233 miljoner euro lämnats som säkerhet mot denna fond. Dessa alltför stora anslag är inte föremål för automatiska återtaganden.

³⁵ Förvaltningsmyndighetens verksamhetsplan ska i linje med artikel 43.2 i förordning (EG) nr 1828/2006 förstås som likvärdig med "investeringsstrategi och investeringsplan" efter ändringen i kommissionens förordning (EG) nr 846/2009 av den 1 september 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1828/2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 250, 23.9.2009, s. 1).

- 60.** Därför bör förvaltningsmyndigheterna bedöma om det förekommer förmånsbehandling och om detta är motiverat³⁶. Men i de nuvarande strukturfondsförordningarna specificeras inte detta vidare och inte heller i kommissionens vägledande meddelanden.
- 61.** Tre fall av obefogad förmånsbehandling upptäcktes i de engelska regionerna London, Merseyside respektive Yorkshire and the Humber. Om en enda av de underliggande fonderna av holdingfonderna hade underlåtit att betala skulle holdingfonden först ha varit tvungen att återbetala pengarna till banken på bekostnad av de fonder som hade fullgjort sina skyldigheter.
- 62.** Ett fjärde fall upptäcktes i Ungern, där investerare i kapitalandelar säkrade sin vinst med hjälp av en riskbegränsningsklausul på bekostnad av den offentliga bidragsgivaren och begränsade sin risk med hjälp av en klausul om förlustbegränsning. Det innebär att den offentliga bidragsgivaren får bära den fulla risken men inte ta del av en eventuell avkastning.

OTYDLIGA VILLKOR FÖR STÖDBERÄTTIGANDE NÄR DET GÄLLER RÖRELSEKAPITAL

- 63.** En fjärde brist är villkoren för stödberättigande när det gäller rörelsekapital, något som inte tas upp i strukturfondsförordningarna. I det vägledande meddelandet från februari 2011 uppger kommissionen att finansiering av rörelsekapital som inte är knuten till en plan för skapande eller expansion av ett företag inte bör få stöd via de finansieringstekniska instrumenten³⁷.
- 64.** Användningen av den dubbeltydiga termen "expansionskapital" och de många undantagen från användningen av rörelsekapital orsakade förvirring bland finansinstituten i medlemsstaterna. Kommissionen ansåg också att villkoren för stödberättigande när det gäller rörelsekapital måste granskas och tillämpas från fall till fall, med vederbörlig hänsyn till och efterlevnad av gällande lagstiftning och regler avseende statligt stöd³⁸.
- 65.** Följden av denna rättsosäkerhet kunde t.ex. märkas i Ungern där förvaltningsmyndigheten uppgav att kommissionens villkor var svåra att tolka, inte gick att övervaka och ökade risken för finansiella mellanhänder i en så stor omfattning att de tappade intresset för att finansiera rörelsekapital inom ramen för Eruf.

³⁶ Under den föregående programperioden medgav kommissionen att den borde vidta försiktighetsåtgärder för att minimera snedvridning av konkurrensen i riskkapital- och lånemarknaderna (se villkor 2.6 i förordning (EG) nr 1685/2000, senare ändrad).

³⁷ Punkterna 3.2.6 och 3.2.7 i det vägledande meddelandet COCOF/10/0014/00.

³⁸ Kommissionens svar av den 12 februari 2009 på EIF:s skrivelse av den 11 december 2008.

ERUFS NUVARANDE KARAKTÄR HAR VARIT ETT HINDER FÖR SUND EKONOMISK FÖRVALTNING AV DE FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTEN

- 66.** De av Erufs särskilda kännetecken som har varit ett hinder för en sund ekonomisk förvaltning av de finansieringstekniska instrumenten är framför allt dess territorialitet och otillräckliga kritiska massa (splittringseffekt). Detta påverkade Eruf under de olika programperioderna.

ERUF: TERRITORIALITET MED LÅNGTGÅENDE KONSEKVENSER FÖR SMF-FONDER

- 67.** Erufs främsta inneboende kännetecken är det territoriella arbetssättet. De 27 medlemsstaterna har delats in i 271 statistiskt fastställda regioner när det gäller genomförandet, det vill säga vanligtvis på Nuts 2-nivå³⁹.

- 68.** Detta arbetssätt står i strid med kommissionens uttalande att den konkurrens som europeiska företag står inför blir alltmer global och att innovation uppfattas som ett globalt fenomen som inte är framgångsrikt och hållbart i en stängd miljö⁴⁰. Till skillnad från Eruf-medfinansierat återbetalningspliktigt stöd har andra finansieringstekniska instrument för SMF (t.ex. ETF-Start, GIF, det finansieringstekniska instrumentet för SMF (SMEFF), Smeg osv.), som förvaltas av kommissionen, inga sådana territoriella begränsningar inom EU.

- 69.** Revisionsrätten hittade dessutom flera exempel på god praxis utan några regionala begränsningar i EU (Tyskland) och utanför EU (Amerikas förenta stater och Israel), av vilka några förklaras närmare i **ruta 3**.

- 70.** Denna regionala uppdelning förhindrar användningen av typiska indikatorer för finansieringstekniska instrument, t.ex. procentuell andel utländskt kapital i SMF:s balansräkningar, andel bankförmedlingstjänster, andel betalningsförsummelser, andel låneavslag eller skuldsättningsgrad. I många fall finns det ingen sådan statistik på regional nivå eller åtminstone inte med den regionala uppdelning som ligger till grund för Eruf-stödet.

³⁹ Artikel 13 i förordning (EG) nr 1260/1999 och artikel 35 i förordning (EG) nr 1083/2006. Revisorernas tolkning bekräftades av GD Regionalpolitik vid granskningsmötet den 1 december 2010.

⁴⁰ SEK(2005) 433 slutlig, 6.4.2005 och KOM(2005) 121 slutlig, 6.4.2005.

ERUF FÖRHINDRAR INTE ATT FONDER SOM LIGGER UNDER DEN KRITISKA MASSAN SKAPAS (SPLITTRINGSEFFEKT)

- 71.** När medel fördelas inom det operativa programmet brukar de offentliga myndigheter som inte är förtrogna med SMF-finansiering fördela offentliga bidrag till fonder på ett sådant sätt att deras storlek ofta ligger under den kritiska massan. Detta beror inte enbart på det territoriella arbetssättet som nämndes ovan utan också på att operativa program kan ha olika teman och många olika ekonomiska, miljömässiga, sociala och territoriella mål.
- 72.** Att ge tillgång till finansiering med fondstorlekar som ligger under den kritiska massan blir mycket sannolikt ohållbart. Det beror på att omkostnaderna och de risker som är förenade med investeringar eller lån inte kan spridas på ett tillräckligt antal SMF⁴¹.

⁴¹ *Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds* (jämförande studie av riskkapital och lånefonder som får stöd av strukturfonderna), slutrapport på beställning av GD Regionalpolitik (centrum för strategi- och utvärderingstjänster, 2007).

RUTA 3

EXEMPEL PÅ GOD PRAXIS I ANDRA SMF-PROGRAM

I Tyskland har det europeiska återuppbyggnadsprogrammet inte något fastställt slutdatum för programperioden och det har inte genomförts regionalt. Som en nationell evergreenfond till förmån för Tysklands företag är den i hög grad roterande eftersom överskottsfinansiering inte kan omvandlas tillbaka till bidrag.

Programmet för företag som investerar i småföretag (SBIC) i USA och forsknings- och teknikfonden vid Israels ministerium för näringsliv, handel och arbetsmarknad (MOITAL)⁴², Yozma och tekniska inkubatorprogram i Israel ger småföretag tillgång till finansiering utan att tillämpa någon regional differentiering. När det gäller SBIC ligger fokus på ackrediteringen och kontrollen av finansiella mellanhänder, medan MOITAL är strängt inriktad på högteknologiska SMF.

I alla dessa program betonas andra huvudfaktorer trots att det finns stora regionala skillnader i Tyskland, USA och Israel.

⁴² Se *bilaga III*.

73. I Storbritannien och Tyskland delades 433 respektive 204 miljoner euro under programperioden 2000–2006 upp på 31 regioner i Storbritannien (i genomsnitt cirka 14 miljoner euro per region) och 21 regioner i Tyskland (i genomsnitt cirka 10 miljoner euro per region). Fjorton regionala finansieringsstrukturer hade mindre än 10 miljoner euro till finansiering av SMF i de utvecklade och tätbefolkade regionerna Berlin, London, Nordrhein-Westfalen och West Midlands via flera finansieringstekniska instrument. När det gäller Berlin måste dessutom fonderna skilja på SMF utifrån platsen för deras verksamhet i fem olika territoriella enheter⁴³.

⁴³ I enlighet med artiklarna 3, 4 och 6 i förordning (EG) nr 1083/2006: Mål 1 (huvud- eller övergångsområden), mål 2 (huvud- eller övergångsområden) och icke stödberättigande områden.

74. I **tabell 1** visas hur stora fonderna, inbegripet eventuella privata bidrag, är i fyra olika EU-regioner.

TABELL 1

FONDSTORLEKAR I ERUF-REGIONERNA BERLIN, NORDRHEIN-WESTFALEN, LONDON OCH WEST MIDLANDS (FONDNAMNEN HAR ANONYMISERATS)

LAND	REGION	FONDNAMN	FONDSTORLEK (i miljoner euro)
TYSKLAND	Berlin	Lånefond A (mål 1-område)	4,52
		Lånefond A (mål 2-område)	7,22
		Kapitalfond A (mål 1-område)	1,26
		Kapitalfond A (mål 2-område)	4,14
	NRW	Kapitalfond D	0,41
STORBRIANNIEN	London	Kapitalfond O (mål 2)	7,98
		Kapitalfond N (mål 2)	5,95
		Lånefond H (lånetransaktioner)	3,62
		Lånefond G	1,88
		Lånefond H (mezzanintransaktion)	0,82
	West Midlands	Kapitalfond P	13,12
		Kapitalfond L	13,08
		Lånefond J	7,08
		Kapitalfond Q	6,23
		Kapitalfond M	3,46
	Lånefond I	1,00	

Anm.: ECB:s valutakurs för brittiska pund/euro per den 31 december 2008 (sista betalningsdag): 1,0499.

- 75.** När det gäller tre fonder som omfattar regionerna London, Nordrhein-Westfalen respektive West Midlands gör riskprofilen i kombination med att fonden är så liten att hela fondportföljen i praktiken utsätts för risk på grund av att den risk som fonden tar inte är tillräckligt spridd.
- 76.** Risken för att Erufs förvaltningsmyndigheter kan splittra SMF-finansieringen gäller även för programperioden 2007–2013. När granskningen genomfördes fanns det inga bevis på att de berörda regionerna skulle ha fonder med medel som motsvarar en tillräcklig kritisk massa. Ett talande exempel beskrivs i **ruta 4** (Slovakien).
- 77.** Inrättandet av holdingfonder och fonder med tillräcklig kritisk massa underlättas däremot när en medlemsstat i enlighet med sina nationella lagar får betrakta sitt territorium som en enda region (Litauen) eller öronmärka finansieringstekniska åtgärder för ett specifikt operativt program på flerregional nivå (Portugal). Också genomförandet blir lättare eftersom endast en förvaltningsmyndighet behöver vara inblandad.

RUTA 4

MEDEL SOM UNDERSTIGER DEN KRITISKA MASSAN I SLOVAKIEN

I Slovakien t.ex. hade de fonder som understeg den kritiska massan från början sitt ursprung i upp till fem olika nationella operativa program, vilket strider mot holdingfondförvaltaren EIF:s uttryckliga råd.

Problemet med otillräcklig kritisk massa har förvärrats av hur kommissionen tillämpar begreppen "stödberättigat område" och "icke stödberättigat område" som används när det gäller efterlevnad av EU-bestämmelserna för statligt stöd och som inte har något att göra med begreppet SMF:s finansieringsunderskott.

För att säkra nationellt undantag från bestämmelserna för statligt stöd fastställde de slovakiska myndigheterna Bratislava som ett "icke stödberättigat område". En tredjedel av alla slovakiska SMF och hälften av Slovakiens potential inom forskning och utveckling ligger i huvudstadsregionen. Det har lett till att åtskilliga SMF har utestängts från förmånen med garantiinstrument och tilldelades ett mycket litet belopp i kapitalinstrument.

KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS ÖVERVAKNINGS- OCH INFORMATIONSSYSTEM BEAKTAR INTE DE FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTENS SÄRSKILDA KARAKTÄR

- 78.** Komplexiteten i finansieringstekniska instrument, delad förvaltning och statligt stöd i kombination med strukturfondsreglerna gjorde att det krävdes särskilda informations-, kommunikations och övervakningssystem mellan kommissionen, förvaltningsmyndigheterna och stödmotagarna (de finansiella mellanhanderna). Dessutom efterlyste medlemsstaterna och andra intressenter vägledning och rådgivning från kommissionen med hänsyn till de nya bestämmelserna i regelverket för perioden 2007–2013.
- 79.** Under såväl programperioden 2000–2006 som programperioden 2007–2013 måste medlemsstaterna och förvaltningsmyndigheterna motsvara de så kallade geografiska enheterna inom GD Regionalpolitik. Enligt GD Regionalpolitikens interna granskningsresultat var informationsflödet dåligt och insynen begränsad i dessa enheter⁴⁴.
- 80.** Under programperioden 2007–2013 inrättade kommissionen en enhet som bland annat ansvarar för finansieringstekniska instrument för SMF med stöd från Eruf. Merparten av personalen arbetade dock med andra verksamheter inom enheten.
- 81.** I praktiken var det bara motsvarande tre heltidsanställda som arbetade med finansieringstekniska instrument för SMF. Då interna inbjudningar för utbyte av lärdomar och expertkunskaper med andra generaldirektorat inte har hörtsammats⁴⁵ och ingen särskild IT-applikation har gjorts tillgänglig för medlemsstaterna och intressenter kanske kommissionen inte har de resurser som krävs för att ge lämplig vägledning och rådgivning.

⁴⁴ Råd från enheten för internrevision och rådgivning (IAA) vid GD Regionalpolitik (slutrapport), 4 mars 2010.

⁴⁵ Råd från enheten för internrevision och rådgivning (IAA) vid GD Regionalpolitik (slutrapport), 4 mars 2010.

82. De standardinstrument för övervakning inom sammanhållningspolitiken som inrättats för Eruf⁴⁶ är otillräckliga eller inte anpassade till de finansieringstekniska instrumentens syfte.

- a) I de **årliga genomföranderapporterna**, med undantag av Storbritannien, rapporterar man inte specifikt om de finansieringstekniska instrumentens resultat.
- b) **Övervakningskommittéernas** behörighetsområde är att bedriva övervakning av de operativa programmen⁴⁷. Det innebär att de i regel inte är i stånd att behandla de särskilda kännetecknen i de olika typerna av finansieringstekniska instrument.
- c) **Indikatorerna för de operativa programmen** gör ingen åtskillnad på finansieringstekniska instrument (återbetalningspliktiga instrument) och bidrag (icke återbetalningspliktiga instrument)⁴⁸. Detta innebär att merparten av de indikatorer som används – resultatorienterade "makroindikatorer för utveckling"⁴⁹ – inte är till någon hjälp vid bedömningen av vilka framsteg de finansieringstekniska instrumenten gör.

83. Kommissionen var medveten om denna brist och rekommenderade i sitt vägledande meddelande från februari 2011 de 27 medlemsstaterna att rapportera om mer än 100 föreslagna indikatorer⁵⁰.

DE FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTENS ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH EFFEKTIVITET NÄR DET GÄLLER ATT UPPNÅ RESULTAT

84. När revisionsrätten bedömde Erufs ändamålsenlighet och effektivitet när det gällde att tillhandahålla finansieringstekniska instrument granskade den huruvida och i vilken omfattning

- a) SMF-finansieringen drabbades av förseningar,
- b) omotiverade förvaltningskostnader minskade de medel som faktiskt fanns tillgängliga för SMF-finansiering (svinneffekter)⁵¹,
- c) offentliga medel drog maximal nytta av privat finansiering.

OMFATTANDE FÖRSENINGAR

85. Hur snabbt SMF får tillgång till finansiering skulle kunna bedömas i förhållande till när respektive operativt program inleddes 1999/2000 och 2007.

⁴⁶ Artiklarna 34–37 i förordning (EG) nr 1260/1999 och artiklarna 63–68 i förordning (EG) nr 1083/2006.

⁴⁷ Artikel 35 i förordning (EG) nr 1260/1999 och artikel 65 i förordning (EG) nr 1083/2006. Två undantag avseende Storbritannien konstaterades i London och the West Midlands, där övervakningskommittéerna möttes särskilt för att ta itu med programplaneringen av finansieringstekniska åtgärder och instrument.

⁴⁸ Under programperioden 2000–2006, i de regioner som granskades i England och Tyskland, visade sig de belopp som kommissionen hade märkt under indikatorn "finansieringstekniska åtgärder" bestå av en majoritet av bidrag till SMF eller organisationer som ger stöd till SMF. Under programperioden 2007–2013 försvann kommissionens indikator för finansieringstekniska åtgärder helt och hållet.

⁴⁹ T.ex. "bevarade, skapade arbetstillfällen", "insatser till förmån för lokala initiativ", "företag som har förbättrat kvaliteten" osv.

⁵⁰ Vägledande meddelande COCOF/10/0014/00, bilaga II *Template Monitoring Report* (mall för övervakningsrapport) (kommissionen, februari 2011).

⁵¹ Vid denna revision har endast svinneffekter i form av omotiverade förvaltningskostnader beaktats.

- 86.** Utöver den risk för anseendet som förseningar när det gäller tillgång till finansiering av program kan orsaka skulle de troliga dominoeffekterna av förseningarna påverka kommissionens kapacitet att återvinna medel under programperioden 2007–2013 och kommande programperioder.
- 87.** Närhelst förseningar uppkommer när det gäller att ge SMF tillgång till finansiering kan fonderna inte använda de pengar som SMF skulle ha rätt till i form av finansieringstekniska instrument. Ur förvaltningsmyndighetens synvinkel medför detta att alternativet, det vill säga att använda bidrag till SMF, blir mer lockande.
- 88.** De främsta orsakerna till förseningarna under båda programperioderna sammanfattas i **tabell 2**. Förseningarna har varit omfattande i alla medlemsstater. En del orsaker till dessa har återkommit under den nuvarande programperioden och förutom när det gäller att "uppnå bidrag från den privata sektorn" beror förseningarna mindre på flyktiga ekonomiska förhållanden än administrativa, rättsliga, organisatoriska eller strategiska faktorer.

TABELL 2

HUVUDORSAKER TILL FÖRSENINGAR I GENOMFÖRANDET AV ERUFS FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT

ORSAKER TILL FÖRSENINGARNA	MEDLEMSSTATER ELLER REGIONER
2000–2006	
Tidskrävande strukturer och förhandlingar	Berlin, London, Nordrhein-Westfalen, Portugal, West Midlands
Problem med statligt stöd i mål 2-regioner	London, Nordrhein-Westfalen, West Midlands
Kommissionens vägledning om fondstrukturer	Berlin, London
Uppbringande av bidrag från privata sektorn	London
2007–2013	
Tidskrävande strukturer och förhandlingar	Grekland, London, Ungern, Polen, Slovakien
Uppbringande av bidrag från privata sektorn	London, West Midlands, Ungern
Administrativa orsaker	Andalusien, Grekland, Polen, Sardinien
Förhandlingar om förvaltningskostnader	Polen, Slovakien
Styrningsarrangemang	Grekland, Slovakien
Osäkerhet om stödberättigande när det gäller rörelsekapital	Ungern
Det förhandlade organet är inte en förvaltningsmyndighet	Slovakien

Anm.: Förseningarna gäller inte nödvändigtvis alla typer av finansieringstekniska instrument som ska tillhandahållas; förseningarna på mindre än två år från godkännandet av det operativa programmet har inte tagits med; revisorerna har förenklats kategorierna; alla kategorier underbyggs av bevis.

89. Några talande exempel finns i punkterna nedan, ett från den föregående och tre från den nuvarande programperioden.
90. I **Tyskland** startade fonderna mycket sent under programperioden 2000–2006, vilket ledde till att åtminstone tre fonder i Berlin och Nordrhein-Westfalen inte kunde utnyttja de planerade beloppen i SMF-finansiering på 24,4 miljoner euro, 13,6 miljoner euro respektive 2,6 miljoner euro. Detta motsvarade underutnyttjade medel på mellan 18 och 87 % av det belopp som ursprungligen planerades.
91. I **Grekland** undertecknades holdingfundsöverenskommelsen i juni 2007 och långt innan landets statsskuldskris uppdagades. Den 30 juni 2011 hade endast 0,21 % av holdingfonden på 250 miljoner euro faktiskt betalats ut till SMF. Det var först i april 2011 som SMF i Grekland började ta emot stöd från Eruf. Eftersom Grekland och EIF undertecknade överenskommelsen tidigt skulle anbudsinfordringar ha kunnat inledas direkt av holdingfondförvaltaren om inte medlemsstaten hade försenat holdingfondens styrningsmekanismer, framför allt genom att göra dem bundna av utnämningar vid berörda förvaltningsmyndigheter och fondens investeringsstyrelse.
92. I **Slovakien** hade SMF i juni 2011, fem år efter det att EIF och Slovakien ingick ett samförståndsavtal, inte fått någon Eruf-finansiering. Fördelningen av anslag från de olika operativa programmen och villkoren för att inrätta en holdingfond blev klara först i januari 2011. De finansiella mellanhänderna har inte tilldelats något kontrakt och förvaltningskostnader har uppkommit ända sedan oktober 2009.
93. I **Polen** fick SMF inte någon finansiering från Eruf från 2008 till juni 2011. Efter beslutet att inte utse EIF som holdingfondförvaltare utsåg de polska myndigheterna sin utvecklingsbank, Bank Gospodarstwa Krajowego, som nu måste komma överens med fem regionala myndigheter om ett enhetligt system för förvaltningskostnaderna. Polens ministerium för regional utveckling hänvisade till de rättsliga och organisatoriska svårigheterna inom initiativet för gemensamma europeiska resurser för mikroföretag och SMF (Jeremie) och särskilt till behovet av en bred tolkning av strukturfondsförordningarna med tanke på deras komplexitet⁵².

⁵² Skrivelse till Polens högre revisionsorgan, daterad den 3 januari 2011, vars innehåll har styrkts av GD Regionalpolitikens interna handlingar.

SVINNEFFEKTER

- 94.** Det är normal marknadspraxis att SMF debiteras förvaltningskostnader av finansiella mellanhänder. Inom Eruf betalas dock sådana kostnader i allmänhet direkt av det operativa programmet till de finansiella mellanhänderna som ersättning eller kompensation för förvaltningen av medlen⁵³.

⁵³ Punkt 2.6 i det vägledande meddelandet COCOF 10/0014/04.

EXTRAAVGIFTER FÖR SMF ...

- 95.** I kommissionens vägledning (bland annat två vägledande meddelanden från 2007 och 2011) fastställs inga villkor som skulle kunna förhindra att SMF debiteras avgifter som inte bygger på den faktiska SMF-risk som de finansiella mellanhänderna har tagit på sig eller någon tjänst som de har tillhandahållit.
- 96.** I Sachsen-Anhalt (Tyskland) och Estland debiterade de finansiella mellanhänder som utsetts av respektive förvaltningsmyndighet enskilda SMF kostnader för refinansiering och handläggning, en praxis som upptäcktes vid revisionsrättens revisioner 2009. Refinansierings- och handläggningskostnader är poster som ingår i de finansiella mellanhändernas normala driftsutgifter.
- 97.** Också i England debiterades SMF avgifter för arrangemang, handläggning, övervakning och andra typer av avgifter utöver de vanliga marknadsavgifterna. Hur handläggnings- och övervakningsavgifter påverkar redovisningarna av stödberättigande utgifter vid avslutning håller för närvarande på att utredas av kommissionen som ett led i de revisionsinspektioner som genomförs i de engelska regionerna.

... MEDGER INTE ALLTID SÅ MYCKET INSYN.

- 98.** Eftersom kommissionen inte juridiskt betraktar SMF som stödmottagare och eftersom medlemsstaterna inte alltid rapporterar förvaltningskostnaderna korrekt har det funnits fall där SMF:s förvaltningskostnader inte är kända.

- 99.** När det gällde de 16 kapitalfonder som granskades kunde förvaltningskostnaderna för fyra av dem inte beräknas eftersom det inte fanns några uppgifter om dem när granskningen genomfördes.
- 100.** I Nordrhein-Westfalen t.ex. kunde varken förvaltningsmyndigheten eller den utsedda fondförvaltaren lämna några uppgifter om vilka förvaltningskostnader som regionen faktiskt hade haft. Någon dokumentation om beräkningen av den räntesats som debiterades, bland annat marginalen för finansiering av förvaltningskostnader, kunde inte heller lämnas. Extraavgifter för stöd till SMF (bland annat kostnader för externa konsulter) finansierades via fonderna när det gällde en kapitalfond i tillväxtfasen men man kunde inte heller lämna någon översikt över dessa kostnader.
- 101.** Avsaknaden av tillförlitliga uppgifter om förvaltningskostnader gäller inte bara kapitalfonder utan är ett mer utbrett problem. I elva av de 34 transaktioner/insatser som granskades kunde förvaltningskostnaderna inte fastställas på grund av att det saknades uppgifter om förvaltningskostnader eller på grund av att de inte var tillförlitliga.

DÅLIGT FACIT FÖR ERUF NÄR DET GÄLLDE ATT LOCKA PRIVATA INVESTERARE

- 102.** Kommissionen och andra internationella aktörer på området för SMF-finansiering (se punkt 25) anser att det bidrag som lockar till sig finansiering från den privata sektorn är en av de största fördelarna med att ge stöd till SMF via finansieringstekniska instrument⁵⁴. Revisionsrätten definierar därför hävstångseffekt som den omfattning i vilken man har lockat till sig privat finansiering, vilket beskrivs i **ruta 5**:
- 103.** När den offentliga finansieringen är begränsad till EU-bidraget (som i centralt förvaltade EU-program) ger båda räknesätten samma resultat. Situationen ser dock i allmänhet annorlunda ut inom sammanhållningspolitiken. Medlemsstaternas medfinansiering av operativa program utgörs i regel av offentlig finansiering; den kan vara nationell eller regional eller vara en annan form av offentligt stöd⁵⁵.

⁵⁴ I detta ingår både Erufs bidrag och, som brukligt är när det gäller Eruf, medlemsstatens medfinansiering. I undantagsfallet Storbritannien tillhandahöll den privata sektorn medlemstatens finansiering i enlighet med förordningarnas regler för medfinansiering, men denna finansiering betraktades som privat och inte offentlig finansiering enligt principen att innehåll går före form.

⁵⁵ I några sällsynta fall utgörs medlemsstaternas medfinansiering av privata kommersiella lån.

- 104.** Kommissionen ser medlemsstaternas medfinansiering av ett operativt program som ett bidrag till multiplikatoreffekten medan revisionsrätten i sin uträkning inte betraktar detta som ett bidrag till hävstångseffekten. Medlemsstaternas medfinansiering är inte heller specifik för de finansieringstekniska instrumenten. Sådan medfinansiering från medlemsstaterna ges till alla typer av åtgärder inom sammanhållningspolitiken, inbegripet traditionella icke återbetalningspliktiga bidrag.
- 105.** Inom holdingfonderna påträffade revisionsrätten ingen betydande hävstångseffekt med hjälp av finansiering från den privata sektorn. Detta gällde för båda programperioderna. Det finns i regel inte heller några uttalade krav på hävstångseffekter i finansieringsöverenskommelserna mellan förvaltningsmyndigheterna och de finansiella mellanhanderna, med undantag av några kapitalfonder i Storbritannien, som har bindande hävstångskrav för privata medinvestorer.

RUTA 5

HÄVSTÅNGSEFFEKT

Revisionsrätten beräknade hävstångseffekten på följande sätt:

Finansiering till slutmottagare

Offentliga bidrag⁵⁶

Med revisionsrättens räknasätt får man i **bilaga II** en schematisk översikt över hur hävstången fungerar för varje huvudkategori av finansieringstekniska instrument och, inom ramen för Eruf, hur begreppet hävstångseffekt ska förstås. Till exempel innebär ett hävstångsmått på 1,00 att ingen privat finansiering alls samlades in.

I augusti 2011 formaliserade kommissionen begreppet "multiplikatoreffekt", som motsvarar:

Finansiering till slutmottagare

EU-bidrag

Täljaren i både revisionsrättens hävstångseffekt och kommissionens multiplikatoreffekt är identisk. När det gäller nämnaren lägger revisionsrätten ihop all offentlig finansiering medan kommissionen endast beaktar EU-bidraget.

⁵⁶ I detta ingår både Erufs bidrag och, som brukligt är när det gäller Eruf, medlemsstatens medfinansiering. I undantagsfallet Storbritannien tillhandahöll den privata sektorn medlemstatens finansiering i enlighet med förordningarnas regler för medfinansiering, men denna finansiering betraktades som privat och inte offentlig finansiering enligt principen att innehåll går före form.

- 106.** När det gällde kapital- och låneinstrument upptäckte revisionsrätten att den hävstångseffekt som uppnåtts inte var särskilt betydande och lägre än jämförbara riktmärken. När det gällde garantiinstrument däremot var hävstångseffekten mycket hög.

HÄVSTÅNGEFFEKTEN I ERUFS KAPITALINSTRUMENT

- 107.** Revisionsrätten granskade följande när det gällde denna typ av finansieringstekniska instrument:

- a) Fem fonder med riskvilligt kapital med inriktning på högteknologiska SMF (ISME).
- b) Tolv riskkapitalfonder med mindre eller ingen inriktning på högteknologi.

- 108.** *Tabell 3* visar att de hävstångseffekter som uppnåddes varierade från cirka 1 (ingen hävstångseffekt i form av privat finansiering) till 2,75.

- 109.** Som riktmärke har revisionsrätten använt ETF-startordningen, som finansieras centralt av kommissionen och är tillgänglig för alla stödberättigade finansiella mellanhänder i EU inom ramen för en fondförvaltares förvaltning, nämligen EIF. Ordningen är utformad för riskvilligt kapital och riktar sig till relativt riskfyllda SMF.

- 110.** ETF-startordningen har uppnått en genomsnittlig aggregerad hävstångseffekt på 4,6 (1998–2008) och 6,50 (2001–2008) och lyckades också generera inkomster för kommissionen⁵⁷. Mer specifikt uppnådde ETF-startordningen hävstångseffekter i Tyskland, Portugal och Storbritannien, där Eruf var lika aktiv, på 4,88, 5,93 respektive 5,03⁵⁸. Å andra sidan varierade de hävstångseffekter som uppnåddes av Eruf från april 2000 till juni 2010 för de granskade fonderna (i *tabell 4*) mellan 1,09 och 2,75.

⁵⁷ Extern utvärdering av EIP för GD Näringsliv, s. xi, 63 och 67, 30 april 2009. Utvärderingssiffrorna har bedömts som troliga på grundval av en föregående och oberoende utvärdering av MAP (2001–2005) för GD Näringsliv, som redan 2004 angav att ETF-startordningen uppnådde en hävstångseffekt på 4,00. Utifrån uppgifterna från juni 2009 i EIF:s kvartalsrapport (som utarbetades efter utvärderingen 2009) var siffrorna för programmen 4,91 respektive 6,52 för kapitalinstrument som hade påbörjats under programmen för 1998–2001.

⁵⁸ Viktade siffror för Tyskland, Portugal och Storbritannien som bygger på tabellerna 3a och 3b, ETF-startordningens årsrapport, 21 oktober 2009, uppgifter per den 30 juni 2009.

TABELL 3

HÄVSTÅNGEFFEKTEN I DE GRANSKADE KAPITALINSTRUMENTEN (FONDNAMNEN HAR ANONYMISERATS)

Medlemsstater	Fondnamn	Produktbeskrivning	Hävstångseffekt
Högteknologifonder			
Tyskland	Kapitalfond B	Riskvilligt kapital (högteknologiska företag)	2,26
Storbritannien	Kapitalfond L	Riskvilligt eget kapital (högteknologiska företag)	2,01
Storbritannien	Kapitalfond M	Riskvilligt eget kapital (högteknologiska företag i tillväxtfasen)	1,95
Storbritannien	Kapitalfond N	Riskvilligt eget kapital (högteknologiska företag i tillväxtfasen)	1,89
Tyskland	Kapitalfond D	Riskvilligt kapital (högteknologiska företag i tillväxtfasen)	1,33
Övriga fonder			
Tyskland	Kapitalfond A	Riskkapital (sektorsövergripande)	2,75
Portugal	Kapitalfond G	Riskkapitalfondandelsfond	2,22
Portugal	Kapitalfond H	Riskvilligt eget kapital (sektorsövergripande)	2,12
Storbritannien	Kapitalfond O	Riskvilligt eget kapital (kreativa företag i tillväxtfasen)	1,89
Tyskland	Kapitalfond C	Riskkapital (sektorsövergripande)	1,88
Storbritannien	Kapitalfond P	Filmfond	1,78
Ungern	Kapitalfond E	Riskvilligt eget kapital (sektorsövergripande)	1,72
Ungern	Kapitalfond F	Riskvilligt eget kapital (sektorsövergripande)	1,43
Portugal	Kapitalfond I	Riskvilligt eget kapital (turistsektorn)	1,33
Storbritannien	Kapitalfond Q	Riskvilligt eget kapital (kreativa företag i tillväxtfasen)	1,09
Slovakien	Kapitalfond J	Riskvilligt eget kapital utanför Bratislava-regionen	–
Slovakien	Kapitalfond K	Riskvilligt eget kapital i Bratislava-regionen	–

Anm.:

- Kapitalfonderna E och F befann sig i investeringsinledningsfasen när granskningsbesöket gjordes.
- Hävstångseffekten beräknades utifrån uppgifter som fondförvaltaren eller förvaltningsmyndigheten lämnade under revisionen.

HÄVSTÅNGSEFFEKTEN I ERUFS LÅNEINSTRUMENT

- 111.** Oavsett riktmärke visar **tabell 4** att fem av de tio lånefonderna inte utnyttjade någon privat finansiering alls medan de övriga lånefonderna uppvisade mycket begränsad hävstångseffekt.
- 112.** Revisionsrätten använde som riktmärke det finansieringstekniska instrumentet för SMF (SMEFF), som användes i de länder i Central- och Östeuropa som anslöt sig till EU 2004 och 2007 innan de blev medlemsstater. SMEFF beviljade bidrag (främst resultatbaserade avgifter, men även så kallat tekniskt stöd) till nätverk av lokala finansiella mellanhänder via internationella finansinstitut⁵⁹. Dessa bidrag beviljades på villkor att SMF:s skuldportföljer av en på förhand fastställd storlek verkligen inrättades och roterades.
- 113.** EU:s SMEFF utnyttjade privat finansiering som uppnådde hävstångseffekter som vanligtvis överskred 5 och nådde upp till 12,5 och 19,2⁶⁰. Från 1998 och fram till juni 2009 och beroende på den genomförande finansiella mellanhanden uppnådde SMEFF hävstångseffekter på mellan 2 och 12,5 i Ungern och på mellan 4 och 10 i Slovakien.

HÄVSTÅNGSEFFEKTEN I ERUFS GARANTIINSTRUMENT

- 114.** Färre garantifonder ingick i revisionen (sex, se **tabell 5**) eftersom Storbritannien och de granskade regionerna i Tyskland i regel inte använder Eruf-garantier.
- 115.** De hävstångseffekter som uppnåddes varierade stort och den största var 171. Också den minsta hävstångseffekten (4,16) hos en garantifond i Ungern som inledde sin verksamhet i november 2008 är större än i någon av kapital- och lånefonderna. Dessa hävstångseffekter kan gott jämföras med garantiinstrumentet för SMF (Smeg, se punkt 6 a) som sammanlagt utnyttjade varje euro av de offentliga utgifterna från 2001 till 2006 67 gånger⁶¹.

⁵⁹ Kommissionen arbetade med tre internationella finansinstitut: Europarådets utvecklingsbank/KfW, EBRD och EIB.

⁶⁰ SMEFF – EIB:s halvårsrapport 2009, s.1. EU/EBRD SME Finance Facility Semi-annual Operational Report, s. 70, juni 2009.

⁶¹ Slutrapport om MAP (Smeg), 31 december 2006, s. 7.

TABELL 4

HÄVSTÅNGEFFEKTEN I DE GRANSKADE LÅNEINSTRUMENTEN (FONDNAMNEN HAR ANONYMISERATS)

Medlemsstater	Fondnamn	Produktbeskrivning	Hävstångseffekt
Övriga fonder			
Storbritannien	Lånefond G	Långsiktiga prioriterade lån till sociala företag	1,67
Storbritannien	Lånefond H (2 transaktioner)	Prioriterade lån (sektorsövergripande)	1,67
Storbritannien	Lånefond I	Prioriterade lån (sektorsövergripande)	1,41
Ungern	Lånefond B	Mikrokrediter, små lån	1,33
Ungern	Lånefond C	Mikrolån (sektorsövergripande)	1,10
Tyskland	Lånefond A	Mikrolån, Lån	1,00
Ungern	Lånefond D	SMF-lån	1,00
Ungern	Lånefond E	Rörelsekapitallån	1,00
Ungern	Lånefond F	Rörelsekapitallån	1,00
Storbritannien	Lånefond J	Mikrolån (sektorsövergripande)	1,00

Anm.: Hävstångseffekten beräknades utifrån uppgifter som fondförvaltaren eller förvaltningsmyndigheten lämnade under revisionen.

TABELL 5

HÄVSTÅNGEFFEKTEN I DE GRANSKADE GARANTIINSTRUMENTEN (FONDNAMNEN HAR ANONYMISERATS)

Medlemsstater	Fondnamn	Produktbeskrivning	Hävstångseffekt
Portugal	Garantifond B	Garantier	171,00
Portugal	Garantifond C	Garantier	114,00
Portugal	Garantifond D	Garantier	80,00
Portugal	Garantifond E	Motgarantier	11,00
Ungern	Garantifond A	Garantier	4,16
Slovakien	Garantifond F	Garantier för första förlust i portföljen	–

Anm.: Hävstångseffekten beräknades utifrån uppgifter som fondförvaltaren eller förvaltningsmyndigheten lämnade under revisionen.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

KVALITETEN PÅ BEDÖMNINGEN AV SMF:s FINANSIERINGSUNDERSKOTT

- 116.** Under programperioden 2000–2006 fanns i allmänhet inga bedömningar av underskottet alls.
- 117.** Under programperioden 2007–2013 var slutsatsen i alla bedömningar av SMF:s underskott, då sådana bedömningar fanns, att det fanns ett behov av någon form av ingripande från den offentliga sektorn, och i dem kvantifierades SMF:s finansieringsunderskott. Under programperioden 2007–2013 fanns det dock stora brister i kvaliteten på bedömningarna. Framför allt gjorde man inte den viktiga kopplingen mellan de olika programanslagen och det konstaterade finansieringsunderskottet.
- 118.** Det gjordes ingen oberoende granskning av bedömningarna av underskottet och av den process som låg till grund för dem.

REKOMMENDATION 1

- a) När förvaltningsmyndigheterna föreslår finansieringstekniska åtgärder bör de se till att deras förslag underbyggs i vederbörlig ordning av en bedömning av SMF:s finansieringsunderskott som håller tillräckligt god kvalitet och även innefattar en kvantifierad analys av finansieringsunderskottet.
- b) När kommissionen godkänner operativa program som omfattar finansieringstekniska åtgärder bör den kontrollera att de stämmer överens med bedömningen av SMF:s finansieringsunderskott och se till att bedömningen håller tillräckligt god kvalitet.

ERUF-RAMENS LÄMPLIGHET NÄR DET GÄLLER ATT GENOMFÖRA FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT

- 119.** Strukturfondsförordningarna, som ursprungligen utformades för bidrag, har fyra stora brister eftersom de inte behandlar de finansieringstekniska instrumentens särskilda kännetecken. Bristerna gäller otillräckliga bestämmelser för hävstångseffekt och roterande fonder, motiveringen till anslagen till finansieringstekniska åtgärder, villkoren för att motivera tillämpning av förmånsbehandling av den privata sektorn och villkoren för stödberättigande när det gäller rörelsekapital. Inte förrän i februari 2011, fyra år efter det att den nuvarande programperioden hade börjat, utfärdade kommissionen ett heltäckande och relevant vägledande meddelande om finansieringstekniska instrument (se punkterna 46 och 47). **120.** Att genomförandet av medfinansierade finansieringstekniska instrument delegeras till ett stort antal offentliga myndigheter medför att samma belopp i Eruf-finansiering som teoretiskt sett skulle kunna finnas tillgänglig för alla SMF i en medlemsstat inom en enda ram måste delas upp över ett stort antal EU-regioner, vilket påverkar fondernas kritiska massa.
- 121.** Lämpliga övervaknings- och informationssystem, då sådana fanns, var dåligt utrustade för att ge information om och övervaka en sund ekonomisk förvaltning av fonderna. Trots erfarenheterna från programperioden 2000–2006 gjorde detta att kommissionen hade svårt att rapportera viktig information som var värdefull för de beslutsfattare och intressenter som arbetade inom ramen för sammanhållningspolitiken.

REKOMMENDATION 2

- a) När lagstiftaren och kommissionen utarbetar förslag till strukturfondsförordningar bör de ta itu med de särskilda brister som tas upp i rapporten (se punkterna 48–77). Mer generellt bör lagstiftaren och kommissionen ta fram ett lämpligare regelverk så att utformningen och genomförandet av finansieringstekniska åtgärder inte drabbas av bristerna i strukturfondernas regelverk, geografiska begränsningar och splittringseffekter.
- b) Kommissionen bör tillhandahålla ett tillförlitligt och tekniskt pålitligt övervaknings- och utvärderingssystem som specifikt gäller finansieringstekniska instrument. Det vill säga: de finansieringstekniska instrumenten bör särskiljas från rena bidrag i kommissionens övervaknings-, rapporterings- och granskningsprocesser och det bör tydligt framgå vilket penningbelopp som faktiskt betalas till SMF (se punkt 8). Framför allt bör kommissionen och medlemsstaterna enas om ett litet antal mätbara, relevanta, specifika och enhetliga resultatindikatorer för finansieringstekniska instrument.

DE FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENTENS ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH EFFEKTIVITET NÄR DET GÄLLER ATT UPPNÅ RESULTAT

- 122.** Genomförandet av finansieringstekniska instrument för SMF via Eruf har drabbats av omfattande förseningar. Några av orsakerna till förseningarna under programperioden 2000–2006 har återkommit under programperioden 2007–2013.
- 123.** Erufs medfinansierade finansieringstekniska instrument har också påverkats av svinneffekter i form av förvaltningskostnader. Framför allt har vissa SMF debiterats ytterligare kostnader som inte bygger på den risk företaget tar, och rapporteringen av förvaltningskostnader har inte alltid medgett insyn.
- 124.** Med undantag av garantier visade sig hävstångseffekterna, såsom de definieras av revisionsrätten, för Eruf-medfinansierade fonder vara låga.

REKOMMENDATION 3

- a) Kommissionen bör utforska möjligheten att ge medlemsstaternas färdiga finansieringstekniska strukturer och instrument för SMF (t.ex. bidrag mot royalty och särskilt avsedda investeringsverktyg) för att påskynda genomförandet och minska förvaltningskostnaderna. Exempel på sådana strukturer beskrivs i *bilaga III*.
- b) Medlemsstaterna bör med kommissionens stöd sträva efter att samla alla Eruf-medfinansierade finansieringstekniska instrument för SMF i ett enda operativt program per medlemsstat. Det skulle effektivisera planeringsprocessen och undanröja en av de huvudorsakerna till förseningarna.
- c) Förutom att fastställa begreppen och definitionerna av hävstångseffekt och återvinning i strukturfondsförordningarna bör kommissionen, beroende på vilken typ av holdingfond eller fond det är frågan om, kräva rättsligt bindande minimihävstångseffekter, minimiperioder för rotation och uppgifter för beräkningen av hävstångsindikatorer.

ALLMÄN REKOMMENDATION

Om rekommendationerna ovan inte kan genomföras inom ramen för sammanhållningspolitiken uppmanar revisionsrätten lagstiftaren och kommissionen att överväga alternativa vägar för att fortsätta ge stöd till små och medelstora företag via finansieringstekniska instrument. I sådana fall bör dessa instrument antingen få stöd av program som förvaltas centralt av kommissionen, särskilt avsedda investeringsverktyg i samarbete med kommissionen och medlemsstaterna eller av medlemsstaterna direkt.

Denna rapport har antagits av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Harald NOACK som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 11 januari 2012.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

ÅTAGANDEN FÖR OCH BETALNINGAR TILL FINANSIERINGSTEKNISKA INSTRUMENT

2000–2006

Granskad medlemsstat	Åtaganden (i miljoner euro)	%	Betalningar (i miljoner euro)	%
Tyskland	204	13	170	11
Ungern	–	–	–	0
Portugal	106	7	88	6
Slovakien	–	–	–	0
Storbritannien	433	27	410	27
Totalt	742	46	668	45
EU TOTALT	1 596	100	1 497	100

2007–2013

Granskad medlemsstat	Åtaganden (i miljoner euro)	%	Betalningar (i miljoner euro)	%
Tyskland	1 370	13	710	9
Ungern	770	7	669	8
Portugal	292	3	233	3
Slovakien	30	0	27	0
Storbritannien	614	6	230	3
Totalt	3 075	30	1 868	24
EU TOTALT	10 393	100	7 879	100

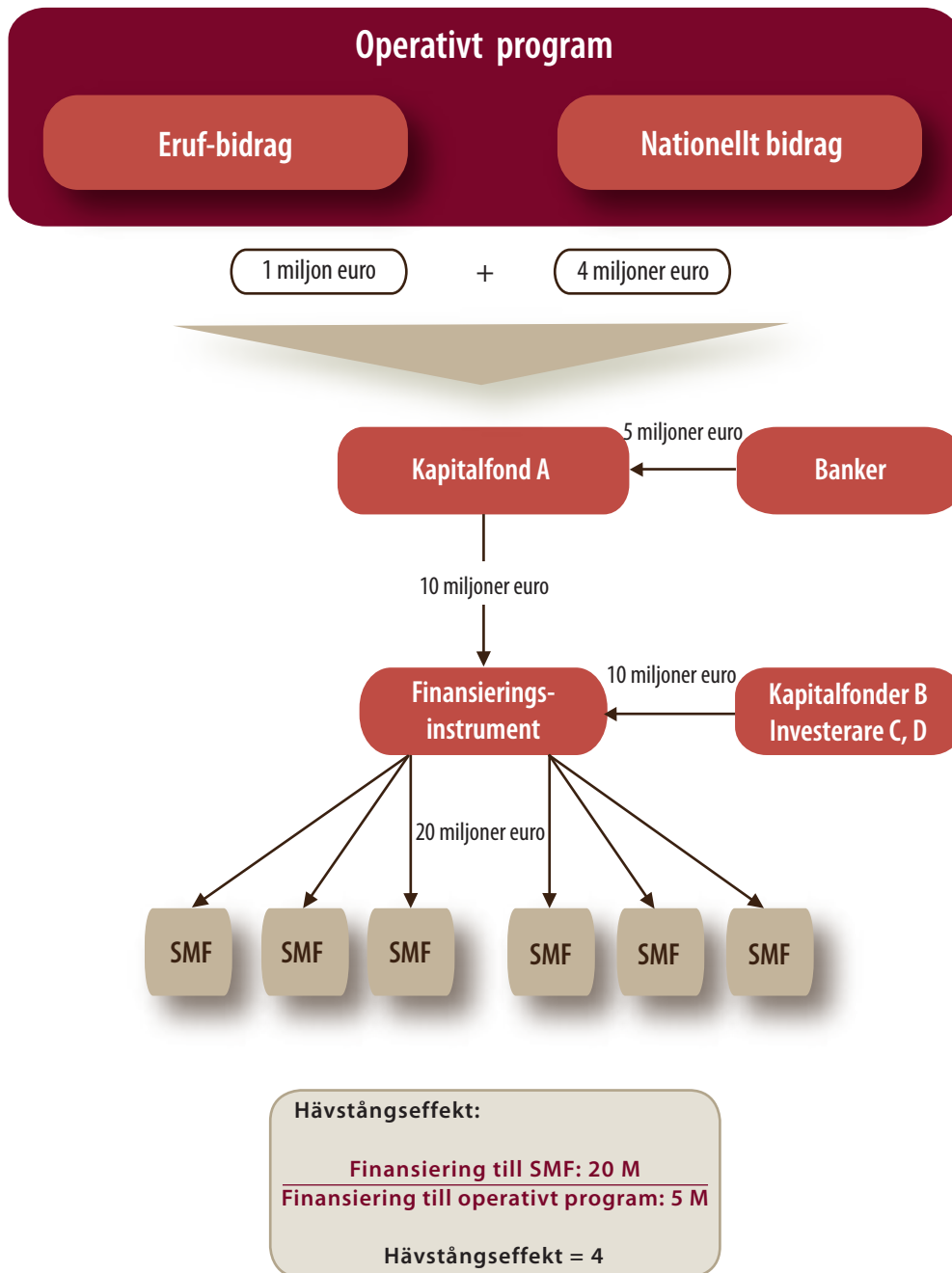
Källa: Europeiska kommissionen (GD Regionalpolitik).

Anm.:

- Procentandelarna kan variera på grund av avrundning före decimalen.
- Under programperioden 2000–2006 var slutmottagarna uteslutande SMF.
- Under programperioden 2007–2013 omfattar de finansieringstekniska instrumenten instrument för företag som inte passar in i EU:s definition av SMF och även stadsutvecklingsprojekt och energieffektivitetsprojekt.
- När det gäller programperioden 2007–2013 åtminstone bör uppgifternas riktighet beaktas med försiktighet eftersom medlemsstater har feltolkat reglerna för klassificering av anslag och kan ha inkluderat andra former av finansiering än finansieringstekniska instrument.

SCHEMATISK ÖVERSIKT ÖVER HUR BEGREPPET HÄVSTÅNGSEFFEKT TILLÄMPAS PÅ KAPITAL-, LÅNE- OCH GARANTIINSTRUMENT

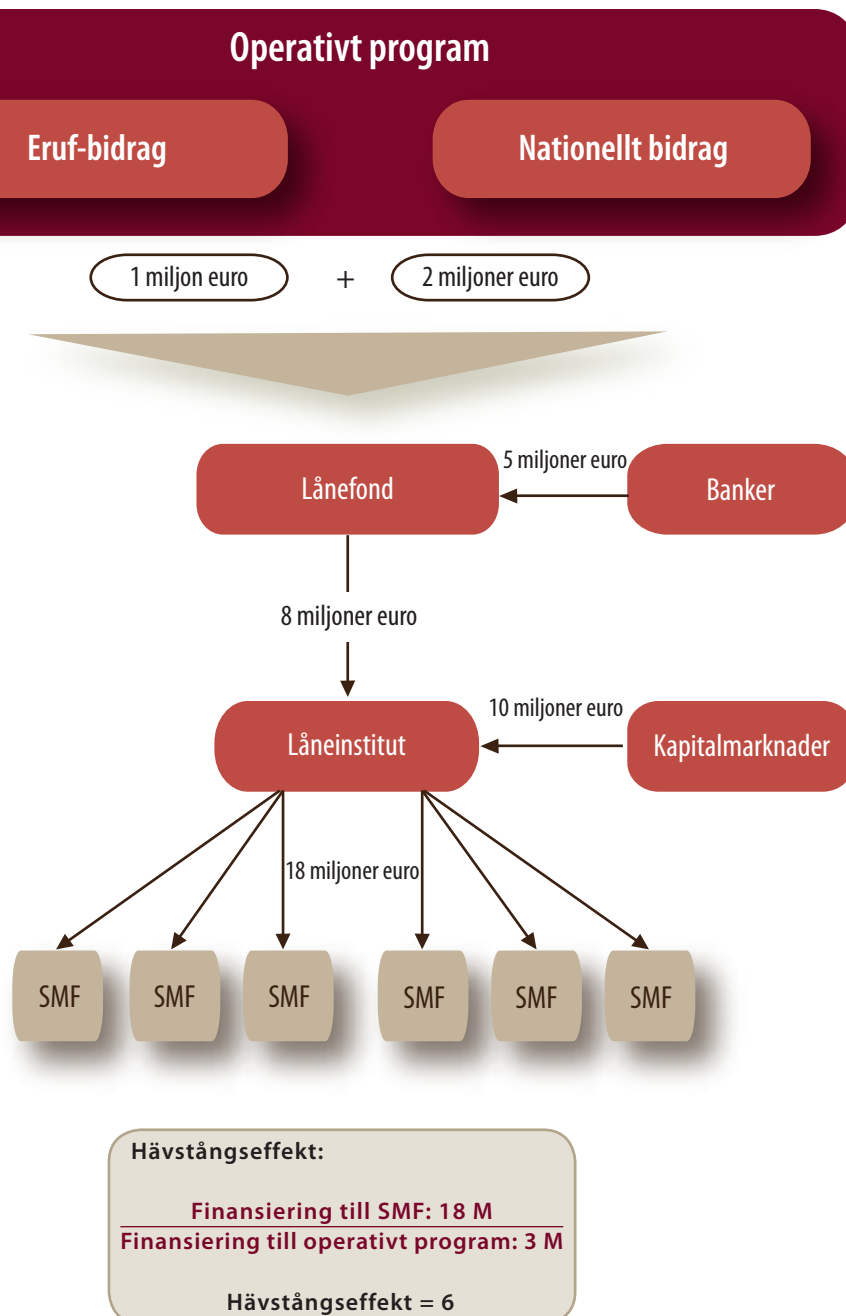
EGET KAPITAL



Anm.:

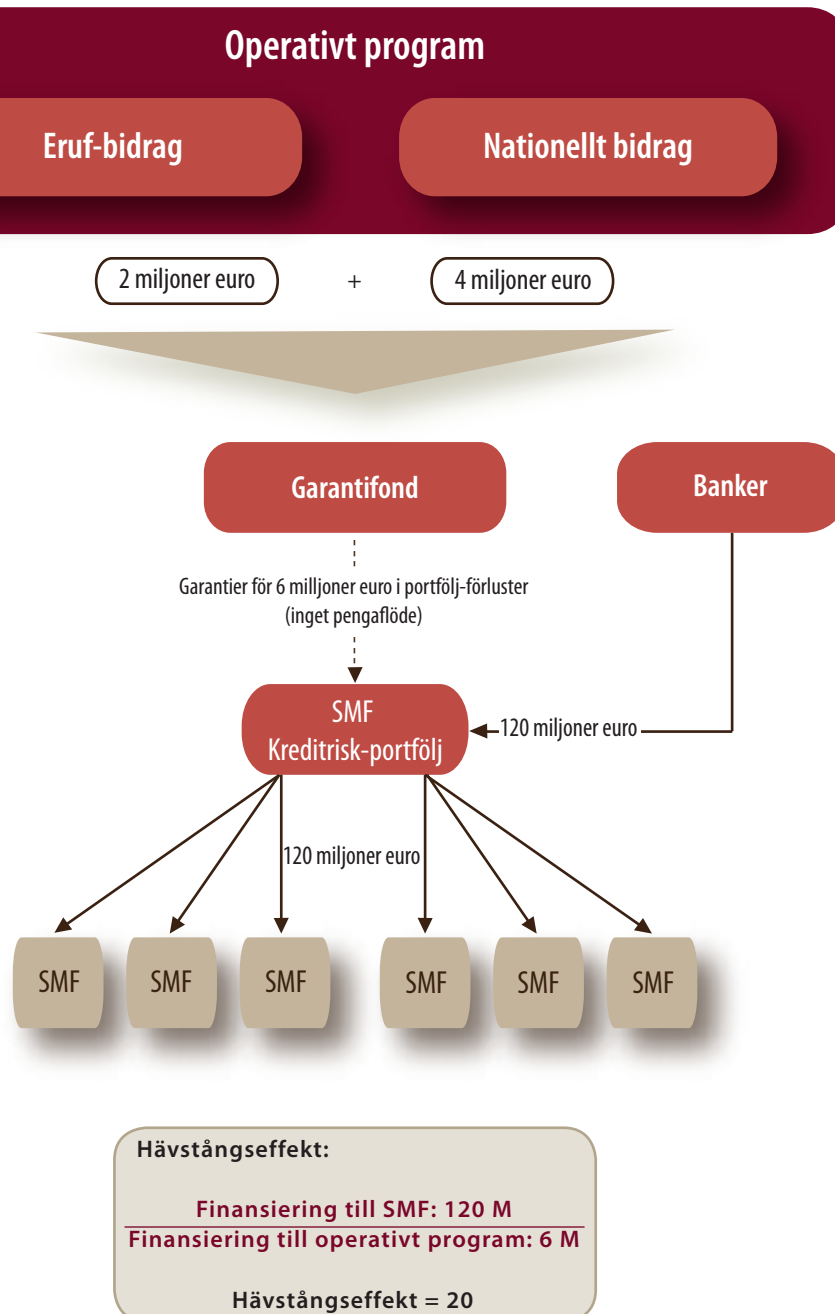
- Denna schematiska översikt ges endast i illustrationssyfte.
- De offentliga bidragen motsvarar finansieringen till operativa program.

LÅN

*Anm.:*

- Denna schematiska översikt ges endast i illustrationssyfte.
- De offentliga bidragen motsvarar finansieringen till operativa program.

GARANTIER



Anm.:

- Denna schematiska översikt ges endast i illustrationssyfte.
- De offentliga bidragen motsvarar finansieringen till operativa program.

EXEMPEL PÅ FÄRDIGA INSTRUMENT OCH VERKTYG

BIDRAG MOT UTBETALNINGAR AV ROYALTY: MOITAL, ISRAEL

I Israel är villkoret inom de flesta SMF-stödordningarna (fond för forskning och utveckling, tekniska inkubatorer, Hezkek osv.) för utbetalning av bidraget att det stödmottagande SMF åtar sig att betala royalty om företaget blir framgångsrikt trots att landet använder icke återbetalningspliktiga bidrag. Royaltyn beräknas utifrån omsättning eller vinst. Fördelen med bidrag tillsammans med royalty-utbetalningar är att de inte är lika komplexa som finansieringstekniska instrument samtidigt som de riktar in sig på SMF med potential inom forskning och utveckling. Närmare upplysningar finns på följande webbplats: <http://www.moital.gov.il/>

SÄRSKILT AVSEDDA VERKTYG

- o **Europeiska återuppbyggnadsprogrammet, ERP:** ERP är en nationell evergreenfond som förvaltas av KfW för tyska företags räkning eftersom en av dess huvudsakliga kännetecken är den roterande karaktären. Närmare upplysningar finns på följande webbplats: <http://www.bundesfinanzministerium.de/>
- o **Israels Yozma-fond:** När fonden fortfarande var statligt ägd var principen medinvesteringar av offentliga medel och privata investeringsfonder med kravet på en hävstångseffekt på minst 2,5. Den investerade i israeliska nystartade företag inom högteknologiska sektorer. Ett viktigt inslag i detta program var att det förutsatte att den israeliska staten och privata investerare skulle dela vinsten lika (*pari passu*). Eftersom partner inom den privata sektorn gavs möjlighet att köpa statens andel under de första fem åren till en kostnad av LIBOR+1 plus royalty fram till finansieringsperiodens slut kunde staten därefter investera behållningen igen i nya fonder eller SMF. Yozma gav 40 miljoner USD i vinst för den israeliska staten. Närmare upplysningar finns på följande webbplats: <http://www.yozma.com/overview/>
- o **Det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter:** Kommissionens europeiska instrument "Progress för mikrokrediter" ger ingen direkt finansiering till SMF men gör det möjligt för mikrofinansinstitut i EU-länder att öka utlåningen till dem. Detta görs genom att instrumentet utfärdar garantier till mikrofinansinstitut och därmed delar deras risk och genom att man ökar deras mikrokreditvolym via finansierade instrument (dvs. lån och eget kapital). Närmare upplysningar finns på följande webbplats: <http://ec.europa.eu/social/>
- o **Europeiska fonden för sydöstra Europa (EFSE):** EFSE:s huvudsakliga investeringsverksamhet är refinansieringen av utvalda partnerlåneinstitut i sydöstra Europa och Europas östra grannskapsregion med prioriterade eller efterställda kreditposter, genom vilka låntagaren åtar sig att i sin tur låna ut medlen till de slutliga målgrupperna, bland annat mikro- och småföretag och privata hushåll med låg inkomst. Denna fond kännetecknas av en omfattande sponsring som innefattar internationella finansinstitut (t.ex. EBRD, EIB, KfW osv.), kommissionen och såväl offentliga som privata finansinstitut. Närmare upplysningar finns på följande webbplats: <http://www.efse.lu>

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

IV.

Finansieringsinstrumentens roterande karaktär är inte tillämplig på sådana finansieringsinstrument som används inom andra politikområden och vars resterande resurser vid slutet av investeringsperioden eller vid avveckling måste återföras till EU:s budget. Detta särdrag i förordningarna om strukturfonderna¹ kommer att gälla även fortsättningsvis².

VII. a)

Kommissionen instämmer i att det är viktigt att tillhandahålla medel för finansieringsinstrument enligt de behov som har identifierats genom en analys av bristerna.

Revisionsrättens relevanta anmärkningar ingår delvis i förslaget till förordning om den gemensamma strategiska ramen KOM(2011) 662 slutlig.

VII. b)

Det är möjligt att regelverket för perioden 2007–2013 inte var tillräckligt detaljerat för att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att biståndet till sammanhållningspolitiken märkbart skulle kunna utökas med hjälp av finansieringstekniska instrument.

Kommissionens förslag för nästa programperiod beaktar erfarenheterna från de föregående perioderna och ger en detaljerad genomföranderam.

VII. c)

Förseningarna berodde i de flesta fall på att instrumenten för sammanhållningspolitiken var nya och på att det fanns frågor om statligt stöd. Finansieringsinstrument som finansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) genomförs med hjälp av delad förvaltning. Det har gjorts en kompromiss mellan tillämpningen av subsidiaritetsprincipen (medlemsstaterna ansvarar för genomförandet medan förvaltningsmyndigheterna har ansvaret på regional nivå så nära de slutliga mottagarna som möjligt och med hänsyn till deras olika behov) och det långsammare genomförandet.

¹ Punkt 2.6 i regel 8 i kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 och artikel 78.7 i rådets förordning (EG) 1083/2006.

² Enligt artiklarna 38 och 39 i kommissionens förslag om gemensamma bestämmelser för de fonder som omfattas av delad förvaltning under perioden 2014–2020 (KOM(2011) 615 av den 6.10.2011).

KOMMISSIONENS SVAR

VIII. a)

Kommissionen välkomnar rekommendationen som omfattas av kommissionens förslag till en ny ram för sammanhållningspolitiken³.

Detta krav kommer att vara mer detaljerat i genomförandelagstiftningen.

VIII. b)

Inför den kommande programperioden kommer fokus att läggas på att säkra att varje finansiellt instrument grundas på "en förhandsbedömning där man identifierat marknadsmisslyckanden, suboptimala investeringssituationer och investeringsbehov". När de operativa programmen godkänns kommer man att fokusera på att säkra att de strategiska prioriteringarna för Europa 2020 följs, att förhandskraven identifieras/uppfylls och att grunderna för den föreslagna stödformen utvärderas.

VIII. c)

Eftersom finansieringsinstrumenten väntas öka i betydelse omfattar kommissionens framtida förslag till förordning om den gemensamma strategiska ramen mer detaljerade och tydliga regler om användningen av finansiella instrument. Reglerna grundar sig på erfarenheterna under den nuvarande programperioden och kommer att vara mer detaljerade i genomförandelagstiftningen.

VIII. d)

Kommissionen välkomnar rekommendationen som redan omfattas av kommissionens förslag till en ny ram för sammanhållningspolitiken. Förslagen innehåller också särskilda bestämmelser om övervakningen av och rapporteringen om finansiella instrument. Kommissionen noterar dessutom att den redan under den nuvarande programperioden lyckades samla in viktig övervakningsinformation om befintliga finansiella instrument trots att medlemsstaterna inte hade någon juridisk skyldighet att tillhandahålla informationen.

VIII. e)

Kommissionen välkomnar revisionsrättens rekommendation om färdiga instrument som ingår i förslaget inför den nya programperioden.

³ Artikel 32 i kommissionens förslag KOM(2011) 615 som kräver att finansieringsinstrumenten bör grundas på "en förhandsbedömning där man identifierat marknadsmisslyckanden, suboptimala investeringssituationer och investeringsbehov".

VIII. f)

Kommissionen instämmer i rekommendationens målsättningar. I förslaget till en ny ram för sammanhållningspolitiken har kommissionen öppnat möjligheten för medlemsstaterna att bidra till instrument på EU-nivå. Dessutom innehåller de incitament där hela det prioriterade området omfattas av finansieringsinstrumentet⁴.

Genomförandet av sammanhållningspolitikens program och de bakomliggande åtgärderna (inklusive finansieringsinstrumenten) grundas emellertid på delad förvaltning och som utförs genom nationella och regionala myndigheter.

VIII. g)

Under perioden 2014–2020 kommer begreppen "hävstångseffekt" och "roterande" och hur de definieras att utvecklas i sekundärrätten. De kommer att i möjligaste mån anpassas till de begrepp som används för samtliga instrument som används vid finansiering via EU-budgeten enligt kommissionens meddelande KOM(2011) 662 om "EU:s plattformar för eget kapital och lån" och som också kommer att regleras i den delegerade akten om avdelning VIII i den ändrade budgetförordningen. Målet att uppnå en stark hävstångseffekt måste emellertid avvägas mot sammanhållningspolitikens samhällspolitiska mål.

VIII. h)

Kommissionen välkomnar revisionsrättens rekommendationer om förbättring av den rättsliga ramen så att de finansiella instrumenten kan användas som en del av sammanhållningspolitiken. Mot bakgrund av erfarenheterna under den nuvarande och de föregående programperioderna och att regelverket förbättrats enligt revisionsrättens rekommendationer anser kommissionen att de finansiella instrumenten även fortsättningsvis bör användas som viktiga verktyg vid sammanhållningspolitikens genomförande. De kan komma att användas inom nya områden, som ett hållbarare och effektivare sätt att fördela EU:s resurser till stöd för sammanhållningspolitikens mål.

⁴ Artikel 110.5 i kommissionens förslag KOM(2011) 615.

KOMMISSIONENS SVAR

INLEDNING

8.

I juli 2011 överlämnade medlemsstaterna frivilligt information om hur de hade genomfört de finansieringstekniska instrumenten till kommissionen.

Den föreslagna ändringen av de nuvarande förordningarna om strukturfonderna och de nya versionerna av förordningarna (2014–2020) kommer att innebära att medlemsstaterna regelbundet måste tillhandahålla sådan information.

12.

Kommissionen har ett annorlunda koncept där man mäter multiplikatoreffekten av EU-bidraget. Se punkt 102 och svaret⁵.

REVISIONENS OMFATTNING OCH REVISIONSMETOD

25.

De "internationellt erkända program" som anges i rapporten har ett begränsat användningsområde som riktmärken för EU:s instrument för sammanhållningspolitiken eftersom målen för sammanhållningspolitiken och regelverket har särskilda egenskaper som inte finns i andra program.

IAKTTAGELSER

31.

Kommissionen instämmer i att det inte fanns något sådant rättsligt krav då programmet utformades. Det finns däremot ett rättsligt krav som innebär att varje finansieringstekniskt instrument ska genomgå en bedömning av underskottet. Resultatet av bedömningen bör återspeglas i finansieringsavtalet.

Kommissionens förslag för 2014–2020 innehåller kravet att förhandsutvärderingen bland annat bör omfatta "grunderna för den föreslagna stödformen".

34.

Då bedömningarna av underskottet förbereddes pågick de flesta av programmen för 2000–2006.

⁵ Ett sådant koncept har beskrivits i meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och rådet "En ram för nästa generations innovativa finansiella instrument – EU:s plattformar för eget kapital och lån". Avsnitt 2.3.4 i kommissionens meddelande KOM(2011) 662 av den 19.10.2011.

38.

Bedömningarna av underskottet genomfördes av Europeiska investeringsfonden (EIF), ett EU-organ som har särskild sakkunskap och ansvar för att genomföra EU:s budgetstöd till företag, varför det ansågs att en oberoende utvärdering inte var nödvändig.

40.

Kommissionen och EIF gav de berörda medlemsstaternas berörda myndigheter tillgång till de fullständiga rapporterna. De nationella myndigheterna gavs fria händer att offentliggöra de fullständiga rapporterna, vilket några av dem gjorde⁶.

43–44.

Kommissionen är medveten om att de nuvarande förordningarna om strukturfonderna samt budgetförordningen inte innehåller särskilda bestämmelser om riskkapital, lån och garantifonder.

De föreslagna förordningarna om strukturfonderna för programperioden 2014–2020 samt förslaget om översynen av budgetförordningen innehåller detaljerade regler på området.

Dessutom försäkrade sig kommissionen om att båda förslagen är sammanhängande.

46.

Kommissionen har gjort stora ansträngningar för att förbättra riktlinjerna om genomförandet av finansieringstekniska instrument i sammanhållningspolitiken. Kommissionens riktlinjer som utfärdades 2007 och 2008 behandlade frågor som vid den tiden ansågs vara i behov av särskilt förtydligande. Kommissionens riktlinjer som utfärdades i februari 2011 är mer omfattande och täcker många fler olika frågor som lyftes fram av de nationella myndigheterna och de berörda parterna. Riktlinjerna är en del av processen att införa finansieringstekniska instrument i flertalet medlemsstater och regioner.

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_sme_access.pdf

KOMMISSIONENS SVAR

47.

Trots att kommissionens riktlinjer inte är rättsligt bindande ger de offentliga myndigheter, yrkesverksamma personer, stödmottagare eller potentiella stödmottagare och andra organ teknisk vägledning om hur EU-reglerna på området ska tolkas och tillämpas på grundval av tillämplig EU-lagstiftning.

47.

Första strecksatsen

Kommissionen hänvisar till svaren under de relevanta punkterna nedan.

Andra strecksatsen

Kommissionen hänvisar till svaren under de relevanta punkterna nedan.

Tredje strecksatsen

Kommissionen hänvisar till svaren under de relevanta punkterna nedan.

Fjärde strecksatsen

Kommissionen hänvisar till svaren under de relevanta punkterna nedan.

48.

Inför perioden 2014–2020 har kommissionen för avsikt att införa bestämmelser om hävstångseffekten inom genomföranderamen alltmedan man säkrar att det finns flexibilitet för att ta hänsyn till produkternas olika egenskaper, att ta itu med bristerna i marknaden och att ta hänsyn till stödmottagarna i målgruppen samt de berörda finansiella mellanhänderna.

De "roterande finansieringsbestämmelserna" beskrevs utförligt i kommissionens riktlinjer 2011⁷. Det finns hänvisningar till den roterande karaktären i sammanhållningspolitikens rättsliga ram⁸.

Detaljerna om hur och när konceptet är tillämpligt varierar mellan de olika typerna av finansieringsinstrument och mellan regionerna (bedömningen av underskottet kommer att visa det ifrågavarande finansieringsinstrumentets särskilda behov och särdrag). Detaljerna bör därför återspeglas i finansieringsavtalen.

49–50.

Förordningarna om strukturfonderna för perioderna 2000–2006 och 2007–2013 gjorde det möjligt att återanvända resurser under obegränsad tid till dess att de är förbrukade. För perioden 2014–2020 innehåller kommissionens förslag emellertid en minimiperiod om tio år.

51.

Kommissionen instämmer i revisionsrättens anmärkning. Vad gäller den nuvarande perioden krävs det i förordningarna att resurser som återförs till insatsen från investeringar ska återanvändas av den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter till gagn för små och medelstora företag. För perioden 2014–2020 föreslår kommissionen att medlemsstaterna bör ha gällande bestämmelser för att säkra de finansiella instrumentens roterande karaktär i minst tio år.

52.

Ärendet som lyftes fram under revisionsrättens revisionsförklaring har följts upp. De relevanta avvecklingsbestämmelserna har sedermera ändrats för att stämma överens med artikel 78.7 i förordning (EG) nr 1083/2006.

53.

Vid delad förvaltning och enligt subsidiaritetsprincipen övervakar kommissionen inte i detalj genomförandet av enskilda insatser utan de nationella myndigheterna ansvarar för att de genomförs enligt tillämpliga rättsliga bestämmelser. År 2011 utvecklade kommissionen en revisionsram som delas med medlemsstaternas revisionsmyndigheter för att kontrollera att de finansiella instrumenten används korrekt till dess att programmen avslutas.

⁷ Avsnitten 5.2 och 9.2 motsvarar de rättsliga skyldigheterna i artikel 78.7 i förordning (EG) nr 1083/2006 och artiklarna 43.3 d och 44.2 i förordning (EG) nr 1828/2006.

⁸ Artikel 78.7 andra stycket i förordning (EG) nr 1083/2006 om resurser som återförs till insatsen från investeringar och artiklarna 43.3 d och 44.2 i förordning (EG) nr 1828/2006 om bestämmelser i finansieringsavtalet om återanvändning av resurser som återförts.

KOMMISSIONENS SVAR

54.

Holdingfonden måste ha en viss likviditet för att säkra enkla investeringar i företag. Investeringsstrategin och/eller verksamhetsplanen som krävs enligt förordningarna måste ge en ordentlig uppskattning av de medel som behövs.

Kommissionens riktlinjer från 2008 och 2011 rekommenderade att medlemsstaterna eller förvaltningsmyndigheterna ska vara återhållsamma vad gäller utbetalningar av bidrag till fonder, nämligen genom att betala ut stegvis enligt den bakomliggande investeringsstrategin och/eller verksamhetsplanen.

Kommissionens förslag till förordning för 2014–2020 innehåller en strängare ordning som innebär att belopp som utbetalats till finansieringstekniska instrument verkligen ska investeras i slutmottagaren.

55.

Kommissionen hänvisar till svaret under punkt 31.

56.

Kommissionen hänvisar till svaret under punkt 54.

58.

Positiv särbehandling av den privata sektorn enligt förordningarna är en viktig faktor för att locka privata investerare att saminvestera parallellt med offentliga medel inom områden med hög risk och låg avkastning för att fullfölja samhällspolitiska mål.

Det övergripande syftet är att ta itu med brister i marknaden då finansieringstekniska instrument tillämpas via strukturfonder som kan kräva att likställd behandling inte tillämpas, dvs. *non-pari passu*. Samtliga instrument som inte omfattas av likställd behandling måste uppfylla reglerna för statligt stöd som övervakas av kommissionen.

59.

Den positiva särbehandlingen rör endast de vinster och andra intäkter som genererats av investeringar enligt förordningarna⁹.

⁹ Artikel 43.5 i förordning (EG) nr 1828/2006 och punkt 2.6 under regel 8 i förordning (EG) nr 1685/2000.

60.

Enligt kommissionens riktlinjer¹⁰ ska investeringar enligt lagstiftningen om statligt stöd följa principen om likställd behandling. Det är också möjligt att tillämpa andra arrangemang som först måste godkännas inom ramen för stödordningen.

Som en del av investeringsstrategin och verksamhetsplanen måste varje förvaltningsmyndighet fatta ett genomtänkt policybeslut om i vilken utsträckning den privata sektorn ska vara involverad, medan man beaktar frågor om samhällspolitiska mål och hur många fonder med över-skottsmedel som förväntas bildas.

61.

De fall som nämns av revisionsrätten kan inte anses utgöra omotiverad förmånsbehandling av privata investerare. Den främsta prioriteringen vid fördelningen av de resurser som återförts till fonderna var att den befintliga skulden skulle betalas för att minska fondernas skulder (inklusive skuld-räntan) och göra likvida medel tillgängliga för ytterligare investeringar.

62.

Riskbegränsningsklausuler uppfyller förordningarnas bestämmelser. Positiv särbehandling är en viktig faktor för att locka privata investerare att saminvestera parallellt med offentliga medel inom områden med hög risk och låg avkastning för att fullfölja samhällspolitiska mål.

63.

Strukturfonder bör inte användas endast för att finansiera företags normala verksamhet som inte uppfyller förordningens kriterier¹¹. Möjligheten att finansiera rörelsekapital som en del av expansionen av en affärsaktivitet togs upp redan i kommissionens riktlinjer av den 16 juli 2007 och fördjupades i kommissionens riktlinjer av den 21 februari 2011 för att förtydliga att det är acceptabelt att finansiera rörelsekapital på ett tidigt stadium eller som del av startkapitalet för nya företag.

¹⁰ COCOF 10-0014004, punkterna 8.1.7 och 8.1.8.

¹¹ Enligt artikel 45 i förordning (EG) nr 1828/2006 kan stöd ges endast då företag startas, på ett tidigt stadium, inbegripet startkapital eller vid expansion.

KOMMISSIONENS SVAR

64.

Termen "expansion" som används i förordningen om strukturfonderna följer inriktningen och terminologin i lagstiftningen om statligt stöd¹².

65.

Kommissionens riktlinjer vidareutvecklades ytterligare 2011 för att klargöra att rörelsekapital på ett tidigt stadium eller som del av startkapitalet för nya företag kan finansieras. I det avseendet delar kommissionen inte den ungerska förvaltningsmyndighetens åsikt om att omständigheterna var svåra att tolka.

Kommissionen anser att det enligt sammanhållningspolitiken utgör god praxis att en medlemsstat inte finansierar rörelsekapital inom ramen för Eruf.

66.

Territorialitet och en otillräcklig kritisk massa påverkar hur attraktivt det finansiella instrumentet är, och det påverkar också vissa finansiella villkor (relativt höga förvaltningskostnader). Dessa beståndsdelar är kända på förhand (i en verksamhetsplan/strategi) och bör sedan utvärderas av förvaltningsmyndigheten.

68.

I arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som revisionsrätten citerar hänvisas till ett finansiellt instrument som används i genomförandet av näringslivspolitik. Det bör därför inte jämföras med regionalpolitiken som har andra mål¹³.

69.

Kommissionen anser att revisionsrättens exempel inte kan användas som jämförelse med finansieringstekniska instrument som genomförs inom ramen för sammanhållningspolitiken. Dessa fall delar inte sammanhållningspolitikens mål enligt fördraget¹⁴.

¹² Avsnitt 4.3.2. i *Community guidance on state aid to promote risk capital investments in SMEs* (2006).

¹³ Sammanhållningspolitikens mål är att skapa nya tillfällen och minska inkomstskillnader mellan regionerna medan målet för finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag är att öka konkurrenskraften på EU-nivå.

¹⁴ Vad gäller den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och målet att minska "skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna".

71.

Anslagen till det operativa programmet bestämdes 2007. Vid den tidpunkten fanns det varken bedömningar av underskottet eller strategier i vissa regioner och länder. För många medlemsstater är detta det första försöket att utveckla finansiella instrument. Därför hade en särskild kritisk massa inte förutsetts i de berörda programmen.

72.

Kommissionen delar uppfattningen att det är nödvändigt att en holdingfond har en kritisk massa men anser att det under vissa förhållanden är berättigat att fonderna är mindre för att sammanhållningspolitikens mål ska uppnås.

75–76.

Förvaltningsmyndigheterna och fondförvaltarna beslutade om att använda sådana fonder på grundval av deras potentiella lönsamhet.

78.

Inom strukturfondernas politiska och rättsliga ram ansvarar förvaltningsmyndigheterna för godkännandet, övervakningen och kontrollen av individuella insatser. Kommissionen måste å sin sida försäkra sig om att medlemsstaterna inrättar lämpliga förvaltnings- och kontrollsystem.

Medlemsstaterna efterfrågade vägledning om finansieringstekniska och andra viktiga genomförandebestämmelser för perioden 2007–2013, och kommissionen tillhandahöll detta.

79.

I den uppföljning som gjordes vid samma internrevision 2011 ansågs att den rådgivning som gavs i rapporten som nämns av revisionsrätten hade behandlats, varför ärendet ansågs avslutat.

80.

Den "finansieringstekniska" enhet som inrättats inom GD Regionalpolitik har ett bredare uppdrag.

81.

Efter det att internrevisionsrapporten har utgivits har den situation som beskrivits rättats till. Medlemsstaterna har fått omfattande vägledning, arbetsarrangemangen med andra generaldirektorat har förbättrats liksom det interna informationsutbytet och den interna fortbildningen.

KOMMISSIONENS SVAR

82.

Se kommissionens svar under punkt 78.

88.

Inrättandet av finansieringstekniska instrument inom ramen för strukturfonderna var ett helt nytt koncept för vissa medlemsstater och krävde inläring. Under den nya programperioden kommer antingen de redan inrättade fonderna att fortsätta att användas eller så kan nya fonder inrättas på grundval av de modeller som kommissionen har föreslagit, vilket förväntas göra att förseningar kan undvikas.

90.

De resurser som inte används genom de finansieringstekniska instrumenten kan omprogrammeras för att användas vid andra former av stöd.

91.

Undertecknandet av holdingfondavtalet Jeremie mellan Europeiska investeringsfonden (EIF) och Grekland med ett startbelopp på 100 miljoner euro ägde rum i juni 2007 medan den tillhörande skrivelsen om kostnader undertecknades i oktober 2008. I juni 2009 överförde Grekland ett belopp om 100 miljoner euro från EU:s Eruf-medel till Jeremie-fonden med syfte att omvandla den till finansieringstekniska instrument för att öka tillgången till finansieringen av små och medelstora företag i Grekland.

Den 5 oktober 2010 ingick Grekland och EIF en finansieringsöverenskommelse med syftet att bland annat redogöra för och ersätta den ursprungliga finansieringsöverenskommelsen och skrivelsen om kostnader och öka det relativa beloppet från 100 miljoner euro till 250 miljoner euro. Tilläggsbeloppet på 150 miljoner euro som överfördes till holdingfonden i början av november 2010 öronmärktes till stöd för informations- och kommunikationstekniksektorn och projekt som har samband med denna. Ämnesområdet har en viktig strategisk betydelse för Grekland vid främjandet av uppfinningar och förbättrandet av konkurrenskraften.

92.

Finansieringsöverenskommelsen som markerade att fonden hade inrättats undertecknades i oktober 2009, varefter de första betalningarna till holdingfonden ägde rum.

93.

Förseningen i Polen hade samband med det nationella regelverket, dvs. kravet på alla förmånstagare (inklusive holdingfonder) att tillhandahålla en säkerhet för det belopp som mottagits i finansiering från Eruf för att garantera ett gott genomförande av avtalet. Då endast BGK, den statligt ägda banken, formellt var undantagen från den bestämmelsen, behövde ministeriet för regionalutveckling ändra lagstiftningen. Processen, som skedde i samråd med finansministeriet, tog mycket tid i anspråk.

Samtidigt med förfarandet arbetade EIF dock med genomförandeförslagen med regionerna och förhandlade om avtalsarrangemangen.

95–98.

Kommissionens riktlinjer av den 21 februari 2011 innehöll information om möjliga konflikter mellan de kostnader och avgifter som de slutliga mottagarna debiterats och de förvaltningskostnader och avgifter som anmälts till kommissionen som stödberättigande utgift. De tilläggsavgifter för små och medelstora företag som kommissionen upptäckte rättades till. Kommissionen utfärdade ytterligare vägledning för att förhindra att situationen skulle upprepas.

101.

CSES:s (Centre for Strategy and Evaluation Services) studie *Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds* från 2007 innehåller mycket användbar information om förvaltningskostnader. Undersökningen finns att läsa på http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2007_venture.pdf

102–103 och ruta 5.

Kommissionen har ett annorlunda koncept där man mäter multiplikatoreffekten av EU-bidraget.

Ruta 5

Kommissionens meddelande (KOM(2011) 662 slutlig, avsnitt 2.3.4) understryker hävstångseffektens betydelse.

Kommissionen hänvisar till svaret under punkt 104.

Kommissionen formaliserade begreppet "multiplikatoreffekt" i syfte att harmonisera olika koncept och beräkningsmetoder vid mätning av hävstångseffekten hos finansiella instrument som mottar bidrag från EU:s budget.

104.

Enligt tillämpliga förordningar fastställs samfinansieringsskyldigheten inom sammanhållningspolitiken på programnivå. Individuella insatser (t.ex. fonder) kan motta nationell samfinansiering eller inte alls. Kommissionen instämmer därför inte i revisionsrättens metod för beräkning av hävstångseffekten inom Eruf.

KOMMISSIONENS SVAR

106.

Se svaret under punkt 25. Sammanhållningspolitikens huvudmål enligt fördraget är den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och målet att minska "skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna". Kommissionen noterar att de exempel som revisionsrätten jämför med inte i första hand återspeglar dessa mål.

108.

Då de instrument för aktiekapital som finansieras av Eruf huvudsakligen genomfördes i stödområden och var inriktade på sektorer där marknadsmisslyckanden förekommit, anser kommissionen att det hävstångsmått som uppmätts av revisionsrätten är märkbart positivt¹⁵.

109.

Om kommissionens metod för beräkning av multiplikator-effekten användes på både strukturfonderna och ETF-startordningen skulle det minska skillnaderna mellan hävstångsmåtten. Kommissionen anser emellertid att ETF-startordningen har sina begränsningar då den jämförs med riskkapitalinvesteringar som får stöd från strukturfonderna.

110.

Se svaret under punkt 102.

111.

Se svaret under punkt 102.

112–113.

Det är olämpligt att jämföra SMEFF (ett finansieringsinstrument för små och medelstora företag som förvaltas av GD Utvidgning) med finansieringstekniska instrument som genomförs inom ramen för sammanhållningspolitiken.

SMEFF är ett verktyg som ger banker finansiella incitament att bevilja små och medelstora företag lån. SMEFF samfinansierade inte lån till skillnad från de Eruf-medel som omfattas av rapporten, varför de inte är jämförbara produkter.

Dessutom riktas de lån som finansieras av Eruf direkt till små och medelstora företag, och inriktas på regional finansiering medan det är svårare att investera i den privata sektorn.

¹⁵ I gemenskapens riktlinjer för statligt stöd för att främja riskkapitalinvesteringar i små och medelstora företag definieras tydligt i vilka fall offentligt stöd kan ges till riskkapitalinvesteringar inom områden som präglats av marknadsmisslyckanden. Ett av villkoren för det offentliga stödets förenlighet med reglerna om statligt stöd är att "minst 50 % av investeringarna inom ramen för riskkapitalåtgärden ska finansieras av privata investerare, eller minst 30 % om åtgärderna riktar sig till små och medelstora företag i stödområden".

116.

Kommissionen anser att kravet på förhandsutvärderingen av det operativa programmet¹⁶ utgör en bedömning av finansieringsunderskottet som en särskild stödform.

117.

Kommissionen instämmer i att det är viktigt att tillhandahålla finansiering för finansieringsinstrument enligt de behov som har identifierats genom en analys av bristerna.

Revisionsrättens relevanta anmärkningar ingår delvis i förslaget till förordning om den gemensamma strategiska ramen KOM(2011) 662 slutlig. Sekundärrätten kommer att innehålla mer detaljerade bestämmelser.

Bedömningarna av finansieringsunderskottet bör naturligtvis vara av lämplig kvalitet.

118.

Bedömningarna av underskottet överlämnades till den berörda förvaltningsmyndigheten och till respektive avdelning på kommissionen för att de skulle beaktas vid planeringen av fördelningen av sammanhållningspolitikens resurser och vid identifieringen och valet av de insatser som skulle finansieras. Bedömningarna av underskottet utfördes av Europeiska investeringsfonden (EIF), det EU-organ som har särskilda sakkunskaper om och ansvaret för att fördela EU:s budgetstöd till företag genom finansieringsinstrument.

Rekommendation 1 a)

Kommissionen välkomnar rekommendationen, som omfattas av kommissionens förslag till en ny ram för sammanhållningspolitiken¹⁷.

Genomförandelagstiftningen kommer att innehålla fler detaljer om detta krav.

¹⁶ I artikel 41 i förordning (EG) nr 1260/1999 krävs att förhandsutvärderingen bland annat bör omfatta en analys av den berörda medlemsstatens, regionens eller sektorns starka och svaga sidor samt dess potential och en bedömning av hur konsekventa strategin och målen är. Hänsyn bör också tas till situationen i små och medelstora företag.

¹⁷ I artikel 32 i kommissionens förslag KOM(2011) 615 krävs att finansieringsinstrumenten bör grundas på "en förhandsbedömning där man identifierat marknadsmisslyckanden, suboptimala investeringssituationer och investeringsbehov".

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendation 1 b)

Inför den kommande programperioden kommer fokus att läggas på att säkra att varje finansiellt instrument grundas på "en förhandsbedömning där man identifierat marknadsmisslyckanden, suboptimala investeringssituationer och investeringsbehov". När de operativa programmen godkänns kommer man att fokusera på att säkra att de strategiska prioriteringarna för Europa 2020 följs, att förhandskraven identifieras/uppfylls och att grunderna för den föreslagna stödformen utvärderas.

119.

Det är möjligt att regelverket för perioden 2007–2013 inte var tillräckligt detaljerat för att ge de nödvändiga förutsättningarna för att biståndet till sammanhållningspolitiken märkbart skulle kunna utökas med hjälp av finansieringstekniska instrument.

Kommissionens riktlinjer från 2007 och 2008 syftade till att förtydliga de områden som uppfattades som otydliga vid den tidpunkten. Kommissionens riktlinjer från februari 2011 innehöll relevantare och mer omfattande vägledning på grundval av erfarenheterna från fondernas genomförande under tidigare år.

Kommissionens förslag för nästa programperiod beaktar erfarenheterna från de föregående perioderna och tillhandahåller en detaljerad genomföranderam.

120.

De program som ingår i sammanhållningspolitiken genomförs under delad förvaltning av nationella eller regionala myndigheter. Detta är en grundläggande aspekt och helt förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Även om kommissionens förordningsförslag för de gemensamma strategiska ramarna i framtiden kommer att öppna möjligheten för nationella och regionala myndigheter att via medel från sammanhållningspolitiken bidra till instrument som förvaltas på EU-nivå varvid medlen i så fall skulle öronmärkas för investeringar kopplade till målen för specifika program inom sammanhållningspolitiken måste nationella och regionala myndigheter alltid ha möjligheten att förvalta finansieringsinstrumenten på nationell eller regional nivå, på ett sätt som tillgodoser deras egna specifika behov.

121.

Inom strukturfondernas politiska och rättsliga ram ansvarar förvaltningsmyndigheterna för godkännandet, övervakningen och kontrollen av individuella insatser¹⁸. Kommissionen måste å sin sida försäkra sig om att medlemsstaterna inrättar lämpliga förvaltnings- och kontrollsystem.

Kommissionen betonar att den trots avsaknaden av rättslig grund under 2011 genomförde en omfattande kartläggning av befintliga finansieringstekniska instrument på grundval av den information som medlemsstaterna och förvaltningsmyndigheterna frivilligt tillhandahållit.

Rekommendation 2 a)

Eftersom de finansiella instrumenten väntas öka i betydelse omfattar kommissionens framtida förslag till förordning om den gemensamma strategiska ramen tydligare och mer detaljerade regler om användningen av finansiella instrument. Reglerna grundar sig på erfarenheterna under den nuvarande programperioden och kommer att utvecklas mer i den sekundärrättsliga lagstiftningen.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen välkomnar rekommendationen, som redan omfattas av kommissionens förslag till en ny ram för sammanhållningspolitiken. Förslagen innehåller också särskilda bestämmelser om övervakningen av och rapporteringen om finansiella instrument. Kommissionen noterar dessutom att den redan under den nuvarande programperioden lyckades samla in viktig övervakningsinformation om befintliga finansiella instrument utan att ha någon rättslig grund för detta.

¹⁸ I linje med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna anges det tydligt i artiklarna 60 och 72 i förordning (EG) nr 1083/2006 att det finns en ansvarsfördelning mellan förvaltningsmyndigheterna och kommissionen. Vidare anges det tydligt i artiklarna 2-10 och 12-26 i förordning 1828/2006 vilka informationsåtgärder och förvaltnings- och kontrollsystem som förvaltningsmyndigheterna måste ha infört.

KOMMISSIONENS SVAR

122.

Förseningarna berodde i de flesta fall på att instrumenten för sammanhållningspolitiken var nya och på att det fanns frågor om statligt stöd. Det framgick dock av kartläggningen som genomfördes 2011 att den genomsnittliga framstegstakten i genomförandet av de finansieringstekniska instrumenten inte är lägre än genomförandetakten för andra åtgärder som finansieras genom sammanhållningspolitiken.

Under nästa programperiod förväntas utvecklingen av färdiga instrument avsevärt bidra till att förseningarna minskar.

123.

Kommissionens riktlinjer från februari 2011 innehöll information om möjliga konflikter mellan de kostnader och avgifter som de slutliga mottagarna debiterats och de förvaltningskostnader och avgifter som anmälts till kommissionen som stödberättigande utgift. De tilläggsavgifter för små och medelstora företag som kommissionen upptäckte rättades till. Kommissionen utfärdade ytterligare vägledning för att förhindra att situationen skulle upprepas.

124.

Se svaret under punkt 102. Kommissionen anser att det jämförelsematerial som används av revisionsrätten inte återspeglar de olika interventionsnivåerna för de olika fondtyper som genomförs under olika marknadsförhållanden och med andra stödmottagare och mål än de som genomförts inom ramen för sammanhållningspolitiken.

Rekommendation 3 a)

Kommissionen välkomnar revisionsrättens rekommendation om färdiga instrument, vilka ingår i förslaget inför den nya programperioden.

Rekommendation 3 b)

Kommissionen instämmer i rekommendationens mål. I förslagen till en ny ram för sammanhållningspolitiken har kommissionen öppnat för möjligheten att medlemsstaterna skulle bidra till instrument på EU-nivå. Dessutom innehåller de incitament där hela det prioriterade området omfattas av finansieringsinstrumentet¹⁹.

Genomförandet av sammanhållningspolitikens program och de bakomliggande åtgärderna (inklusive finansieringsinstrumenten) grundas emellertid på delad förvaltning som utförs av nationella och regionala myndigheter.

Rekommendation 3 c)

Under perioden 2014–2020 kommer begreppen "hävstångseffekt" och "roterande" och hur de definieras att utvecklas i sekundärrätten. De kommer att i möjligaste mån anpassas till de begrepp som används för samtliga instrument som används vid finansiering via EU-budgeten enligt kommissionens meddelande KOM(2011) 662 om "EU:s plattformar för eget kapital och lån" och som också kommer att regleras i den delegerade akten om avdelning VIII i den ändrade budgetförordningen. Målet att uppnå stark hävstångseffekt måste emellertid avvägas mot sammanhållningspolitikens samhällspolitiska mål.

Allmän rekommendation

Kommissionen välkomnar revisionsrättens rekommendationer om förbättring av den rättsliga ramen så att de finansiella instrumenten kan genomföras som en del av sammanhållningspolitiken. Mot bakgrund av erfarenheterna under den nuvarande och de föregående programperioderna och att regelverket förbättras enligt revisionsrättens rekommendationer anser kommissionen att de finansiella instrumenten även fortsättningsvis bör användas som viktiga verktyg vid sammanhållningspolitikens genomförande. De kan komma att användas inom nya områden, som ett mer hållbart och effektivt sätt att fördela EU:s resurser till stöd för sammanhållningspolitikens mål.

¹⁹ Artikel 110.5 i kommissionens förslag KOM(2011) 615.

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 2/2012

Finansieringstekniska instrument för små och medelstora företag som medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2012 — 60 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-503-4

doi:10.2865/62740

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Europeiska unionens representationer och delegationer.
Adressuppgifter finns på Internet (<http://ec.europa.eu/>) eller kan fås från fax +352 292942758.

Avgiftsbelagda publikationer

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

Avgiftsbelagda prenumerationer (t.ex. årsabonnemang på *Europeiska unionens officiella tidning* och på rättsfallssamlingen från Europeiska unionens domstol)

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

SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG ÄR RYGGRADEN I EU:s EKONOMI OCH GENERERAR SYSSELSÄTTNING, INNOVATION OCH VÄLSTÅND. REVISIONSRÄTTEN GRANSKADE RESULTATET AV SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKENS FINANSIERINGSINSTRUMENT SOM SKA GÖRA DET LÄTTARE FÖR DE SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAGEN ATT FÅ TILLGÅNG TILL FINANSIERING. REVISIONSRÄTTEN KONSTATERADE ATT ÄNDAMÅLSENLIGHETEN OCH EFFEKTIVITETEN I DESSA INSTRUMENT BEGRÄNSADES PÅ GRUND AV STORA BRISTER, FRAMFÖR ALLT PÅ GRUND AV ATT DE NUVARANDE STRUKTURFONDSFÖRORDNINGARNA ÄR OTILLRÄCKLIGA, ATT BEDÖMNINGARNA AV DE SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAGENS FINANSIERINGSUNDERSKOTT INTE HÅLLER TILLRÄCKLIGT HÖG KVALITET OCH OCKSÅ PÅ GRUND AV OMFATTANDE FÖRSENINGAR GENOMFÖRANDET AV DEM SLUTLIGEN VAR FÖRMÅGAN ATT DRA MAXIMAL NYTTA AV PRIVATA INVESTERINGAR BRISTFÄLLIG JÄMFÖRT MED ANDRA EU-PROGRAM FÖR SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

ISBN 978-92-9237-503-4



9 789292 375034