

DEN EUROPÆISKE
REVISIONSRET

ISSN 1831-0796

Særberetning nr. 4

2011

REVISION AF SMV-GARANTIFACILITETEN



DA



Særberetning nr. 4 // 2011

REVISION AF SMV-GARANTIFACILITETEN

(artikel 287, stk. 4, afsnit 2, TEUF)

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

Tlf. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Særberetning nr. 4 // 2011

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

Katalogoplysninger findes bagest i denne publikation
Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2011

ISBN 978-92-9237-154-8
doi:10.2865/24398

© Den Europæiske Union, 2011
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

INDHOLD

Punkt

GLOSSAR

I-VII RESUMÉ

1-11 INDLEDNING

1-6 SMV'ERNE OG DERES ADGANG TIL FINANSIERING

7-11 SMV-GARANTIFACILITETENS HOVEDELEMENTER

12-14 REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

15-98 REVISIONSRESULTATER

15-27 SMV-GARANTIFACILITETENS UDFORMNING

16-19 SMV-GARANTIFACILITETEN BYGGER PÅ EN GYLDIG IMPLICIT INTERVENTIONSLOGIK

20-22 KONSEKVENSANALYSEN VAR NYTTIG I FORBINDELSE MED UDFORMNINGEN AF FACILITETEN, MEN DEN INDEHOLDER IKKE SÆRLIG MANGE FAKTUELLE OPLYSNINGER TIL UNDERBYGGELSE AF DEN

23-27 MÅLSÆTNINGERNE ER MERE PRÆCISE END UNDER MAP, MEN DE MANGLER STADIG KLARHED OG SPECIFIKKE MÅL

28-45 FASTLÆGGELSE AF SMV-GARANTIFACILITETENS FORVALTNINGSSTRUKTUR: UDDELEGERING AF DEN DAGLIGE FORVALTNING TIL EIF

31-33 FORSINKELSER I PLANLÆGNINGEN AF SMV-GARANTIFACILITETEN

34-37 FOR AT BEVARE KONTINUITETEN I STØTTEN BLEV DER INDFØRT EN BESTEMMELSE OM TILBAGEVIRKENDE KRAFT

38-45 DER ER ETABLERET EN HENSIGTSMÆSSIG FORVALTNINGSRAMME FOR SMV-GARANTIFACILITETEN

46-55 UDVÆLGELSE AF FINANSIELLE FORMIDLERE

47-50 EN VELUDFORMET RAMME FOR UDVÆLGELSE

51-53 DER ER IKKE TILSTRÆKKELIG DOKUMENTATION TIL UNDERBYGGELSE AF AFTALEPARAMETRENE

54-55 POLITIKMÅLENE ER IKKE KLART DEFINERET I GARANTIAFTALERNE

56-72 OVERVÅGNING OG RAPPORTERING AF RESULTATER

59-68 DER VAR OPSTILLET RESULTATINDIKATORER, MEN DE BØR VÆRE MERE STABILE OG AFBALANCEREDE

69-72 RAPPORTERINGSKRAVENE ER KLARE OG RIMELIGE, OG KUN NOGLE FINANSIELLE FORMIDLERE FINDER
DEM BESVÆRLIGE

73-98 SMV-GARANTIFACILITETENS RESULTATER

74-87 SMV-GARANTIFACILITETENS OUTPUT

88-98 EUROPÆISK MERVÆRDI

99-104 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

BILAG I - OVERSIGT OVER CIP'S STRUKTUR NED TIL SMV-GARANTIFACILITETEN

BILAG II - KOMMISSIONENS OG EIF'S OVERVÅGNING

BILAG III - DE FINANSIELLE FORMIDLERES RAPPORTERING TIL EIF

KOMMISSIONENS SVAR

GLOSSAR

Additionalitet: Hensigten med EU's SMV-garantifacilitet er at give SMV'er adgang til supplerende finansiering, ikke at erstatte statslige udgifter. Der er typisk tale om additionalitet, hvis udlånsvolumenet er større end i et scenario uden EU-intervention.

CIP: Rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (Competitiveness and Innovation Framework Programme) blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1639/2006/EF og dækker perioden 2007-2013. Programmet blev lanceret af GD ENTR og GD ECFIN og forvaltes af EIF under GD ECFIN's tilsyn med det formål at fremme iværksætterånd og innovation i EU's SMV'er.

CIP-afgørelsen: Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1639/2006/EF af 24. oktober 2006 om et rammeprogram for konkurrenceevne og innovation (2007-2013)

Effekt: De socioøkonomiske konsekvenser på længere sigt, som kan konstateres, efter at en intervention er afsluttet. Disse konsekvenser kan have virkning for enten direkte adressater eller indirekte adressater.

EIB: Den Europæiske Investeringsbank.

EIF: Den Europæiske Investeringsfond blev oprettet af EIB og har til opgave at strukturere og tilbyde specialiserede finansielle produkter, herunder venturekapital, garantiinstrumenter for SMV'er og securitisation. EIF arbejder med et netværk af finansielle formidlere, hvoraf mange er specialiseret i finansiering af SMV'er. I forbindelse med CIP kan EIF betragtes som den operationelle forvalter af SMV-garantifaciliteten.

EIP: Iværksætter- og innovationsprogrammet (Entrepreneurship and Innovation Programme) er en af de tre søjler i CIP-rammeprogrammet og har til formål at fremme iværksætterånd og innovation.

Finansiell formidler: De finansielle formidlere, der deltager i SMV-garantifaciliteten, kan være offentlige garantiinstitutioner, organisationer, der stiller gensidige garantier, mikrofinansieringsinstitutioner eller kommercielle banker. De kan være direkte långivere, der yder lån til SMV'er, eller indirekte garantiorganisationer, der enten samgaranterer eller kontragaranterer en eller flere direkte långiveres låneportefølje.

Finansielle instrumenter: Udtrykket anvendes i denne beretning om SMV-garantifaciliteten. Andre af Fællesskabets finansielle instrumenter for SMV'er under EIP-programmet er f.eks. faciliteten for SMV'er i hurtig vækst og innovative SMV'er (GIF) og kapacitetsopbygningsordningen (CBS).

FMA: Forpligtelses- og forvaltningsaftalen (Fiduciary and Management Agreement) af 20.9.2007 mellem Det Europæiske Fællesskab og EIF vedrørende SMV-garantifaciliteten under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (2007-2013).

Forudgående konsekvensanalyse: Kommissionens arbejdsdokument SEK(2005) 433, som er bilag til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et rammeprogram for konkurrenceevne og innovation (2007-2013).

G&E: Vækst- og beskæftigelsesinitiativet (Growth and Employment initiative), som blev oprettet ved Rådets afgørelse 98/347/EF og dækkede perioden 1998-2000. G&E blev afløst af MAP.

Garantiaftale: En garantiaftale er en aftale, som indgås mellem EIF og en finansiell formidler og dækker de aktiviteter, der gennemføres på grundlag af aftalen.

Garantigrænse: Garantigrænsen er det maksimale tab, som EIF hæfter for i henhold til en EU-garanti.

Garantigrænsesats: Garantigrænsesatsen er en forud aftalt sats, som begrænser EIF's ansvar i henhold til en garantiaftale. Det beløb, som EIF hæfter for i henhold til en garantiaftale (garantigrænsen), kan beregnes ved at gange det faktiske porteføljebeløb med garantisatsen og garantigrænsesatsen.

F.eks. porteføljebeløb = 1 000, garantisats = 50 %, garantigrænsesats = 10 %. Maksimalt EIF-ansvar (garantigrænse) = $1\,000 \times 50\% \times 10\% = 50$.

GD ECFIN: Kommissionens Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender.

GD ENTR: Kommissionens Generaldirektorat for Erhvervspolitik.

Gennemførelsesrapport: Det er fastsat i Rådets CIP-afgørelse, at Kommissionen årligt skal udarbejde en gennemførelsesrapport om rammeprogrammet og hvert særprogram med en beskrivelse af den finansielle gennemførelse, resultaterne og om muligt konsekvenserne. Kommissionen skal forelægge Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget de årlige gennemførelsesrapporter.

Input: De finansielle, menneskelige og materielle ressourcer, som stilles til rådighed til gennemførelsen af en intervention.

Lissabonstrategien: På Det Europæiske Råds møde i Lissabon (marts 2000) lancerede stats- og regeringscheferne »Lissabonstrategien«, som skulle gøre Den Europæiske Union til verdens mest konkurrencedygtige økonomi og sikre fuld beskæftigelse i 2010.

Maksimalt porteføljebeløb : Det maksimale porteføljebeløb er det maksimale udlånsvolumen, der kan dækkes af EU-garantien. Det fastsættes af EIF for hver enkelt finansiel formidler under hensyntagen til forskellige forhold såsom det disponible EU-budget og tilsvarende tidligere udlånsvolumener.

MAP: Det flerårige program til fremme af initiativ og iværksætterånd (Multi-Annual Programme for Enterprise and Entrepreneurship) i perioden 2001-2006 var et SMV-program, som blev iværksat af GD ENTR og forvaltet af EIF under GD ECFIN's tilsyn. MAP var CIP's forgænger.

OECD: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

Output: Det, der produceres eller opnås med de ressourcer, som tildeles en intervention.

Referencebeløb: Referencebeløbet er de garantier eller den finansiering, som formidleren med rimelighed kunne forventes at opnå uden EU-garantien.

Resultat: De øjeblikkelige ændringer, som indtræffer for direkte adressater, når deres deltagelse i en offentlig intervention er afsluttet.

SMV: Små og mellemstore virksomheder. I overensstemmelse med Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder, defineres SMV'er som virksomheder, der beskæftiger under 250 personer, har en årlig omsætning på ikke over 50 millioner euro eller en årlig samlet balance på ikke over 43 millioner euro og opfylder kriteriet om at være en uafhængig virksomhed.

SMV-garantifaciliteten (SMEG): SMV-garantifaciliteten er et finansielt instrument, som forvaltes af EIF, og som med det formål at øge SMV'ers adgang til gældsfinansiering stiller garantier eller kontragarantier til rådighed for finansielle formidlere for lån, som finansielle institutioner yder til SMV'er.

SMV-garantifacilitetens komponenter: SMV-garantifaciliteten består af fire komponenter:

- gældsfinansiering via lån eller leasing
- mikrokreditfinansiering
- garantier for egenkapitalinvesteringer eller investeringer i form af ansvarlig lånekapital i SMV'er
- securitisation af SMV'ers gældsfinansieringsporteføljer.

Udfald: De ændringer, som gennemførelsen af en intervention medfører, og som normalt relaterer sig til målene for denne intervention. Udfald omfatter både resultater og virkninger. Udfald kan være forventede eller uventede, positive eller negative.

RESUMÉ

I.

SMV-garantifaciliteten (SMEG) er et finansielt instrument, som Den Europæiske Investeringsfond forvalter for Europa-Kommissionen, og som med det formål at øge SMV'ers adgang til gældsfinansiering stiller garantier eller kontragarantier til rådighed for finansielle formidlere for lån, som finansielle institutioner yder til SMV'er.

II.

Målet med Rettens revision var at vurdere SMV-garantifacilitetens effektivitet, herunder navnlig udformningen og planlægningen af faciliteten, forvaltningen af dens funktion og opfyldelsen af dens mål.

III.

Retten konstaterede, at målene for SMV-garantifaciliteten er mere præcise end under de foregående programmer, men at de kun er specifikke, målelige, realistiske og tidsbestemte med hensyn til de forventede output. I forbindelse med planlægningen af faciliteten blev interventionslogikken ikke gjort eksplicit, og de potentielle virkninger blev kun kvantificeret i begrænset omfang.

RESUMÉ

IV.

Rammen for forvaltningen af den daglige drift er hensigtsmæssig, men der er ikke fastsat vurderingsstandarder eller minimumskrav for udvælgelsen af finansielle formidlere.

V.

Der blev etableret tilstrækkelige outputindikatorer, som blev brugt til at rapportere om gennemførelsen af SMV-garantifaciliteten. Rapporteringskravene er tilfredsstillende og accepteret af de finansielle formidlere.

VI.

Det eneste kvantificerede mål - som gælder det antal SMV'er, faciliteten skal nå ud til - er opnåeligt. Hvad angår formålet med lånene, blev under halvdelen ydet til SMV'er, der ikke kunne stille tilstrækkelig sikkerhed, og kun 12 % blev ydet til SMV'er, som brugte dem til at investere i innovation. Analysen af lånene i Rettens stikprøve afslørede en dødvægt på 38 %. Det blev ikke dokumenteret før lanceringen af faciliteten, at den tilfører EU-merværdi, og det fremgår heller ikke af garantiaftalerne med de finansielle formidlere.

VII.

Retten anbefaler, at programlogikken beskrives eksplicit, hvis et tilsvarende instrument vedtages i fremtiden, og at det overvejes at opstille flere eller bedre resultatindikatorer. Udvalgelsen af potentielle finansielle formidlere bør bygge på minimumskrav vedrørende de kriterier, som ansøgerne skal opfylde, og der bør indføres et pointsystem, så det bliver muligt at sammenligne ansøgningerne. Der bør træffes passende foranstaltninger med henblik på at minimere dødvægt. I planlægningsfasen bør det klart dokumenteres, at instrumentet tilfører EU-merværdi.

INDLEDNING

SMV'ERNE OG DERES ADGANG TIL FINANSIERING

1. De små og mellemstore virksomheder (SMV'erne) er rygraden i EU's økonomi¹. De udgør 99 % af alle virksomheder og står for 75 millioner arbejdspladser i Den Europæiske Union². Aktørerne på de finansielle markeder er imidlertid tilbageholdende med at investere i nye eller unge SMV'er, da det betragtes som en højrisikoinvestering, især hvis der er tale om virksomheder på innovative markeder. Ifølge Det Europæiske Observationscenter for SMV³ er den begrænsede adgang til finansiering et problem for SMV'erne i Europa. Det er en vigtig opgave for den offentlige sektor at støtte SMV-sektoren, især ved at tilvejebringe passende finansiering.
2. SMV-politikken er et nøgleelement i Lissabonstrategien, som skal gøre Europa til et mere attraktivt sted at investere og arbejde⁴. Det understreges i Lissabonstrategien, at iværksætterinitiativer og innovation skal stimuleres og fremmes, og at der derfor bør oprettes et gunstigt miljø for etablering og udvikling af innovative virksomheder, specielt SMV'er⁵. En af EU's støtteforanstaltninger letter SMV'ernes adgang til ekstern finansiering og er kendt som SMV-garantifaciliteten (SMEG).
3. SMV-garantifaciliteten blev oprettet i oktober 2006 som et element i rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (Competitiveness and Innovation Framework Programme - CIP)⁶. Faciliteten udspringer af Rådets afgørelse 98/347/EF om finansielle støtteforanstaltninger for innovative og jobskabende SMV'er - Vækst- og beskæftigelsesinitiativet (Growth and Employment Initiative - G&E), der fortsatte som en del af det efterfølgende flerårige program til fremme af initiativ og iværksætterånd (Multi-Annual Programme for Enterprise and Entrepreneurship - MAP)⁷ der blev oprettet i 2001. Inden for rammerne af CIP er SMV-garantifaciliteten et af de finansielle instrumenter, som Fællesskabet lancerede under iværksætter- og innovationsprogrammet (Entrepreneurship and Innovation Programme - EIP) (jf. **bilag I**).

¹ »Giving SMEs the credit they need«, The magazine of Enterprise Policy, Europa-Kommissionen, 12.2.2009.

² KOM(2005) 551 endelig af 10.11.2005.

³ Det Europæiske Observationscenter for SMV, Analytical Report, november 2006 - januar 2007, Flash Eurobarometer.

⁴ KOM(2005) 24 endelig af 2.2.2005.

⁵ Det Europæiske Råd i Lissabon den 23. og 24. marts 2000, formandskabets konklusioner.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1639/2006/EF af 24. oktober 2006 om et rammeprogram for konkurrenceevne og innovation (2007-2013) (EUT L 310 af 9.11.2006, s. 15).

⁷ Rådets beslutning 2000/819/EF af 20. december 2000 om et flerårigt program til fremme af initiativ og iværksætterånd, navnlig for små og mellemstore virksomheder (SMV) (2001-2005) (EFT L 333 af 29.12.2000, s. 84).

4. EIP har vidtrækkende mål: at forbedre »adgang til finansiering for SMV'er i opstart- og vækstfasen og investering i innovationsaktiviteter«. SMV-garantifaciliteten omfatter forskellige typer garantiordninger, som alle har til formål at støtte iværksætterånd ved at forbedre SMV'ernes adgang til finansiering. De fire forskellige ordninger eller komponenter er: lån og leasing, mikrokredit, egenkapital og ansvarlig lånekapital samt securitisation.
5. For perioden 1998-2013 blev SMV-garantifaciliteten tildelt 978 millioner euro under tre successive rammeprogrammer (G&E, MAP og CIP). Ved udgangen af 2009 garanterede dette budget en samlet låneportefølje på 10,6 milliarder euro (jf. **tabel 1**).

TABEL 1

SMV-GARANTIFACILITETENS SAMLEDE BUDGET

	Budget (millioner euro)	Garanteret låneportefølje pr. udgangen af 2009 (millioner euro)
SMEG 1998 (G&E)	187	2 402
SMEG 2001 (MAP)	281	4 642
SMEG 2007 (CIP)	510 ¹	3 534
I ALT	978	10 578

¹ Vejledende budget for SMV-garantifaciliteten ved begyndelsen af CIP. Fordelingen af budgetmidler på de forskellige typer finansielle instrumenter foretages på årsbasis.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af forskellige rapporter fra Europa-Kommissionen og Den Europæiske Investeringsfond.

6. Under det nuværende CIP-program er der øremærket 510 millioner euro til perioden 2007-2013. Der trækkes kun på budgettet, når garanterede lån misligholdes, og for hver enkelt formidler er der fastsat et loft for EU-budgettets ansvar. De indfrieede garantier under CIP beløb sig til i alt 1,7 millioner euro pr. 31. december 2009. En detaljeret oversigt over facilitetens resultater under CIP gives i **tabel 2**.

SMV-GARANTIFACILITETENS HOVEDELEMENTER

7. Flere aktører er involveret i den operationelle forvaltning af SMV-garantifaciliteten (jf. **figur 1**).

TABEL 2

SMV-GARANTIFACILITETENS RESULTATER UNDER CIP - NØGLETAL PR. 31. DECEMBER 2009

	I alt	Lånekomponent	Mikrokreditkomponent
Antal formidlere	21	17	4
Antal aftaler	25	21	4
Antal lande omfattet	13	11	4
Antal SMV'er	58 767	50 476	8 314
Antal lån	64 327	55 796	8 531
Antal ansatte (anslået pr. datoen for inklusion i porteføljen)	217 134	204 155	13 004
EU-garanti i millioner euro	3 534	3 306	228
Netto indfrieede garantier i millioner euro	1,7	0,8	0,9
Lånebeløb i millioner euro	3 793	3 695	98
Investeringsbeløb i millioner euro	6 849	6 692	157
Anslået SMV-finansiering garanteret i millioner euro	11 610	11 264	346

Kilde: »Quarterly Report 31 December 2009 - SMEG 2007 facility«, Den Europæiske Investeringsfond.

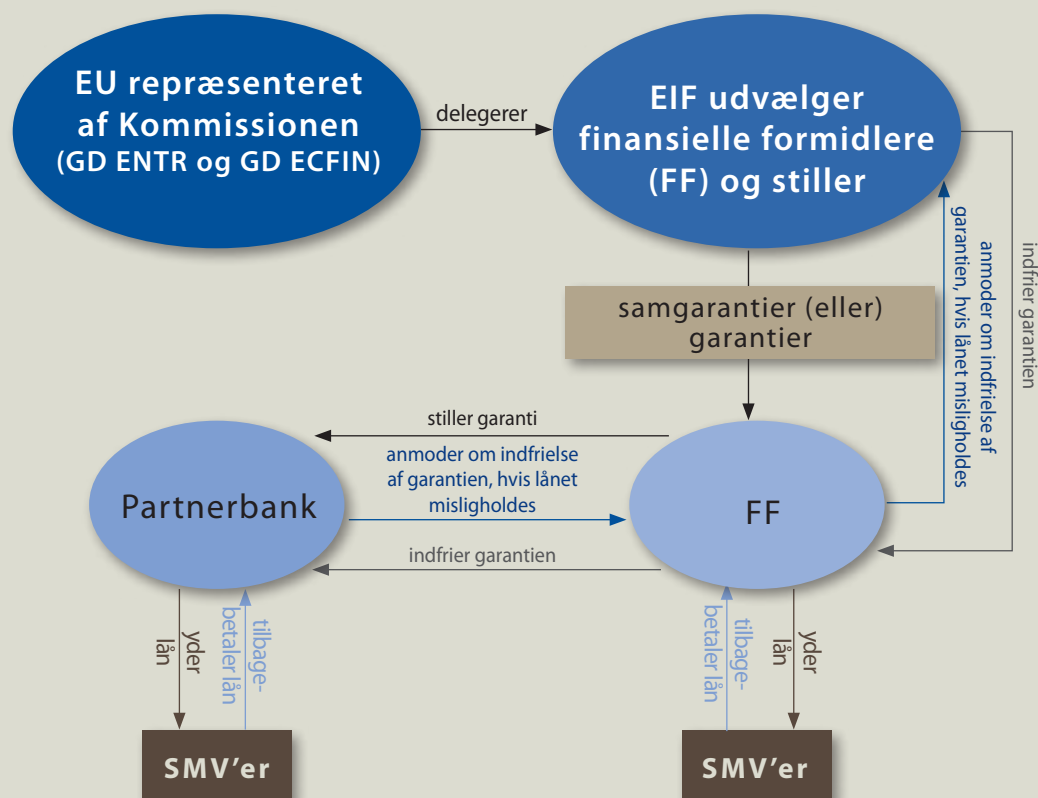
8. To af Europa-Kommissionens generaldirektorater og Den Europæiske Investeringsfond (EIF)⁸ er involveret i udformningen, forvaltningen og overvågningen af faciliteten. Generaldirektoratet for Erhvervspolitik (GD ENTR) koordinerer retsgrundlaget, udarbejder de årlige arbejdsprogrammer og gennemførelsesrapporter for de forskellige CIP-søjler og har ansvaret for at tilrettelægge programevalueringerne. Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender (GD ECFIN) har det direkte forvaltningsansvar for faciliteten, da det forhandler forpligtelses- og forvaltningsaftalen (FMA) med EIF⁹, godkender finansielle formidlere, overvåger kontantbevægelser på forvaltningskontiene og sikrer, at midlerne anvendes i overensstemmelse med CIP's mål.

⁸ EIF er et EU-organ med speciale i at tilvejebringe garantiinstrumenter og risikokapital til SMV'er.

⁹ »Fiduciary and Management Agreement« af 20.9.2007 mellem Det Europæiske Fællesskab og EIF vedrørende SMV-garantifaciliteten under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (2007-2013).

FIGUR 1

SMV-GARANTIFACILITETEN: PROCESOVERSIGT



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

9. EIF stiller garantier til finansielle formidlere med det formål at forbedre deres udlånskapacitet og dermed forbedre SMV'ernes lånemuligheder og lånevilkår. EIF indgår garantiaftaler i sit eget navn på vegne af Kommissionen og på EU-budgettets regning og risiko. For at Kommissionen kan overvåge faciliteten, sender EIF statusrapporter til GD ECFIN på kvartalsbasis.
10. De finansielle formidlere, der deltager i SMV-garantifaciliteten, er offentlige garantiinstitutioner, organisationer, der stiller gensidige garantier, mikrofinansieringsinstitutioner og kommercielle eller offentligt ejede eller kontrollerede banker. De kan være direkte långivere, der yder lån til SMV'er, eller indirekte garantiorganisationer, der enten samgaranterer eller kontragaranterer¹⁰ en eller flere direkte långiveres SMV-låneportefølje. I hver enkelt garantiaftale¹¹ er der fastsat specifikke mål for de udlånsvolumener, den finansielle formidler skal opnå.
11. SMV'er skal opfylde Kommissionens SMV-definition for at være berettigede til en garanti under faciliteten. En SMV defineres som en virksomhed, der beskæftiger under 250 personer og har en årlig omsætning på ikke over 50 millioner euro eller en årlig samlet balance på ikke over 43 millioner euro. Den skal også opfylde kriteriet om at være en uafhængig virksomhed¹².

¹⁰ En samgaranti er en garanti, der supplerer hovedgarantien til långiveren, mens en kontragaranti garanterer en del af den første garantistillers garanti.

¹¹ »Garantiaftaler« indgås mellem EIF og en finansiell formidler og dækker de aktiviteter, der gennemføres på grundlag af aftalerne.

¹² Kommissionens henstilling 2003/361/EF af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder (EFT L 124 af 20.5.2003, s. 36).

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

12. Målet med Rettens revision var at vurdere SMV-garantifacilitetens effektivitet ved at søge svar på følgende revisions spørgsmål:

- Har Kommissionen udformet SMV-garantifaciliteten og dens forvaltningsstruktur på en sammenhængende og effektiv måde?
- Har Kommissionen og EIF etableret og anvendt effektive procedurer for udvælgelse af egnede finansielle formidlere og overvågning af SMV-garantifacilitetens funktion?
- Har SMV-garantiaftalerne bidraget til at opfylde politikens mål?

13. Retten undersøgte alle SMV-garantifacilitetens hovedaktører - Kommissionen, EIF og de finansielle formidlere - for at kortlægge deres roller og ansvar. Det primære fokus var på SMV-garantifaciliteten under CIP (2007-2013), og SMV-garantifaciliteten under MAP blev brugt til sammenligning.

14. Revisionen omfattede:

- en vurdering af, om SMV-garantifacilitetens mål var SMART, og om det var sandsynligt, at udformningen og planlægningen af faciliteten ville give effektive resultater
- en evaluering af forvaltningen af SMV-garantifacilitetens funktion, herunder en vurdering af procedurerne for udvælgelse af finansielle formidlere samt af Kommissionens og EIF's rapporterings- og overvågningsprocedurer
- revisionsbesøg hos ni finansielle formidlere¹³ (af de 14, der var indgået kontrakt med, da revisionen blev planlagt i juni 2009). De blev udvalgt efter følgende kriterier: i) garantitype, ii) faktisk opnået garantivolumen, iii) type finansiell formidler og iv) direkte garanti eller kontragaranti. For hver finansiell formidler undersøgte Retten det relevante garantiforslag, EIF's og Kommissionens vurdering af det og den indgåede aftale mellem EIF og den finansielle formidler

¹³ Der blev aflagt besøg hos finansielle formidlere i Belgien, Frankrig, Ungarn, Italien, Slovenien, Spanien og Tyskland.

- o udtagelse af en stikprøve på 181 lån fra de ni besøgte finansielle formidlere med henblik på at vurdere, om anvendelsen af garanterede SMV-lån var i overensstemmelse med SMV-garantifacilitetens mål¹⁴
- o et spørgeskema udsendt til alle 51 finansielle formidlere under MAP og/eller CIP¹⁵ for at få deres synspunkter vedrørende udformningen og forvaltningen af SMV-garantifaciliteten¹⁶.

¹⁴ Dokumentationens vedrørende låneforslaget, godkendelsen af lånet, vurderingen af låntagers kreditrisiko og formålet med lånet blev undersøgt hos de finansielle formidlere.

¹⁵ Formidlerne blev opfordret til at besvare 48 spørgsmål om emner såsom: i) ansøgningsprocessen under SMV-garantifaciliteten, ii) EIF's forvaltning i garantiens løbetid, iii) det garanterede produkt og iv) finanskrisens effekt på produkterne. Formidlere, der deltog under MAP, men ikke under CIP, blev desuden bedt om at angive årsagerne til dette.

¹⁶ Kommentarer fra både EIF og Kommissionen blev taget i betragtning, da spørgsmålene blev formuleret. Svarprocenten var 82 (42 af de 51 finansielle formidlere).

REVISIONSRESULTATER

SMV-GARANTIFACILITETENS UDFORMNING

- 15.** Der er større sandsynlighed for, at en offentlig intervention bliver vellykket, hvis den er hensigtsmæssigt udformet. SMV-garantifacilitetens udformning vurderes i denne del af beretningen gennem en analyse af den underliggende interventionslogik. Der foretages en gennemgang af den forudgående konsekvensanalyse af CIP¹⁷ for så vidt angår SMV-garantifaciliteten, og det undersøges, i hvilket omfang der blev taget hensyn til resultaterne af denne konsekvensanalyse i udformningsfasen. Endelig vurderes det, om SMV-garantifacilitetens mål lever op til kriterierne om at være specifikke, målelige, attraktive, realistiske og tidsbestemte (SMART).

SMV-GARANTIFACILITETEN BYGGER PÅ EN GYLDIG IMPLICIT INTERVENTIONSLOGIK

- 16.** En interventionslogik forbinder en interventions input med frembringelsen af dens output og dens efterfølgende virkninger på samfundet i form af resultater og udfald. Den beskriver, hvordan en interventions overordnede mål forventes opfyldt. En eksplicit interventionslogik viser, hvordan det er meningen, programmet skal fungere.
- 17.** Hverken CIP-afgørelsen, Kommissionens forslag eller den forudgående konsekvensanalyse af CIP giver en sådan eksplicit beskrivelse af interventionslogikken for SMV-garantifaciliteten. Det blev også bemærket ved EIP-midtvejsevalueringen, at der manglede en eksplicit interventionslogik¹⁸.
- 18.** De forskellige forberedende dokumenter indeholder imidlertid tilstrækkelige oplysninger til, at det implicit kan udledes, hvordan det er meningen, SMV-garantifaciliteten skal fungere. For långiverne kan det være svært at vurdere de enkelte låneansøgninger og de involverede risici, især hvis låntagerne ikke er etablerede aktører med dokumenterede resultater (ny-startede virksomheder). Låntagerne kan i så fald garantere lånet over for långiverne ved at stille sikkerhed, men låntagere, der ikke kan stille tilstrækkelig sikkerhed, nægtes måske adgang til kredit, selv om de har levedygtige forretningsplaner. SMV-garantifaciliteten forsøger at afhjælpe denne situation ved at stille garantier i tilfælde, hvor SMV'er ikke selv kan.

¹⁷ Kommissionens arbejdsdokument, som er bilag til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et rammeprogram for konkurrenceevne og innovation (2007-2013) (SEK(2005) 433 af 6.4.2005).

¹⁸ Bedømmeren anbefalede, at der blev givet en klar beskrivelse af interventionslogikken for hver enkelt foranstaltning med det formål at forbedre programmets overordnede sammenhæng og påvise dets effekt (Europa-Kommissionen: »Interim Evaluation of the Entrepreneurship and Innovation Programme«, 2009).

19. Fordi der mangler en eksplicit interventionslogik, er det imidlertid svært at forstå rationale bag visse af elementerne i SMV-garantifaciliteten, f.eks. målretningen af facilitetens lånekomponent mod innovative SMV'er. Gældsfinansiering er målrettet innovative SMV'er, selv om egenkapitalinvesteringer generelt anses for at være mere hensigtsmæssige i forbindelse med denne type SMV'er¹⁹.

KONSEKVENSANALYSEN VAR NYTTIG I FORBINDELSE MED UDFORMNINGEN AF FACILITETEN, MEN DEN INDEHOLDER IKKE SÆRLIG MANGE FAKTUELLE OPLYSNINGER TIL UNDERBYGGELSE AF DEN

20. Konsekvensanalyse er et vigtigt instrument, som Kommissionen bruger, når den skal udforme en politik²⁰. En konsekvensanalyse skal identificere og analysere problemstillingen, de målsætninger, der skal forfølges, og de vigtigste modeller, der kan anvendes til at nå disse målsætninger. Desuden skal den vurdere de forskellige modellers sandsynlige økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige virkninger. Og endelig skal den definere de ordninger for overvågning og evaluering, som er nødvendige under gennemførelsen af politikken.
21. For så vidt angår SMV-garantifaciliteten indgår denne type analyse i CIP-konsekvensanalysen. CIP-konsekvensanalysen indeholder alle de obligatoriske afsnit og giver dermed et indblik i de overvejelser, der lå til grund for udformningen af CIP og dette programs hovedelementer, heriblandt SMV-garantifaciliteten. Konsekvensanalysen i forbindelse med CIP er således udtryk for en forbedring i forhold til MAP, som ikke var baseret på en sådan analyse.
22. Mange dele af CIP-konsekvensanalysen er imidlertid ikke tilstrækkelig detaljerede og kvantificerede. Analysen af problemstillingen angiver f.eks. slet ikke, hvor omfattende problemet er, og analysen af de forskellige modeller bygger kun på en overforenklet kvalitativ sammenligning uden nogen kvantificering af de sandsynlige virkninger. For den valgte model kvantificerede Kommissionen de forventede output²¹ og ikke andre virkninger end effekten på antallet af job.

¹⁹ Jf. f.eks. North, Baldock, Ekanem, Whittam og Wyper: »Access to Bank Finance for Scottish SMEs«, 2008.

²⁰ KOM(2002) 276 endelig af 5.6.2002.

²¹ I konsekvensanalysen betragtes output såsom antallet af lån eller antallet af SMV'er som virkninger. De faktiske virkninger er imidlertid mindre end outputtene, fordi en del af SMV'erne også ville have fået lån uden garantien.

MÅLSÆTNINGERNE ER MERE PRÆCISE END UNDER MAP, MEN DE MANGLER STADIG KLARHED OG SPECIFIKKE MÅL

23. Der skal opstilles SMART-mål for alle budgetaktiviteter²². Mål anses for at være:

- specifikke, hvis de er så præcise og konkrete, at de ikke kan fortolkes på forskellige måder²³
- målelige, hvis outputtet kan måles, og alle eventuelle forbedringer derfor kan vurderes
- attraktive, hvis de relaterer til behovene og de strategiske målsætninger
- realistiske, hvis de forventede resultater realistisk kan opnås med de disponible ressourcer
- tidsbestemte, hvis de relaterer til en frist eller et tidsrum²³.

24. På grund af CIP's temmelig komplekse struktur (jf. **bilag I**) er målenes hierarkiske struktur også kompleks. Der er opstillet fire overordnede mål i rammeprogrammet²⁴. De umiddelbare mål²⁵ for EIP, som omfatter SMV-garantifaciliteten, er fastsat i særprogrammet²⁶. Der ikke er fastsat specifikke mål for de finansielle instrumenter, men i CIP-afgørelsens artikel 19, stk. 2, beskrives hver komponent i SMV-garantifaciliteten på en måde, som minder om en målbeskrivelse (jf. **tekstboks 1**).

25. Målene er attraktive, men de er kun specifikke, målelige og tidsbestemte med hensyn til facilitetens forventede output. Det kvantificerede mål om at nå ud til 315 750 SMV'er synes at være rimelig realistisk (jf. punkt 77).

²² Artikel 27, stk. 3, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1).

²³ Definitionen er hentet fra Europa-Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse (SEK(2005) 791 af 15.6.2005).

²⁴ CIP-afgørelsens artikel 2.

²⁵ Umiddelbare mål har at gøre med de virkninger, som en intervention får for de direkte adressater, og tager højde for det pågældende specifikke område og politikinterventionens særlige art. I forbindelse med SMV-garantifaciliteten anses det relevante EIP-mål for at være det umiddelbare mål.

²⁶ CIP-afgørelsens artikel 10.

26. Målene for SMV-garantifaciliteten er mere præcise end under MAP. De er imidlertid defineret i meget generelle vendinger. For eksempel siger det umiddelbare EIP-mål, at lånene skal forbedre »adgang til finansiering for SMV'er i opstart- og vækstfasen«. Dette mål har en meget bred vifte af potentielle modtager-SMV'er, da det kan hævdes, at formålet med næsten et hvilket som helst lån til en hvilken som helst SMV er at sikre virksomhedens vækst. Desuden er begrebet innovation blevet fortolket bredt²⁷.

²⁷ Eksempler på innovation i stikprøven: investering i ny pakke- og sorteringsteknologi i et lager; en ny ovn med flere funktionaliteter i et bageri.

TEKSTBOKS 1

MÅL MED RELEVANS FOR SMV-GARANTIFACILITETEN

Overordnet mål

At fremme virksomhedernes, særlig SMV'ernes, konkurrenceevne.

Umiddelbart mål

At forbedre adgang til finansiering for SMV'er i opstart- og vækstfasen og investering i innovationsaktiviteter.

SMV-garantifacilitetens fire komponenter

Lån - har til formål at begrænse de vanskeligheder, SMV'er har med hensyn til adgang til finansiering enten på grund af den formodede højere risiko i tilknytning til investeringer i visse videnrelaterede aktiviteter som f.eks. teknologisk udvikling, innovation og teknologioverførsel eller på grund af manglende sikkerhedsstillelse.

Mikrokredit - har til formål at tilskynde finansielle institutioner til at spille en større rolle ved ydelse af mindre lån, som normalt ville indebære uforholdsmæssigt højere administrationsomkostninger for låntagere med utilstrækkelig sikkerhedsstillelse. Ud over garantier eller kontragarantier kan de finansielle formidlere få støtte til delvis at dække de store administrative omkostninger ved mikrokreditfinansiering.

Egenkapital og ansvarlig lånekapital - omfatter investeringer, som stiller »seedkapital« og/eller kapital i opstartfasen til rådighed, samt mezzaninfinansiering med henblik på at begrænse de vanskeligheder, SMV'er har som følge af deres svage finansielle struktur, og vanskeligheder i forbindelse med virksomhedsoverdragelser.

Securitisation - har til formål at skaffe supplerende gældsfinansiering for SMV'er under egnede risikodelingsordninger med de pågældende institutioner. Støtte til sådanne transaktioner sker på betingelse af, at de långivende institutioner forpligter sig til at stille en væsentlig del af den opnåede likviditet ved den mobiliserede kapital til rådighed for nye lån til SMV'er i en rimelig periode.

- 27.** CIP-konsekvensanalysen indeholder et outputmål for antallet af SMV'er, der forventes at få gavn af faciliteten i den syvårige programperiode. Der er ikke opstillet mål vedrørende resultater eller effekt (flere oplysninger gives i punkt 64). Det anslås i konsekvensanalysen, hvor mange direkte arbejdspladser der vil blive bevaret eller skabt i løbet af fem år. Dette har ikke direkte relation til nogen af målene, men til den fornyede Lissabonstrategi.

FASTLÆGGELSE AF SMV-GARANTIFACILITETENS FORVALTNINGSSTRUKTUR: UDDELEGERING AF DEN DAGLIGE FORVALTNING TIL EIF

- 28.** Hjørnestenen i al produktiv og effektiv uddelegering er den aftale, som indeholder de nærmere bestemmelser om gennemførelsen af de opgaver, der overdrages til det specialiserede organ. Denne aftale bør navnlig angive det specialiserede organs forpligtelser og beskrive alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre, at politikmålene opfyldes²⁸.
- 29.** EIF har systematisk udviklet ekspertise i at levere finansieringstekniske produkter til SMV'er i Europa. Det Europæiske Fællesskab valgte EIF til at stå for den daglige forvaltning af SMV-garantifaciliteten ved starten i 1998. Formålet med at bruge EIF under de successive flerårige programmer (G&E, MAP og CIP) er at sikre den nødvendige kontinuitet i forvaltningen af faciliteten.
- 30.** Retten undersøgte:
- om gennemførelsen af SMV-garantifaciliteten var blevet planlagt effektivt med henblik på at undgå forsinkelser og yde SMV'erne støtte uden afbrydelser
 - om de bestemmelser²⁹, der fastsætter, hvilke tjenester EIF skal yde, sikrer en produktiv og effektiv forvaltning af faciliteten.

²⁸ I overensstemmelse med artikel 43, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 357 af 31.12.2002, s. 1).

²⁹ I forbindelse med SMV-garantifaciliteten: forpligtelses- og forvaltningsaftalen samt de relevante operationelle retningslinjer (såsom »Guidance on Enhanced Access to Finance«).

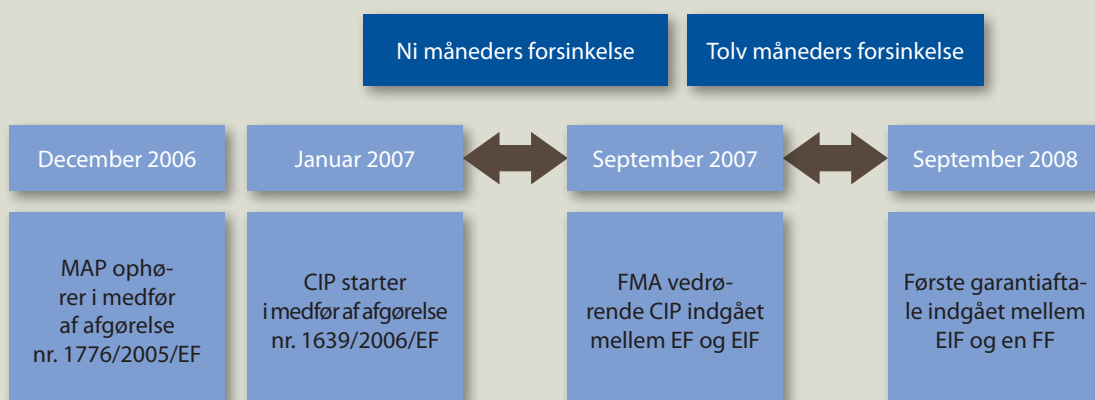
FORSINKELSER I PLANLÆGNINGEN AF SMV-GARANTIFACILITETEN

- 31.** Eftersom MAP dækkede perioden fra 2001 til 2006, og CIP dækker perioden fra 2007 til 2013, burde påbegyndelsen af aktionerne under CIP have været planlagt med henblik på at sikre kontinuiteten i den finansielle støtte. FMA'en burde have været på plads mindst 11 måneder (jf. punkt 33) før CIP's start, da det ville have givet tilstrækkelig tid til indgåelse af garantiaftaler mellem EIF og de finansielle formidlere.
- 32.** Det første udkast til FMA'en under CIP er dateret marts 2006, men den blev først underskrevet den 20. september 2007, næsten ni måneder efter CIP's start. Derefter gik der næsten et år, før den første garantiaftale mellem EIF og en finansiell formidler blev underskrevet³⁰ (jf. **figur 2**).

³⁰ Den første garantiaftale under CIP mellem en finansiell formidler og EIF blev underskrevet den 2. september 2008.

FIGUR 2

TIDSLINJE OVER RETSGRUNDLAGET FOR MAP OG CIP



- 33.** Der gik i gennemsnit næsten 11 måneder fra modtagelsen af en formidlers CIP-ansøgning til underskrivelsen af aftalen³¹. 8 ud af 21 formidlere angav desuden i deres besvarelse på Rettens spørgeskema, at tidsrammen for ansøgningsprocessen var urimelig³². Denne forsinkelse i udvælgelsesprocessen skyldtes hovedsagelig, at EIF havde rejst nogle tekniske spørgsmål, som skulle løses, før SMV-garantifaciliteten kunne gennemføres. For eksempel skulle der opnås enighed om en definition og en metode til måling af lånegarantiernes additionalitet (jf. punkt 84). Det betød, at der opstod en afbrydelse af væsentlig varighed i overgangen fra det ene program til det andet.

**FOR AT BEVARE KONTINUITETEN I STØTTEN BLEV DER
INDFØRT EN BESTEMMELSE OM TILBAGEVIRKENDE
KRAFT**

- 34.** Kontinuiteten i støtten var vigtig for de finansielle formidlere, fordi nogle af dem havde indført særlige låneprodukter, der var skræddersyet til SMV-garantifaciliteten. En afbrydelse af EU-støtten kunne give større tab for de finansielle formidlere, hvis produktet blev videreført uden EU-garantien.
- 35.** Bestemmelsen om tilbagevirkende kraft blev vedtaget med det formål at minimere den tidsmæssige afbrydelse mellem de to successive programmer og bevare kontinuiteten mellem MAP- og CIP-programmet. Denne bestemmelse gjorde det muligt for de finansielle formidlere med tilbagevirkende kraft at lade faciliteten omfatte lån, som de havde ydet mellem udløbet af disponibilitetsperioden under MAP og den dato, hvor deres CIP-garantiaftale blev underskrevet.
- 36.** Det betød, at de finansielle formidlere ikke blev behandlet ens. De finansielle formidlere, der havde deltaget i MAP, fik en gunstigere behandling, fordi de kunne lade faciliteten omfatte lån med tilbagevirkende kraft. Deres lån kunne omfattes med tilbagevirkende kraft fra september 2007, hvorimod nye finansielle formidlere først kunne lade lån omfatte af faciliteten fra den dato, hvor deres garantiaftale med EIF³³ var blevet underskrevet.

³¹ Beregnet på grundlag af de ni besøgte formidlere tog det i gennemsnit 323 dage at behandle en godkendt ansøgning under CIP.

³² Baseret på det spørgeskema (spørgsmål 6), som blev sendt til alle de FF'ere, der indsendte en ansøgning under CIP.

³³ De første garantiaftaler under CIP blev underskrevet i september 2008.

37. Selv om hensigten med bestemmelsen om tilbagevirkende kraft var at dække de finansielle formidlers finansieringsbehov i tidsrummet mellem MAP og CIP, kunne den ikke i alle tilfælde forhindre, at EU's støtte til SMV'erne blev afbrudt. Det skete for to af de ni besøgte finansielle formidlere, da deres disponibilitetsperiode under MAP udløb, før CIP-disponibilitetsperioden startede (en afbrydelse på fire måneder).

³⁴ I overensstemmelse med artikel 53 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002.

DER ER ETABLERET EN HENSIGTSMÆSSIG FORVALTNINGSRAMME FOR SMV-GARANTIFACILITETEN

38. SMV-garantifaciliteten drives under fælles forvaltning af Kommissionen og EIF³⁴. For at sikre en vellykket uddelegering bør FMA'en og de relevante operationelle retningslinjer indeholde:
- en definition af den aktion, der skal gennemføres, f.eks. i form af specifikke mål for de forskellige komponenter (komponenterne er beskrevet i tekstboks 1)
 - en beskrivelse af forvaltningsstrukturen i forbindelse med udførelsen af opgaverne
 - en hensigtsmæssig gebyrstruktur for de tjenester, som EIF yder.
39. Artikel 3 i FMA'en fastsætter, hvilke opgaver EIF skal varetage (jf. **tekstboks 2**).

TEKSTBOKS 2

EIF'S HOVEDOPGAVER I FORBINDELSE MED FORVALTNINGEN AF SMV-GARANTIFACILITETEN:

- identificere, evaluere og udvælge finansielle formidlere
- fastlægge EU-garantiernes art og detaljerede vilkår samt indgå aftaler herom med de finansielle formidlere
- beslutte at give tilsagn om finansiering
- gennemføre, forvalte og afslutte EU-garantierne (herunder rapportering og overvågning).

- 40.** For hver af SMV-garantifacilitetens komponenter blev der udviklet operationelle retningslinjer³⁵, som beskrev komponentens specifikke formål, udvælgelsen af formidlere, støttekriterierne, EU-garantien og den detaljerede fremgangsmåde. Den 29. oktober 2007 udsendte Kommissionen »Guidance on Enhanced Access to Finance« (vejledning vedrørende forbedret adgang til finansiering) for at supplere disse operationelle retningslinjer, især FMA'ens bestemmelser om fastlæggelse af garantiaftalens parametre.
- 41.** Den forvaltningsstruktur, der blev etableret for SMV-garantifaciliteten, var hensigtsmæssig, fordi den i forhold til MAP forbedrede de operationelle retningslinjer og de øvrige bestemmelser vedrørende udførelsen af opgaverne, så de nu tilstrækkeligt detaljeret dækker alle de opgaver, der skal udføres.
- 42.** De gebyrer, der skal betales til EIF, bør beregnes under hensyntagen til:
- resultaterne med hensyn til opfyldelse af specifikke mål
 - den geografiske fordeling i de støtteberettigede lande
 - garantiinstrumentets nyhedsgrad og kompleksitet.
- 43.** EIF-gebyrordningen under CIP er forbedret i forhold til MAP, fordi:
- Gebyrstrukturen er blevet opdelt i fire særskilte komponenter, som bedre afspejler den arbejdsmængde, der er forbundet med de enkelte opgaver.
 - Rettigheden til gebyret udløses ved opfyldelse af specifikke resultater (jf. **tabel 3**).

³⁵ »Fiduciary and Management Agreement«, bilag 1A til 1D.

TABEL 3

OVERSIGT OVER DE FIRE GEBYRER, DER UDGØR EIF'S VEDERLAG

Type gebyr	Skal primært tilskynde til:
Startgebyr	Etablering af programmet inden for 12 måneder
Underskriftgebyr	Bred geografisk programdækning og anvendelse af bestemte komponenter
Gennemførelsesgebyr	Supplerende volumen og daglig drift
Overvågningsgebyr	Sikring af forsvarlig økonomisk forvaltning

Kilde: »Fiduciary and Management Agreement«, bilag 13.

- 44.** EIF's »underskriftgebyr« giver en særlig bonus for bred geografisk dækning af formidlere. Desuden betales der gebyrer for formidlere, som deltager i lande, der ikke tidligere var dækket, og for nye formidlere, der ikke deltog i de foregående programmer.
- 45.** Selv om der gives et gebyr for anvendelse af bestemte komponenter, var egenkapitalkomponenten og securitisationkomponenten ikke blevet anvendt pr. 31. december 2009. Det skyldes delvis finanskrisen, som indvirkede negativt på securitisationmarkedet som helhed.

UDVÆLGELSE AF FINANSIELLE FORMIDLERE

- 46.** Ved sin vurdering af udvælgelsesprocessen undersøgte Retten følgende aspekter:
- om den vejledende ramme for EIF's udvælgelse af finansielle formidlere var fuldstændig og sikrede en fair og gennemsigtig udvælgelse
 - om de aftaleparametre, der afgør omfanget af EU's intervention, var blevet fastlagt korrekt
 - om politikmålene var udmøntet korrekt i garantiaftalerne.

EN VELUDFORMET RAMME FOR UDVÆLGELSE

- 47.** I bedømmelsesprocessen bør der anvendes fælles standarder ved evalueringen af finansielle formidlere for at sikre en fair og gennemsigtig udvælgelse. EIF og Kommissionen bør udvikle og anvende minimumsstandarder for udvælgelsen af potentielle formidlere.

48. Kommissionen har givet EIF beføjelser³⁶ til at udvælge formidlere under anvendelse af de udvælgelseskriterier og den proces, som er fastsat i de relevante garantipolitikker³⁷. Garantipolitikkerne fastsætter endvidere, at formidlerne skal udvælges i overensstemmelse med bedste praksis. I **tekstboks 3** gives en oversigt over udvælgelsesprocessen under SMV-garantifaciliteten, som varetages af EIF.
49. Ved etableringen af facilitetens forvaltningsramme blev følgende kriterier for udvælgelse af potentielle finansielle formidlere fastlagt i FMA'en³⁸:
- formidlerens finansielle formåen og operationelle kapacitet samt evne til at styre risici og overholde vilkårene og betingelserne for SMV-garantifaciliteten
 - formidlerens stillelse af garantier for lån til gælds- og/eller mikrokreditfinansiering til SMV'er fra en bred vifte af långivere
 - geografisk dækning (kun lånekomponenten)
 - mulighed for at yde mentor- og erhvervsstøtte (kun mikrokreditkomponenten)
 - accept af kriteriet vedrørende forbedret adgang til finansiering (jf. punkt 54).

³⁶ »Fiduciary and Management Agreement«, artikel 3, stk.1.

³⁷ Forpligtelses- og forvaltningsaftalen indeholder fire garantipolitikker med relation til facilitetens fire specifikke komponenter. Hver garantipolitik beskriver i detaljer komponentens formål, processen for udvælgelse af formidlere, støttekriterierne, måden at operere på i forbindelse med forbedret adgang til finansiering, rapporteringen, overvågningen og revisionen samt foranstaltningerne til promovering og synliggørelse.

³⁸ Kriterier vedrørende komponenterne lån og mikrokredit. Udvalgelseskriterierne vedrørende komponenterne egenkapital og securitisation blev ikke undersøgt, da disse komponenter ikke var blevet anvendt pr. 31. december 2009.

TEKSTBOKS 3

EIF'S PROCES FOR UDVÆLGELSE AF FORMIDLERE

- analyse af indsendte ansøgninger efter et offentligt udbud
- sortering af ansøgningerne - standardkontrol af, om de formelle krav er overholdt
- due diligence-procedure (herunder fastlæggelse af garantiparametre)
- uafhængig udtalelse fra EIF's afdeling for risikostyring
- vurdering fra EIF's complianceafdeling
- godkendelse fra EIF's bestyrelse og Europa-Kommissionen (direktøren for ECFIN - L).

- 50.** Retten mener, at kriterierne for udvælgelse af finansielle formidlere er på linje med praksis i tilsvarende finansielle institutioner. Imidlertid opstillede hverken Kommissionen eller EIF standarder for pointgivning, som kunne være anvendt til at vurdere, bedømme og sammenligne formidlernes ansøgninger med hensyn til deres overholdelse af kriterierne. Udvalgeskriterierne manglende præcision gav EIF store muligheder for at udøve et skøn i forbindelse med evalueringen af ansøgningerne.

DER ER IKKE TILSTRÆKKELIG DOKUMENTATION TIL UNDERBYGGELSE AF AFTALEPARAMETRENE

- 51.** De to vigtigste parametre for garantiaftalerne er referencebeløbet og garantigrænsesatsen. Referencebeløbet er de garantier eller den finansiering, som formidleren med rimelighed kunne forventes at opnå uden EU-garantien³⁹. Referencebeløbet danner også grundlag for beregningen af andre aftaleparametre. Garantigrænsesatsen⁴⁰ angiver det maksimale tab, som EIF hæfter for i henhold til en garantiaftale. Begge disse parametre er nøglefaktorer, da de er bestemmende for:
- om EU-interventionen supplerer garantiordningens nuværende aktivitetsniveau eller blot erstatter det
 - den maksimale budgetmæssige risiko, som EU forventes at bære i henhold til en specifik aftale.
- 52.** I overensstemmelse med FMA'en og vejledningen vedrørende forbedret adgang til finansiering fastlægges beløbene, herunder referencebeløbet, på grundlag af EIF's professionelle vurdering, på basis af tidligere budgetter og tab eller prognoser (især i forbindelse med offentlige garantiordninger) og under hensyntagen til markedsforholdene og deres udvikling over tid.

³⁹ »Guidance on Enhanced Access to Finance« af 25. oktober 2007.

⁴⁰ Garantigrænsesatsen er en forud aftalt sats, som begrænser EIF's ansvar i henhold til en garantiaftale. Det beløb, som EIF hæfter for i henhold til en garantiaftale (garantigrænsen), kan beregnes ved at gange det faktiske porteføljebeløb med garantisatsen og garantigrænsesatsen. F.eks. porteføljebeløb = 1 000; garantisats = 50 %; garantigrænsesats = 10 %. Maksimalt EIF-ansvar (garantigrænse) = 1 000 x 50 % x 10 % = 50.

- 53.** Der blev fundet svagheder i EIF's dokumentation vedrørende fastlæggelsen af aftaleparametrene, herunder referencebeløbet og grænsesatsen. I EIF's anmodning om bestyrelsens godkendelse gives der kun et resumé af due diligence-procedurens resultater. EIF lægger oplysningerne fra den finansielle formidler til grund for fastlæggelsen af disse parametre. Der blev ikke fundet bevis for, at EIF efterprøvede disse oplysninger.

⁴¹ CIP-afgørelsens artikel 19.

POLITIKMÅLENE ER IKKE KLART DEFINERET I GARANTIAFTALERNE

- 54.** Hver garantiaftale bør bidrage til opfyldelsen af politikmålene ved nøjagtigt at angive, hvad der skal opnås. De generelle forpligtelser, der fastsættes for alle formidlere i garantiaftalerne, omfatter principperne for forbedret adgang til finansiering. Disse principper er afledt af de bredt formulerede mål i retsgrundlaget⁴¹ og i FMA'en og afspejler disse mål korrekt. I **tekstboks 4** vises de principper, der gælder for lånekomponenten.

TEKSTBOKS 4

PRINCIPPERNE FOR FORBEDRET ADGANG TIL FINANSIERING SOM FASTSAT I GARANTIAFTALEN (LÅNEKOMponentEN)

Formålet med denne aftale er stillelse af en garanti fra EIF til formidleren til delvis dækning af dens porteføljerisiko med henblik på:

- i) at forbedre SMV'ers adgang til finansiering
- ii) at begrænse de vanskeligheder, SMV'er har med hensyn til adgang til finansiering enten på grund af den formodede højere risiko i tilknytning til investeringer i visse videnrelaterede aktiviteter som f.eks. teknologisk udvikling, innovation og teknologioverførsel eller på grund af manglende sikkerhedsstillelse
- iii) at stimulere oprettelsen af arbejdspladser ved at støtte SMV'er, som er i vækst og skaber job.

55. Ud over disse generelle bestemmelser kan de specifikke garantivilkår for formidlerne omfatte yderligere kvalitative forpligtelser vedrørende forbedret adgang til finansiering. Nogle af garantivilkårene for formidlerne er imidlertid i modstrid med CIP-målene eller giver næsten ingen operationel vejledning. For eksempel:

- Med hensyn til manglende sikkerhedsstillelse konstaterede Retten i vilkårene for én formidler, at denne ud over at skulle overholde alle relevante bestemmelser i aftalen også er forpligtet til at stille lave krav til sikkerhedsstillelse i forbindelse med formidlertransaktioner. Her udmøntes de generelle vilkår vedrørende manglende sikkerhedsstillelse til en bestemmelse om reducerede krav til sikkerhedsstillelse i de specifikke aftalevilkår. Det giver imidlertid de facto alle SMV'er mulighed for at drage nytte af de reducerede krav til sikkerhedsstillelse og sikrer ikke, at det kun er de SMV'er, der faktisk mangler sikkerhed og derfor ikke kan låne på almindelige kommercielle vilkår, der får gavn af faciliteten.
- De specifikke aftalevilkår er meget åbne for fortolkning hvad angår definitionen af innovation. I den ovenfor omtalte garantiaftale er det uden yderligere forklaring anført, at formidleren er forpligtet til at indlede formidlertransaktioner med nyoprettede SMV'er eller SMV'er, der er involveret i innovative projekter.

OVERVÅGNING OG RAPPORTERING AF RESULTATER

56. Effektiv overvågning og rapportering kræver relevante, pålidelige og rettidige oplysninger om gennemførelsen af politikken og om opfyldelsen af politikmålene.

57. Både Kommissionen og EIF overvåger SMV-garantifacilitetens resultater (jf. **bilag II**). Oplysningerne kommer fra SMV'erne (dvs. de endelige modtagere) og går gennem et eller flere lag (i forbindelse med samgarantier eller kontragarantier) af finansielle formidlere til EIF og endelig til Kommissionen. De finansielle formidlere rapporterer på kvartalsbasis til EIF om SMV-garantifaciliteten. På grundlag af disse oplysninger udarbejder EIF konsoliderede kvartalsrapporter til Kommissionen, som derefter bruger disse rapporter til de årlige gennemførelsesrapporter om EIF og CIP.

58. Retten undersøgte følgende aspekter ved overvågningen og rapporteringen af resultater:

- om Kommissionen havde opstillet et afbalanceret sæt resultatindikatorer, så gennemførelsen af politikken kunne måles pålideligt
- om rapporteringskravene er klare og rimelige.

⁴² »Evaluation of the Indicators of the EIP«, februar 2010.

DER VAR OPSTILLET RESULTATINDIKATORER, MEN DE BØR VÆRE MERE STABILE OG AFBALANCEREDE

59. Det er en forudsætning for en effektiv overvågning (dvs. måling af fremskridt i gennemførelsen af SMV-garantifaciliteten), at der opstilles et sæt klare indikatorer og dertil knyttede mål. Indikatorerne bør være forholdsvis stabile, så ændringer over tid kan observeres og sammenholdes.

60. Indikatorerne for SMV-garantifaciliteten bør gøre det muligt at vurdere opfyldelsen af programmets specifikke mål, som er fastsat i retsgrundlaget, og af de overordnede mål for den EU-politik, som de specifikke mål er afledt af.

61. Kommissionen opstillede seks indikatorer for SMV-garantifaciliteten (jf. **tabel 4**).

62. Af de fire indikatorer (nummer 2, 3, 5 og 6), som var angivet i den forudgående konsekvensanalyse og i arbejdsprogrammet om EIP for 2009, blev kun to (nummer 2 og 3) anvendt i Kommissionens gennemførelsesrapport om EIP. I EIP-arbejdsprogrammet for 2010 blev to oprindelige indikatorer droppet (nummer 5 og 6), og to nye indikatorer blev tilføjet (nummer 1 og 4). Disse ændringer, som blev foretaget i 2010, var en reaktion på en evaluering af indikatorerne⁴².

TABEL 4

SMEG-INDIKATORER FASTSAT AF KOMMISSIONEN

	Indikatorer for SMV-garantifaciliteten	Indikatorer angivet i den forudgående konsekvensanalyse ¹	Indikatorer i EIP-arbejdsprogrammet for 2009	Indikatorer rapporteret i EIP-gennemførelsesrapporten for 2009	Indikatorer i EIP-arbejdsprogrammet for 2010	Type indikator
1	Kommissionens tilsagn om gældsfinansiering og garanteret finansiering i alt	i/r	i/r	111,8 millioner euro (garantigrænse) som garanti for et faktisk udlånsvolumen på 2 771 millioner euro	Ja, men uden fastsat målværdi	Output
2	Antal job skabt eller bevaret i SMV'er, der modtager ny finansiering	315 750 ²	Ja, men uden fastsat målværdi	Antal ansatte pr. datoen for inklusion i porteføljen: 151 475	Ja, men uden fastsat målværdi	Effekt
3	Antal SMV'er, der modtager ny finansiering	315 750	Ja, men uden fastsat målværdi	47 791	Ja, men uden fastsat målværdi	Output
4	Antal støttede SMV'er fordelt på aktivitetssektorer	i/r	i/r	i/r ³	Ja, men uden fastsat målværdi	Output
5	Ændring i investeringsfinansieringsvolumen	Ja, men uden fastsat målværdi	Ja, men uden fastsat målværdi	Ikke rapporteret	i/r	Resultat
6	Nettobetaling i alt	Ja, men uden fastsat målværdi	Ja, men uden fastsat målværdi	Ikke rapporteret	i/r	Output

¹ Bilag til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et rammeprogram for konkurrenceevne og innovation (2007-2013) (SEK(2005) 433).

² Ét job skabt eller bevaret for hver SMV, der modtager ny finansiering. Dataene for vækst- og beskæftigelsesinitiativet viser, at de støttemodtagende SMV'er i gennemsnit skabte 1,2 job, men Kommissionen mener, at der bør anvendes et mere forsigtigt nøgletal i betragtning af, at over 20 % af alle de virksomheder, der er omfattet af SMV-garantifaciliteten, har fået mikrokreditgarantier, og at disse virksomheder derfor må forventes at skabe færre job og trække det samlede gennemsnit ned.

³ Disse oplysninger findes kun i EIF's kvartalsrapporter.

- 63.** I den forudgående konsekvensanalyse var der kun fastsat målværdier for to indikatorer (nummer 2 og 3). I EIP-arbejdsprogrammerne for 2009 og 2010 var der ikke fastsat mål for indikatorerne i de respektive perioder. Uden målværdier er det svært at vurdere, om programmet forløber som forventet.
- 64.** Kommissionen forsøgte at skabe et afbalanceret sæt målelige output-, effekt- og resultatindikatorer, men den eneste resultatindikator (nummer 5) blev ikke anvendt, og til sidst blev den droppet. Den eneste effektindikator (nummer 2) er problematisk (jf. punkt 67 og 68), og alle de resterende indikatorer er outputindikatorer. Indikatorerne er således mere blevet et redskab til brug i den operationelle forvaltning end et redskab til måling af programmets effekt og succes. Det er svært at finde den rette balance mellem at indsamle data på en sparsommelig måde og overvåge resultater på en effektiv måde. Bedømmerne foreslog et sæt afbalancerede indikatorer med angivelse af dataindsamlingsmetoder og timing⁴³.
- 65.** Hvis der skal kunne drages brugbare konklusioner om SMEG-programmets resultater, er det afgørende, at overvågningsdataene fra de finansielle formidlere er pålidelige, dvs. nøjagtige og fuldstændige.
- 66.** De finansielle formidlere, som Retten besøgte, havde alle fastlagt procedurer for indsamling af de data, der er nødvendige for at kunne rapportere til EIF. Kvaliteten af rapporteringsprocesserne på formidlerniveau kontrolleres under EIF's kontrolbesøg på stedet.
- 67.** Indsamlingen af data vedrørende indikatoren »antal job skabt« er vanskelig for nogle finansielle formidlere. I nogle lande indhentes dataene fra statslige institutioner⁴⁴, nogle finansielle formidlere indsamler dataene på stikprøvebasis⁴⁵, andre foretager beregninger på grundlag af forventede værdier⁴⁶, og nogle finansielle formidlere ajourfører ikke beskæftigelsesdataene hvert år, da det vil være for besværligt⁴⁷. Eftersom beskæftigelsesdataenes kvalitet varierer fra land til land, er det tvivlsomt, om indikatoren »antal job skabt« (nummer 2) er pålidelig, når man lægger værdierne sammen.

⁴³ Der blev foreslået adskillige indikatorer til måling af resultater og virkninger, f.eks. bidrag til modtagernes resultater (vækst i salg, job skabt/bevaret, nye produkter/tjenester udviklet) og den samlede (eller gennemsnitlige) omsætningsvækst i de finansielle SMV'er.

⁴⁴ For eksempel indhentede en formidler i Slovenien beskæftigelsesdata fra den nationale myndighed for social sikring og socialforsikring.

⁴⁵ En formidler i Spanien indsamler hvert år data fra de regionale garantiselskaber på stikprøvebasis.

⁴⁶ En anden formidler i Spanien beregner ændringen i beskæftigelsen ved at sammenholde forventningerne på det tidspunkt, hvor låneansøgningen blev indgivet, med den faktiske beskæftigelse på beregningstidspunktet.

⁴⁷ F.eks. indsamler en formidler i Italien kun beskæftigelsesdata til den oprindelige garantiansøgning og ajourfører dem ikke senere.

- 68.** Et andet problem med denne indikator er, at værdierne udtrykker antallet af personer, der er ansat i de støttede SMV'er, hvilket ikke er det samme som antallet af job skabt eller bevaret i SMV'er, der modtager ny finansiering. Den nye finansiering, en SMV modtager, er ikke den eneste faktor med betydning for bevarelse eller skabelse af job. Der foreligger ingen analyse af, hvordan det garanterede lån bidrog til at bevare eller skabe job.

**RAPPORTERINGSKRAVENE ER KLARE OG RIMELIGE,
OG KUN NOGLE FINANSIELLE FORMIDLERE FINDER DEM
BESVÆRLIGE**

- 69.** De finansielle formidlere bør have klare rapporteringskrav, så de kan indsamle data til overvågning af og rapportering om SMEG-programmet. Den tid og de ressourcer, som det kræver at indhente de nødvendige oplysninger vedrørende indikatorerne, bør ikke udgøre en unødvendig administrativ byrde.
- 70.** De finansielle formidlere skal indsamle mange forskellige data om de støttede SMV'er og rapportere regelmæssigt til EIF (jf. **bilag III**). Rapporteringskravene er angivet i garantiaftalen mellem EIF og den enkelte finansielle formidler. I den forbindelse har EIF sendt de finansielle formidlere klare retningslinjer⁴⁸ for, hvordan de skal indsamle de nødvendige data. Dette bekræftes af, at 88 % af de finansielle formidlere erklærede sig enige i, at de operationelle instrukser fra EIF var klare⁴⁹. Endvidere erklærede 98 % af de finansielle formidlere, at EIF altid er villig til at give yderligere oplysninger til opklaring af operationelle spørgsmål⁵⁰.
- 71.** Resultaterne af Rettens spørgeskemaundersøgelse viste også, at kun 20 % af de finansielle formidlere, der deltager i CIP og/eller MAP, finder rapporteringskravene urimelige⁵¹.

⁴⁸ »Manual for compiling reports under the SME guarantee facility 2007-2013 (CIP)« - EIF.

⁴⁹ I et spørgeskema (spørgsmål 14) erklærede 36 af de 41 finansielle formidlere, der svarede på dette spørgsmål, at de var enige i, at de operationelle instrukser fra EIF var klare.

⁵⁰ I et spørgeskema (spørgsmål 15) erklærede 40 af de 41 finansielle formidlere, der svarede på dette spørgsmål, at de var enige i, at EIF altid er villig til at give forklaringer i garantiens løbetid.

⁵¹ I et spørgeskema (spørgsmål 16) erklærede 8 af de 42 finansielle formidlere, der svarede på dette spørgsmål, at de ikke var enige i, at rapporteringskravene var rimelige.

- 72.** I tilfælde, hvor det er meget vanskeligt for de finansielle formidlere at indsamle data (f.eks. beskæftigelsesdata), kunne alternative metoder til indsamling af oplysninger have været mere hensigtsmæssige. Anvendelsen af rundspørger i forbindelse med evaluering blev foreslået både i rapporten »Evaluation of the Indicators of the EIP« og i EIP-midtvejsevalueringen.

SMV-GARANTIFACILITETENS RESULTATER

- 73.** I denne del af beretningen beskrives SMV-garantifacilitetens output. Disse output analyseres i forhold til facilitetens mål. Desuden undersøges det, om faciliteten har tilført europæisk merværdi, og navnlig om facilitetens mål opfyldes bedre ved gennemførelse på fællesskabsniveau end på nationalt eller regionalt niveau.

SMV-GARANTIFACILITETENS OUTPUT

- 74.** De finansielle instrumenter under CIP skal »forbedre adgang til finansiering for SMV'er i opstart- og vækstfasen og investering i innovationsaktiviteter«⁵². Mere specifikt er det hensigten, at SMV-garantifaciliteten under CIP skal:
- nå ud til 315 750 SMV'er⁵³
 - garantere lån til finansiering af SMV'ers investeringer i innovation⁵⁴ eller til SMV'er, der ikke kan stille tilstrækkelig sikkerhed, og dermed
 - forbedre adgangen til finansiering, når markedet ikke slår til.
- 75.** Analysen i det følgende bygger på en gennemgang af den stikprøve af lån, som Retten udtog⁵⁵. Med hensyn til måling af videnskabelige og teknologiske aktiviteter i forbindelse med investeringer i visse videnrelaterede aktiviteter som f.eks. teknologisk udvikling, innovation og teknologioverførsel henviser Retten til OECD's Oslomanualer⁵⁶.

⁵² CIP-afgørelsens artikel 10.

⁵³ Bilag til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et rammeprogram for konkurrenceevne og innovation (2007-2013) (SEK(2005) 433).

⁵⁴ Kun relevant i forbindelse med lånekomponenten. CIP-afgørelsens artikel 19, stk. 2, omtaler »investeringer i visse videnrelaterede aktiviteter som f.eks. teknologisk udvikling, innovation og teknologioverførsel«.

⁵⁵ Der blev udtaget en stikprøve på 181 lån fra de ni besøgte finansielle formidlere. Antallet af udtagne lån pr. formidler afspejlede det opnåede garantivolumen og var begrænset til et interval fra 10 til 45.

⁵⁶ »The OSLO Manual, Proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data«, OECD, 1997, som også er nævnt i betragtning 8 i CIP-afgørelsen og i Europa-Kommissionens 2009-retningslinjer for konsekvensanalyse - SEK(2009) 92.

DET OVERORDNEDE MÅL OM AT NÅ UD TIL 315 750 SMV'ER VIL KUNNE OPFYLDES

- 76.** Alle de besøgte finansielle formidlere var klart målrettet SMV'er, og alle havde procedurer til at kontrollere låntagernes SMV-status.
- 77.** Med hensyn til det overordnede mål om at nå ud til 315 750 SMV'er⁵⁷ lykkedes det Kommissionen og EIF at overvinde konsekvenserne af forsinkelsen i startfasen (jf. punkt 32) ved at koncentrere sig om større finansielle formidlere. I de tre år, der er gået, siden CIP trådte i kraft, har EIF indgået 25 aftaler med 21 finansielle formidlere (jf. **tabel 2**). Ved udgangen af 2009 var den samlede garantigrænse⁵⁸ for disse garantiaftaler 191,1 million euro, svarende til 37,5 % af SMV-garantifacilitetens samlede budget. De finansielle formidlere havde ydet lån til næsten 59 000 SMV'er, svarende til 19 % af det tilsigtede antal SMV'er. På baggrund af MAP's resultater vil de indgåede garantiaftaler nå ud til over halvdelen af det tilsigtede antal SMV'er (57,4 %), hvis det maksimale porteføljebeløb nås for hver enkelt aftale⁵⁹ (jf. **figur 3**). Der er derfor sket tilstrækkelige fremskridt i gennemførelsen til, at det kan forventes, at det overordnede mål om at nå ud til 315 750 SMV'er vil blive opfyldt.

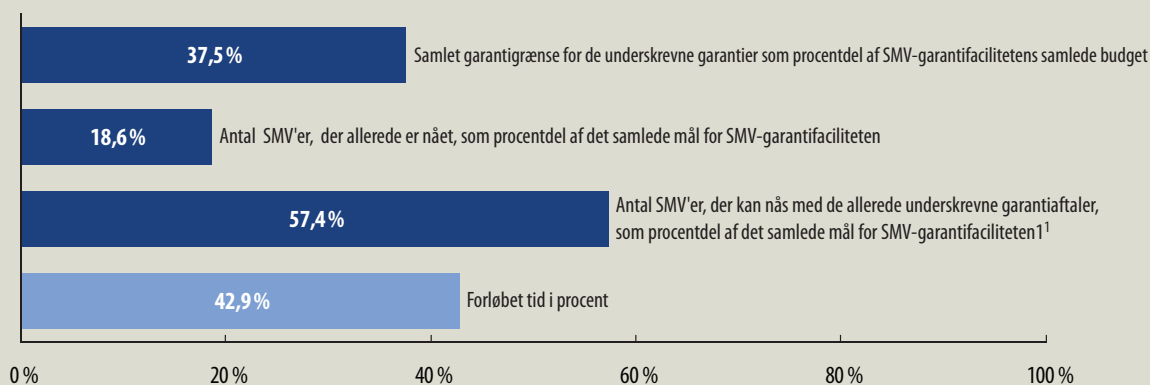
⁵⁷ Som beskrevet i CIP-konsekvensanalysen (SEK(2005) 433).

⁵⁸ Garantigrænsen er loftet for EU-budgettets omkostninger. Denne grænse får først effekt, hvis den finansielle formidler når det maksimale porteføljebeløb og realiserer det forventede tab på låneporteføljen.

⁵⁹ Under MAP var der kun to af de 45 finansielle formidlere, der nåede mindre end 90 % af det maksimale porteføljebeløb.

FIGUR 3

SMV-GARANTIFACILITETENS OUTPUT UNDER CIP PR. UDGANGEN AF 2009



¹ Beregnet af Retten ud fra den antagelse, at EU-budgettets gennemsnitsomkostninger for at nå ud til en SMV er de samme som under MAP-programmet (1 055 euro), og at det maksimale porteføljebeløb nås for alle eksisterende garantiaftaler.

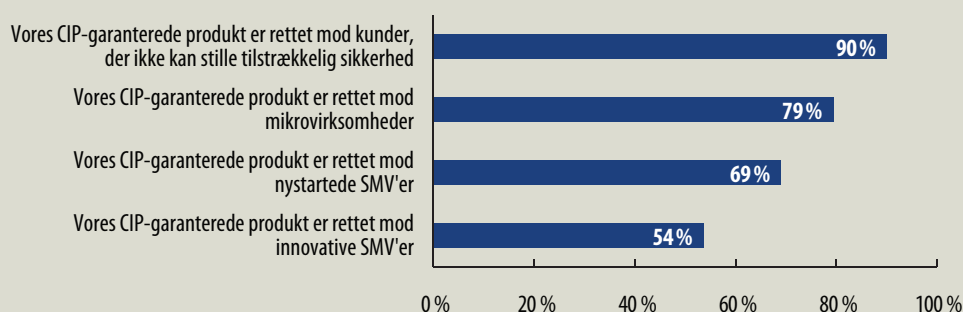
Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**FACILITETEN NÅR UD TIL SMV'ER, DER IKKE KAN STILLE
TILSTRÆKKELIG SIKKERHED, MEN DER ER FÅ INNOVATIVE PROJEKTER**

- 78.** SMV-garantifaciliteten skal forbedre adgangen til gældsfinansiering for SMV'er, der har levedygtige projekter, men ikke kan få lån fra kommercielle långivere. Denne situation kan opstå, hvis en SMV ikke kan stille tilstrækkelig sikkerhed til at opfylde en kommerciel långivers krav. Alternativt kan en SMV få afslag på gældsfinansiering, hvis de kommercielle långivere har svært ved at bedømme forretningsplanens levedygtighed, f.eks. i forbindelse med investeringer i innovation. Jo mere innovativt det projekt, der skal investeres i, er, jo mindre er sandsynligheden for at få et lån.
- 79.** Det fremgår af svarene på Rettens spørgeskema, at de finansielle formidlere under CIP primært rettede deres produkter mod SMV'er uden tilstrækkelig sikkerhedsstillelse efterfulgt af mikrovirksomheder og dernæst nystartede virksomheder. De innovative SMV'er er den kategori, der er mindst berørt. 90 % af formidlerne erklærede sig enige i, at deres CIP-garanterede produkt var rettet mod kunder, der ikke kunne stille tilstrækkelig sikkerhed, men kun ca. halvdelen af formidlerne erklærede sig enige i, at deres CIP-garanterede produkt var rettet mod innovative SMV'er (jf. **figur 4**).

FIGUR 4

**SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE BLANDT DE FINANSIELLE FORMIDLERE -
SMV-MÅLGRUPPE FOR GARANTI-/LÅNEPRODUKTET**



De finansielle formidlere under CIP skulle på en 5-points-skala angive, i hvor høj grad de var enige i disse fire udsagn. Procenterne i figuren viser, hvor stor en andel af de svarende der enten var enige eller meget enige i udsagnene. Antallet af svar på disse spørgsmål varierede lidt - fra 28 til 30 af de 31 finansielle formidlere, der enten deltog eller havde planer om at deltage i CIP.

Kilde: Revisionsrettens spørgeskema til de finansielle formidlere.

- 80.** Analysen af lånene i stikprøven viser, at der oftere var ydet lån til SMV'er, der ikke kunne stille tilstrækkelig sikkerhed, end til SMV'er, der investerede i innovation. Af de 181 lån i stikprøven var 77 lån (43 %) ydet til SMV'er, der ikke kunne stille tilstrækkelig sikkerhed til at skaffe finansiering ved hjælp af eksisterende kommercielle lånemuligheder. Kun 22 lån (12 %) var blevet anvendt til at finansiere projekter med innovative aspekter (jf. **tabel 5**).
- 81.** Selv om investeringer i innovation var sjældne, omfattede stikprøven nogle meget innovative projekter. Halvdelen af de innovative projekter (11 ud af 22) blev bedømt som nye på markedet eller nye i verden. Formålet med disse projekter var at skabe nye eller væsentlig forbedrede produkter, fremstillingsprocesser eller leveringsmetoder, som i det mindste var nye på det marked, virksomheden opererede på. Et eksempel på en sådan investering gives i **tekstboks 5**. De resterende investeringer i innovation vedrørte produkter, som kun var nye for den pågældende virksomhed og allerede blev anvendt af andre firmaer, der var i direkte konkurrence med låntager.

TABEL 5

RESULTATERNE AF RETTENS LÅNEANALYSE MED ANGIVELSE AF LÅNENES ANTAL OG DERES ANDEL AF STIKPRØVEN

	SMV'er uden tilstrækkelig ¹ sikkerhed	SMV'er med tilstrækkelig sikkerhed	Manglende sikkerhed ikke dokumenteret	I alt
Lån til finansiering af investeringer i innovation	7 4 %	12 7 %	3 2 %	22 12 %
Lån til finansiering af projekter uden væsentlige innovative elementer	70 39 %	69 38 %	20 11 %	159 88 %
I alt	77 43 %	81 45 %	23 13 %	181 100 %

¹ I de tilfælde, hvor en finansiel formidler havde fastlagt et niveau for tilstrækkelig sikkerhedsstillelse, eller hvor det kunne udledes implicit, blev dette niveau anvendt til at afgøre, om der kunne stilles tilstrækkelig sikkerhed. I de resterende tilfælde vurderede Retten, at en SMV kunne stille tilstrækkelig sikkerhed, hvis lånebeløbet ikke var på over 70 % af værdien af dens realiserbare aktiver. I denne kategori blev der også taget hensyn til andre faktorer, som giver en højere risikoprofil (f.eks. lån til arbejdsløse), og derfor blev nogle af disse SMV'er anset for at være »SMV'er uden tilstrækkelig sikkerhed«.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

82. I forbindelse med 23 lån forelå der imidlertid ingen oplysninger hos de finansielle formidlere, og Retten kunne derfor ikke vurdere, om SMV'erne reelt manglede sikkerhed.

DE FINANSIELLE FORMIDLERE PRØVER AT OPNÅ SUPPLERENDE UDLÅNSVOLUMEN, MEN DER KUNNE HAVE VÆRET MERE OPMÆRKSOMHED PÅ DØDVÆGT

83. I garantiordninger er der tale om »dødvægt«, hvis låntager kunne have lånt fra kommercielle långivere uden offentlig støtte. I sådanne tilfælde ville den tilsigtede effekt, såsom jobskabelse og økonomisk eller innovativ aktivitet, være opnået under alle omstændigheder. Offentligt støttede garantiordninger er mest effektive, når den finansierede investering ikke ville være blevet gennemført uden støtten, og den tilsigtede effekt ikke ville være opnået.
84. For at sikre, at SMV-garantifaciliteten giver SMV'er yderligere adgang til finansiering, har Kommissionen udarbejdet en vejledning, »Guidance on Enhanced Access to Finance«. Denne vejledning skal sikre, at den finansielle formidler først kan gøre brug af porteføljegarantien, når det faktiske udlånsvolumen er større end det udlånsvolumen, som formidleren ville have opnået uden garantien. Denne form for additionalitet er enkel at bruge og kan let integreres i garantiaftalen.

EKSEMPEL PÅ ET INNOVATIVT PROJEKT

Iværksætteren kunne ikke stille tilstrækkelig sikkerhed til at få et normalt, kommercielt lån på 40 000 euro. I sit tidligere job som forsker havde han imidlertid opnået stor viden om eddikeproduktion. Han brugte derfor det garanterede lån til at starte en virksomhed, der producerede eddike af høj kvalitet. I produktionsprocessen blev der anvendt særligt rendyrkede bakterier, som gjorde gæringsprocessen mere stabil. Resultatet var en eddike med en bedre smag og et højere sukkerindhold - to egenskaber, som forbrugerne værdsætter. Virksomheden opererede på et regionalt marked og havde ingen konkurrenter, der anvendte den samme produktionsproces.

85. Additionalitet sikrer imidlertid ikke, at den finansielle formidlers supplerende volumen også er et supplerende volumen i økonomien som helhed. I forbindelse med SMV-garantifaciliteten er der tale om dødvægt, hvis der stilles garantier for lån til SMV'er, som selv kan stille tilstrækkelig sikkerhed og ikke investerer i innovation. Når der ydes bistand på porteføljebasis, er en vis dødvægt imidlertid uundgåelig. Låneanalysen afslørede, at der var dødvægt i over en tredjedel af lånene i stikprøven (38 %, 69 ud af 181, jf. **tabel 5**). Alt andet lige ville disse låntagere have kunnet låne fra kommercielle långivere uden SMV-garantien. I forbindelse med midtvejsevalueringen af MAP foretog bedømmeren en spørgeskemaundersøgelse blandt låntagerne og konstaterede en tilsvarende forekomst af dødvægt⁶⁰.

⁶⁰ Ifølge bedømmeren viste resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen, at to ud af tre selskaber ville have undladt at gennemføre projektet uden det garanterede lån, eller ville have begrænset projektet. Kun ét ud af tre adspurgte selskaber svarede, at de også ville have oprettet aktiviteten eller gennemført projektet uden det garanterede lån.

SÆRLIGE LÅNEVILKÅR

86. I hver garantiaftale mellem EIF og en finansiell formidler er der en standardbestemmelse, som angiver principperne for forbedret adgang til finansiering (jf. punkt 54) for SMV'er, som ikke kan stille tilstrækkelig sikkerhed, eller som investerer i innovation. Det fremgår ikke altid klart, hvordan den finansielle formidler agter at målrette sit produkt mod dem. Nogle finansielle formidlere fastsatte særlige lånevilkår for at tiltrække sådanne SMV'er og minimerede dermed dødvægten (jf. **tekstboks 6**).

TEKSTBOKS 6

LÅNEVILKÅR, SOM SKAL TILTRÆKKE INNOVATIVE SMV'ER ELLER SMV'ER, DER IKKE KAN STILLE TILSTRÆKKELIG SIKKERHED

- o De garanterede lån kan kun gives til nystartede virksomheder og SMV'er, der har eksisteret i kort tid.
- o Der fastsættes et loft for lånebeløbet.
- o Der ydes ikke-monetære ydelser til SMV'erne⁶¹, så de garanterede lån ikke er billigere end ikke-garanterede lån.
- o Der fastsættes højere garantisatser for investeringer i innovation eller i aktiviteter, som til en vis grad er nye.

⁶¹ Såsom reducerede krav til sikkerhedsstillelse, hurtigere kreditbeslutninger og faste rentesatser.

87. Mens de første tre lånevilkår automatisk vil blive foretrukket af låntagere, der ikke kan stille tilstrækkelig sikkerhed, vil det sidste vilkår sandsynligvis øge interessen hos innovative SMV'er. Det relative fravær af lånevilkår rettet mod innovative SMV'er kan måske forklare, at stikprøven indeholdt et lavt antal investeringer i innovation (jf. **tabel 5**).

EUROPÆISK MERVÆRDI

88. Eftersom medlemsstaterne og Fællesskabet deler ansvaret for alle de områder, der er omfattet af CIP⁶², skal SMV-garantifaciliteten også overholde subsidiaritetsprincippet, som er fastsat i traktatens artikel 5. På de områder, der ikke hører ind under Unionens enekompetence - f.eks. SMV-garantifaciliteten - handler Unionen kun, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.
89. Der henvises også til subsidiaritetsbegrebet i en betragtning i CIP-afgørelsen⁶³, i forslaget til CIP-afgørelsen⁶⁴ og i CIP-konsekvensanalysen⁶⁵. Kommissionens argumenter til fordel for EU-dimensionen i de finansielle instrumenter kan groft sagt reduceres til to hovedargumenter:
- EU-dimensionen sikrer sammenhæng i gennemførelsen
 - Konkurrence og innovation er globale fænomener.

SMV-GARANTIFACILITETEN KAN INDEBÆRE BETYDELIGE IKKE-MONETÆRE FORDELE FOR EN FORMIDLER, MEN DER TILSTRÆBES IKKE AKTIVT KONSEKVENSI I GENNEMFØRELSEN

90. I de forberedende CIP-dokumenter anførte Kommissionen, at den europæiske dimension ville sikre udbredelse af god praksis for levering af finansielle instrumenter, herunder SMV-garantifaciliteten. Selv om der findes tilsvarende foranstaltninger i nogle medlemsstater, vil fællesskabsinterventionen bidrage til at gøre gennemførelsen mere konsekvent.

⁶² Kommissionen har afledt retsgrundlaget for CIP fra artikel 172, artikel 173, stk. 3, og artikel 192, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (konsolideret udgave efter Lissabontraktaten).

⁶³ CIP-afgørelsen, betragtning 62.

⁶⁴ KOM(2005) 121 endelig af 6.4.2005.

⁶⁵ SEK(2005) 433 af 6.4.2005.

91. Retten konstaterede flere tilfælde, hvor finansieringen fra EU-budgettet havde afgørende betydning, ikke kun fordi den delvis dækkede kredittabet, men også fordi den gjorde det muligt for formidlerne at prøve noget nyt. I to tilfælde bidrog SMV-garantifaciliteten til udviklingen af garanti- eller låneprodukter, som var nye for formidlerne. Den ene formidler var nødt til at gøre flere forsøg, før produktet opnåede tilstrækkelig anerkendelse hos de videreformidlende banker og hos kunderne. Det må antages, at produktet ikke ville være blevet udviklet, hvis EIF og Kommissionen ikke gentagne gange havde samarbejdet med denne formidler. Desuden kan samarbejdet med EU-institutionerne hjælpe små private finansielle formidlere specielt med at opnå anerkendelse hos de videreformidlende banker og/eller deres kunder.

⁶⁶ Formidlere, der deltager eller har planer om at deltage i CIP.

⁶⁷ CIP-afgørelsens artikel 2.

92. Dette bekræftes af svarene på det spørgeskema, som Retten sendte til de finansielle formidlere. 6 ud af 31 CIP-formidlere⁶⁶ har udviklet et nyt låne- eller garantiprodukt, og 16 ud af 31 har i væsentlig grad ændret deres eksisterende produkter med henblik på at deltage i CIP.

93. SMV-garantifaciliteten gør EU-støtten mere synlig hos de finansielle formidlere. Revisionsbesøgene viste, at SMV'ernes kendskab til EU-garantierne ikke er særlig stort. Alligevel konstaterede Retten ingen aktive forsøg på at sikre konsekvens mellem forskellige formidlers praksis. EIF indsamler blot oplysninger om de finansielle formidlers praksis, men forholder sig ikke kritisk til dem. Som bemærket i forbindelse med lånevilkårene (jf. punkt 86) ville en mere aktiv tilgang fra EIF's side måske betyde, at SMV'er, som har innovative projekter eller ikke kan stille tilstrækkelig sikkerhed, i højere grad ville gøre brug af faciliteten.

SMV-GARANTIFACILITETEN FORBEDRER DE ENKELTE VIRKSOMHEDERS KONKURRENCEEVNE, MEN DET BETYDER IKKE, AT DER TILFØRES EU-MERVÆRDI

94. Aspektet EU-merværdi har direkte relation til et af de overordnede CIP-mål: »at fremme virksomhedernes, særlig SMV'ernes, konkurrenceevne«⁶⁷. I de forberedende dokumenter anførte Kommissionen, at de europæiske firmaer står over for en stadig mere global konkurrence, og at innovation er et globalt fænomen, som ikke er succesrigt og bæredygtigt i et lukket miljø.

95. Låneanalysen viste, at SMV-garantifaciliteten ganske rigtigt hjælper de enkelte virksomheder med at forbedre deres konkurrenceevne. Retten konstaterede, at 74 af de 181 lån (41 %) direkte blev brugt til at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne⁶⁸. SMV-garantifaciliteten giver mange andre værdifulde resultater, som bidrager til at skabe et mere konkurrencepræget miljø. Den gør det muligt at starte små virksomheder - primært i servicesektoren. Af de 181 lån i stikprøven blev 26 lån (14 %) brugt til at starte nye virksomheder, og 15 lån (8 %) blev brugt til at finansiere udvidelser af nyligt startede virksomheder⁶⁹. Den hjælper også til at bevare et konkurrencedygtigt marked ved at gøre det muligt for enkeltpersoner at købe en eksisterende SMV (47 lån, 26 %).

96. Den EU-merværdi, disse resultater tilfører, er imidlertid ikke afgørende, for de samme virkninger kunne være opnået med finansiering fra de nationale budgetter. Kommissionen⁷⁰ kommer for eksempel med tre forslag til, hvordan en EU-politik kan påvirke konkurrenceevnen på EU-plan⁷¹. EU-politikken kan:

- påvirke europæiske firmaers konkurrenceevne i forhold til deres ikke-europæiske rivaler
- stimulere grænseoverskridende investeringer, herunder flytning af økonomiske aktiviteter
- være nødvendig for at korrigere uønskede resultater af markedsprocesser på de europæiske markeder.

97. Ingen af disse virkninger blev observeret under revisionen. Låneanalysen bekræftede, at de fleste af SMV'erne opererer på lokale, regionale eller nationale markeder. 19 af de 181 lån (10 %) blev ydet til SMV'er, der havde en vis mængde grænseoverskridende aktiviteter, og 13 lån (7 %) blev ydet til investeringer med væsentlige grænseoverskridende aspekter⁷². Den lave forekomst af grænseoverskridende aktiviteter er ikke overraskende i betragtning af, hvilke typer SMV'er stikprøven omfattede (jf. oversigten i **figur 5**): 17 restauranter, 8 taxivognmænd, 41 små detailforretninger (bager, slagter, avisiosk, supermarked) og 17 håndværkere (tømrer, elektriker, murer, taglægger). I forbindelse med sådanne låntagere, som normalt driver virksomhed lokalt, er der ikke tilstrækkelig dokumentation for nødvendigheden af en EU-intervention.

⁶⁸ En virksomheds konkurrenceevne ansås for at være forbedret, hvis forretningsplanen indeholdt oplysninger om, at investeringen ville:

- øge virksomhedens kapacitet til produktion af varer eller tjenesteydelser eller gøre den mere effektiv
- øge virksomhedens markedsandel
- øge virksomhedens eksport
- forbedre personalets præstationer/uddannelse
- føre til en mere produktiv anvendelse af informationsteknologi eller
- forbedre markedsføringen af virksomhedens produkter eller tjenesteydelser.

Nystartede virksomheder blev behandlet særskilt og ansås altid for at styrke et konkurrencedygtigt marked.

⁶⁹ Hermed menes udvidelser af virksomheder i de første tre år efter deres oprettelse.

⁷⁰ Kommissionens arbejdsdokument »Impact Assessment: Next Steps - In support of competitiveness and sustainable development« (SEK(2004) 1377).

⁷¹ Også omtalt i SEK(2005) 791.

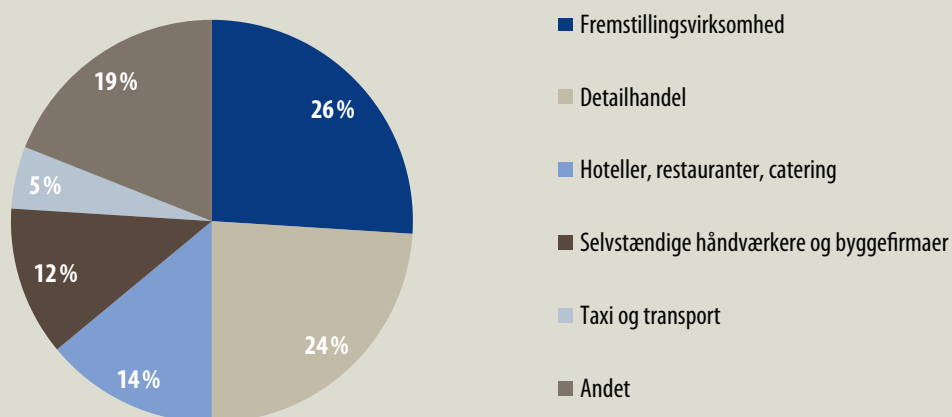
⁷² De grænseoverskridende aspekter ansås for at være væsentlige, hvis formålet med investeringen var at øge produktionen i udlandet, at komme ind på udenlandske markeder eller at skabe nye forretningsforbindelser til udenlandske virksomheder (f.eks. leverandører).

98. Faktisk rækker de enkelte garantiaftaler ikke uden for de nationale grænser. I praksis fungerer SMV-garantifaciliteten som et sæt nationale garantiordninger, idet der er væsentlige forskelle mellem de nationale gældsmarkeder⁷³. Disse forskelle skyldes såvel kulturelle som lovgivningsmæssige forhold, og de er så væsentlige, at gældsmarkederne kan betragtes som rent nationale.

⁷³ Det bemærkes f.eks. også af ECB i artiklen »The financing of Small and Medium-Sized Enterprises in the Euro area«, ECB Monthly Bulletin, august 2007, s. 77.

FIGUR 5

LÅNEANALYSE - VIRKSOMHEDSTYPER



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

SMV-GARANTIFACILITETENS UDFORMNING

- 99.** Selv om de forberedende CIP-dokumenter ikke angiver en eksPLICIT interventionslogik for SMV-garantifaciliteten, kan der udledes en implicit interventionslogik af de forberedende dokumenter vedrørende CIP-afgørelsen. Der er imidlertid ingen begrebsmæssig forbindelse mellem problemstillingen og de forventede resultater og virkninger som beskrevet før interventionens start. Selv om målene er mere præcise end under det foregående program, MAP-programmet, er de kun specifikke, målelige, realistiske og tidsbestemte med hensyn til de forventede output.

ANBEFALING 1

Fremtidige SMV-støtteprogrammer bør bygge på en eksPLICIT interventionslogik, der forbinder input med de forventede output, resultater og virkninger.

FASTLÆGGELSE AF FORVALTNINGSSTRUKTUREN

- 100.** Den forvaltningsstruktur, der er etableret for SMV-garantifaciliteten, er samlet set hensigtsmæssig. I forhold til MAP er gebyrstrukturen blevet forbedret ved tilføjelse af incitamenter, der tilskynder til bedre resultater. Forsinkelser i planlægningen af faciliteten betød imidlertid, at budgettet ikke kunne fordeles effektivt i det første år, og at støtten til nogle finansielle formidlere blev afbrudt.

ANBEFALING 2

Med hensyn til planlægningen af eventuelle fremtidige faciliteter anbefaler Retten, at retsgrundlaget og forvaltningsaftalen er på plads i god tid før programmeringsperiodens begyndelse, så der er tid til at udvælge egnede finansielle formidlere og få afsluttet kontraktforhandlingerne med dem, før programmeringsperioden begynder. På den måde sikres det, at der ikke er behov for bestemmelser med tilbagevirkende kraft.

UDVÆLGELSE AF FINANSIELLE FORMIDLERE

- 101.** Kommissionen har udviklet hensigtsmæssige procedurer for udvælgelse af finansielle formidlere. Der er imidlertid ikke opstillet standarder med henblik på vurderingen af ansøgningerne fra de forskellige potentielle formidlere, og der er ikke fastsat minimumskrav vedrørende de forskellige udvælgelseskriterier. Retten konstaterede svagheder i dokumentationen vedrørende fastlæggelsen af parametrene i garantiaftalerne med de finansielle formidlere.

ANBEFALING 3

For at gøre udvælgelsen mere gennemsigtig bør der i et eventuelt program til afløsning af SMV-garantifaciliteten indføres et pointsystem til brug ved vurderingen af de potentielle formidlers ansøgninger. Der bør fastsættes minimumskrav med henblik på udvælgelsen af finansielle formidlere. Beregningen af parametrene i garantiaftalerne bør dokumenteres mere indgående.

OVERVÅGNING OG RAPPORTERING AF RESULTATER

- 102.** Der var etableret tilstrækkelige outputindikatorer, som blev brugt til at rapportere om gennemførelsen af SMV-garantifaciliteten. Det er svært at indsamle data vedrørende den eneste effektindikator, »antal job skabt«, og det er ikke muligt at sammenligne de forskellige landes data, fordi de bruger forskellige beregningsmetoder. Rapporteringskravene er klare, og de fleste af de finansielle formidlere, der deltager i SMV-garantifaciliteten, finder dem ikke besværlige.

ANBEFALING 4

Kommissionen bør overveje, om det er muligt at opstille flere eller bedre resultatindikatorer, så den bedre kan overvåge opfyldelsen af facilitetens mål og drage korrekte konklusioner.

SMV-GARANTIFACILITETENS RESULTATER

- 103.** Facilitetens eneste kvantificerede mål - at nå ud til 315 750 SMV'er - vil sandsynligvis blive opfyldt. Analysen af lånene i Rettens stikprøve viste, at under halvdelen af lånene (43 %) blev givet til SMV'er, der ikke kunne stille tilstrækkelig sikkerhed, og kun 12 % af SMV'erne brugte lånene til at investere i innovation. Låneanalysen afslørede en dødvægt på 38 % i form af lån til SMV'er, der selv kunne stille tilstrækkelig sikkerhed og ikke brugte pengene på innovation.

ANBEFALING 5

Kommissionen bør fremover opstille mere specifikke mål, der bedre afspejler det finansielle instruments målsætninger. I hele instrumentets levetid bør overvågningen måle fremskridt med hensyn til opfyldelsen af sådanne mål, så det er muligt at træffe korrigerende foranstaltninger efter behov. Der bør træffes passende foranstaltninger til at minimere dødvægt, blandt andet med udgangspunkt i de bedste praksis, der allerede anvendes af nogle formidlere.

- 104.** SMV-garantifaciliteten gjorde det muligt for nogle finansielle formidlere at udvikle og tilbyde nye låne- eller garantiprodukter, men der gøres ikke noget aktivt for at identificere og udbrede god praksis. Der er ingen dokumentation for, at SMV-garantifaciliteten tilfører EU-merværdi, for facilitetens resultater kunne også være opnået med finansiering fra nationale ordninger. Retten konstaterede ingen væsentlige grænseoverskridende investeringer eller virkninger som følge af lån under SMV-garantifaciliteten.

ANBEFALING 6

Som Retten tidligere har fremhævet, skal udgifter, som afholdes over Unionens budget, give EU og unionsborgerne klare og synlige fordele, som ikke kunne være opnået ved hjælp af udgifter på nationalt, regionalt eller lokalt plan⁷⁴. Budgetmyndigheden og Kommissionen bør derfor overveje, hvordan eventuelle foranstaltninger til afløsning af SMV-garantifaciliteten kan tilføre maksimal EU-merværdi.

⁷⁴ Revisionsrettens svar på Kommissionens meddelelse »Reform af budgettet, EU i forandring« (punkt 7-9) og Revisionsrettens udtalelse nr. 1/2010 »Forbedring af den finansielle forvaltning af Den Europæiske Unions budget: Risici og udfordringer« (punkt 18 og 19).

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Igors LUDBORŽS, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 22. marts 2011.

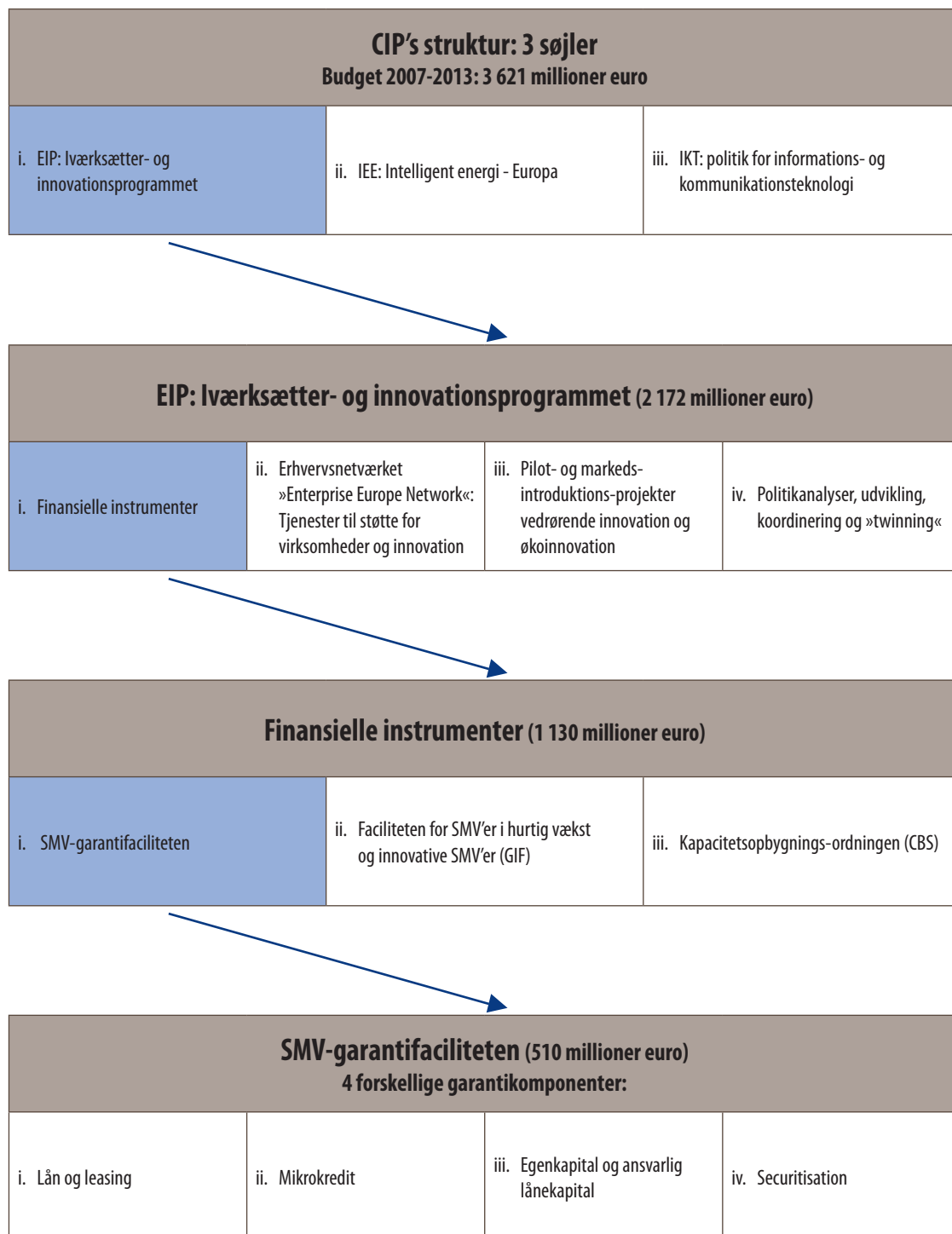
På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

BILAG I

OVERSIGT OVER CIP'S STRUKTUR NED TIL SMV-GARANTIFACILITETEN



KOMMISSIONENS OG EIF'S OVERVÅGNING

1. Kommissionen foretager:

- Overvågning af EIF med henblik på at vurdere forvaltningen af SMV-garantifaciliteten. Dette omfatter en gennemgang af:
 - EIF's kontroller af inklusion i porteføljen
 - de indfrieede garantier
 - resultaterne af EIF's stedlige kontrol hos finansielle formidlere.
- Overvågning af finansielle formidlere og SMV'er. Dette omfatter:
 - Besøg hos finansielle formidlere. Besøgene omfatter en gennemgang af de systemer, der skal sikre overholdelse af bestemmelserne i garantibrevet og FMA'en, en gennemgang af de fremskridt, den finansielle formidler har gjort med hensyn til at gennemføre faciliteten, en gennemgang af de systemer, som den finansielle formidler har indført til gennemførelse af faciliteten, og overensstemmelseskontrol af en stikprøve af SMV-lån eller -garantier (transaktioner)
 - Besøg hos SMV'er
 - Udførelse af en beskæftigelsesundersøgelse med det formål at kontrollere, om SMV'erne har overholdt kravene i FMA'en.
- Andre overvågningsopgaver, f.eks. en gennemgang af EIF's kvartalsgebyr.

2. EIF foretager hovedsagelig:

- Plausibilitetskontrol af de data, der indsamles fra de finansielle formidlere
- Overvågningsbesøg på stedet hos finansielle formidlere og i den forbindelse kontrol af:
 - rapporteringsprocessens kvalitet
 - processerne for udbetaling og inddrivelse af garantier
 - processen for kontrol af kriterierne for inklusion i porteføljen.
- Kontrol af de finansielle formidlers betalingsanmodninger ved krydskontrol af, om de data, de finansielle formidler angiver i sine kvartalsrapporter, stemmer overens med oplysningerne i betalingsanmodningerne. På grundlag af en stikprøve foretages der yderligere substanstest med dokumentation fra de finansielle formidlere for at sikre, at anmeldelserne af misligholdte lån er korrekte.

DE FINANSIELLE FORMIDLERES RAPPORTERING TIL EIF

De finansielle formidlers rapportering¹ til EIF er struktureret som følger:

- Del A omhandler nye operationer (kvartalsrapportering):
 - Låntagere - virksomhedsnummer, navn, adresse, postnummer, by, region, land, oprettelsesdata, økonomisk sektor, juridisk status, aktuelt antal ansatte, kommentarer
 - Lån - virksomhedsnummer, lånereference, valuta, finansieringsformål, investeringsbeløb, materielle aktiver, immaterielle aktiver, driftskapital, lånebeløb, løbetid, afdragsfri periode, underskrivelsesdato, dato for første udbetaling, kommentarer.
- Del B omhandler listen med oplysninger (kvartalsrapportering):
 - virksomhedsnummer, lånereference, valuta, samlet reduktion i lånebeløb, endeligt udestående lånebeløb, udbetalingsperiodens ophør.
- Del C omhandler indfrieede garantier (kvartalsrapportering):
 - virksomhedsnummer, lånereference, misligholdelsesdato, valuta, misligholdt beløb, inddrevet beløb, skyldige renter, tab.
- Del D omhandler tilbagebetalte lån (kvartalsrapportering):
 - virksomhedsnummer, lånereference, tilbagebetalingsdato.
- Del E omhandler annullerede lån (kvartalsrapportering):
 - virksomhedsnummer, lånereference, annulleringstype.
- Del F omhandler ændringer (kvartalsrapportering).
- Del G omhandler beskæftigelsesrapporten (årsrapportering).

¹ Denne oversigt bygger på EIF's dokument »Manual for compiling reports under the SMEG Facility 2007-2013«.

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

III.

SMV-garantifaciliteten (SMEG) under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (CIP) byggede på omfattende erfaring fra det flerårige program for initiativ og iværksætterånd (MAP), der blev godkendt af eksterne bedømmere, som anbefalede, at programmet videreføres med dets forskellige instrumenter. Derfor fandt hverken Kommissionen eller budgetmyndigheden det nødvendigt udtrykkeligt at anføre interventionslogikken, eftersom lånegarantierne accepteres som værende en yderst effektiv og produktiv måde at nå politikmålene på.

Der er ingen tvivl om, at bedste praksis for udvidede konsekvensanalyser har udviklet sig, siden den udvidede CIP-konsekvensanalyse blev foretaget tilbage i 2005. Kommissionens tjenestegrene vil bestræbe sig på at anvende højere standarder og tage hensyn til Rettens bemærkninger ved udarbejdelsen af en eventuel ny SMEG-facilitet.

Kommissionen er sig fuldt bevidst om fordelene ved klare og relevante indikatorer og bestilte i 2009 en evaluering med henblik på at tage indikatorerne op til fornyet overvejelse. De fremsatte forslag, der byggede på en grundig gennemgang af interventionslogikken, er allerede blevet gennemført og udgør en forbedring, der skulle imødekomme nogle af Rettens bemærkninger.

KOMMISSIONENS SVAR

IV.

Kommissionen hilser Rettens positive evaluering af forvaltningen af den daglige drift velkommen.

Kommissionen vil fortsætte overvejelserne om, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt for EIF at anvende et pointsystem med henblik på fastlæggelse af et minimumspointniveau.

Ved den forudgående udvælgelse, hvor man vurderer en ansøgning, kræver EIF, at formidlerne opfylder nogle minimumsstandarder for, hvornår de leverede oplysninger er tilstrækkelige.

VI.

Kommissionen er enig med Retten i, at det tilsigtede antal SMV'er, man skal nå ud til, er realistisk.

»Dødvægt« bør ikke betragtes som ensbetydende med ineffektiv fordeling af budgetmidlerne.

SMEG-garantierne ydes på porteføljebasis i modsætning til garantier, der ydes for hvert enkelt lån.

CIP-programmet forholder sig til nogle potentielle dødvægtsspørgsmål i kraft af den måde, det er udformet på, ved at kræve, at en formidler skal gøre mere, end vedkommende ville gøre uden CIP-garantien, da garantien er betinget af, at formidleren overskrider referencebeløbet. Referencebeløbet er defineret som det skønnede omfang af finansiering, som formidleren ville stille til rådighed uden CIP-garantien. Kommissionen er dog enig i, at der bør overvejes passende foranstaltninger med henblik på at minimere dødvægten mest muligt (jf. punkt VII) i forbindelse med et eventuelt efterfølgende program.

Kommissionen tager Rettens tal til efterretning. Ifølge de telefoninterview med SMEG-modtagere, der for nylig er blevet gennemført som led i den løbende EIP-evaluering, er andelen af dem, der gennemførte innovation, betydeligt højere.

Kommissionen er af den opfattelse, at der er en stærk formodning om, at der foreligger EU-merværdi, sådan som det blev bemærket ved den uafhængige evaluering af SMEG under MAP (endelig evaluering). Denne formodning blev også accepteret af budgetmyndigheden og bekræftet ved dens vedtagelse af retsgrundlaget.

VII.

Kommissionen accepterer anbefalingen om, at der bør tilstræbes størst mulig EU-merværdi i forbindelse med eventuelle fremtidige instrumenter. Der tages allerede hensyn hertil under drøftelserne om og planlægningen af næste generation af finansielle instrumenter i den flerårige finansielle ramme efter 2013, hvor »sikring af EU-merværdi« er et af de hovedprincipper, der skal overholdes af alle foreslåede instrumenter.

KOMMISSIONENS SVAR

REVISIONSRESULTATER

17.

SMEG under CIP-programmet byggede på omfattende erfaring fra et tidligere program (MAP), der blev godkendt af eksperterne bedømmere, som anbefalede, at programmet videreføres med dets forskellige instrumenter, undtagen ikt-lånekomponenten, der blev lukket. Hverken Kommissionen eller budgetmyndigheden fandt det nødvendigt udtrykkeligt at anføre interventionslogikken, eftersom lånegarantierne accepteres som værende en yderst effektiv og produktiv måde at nå politikmålene på.

19.

Der henvises til svaret på bemærkning 17. SMEG tilstræber at forbedre de finansielle vilkår for SMV'er, øge udlånene til SMV'er og så vidt muligt tilbyde bedre lånevilkår, end det ellers ville være muligt.

Det er rigtigt, at kapitalfinansiering er det foretrukne instrument for nyetablerede højvækst- og højteknologivirksomheder samt forskningsorienterede virksomheder. Lånefinansiering er dog et relevant supplement til kapitalfinansiering for at optimere væksten i den specifikke virksomhed. Endvidere er lånefinansiering mere relevant for de fleste virksomheder end kapitalfinansiering, da den sædvanligvis er billigere, lettere at få adgang til og ikke kræver, at den erhvervsdrivende delvist giver afkald på kontrollen med virksomheden. Derfor bygger disse forskellige instrumenter på et princip om, at instrumenterne supplerer hinanden over hele en virksomheds livscyklus.

22.

SMEG under CIP-programmet byggede på omfattende erfaring fra et tidligere program (MAP), der blev godkendt af eksperterne bedømmere. Derfor fandt man, at CIP-konsekvensanalysen var tilstrækkelig med hensyn til finansielle instrumenter, da disse instrumenter reelt var en fortsættelse af et vellykket forudgående program, og da der allerede var bred støtte til dem i budgetmyndigheden. Det står ikke klart i denne forbindelse, hvorfor en endnu mere omfattende konsekvensanalyse skulle have merværdi.

Der er ingen tvivl om, at bedste praksis for udvidede konsekvensanalyser har udviklet sig, siden den udvidede CIP-konsekvensanalyse blev foretaget tilbage i 2005. Det er også klart, at Kommissionens tjenestegrene vil bestræbe sig på at anvende højere standarder og tage hensyn til Rettens bemærkninger ved udarbejdelsen det nye program, der skal efterfølge CIP.

Kommissionen er sig fuldt bevidst om fordelene ved klare og relevante indikatorer og bestilte i 2009 en evaluering med henblik på at tage indikatorerne op til fornyet overvejelse. De fremsatte forslag, der byggede på en grundig gennemgang af interventionslogikken, er allerede blevet gennemført og udgør en forbedring, der skulle imødekomme nogle af Rettens bemærkninger.

25.

Kommissionen er enig med Retten i, at faciliteten vil støtte mere end 315 750 SMV'er. På grund af den nuværende store brug, der gøres af faciliteten, kan man måske endog ramme over målet.

KOMMISSIONENS SVAR

26.

Målene blev fastsat af den lovgivende myndighed på en måde, der muliggør gennemførelse på en række individuelle markeder med forskellige behov (f.eks. fokus på nystartede virksomheder, øget långivning), samt fleksibilitet til at reagere på ændrede markedsvilkår i programmeringsperioden. Innovationsbegrebet afspejler bedste praksis i henhold til OECD's Oslomanual, sådan som det fremgår af CIP-afgørelsen.

29.

Kommissionen hilser med tilfredshed Retens påskønnelse af EIF's ekspertise.

31.

I 2006 og 2007 drøftede Kommissionen internt en række centrale spørgsmål vedrørende facilitetens resultater, herunder parametrene for forbedret adgang til finansiering.

Både Kommissionen og EIF fandt det nødvendigt at se nærmere på og revurdere en stor del af facilitetens resultater, og disse nye foranstaltninger er afspejlet i forpligtelses- og forvaltningsaftalen (FMA) under CIP-programmets SMV-garantifacilitet.

MAP-aftalerne kunne dog undertegnes indtil udgangen af 2006 med disponibilitetsperioder, der varede indtil december 2008, og for mange formidlere dækkede disse i det mindste en del af den tidsmæssige afbrydelse mellem MAP og CIP.

32.

Der henvises til svaret på bemærkning 31.

33.

Gennemsnitsperioden afspejler ikke den gennemsnitlige varighed af hele processen for alle formidlere, men bygger på ni formidlere, hvis ansøgninger blev behandlet af EIF ved programmets begyndelse. Det er rigtigt, at de første ansøgninger blev behandlet over en forholdsvis lang periode af flere årsager (f.eks. ændring af en oprindelig ansøgning i tæt samarbejde med den kreditformidlende institution (FI); man var nødt til at vente, til FI'erne svarede eller fremkom med de ønskede oplysninger; forhandlinger om garantiaftalen mellem EIF og FI). Det skal dog bemærkes, at da det efterslæb, der opstod i begyndelsen, først var fjernet, blev ansøgningerne behandlet inden for en kort frist. I 2010 faldt den gennemsnitlige behandlingstid fra ansøgning til underskrift og er nu seks måneder i gennemsnit.

Derudover vil Kommissionen gerne påpege, at perioderne mellem ansøgning og underskrift ikke afspejler visse nøglefaktorer, som er relevante for vurderingen af ansøgningsprocessens effektivitet.

1. Den første ansøgning fra en formidler danner sjældent grundlag for yderligere konkret arbejde – der er behov for flere oplysninger fra formidlerne for fortsat at kunne udvise rettidig omhu og komme videre med det konkrete arbejde.
2. Med hensyn til kravet om forbedret adgang til finansiering bemærkes det, at den portefølje, som formidleren foreslår, ofte ændres betydeligt under analysen og forhandlingen af aftalen, der kan tage megen ekstra tid.

KOMMISSIONENS SVAR

3. Formidlerne har ofte behov for ekstra tid til at forberede den praktiske gennemførelse - underskriftsdatoen kan udsættes efter aftale for at give dem tid til at forberede sig inden starten af den periode, hvor SMV-lånene kan medtages i porteføljen (benævnt »disponibilitetsperioden«).

34.

Kommissionen og EIF er ikke bekendt med, at den forsinkede levering skulle have haft negative konsekvenser for faciliteten. Tværtimod har de forbedrede forvaltningsstrukturer kombineret med de bestræbelser, der er udfoldet for at strømline godkendelsesprocessen, givet positive resultater i form af en mere gnidningsløs behandling af ansøgninger, som er blevet forelagt EIF.

36.

Bestemmelsen om tilbagevirkende kraft blev indført for at minimere den tidsmæssige afbrydelse mellem MAP og CIP for de formidlere, der ønskede at videreføre deres SMV-programmer under CIP-programmet (der allerede var offentliggjort). Begrebet ligebehandling finder kun anvendelse på ensartede sager. Det medfører ikke samme behandling af sager, der er objektivt forskellige. Med hensyn til nye finansielle formidlere var der ikke nogen sådan tidsmæssig afbrydelse, som skulle dækkes ved medtagelse af lån med tilbagevirkende kraft. Kommissionen undersøgte de juridiske konsekvenser af muligheden for at anvende SMEG-faciliteten under CIP med tilbagevirkende kraft, og konkluderede, at ligebehandling af nye finansielle formidlere sikres gennem disponibilitetsperioderne af samme varighed.

41.

Kommissionen hilser Rettens positive vurdering af forvaltningsstrukturen velkommen.

45.

Der har som følge af finanskrisen stort set ikke været nogen securitisationstransaktioner siden 2008. Det er derfor ikke overraskende, at der ikke har været nogen efterspørgsel efter denne specifikke SMEG-komponent. Nu da det går lidt bedre med securitisationsmarkedet, er EIF imidlertid ved at gennemgå en første CIP-securitisation, og en national investeringsfremmende bank anmoder om CIP-deltagelse med henblik på at åbne securitisationsmarkedet for SMV-låneporteføljer. Derudover blev den første transaktion under egenkapitalkomponenten godkendt i september 2010 af EIF's bestyrelse og i oktober 2010 af Kommissionen.

50.

EIF arbejder med klare udvælgelsesretningslinjer som aftalt med Kommissionen (bilag 1 til FMA) for at gennemføre mandatet efter offentligt udbud, og EIF har, sådan som Retten nævner i punkt 29, den nødvendige ekspertise.

Kommissionen ønsker at påpege, at EIF ved den forudgående udvælgelse, hvor man vurderer en ansøgning, kræver, at formidlerne opfylder visse minimumsstandards for, hvornår de leverede oplysninger er tilstrækkelige.

Den forudgående udvælgelse er en formel udvælgelse, som foretages af garantitransaktionsholdet hovedsagelig på grundlag af ansøgningens kvalitet og under overholdelse af støtte- og udvælgelseskriterierne. Endvidere skal der for hvert enkelt forslag afgives en uafhængig udtalelse af EIF's afdeling for risikostyring samt en udtalelse om overholdelse, ligesom der skal holdes et formelt revisionsmøde forud for bestyrelsesmødet, som omfatter alle relevante EIF-tjenester.

Kommissionen vil dog fortsætte overvejelserne om, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt for EIF at anvende et pointsystem i forbindelse med denne form for udbudsprocedure med henblik på at fastlægge et minimumspointniveau for et eventuelt efterfølgende program.

KOMMISSIONENS SVAR

53.

Anmodningerne om CIP-godkendelse indeholder en detaljeret analyse af beløbene og grundlaget for samt for metoderne til bestemmelse af den foreslåede grænsesats (se også svaret i punkt 63). Disse er resultatet af omfattende meningsudvekslinger med formidleren, bl.a. fordi den nøjagtige additionalitet er ved at blive fastlagt mere præcist, og dataene om de relevante tidligere beløb og tab skal udtrækkes af formidleren. Dette omfatter også beløb, der er opnået, og tab, som er indberettet i henhold til eventuelle tidligere aftaler, som er til rådighed inden for rammerne af EIF.

Derudover er dette kun ét input, da man i forbindelse med grænsesatsen skal tage den fremtidige udvikling i betragtning (f.eks. additionalitetens virkninger på de forventede tab og de forventede økonomiske forandringer). Dette er præciseret i den anmodning om godkendelse, der sendes til EIF's bestyrelse.

EIF foretager sandsynlighedstjek af oplysningerne fra formidlerne og trækker på sin omfattende viden om SMV-kreditrisici på forskellige europæiske markeder. Da mange formidlere har samarbejdet med EIF i en årrække under tidligere SMEG-aftaler, stiller EIF oplysninger om beløb og tab til rådighed for disse formidlere, selv om disse ikke er de eneste parametre, som EIF tager i betragtning.

Kommissionen vil sammen med EIF overveje, hvordan dokumentationen for opstillingen af parametrene kan forbedres i forbindelse med et eventuelt efterfølgende program.

55.

Garantibetingelserne er i overensstemmelse med forpligtelses- og forvaltningsaftalen (FMA) mellem Kommissionen og EIF, der afspejler de bredt formulerede mål i retsgrundlaget. De eksempler, som Retten nævner, afspejler det, man specifikt er nået til enighed om vedrørende disse aftaler.

CIP-målsætningerne omfatter følgende: »at fremme virksomhedernes, særlig SMV'ernes konkurrenceevne«, og »at fremme alle former for innovation, herunder økoinnovation«. Endvidere har SMEG til formål at: forbedre de eksisterende SMV'ers adgang til lånefinansiering, imødekomme SMV'ernes skiftende finansielle behov, støtte adgang til finansiering for SMV'er i opstart- og vækstfasen og investering i innovationsaktiviteter og grænseoverskridende ekspansion af deres økonomiske aktiviteter.

Indførelsen af for restriktive krav vedrørende de endelige modtagere ville ikke være forenelig med de bredt formulerede politikmål og ville være til skade for gennemførelsen af programmet. Det kan også have utilsigtede følger for programmets effektivitet:

1. Besværlige procedurer for udlånsinstitutionen i og med, at den skal foretage en streng undersøgelse af og dokumentere manglende sikkerhed.
2. Man går glip af fordelene ved diversificering af (låne)porteføljen.
3. Større sandsynlighed for misligholdelse og større forventede tab, som fører til større budgetmæssige behov, lavere gearing og lavere effektivitet.

KOMMISSIONENS SVAR

62.

Medlemsstaternes repræsentanter har i EIP's Forvaltningsudvalg anmodet om, at indikatorerne ændres, og Kommissionen har imødekommet denne anmodning. Der gøres endvidere opmærksom på, at den forudgående evaluering klart viser, at disse indikatorer skal revideres og ajourføres.

63.

Kommissionen vurderer ikke kun udviklingen af programmet på grundlag af indikatorerne, men tager også hensyn til antallet af lande, som er omfattet, antallet af formidlere, som der er indgået aftaler med hvert år, størrelsen af de underliggende porteføljer og en betydelig mængde yderligere oplysninger, som stilles til rådighed i forbindelse med EIF-rapporteringen.

Ved at holde EIP's Forvaltningsudvalg løbende orienteret herom sikres overvågningen af programmernes udvikling. Kommissionen finder, at det frem for at fastsætte årlige mål er vigtigere at se på den langsigtede udvikling, og, som Retten nævner i punkt 103, »vil« målet vedrørende antallet af SMV, som man skal nå ud til, »sandsynligvis blive opfyldt«.

64.

Kommissionen accepterer, at der er behov for bedre at måle programmets succes. Kommissionen har accepteret de indikatorer, som bedømmerne har foreslået, og har bestilt en undersøgelse som led i den endelige evaluering af EIP. Resultaterne vil foreligge i midten af 2011.

67.

På grund af forskellige markedsmæssige og administrative forhold kan EIF ikke pålægge én ordning for indsamling af sådanne oplysninger. Kommissionen finder, at beskæftigelsesdata i et sådant program bedst kan vurderes i forbindelse med en evaluering.

De uafhængige bedømmere foretog en analyse af beskæftigelsesdataene i forbindelse med midtvejsevalueringen af Iværksætter- og Innovationsprogrammet under CIP (data om MAP-modtagere) og konkluderede, at der havde været en stigning på 17 % i beskæftigelsen siden modtagelsen af det lån, som programmet har stillet sikkerhed for.

68.

Vurderingen af årsagssammenhængen mellem job og den nye finansiering, som SMV'en har modtaget, er et meget kompleks spørgsmål, og Kommissionen er enig i, at det er bedst at tage dette spørgsmål op i forbindelse med en evaluering.

79.

CIP-målsætningerne omfatter følgende: »at fremme virksomhedernes, særlig SMV'ernes konkurrenceevne«, og »at fremme alle former for innovation, herunder økoinnovation«. Endvidere har SMEG til formål at

1. »forbedre de eksisterende SMV'ers adgang til lånefinansiering af aktiviteter, der støtter deres konkurrenceevne og vækstpotentiale« (betragtning 27 i retsgrundlaget)
2. »imødekomme SMV'ernes skiftende finansielle behov« (betragtning 29)
3. støtte »adgang til finansiering for SMV'er i opstart- og vækstfasen og investering i innovationsaktiviteter« (artikel 10, stk. 2, litra a))
4. støtte »grænseoverskridende ekspansion af deres økonomiske aktiviteter« (artikel 17, stk. 1).

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen noterer med tilfredshed, at det store flertal (90 %) af de formidlere, som har deltaget i undersøgelsen, er enige om, at CIP's SMEG-garantier henvender sig til kunder med manglende sikkerhed, som opfylder artikel 19, stk. 2, første led.

80.

Opbygningen af tabel 5 synes at være baseret på den antagelse, at en SMV for at kunne blive omfattet af SMEG enten skal have utilstrækkelig sikkerhed eller være innovativ. Dette bygger på artikel 19 i retsgrundlaget isoleret set. Kommissionen finder, at hvis man læser betragtning 20, 22 og 27 i sammenhæng, fremgår at, at programmet har et bredere anvendelsesområde og sigter mod en bredere vifte af SMV'er, også over hele deres livscyklus. (Artikel 10 og 17 i retsgrundlaget).

Kommissionen finder, at SME-garantifaciliteten ud fra et juridisk synspunkt skal gennemføres på en sådan måde, at den dækker en bred vifte af SMV'er og ikke kun innovative SMV'er for at være i fuld overensstemmelse med retsgrundlaget.

Innovation er et af de mål, der er beskrevet i retsgrundlaget for CIP, og resultaterne af undersøgelsen viser klart, at SMEG har støttet innovation i meget høj grad. På den anden side er innovation ikke det eneste mål, og der er ikke anført nogen specifik kvote eller noget specifikt mål i retsgrundlaget og heller ikke noget mandat vedrørende den procentdel af investeringerne, som bør foretages til støtte for innovation.

Med hensyn til **tabel 5** er det i et offentligt program meget vanskeligt præcist og udelukkende at nå ud til en forud defineret målgruppe. Der må derfor også forventes noget dødvægt i et program som SMEG. Den brug, der kan gøres af tallene for de SMV'er, som ikke har tilstrækkelig sikkerhed, er begrænset af, at det antages, at dokumentationen hos de finansielle formidlere var omfattende og derfor fuldt ud afspejlede den faktiske finansielle situation i de undersøgte SMV'er. Det synes i det mindste at kunne diskuteres, om en anmodning om godkendelse vil indeholde en detaljeret analyse af de aktiver, der ikke vil blive foreslået som sikkerhedsstillelse for et lån.

Endelig har de eksterne bedømmere som led i den igangværende EIP-evaluering¹ udført telefoninterview med 200 SMV'er under CIP's SMEG-lånegarantikomponent. Ifølge udkastet til rapport oplyste 65 % af SMEG-modtagerne, at de havde fornyet deres strategi- og forretningspraksis i de seneste tre år, mens 61 % svarede, at de havde været involveret i innovation af produkter og/eller tjenester, og 50 % svarede, at de havde været involveret i procesinnovation.

81.

Innovation er ikke kun et af mange CIP-mål, men det er positivt at konstatere, at der var en række SMEG-støttede investeringer, som var nye på markedet eller nye i verden.

SMEG's innovationsmål er ikke kun begrænset til de former for innovation, der er nye på markedet eller nye i verden, og man bør ikke undervurdere betydningen af innovation, der foregår internt i virksomhederne. Denne innovation gør det således muligt for en virksomhed at arbejde videre på samme måde som dens konkurrenter og dermed opfylde et af CIP's kernemål (konkurrenceevne).

¹ Endelig evaluering af Iværksætter- og Innovationsprogrammet. Første rapport om resultater og anbefalinger, februar 2011.

KOMMISSIONENS SVAR

82.

Dokumentationen vedrørende den afgørelse, der er truffet af den videreformidlende bank, nævner den sikkerhedsstillelse, der ydes for finansieringen. Det skal bemærkes, at det er i låneansøgerens interesse at tilbyde så stor sikkerhedsstillelse som muligt for at øge chancerne for, at banken træffer en positiv afgørelse om finansieringen.

83.

Der henvises til svaret til bemærkning 85.

85.

»Dødvægt« bør ikke betragtes som ensbetydende med ineffektiv fordeling af budgetmidlerne.

SMEG-garantierne ydes på porteføljebasis i modsætning til garantier, der ydes for hvert enkelt lån.

CIP-programmet forholder sig til nogle potentielle dødvægtsspørgsmål i kraft af den måde, det er udformet på, ved at kræve, at en formidler skal gøre mere, end vedkommende ville gøre uden CIP-garantien, da garantien er betinget af, at formidleren overskrider referencebeløbet. Referencebeløbet er defineret som det skønnede omfang af finansiering, som formidleren ville stille til rådighed uden CIP-garantien.

Endvidere er der udover mikrosørgsmålet om, hvorvidt en individuel SMV har tilstrækkelig sikkerhed eller er innovativ, makrosørgsmålet om, hvorvidt formidleren vil overskride det fastsatte referencebeløb. Hvis formidleren ikke overskrider dette mål, vil faciliteten ikke yde garantistøtte til »dødvægtskomponenten« i porteføljen.

86.

Bestemmelsen om principperne for forbedret adgang til finansiering fastsætter (som en afspejling af FMA) facilitetens vigtigste mål, nemlig forbedret adgang til finansiering for SMV'er, støtte i tilfælde af utilstrækkelig sikkerhed eller innovative projekter og fremme af jobskabelse og vækst i SMV'er gennem supplerende ydelse af gældsfinansiering.

Bestemmelsen er en fortolkende og ikke en ufravigelig bestemmelse – de specifikke additionalitetskrav er fastsat i vilkårene for formidlerne. I tråd med FMA er der altid en forøgelse af den ønskede volumen, og i overensstemmelse med de særlige karakteristika ved projektet, som er udarbejdet i samarbejde med formidleren, kan der være mere specifikke bestemmelser i vilkårene for formidlerne, f.eks. kvalitative additionalitetsforpligtelser for formidlerne til at stille finansiering til rådighed til mere risikobetonede kategorier af SMV'er, som f.eks. nystartede virksomheder.

87.

Der henvises til ovennævnte svar på spørgsmålene vedrørende dødvægt (punkt 85) og programmets mål (punkt 26).

93.

EIF udbreder god praksis, navnlig i lande, som er ved at udvikle finansielle markeder og garantiordninger. Det er ikke hensigten, at Kommissionen og EIF ensidigt skal pålægge garantibetingelser eller -praksis. Alle de relevante oplysninger evalueres omhyggeligt, og der foreslås skræddersyede løsninger, som er afpasset efter den økonomiske situation, beskatningsordningen og forretningspraksis på det relevante marked.

KOMMISSIONENS SVAR

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Med hensyn til synlighed har Kommissionen gennemført oplysningskampagner i næsten alle deltagende lande for at øge kendskabet til SMEG og GIF. Der blev afholdt SMV-finansieringsdage i 28 lande, som deltager i CIP, hvor man nåede ud til et bredt publikum af formidlere, SMV'er og oplysningsspredningstjenester.

Fælles svar til punkt 96, 97 og 98

Kommissionen er af den opfattelse, at der er en stærk formodning om, at der foreligger EU-merværdi, sådan som det blev bemærket ved den endelige evaluering af MAP.

Ved den eksterne evaluering af MAP i 2004 blev det konkluderet, at *begge instrumenter viser klar europæisk merværdi, som både er kvantitativ: de har gjort det muligt for de finansielle formidlere at tage større risici gennem investering (ETF-opstartfaciliteten) og garantistillelse (SMEG) for større volumener; og kvalitativ: MAP-støtte og EIF-underskrift har givet »legitimitet« til fonde, som er blevet støttet, og i en vis udstrækning til endelige SMV-modtagere (EFT-opstartfaciliteten) og hjulpet mikrovirksomheder til at blive bank-finansieret (SMEG-mikrokredit).*

Det skal endvidere bemærkes, at den samme eksterne evaluering konkluderede, at:

i lande, hvor EIF har arbejdet med stærke nationale finansielle formidlere, har der været stærke komplementære faktorer, som har ført til særlig stor merværdi og krydsfertilisering.

Resultatet af denne udvælgelse af sager kan også være en afspejling af den finansielle og økonomiske krise fra 2008 til 2010 (med den værste recession siden Den Store Depression). Recessionen har betydet, at risikoniveauerne er blevet forhøjet og ført til, at SMV'erne investerer mindre i innovation.

99.

SMEG under CIP-programmet byggede på omfattende erfaring fra et tidligere program (MAP), der blev godkendt af eksperterne bedømmere, som anbefalede, at programmet videreføres med dets forskellige instrumenter (undtagen ikt-lånekomponenten, som derfor blev lukket). Hverken Kommissionen eller budgetmyndigheden fandt det nødvendigt udtrykkeligt at anføre interventionslogikken, eftersom lånegarantierne accepteres som en yderst effektiv og produktiv måde at nå politikmålene på.

Der er ingen tvivl om, at bedste praksis for udvidede konsekvensanalyser har udviklet sig, siden den udvidede CIP-konsekvensanalyse blev foretaget tilbage i 2005. Det er også klart, at Kommissionens tjenestegrene vil bestræbe sig på at anvende højere standarder og tage hensyn til Rettens bemærkninger ved udarbejdelsen af det program, der skal efterfølge CIP.

Kommissionen er sig fuldt bevidst om fordelene ved klare og relevante indikatorer. Dette ses af, at Kommissionens tjenestegrene i 2009 tog initiativ til at bestille en evaluering med henblik på at tage indikatorerne op til revision. De fremsatte forslag, der byggede på en grundig gennemgang af interventionslogikken, er allerede blevet gennemført og udgør en forbedring, der skulle tage hensyn til nogle af Rettens bemærkninger.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som allerede indgår i drøftelserne om og planlægningen af næste generation af finansielle instrumenter i den flerårige finansielle ramme efter 2013.

KOMMISSIONENS SVAR

100.

I 2006 og 2007 drøftede Kommissionen internt en række centrale spørgsmål vedrørende facilitetens resultater, herunder parametrene for forbedret adgang til finansiering. Både Kommissionen og EIF fandt det nødvendigt at se nærmere på og revurdere en stor del af facilitetens resultater, og disse nye foranstaltninger er afspejlet i forpligtelses- og forvaltningsaftalen (FMA) under CIP-programmets SMV-garantifacilitet. MAP-aftalerne kunne dog undertegnes indtil udgangen af 2006 med disponibilitetsperioder, der varede indtil december 2008, og for mange formidlere dækkede disse i det mindste en del af den tidsmæssige afbrydelse mellem MAP og CIP.

Endvidere er Kommissionen og EIF ikke bekendt med, at den forsinkede levering skulle have haft negative konsekvenser for faciliteten som følge af dens forsinkedes lancering. Tværtimod har de forbedrede forvaltningsstrukturer kombineret med de bestræbelser, der er udfoldet for at strømline godkendelsesprocessen, givet positive resultater i form af en mere gnidningsløs behandling af ansøgninger, som er blevet forelagt EIF.

Anbefaling 2

Kommissionen forstår fuldt ud begrundelsen for denne anbefaling og er enig i, at det vil være hensigtsmæssigt at gå frem på den måde, som Retten har foreslået. Tidsplanen for proceduren med fælles beslutningstagning, som retsgrundlaget bygger på, betyder dog, at man normalt ikke kender retsgrundlagets endelige indhold før kort tid inden dets ikrafttrædelse. Selv om Kommissionen vil gøre et stort forbedrende arbejde på forhånd, kan den derfor ikke være sikker på, om den fuldt ud har dækket alle aspekter af retsgrundlaget, indtil dette er vedtaget formelt. Målet vil være at have et eventuelt kommende program operationelt ved programperiodens begyndelse.

101.

EIF arbejder med klare udvælgelsesretningslinjer som aftalt med Kommissionen (bilag 1 til FMA) for at gennemføre mandatet efter et offentligt udbud, og EIF har, sådan som Retten nævner i punkt 29, den nødvendige ekspertise.

Ved den forudgående udvælgelse, hvor man vurderer en ansøgning, kræver EIF, at formidlerne opfylder nogle minimumsstandarder for, hvornår de leverede oplysninger er tilstrækkelige, som beskrevet ovenfor.

Den forudgående udvælgelse er en formel udvælgelse, som foretages af garantitransaktionsholdet hovedsagelig på grundlag af ansøgningens kvalitet og under overholdelse af støtte- og udvælgelseskriterierne. Endvidere skal der for hvert enkelt forslag afgives en uafhængig udtalelse af EIF's afdeling for risikostyring samt en udtalelse om overholdelse, ligesom der skal holdes et formelt revisionsmøde forud for bestyrelsesmødet, som omfatter alle relevante EIF-tjenester.

Kommissionen vil dog fortsætte overvejelserne om, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt for EIF at anvende et pointsystem for et eventuelt efterfølgende program i forbindelse med denne form for udbudsprocedure med henblik på fastlægge et minimumspointniveau.

Anbefaling 3

Kommissionen vil fortsætte overvejelserne om, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt for EIF at anvende et pointsystem for et eventuelt kommende program med henblik på at fastlægge et minimumspointniveau.

For så vidt angår dokumentation for garantiparametre vil Kommissionen yderligere overveje behovet for en præcisering af kravene samt eventuelle supplerende foranstaltninger vedrørende EIF's dokumentation for beregningerne af parametrene for garantiaftalerne.

KOMMISSIONENS SVAR

102.

Kommissionen er enig i, at »antal job skabt« er den mest relevante indikator for indsamling i lyset af evalueringen af programmet. **Anbefaling 4**

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som vil indgå i forbindelse med et eventuelt program, som skal efterfølge SMEG.

103.

Innovation er et af de mål, der er beskrevet i retsgrundlaget, og resultaterne af de telefoninterview, der blev foretaget som led i den løbende evaluering af EIP, viser klart, at SMEG har støttet innovation. På den anden side er innovation ikke det eneste mål, og der er ikke anført nogen specifik kvote eller noget specifikt mål i retsgrundlaget og heller ikke noget mandat vedrørende den procentdel af investeringerne, som bør foretages til støtte for innovation.

Kommissionen finder, at hvis man læser betragtning 20, 22 og 27 i sammenhæng, fremgår at, at programmet har et bredere anvendelsesområde end det, som Retten har anført. SMEG sigter mod en bred vifte af SMV'er, også under hele deres livscyklus (artikel 10 og 17 i retsgrundlaget), og ikke kun mod innovative SMV'er eller dem, der ikke har tilstrækkelig sikkerhed. Dette er afspejlet i gennemførelsen.

»Dødvægt« bør ikke betragtes som ensbetydende med ineffektiv fordeling af budgetmidlerne. SMEG-garantierne ydes på porteføljebasis i modsætning til garantier, der ydes for hvert enkelt lån.

CIP-programmet forholder sig til nogle potentielle dødvægtsspørgsmål i kraft af den måde, det er udformet på, ved at kræve, at en formidler skal gøre mere, end vedkommende ville gøre uden CIP-garantien, da garantien er betinget af, at formidleren overskrider referencebeløbet. Referencebeløbet er defineret som det skønnede omfang af finansiering, som formidleren ville stille til rådighed uden CIP-garantien. Kommissionen er dog enig i, at der bør overvejes passende foranstaltninger til at mindske dødvægten mest muligt i forbindelse med et eventuelt efterfølgende program.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som vil indgå i forbindelse med et eventuelt program, som skal efterfølge SMEG.

104.

EIF udbreder god praksis, navnlig i lande, som er ved at udvikle finansielle markeder og garantiordninger. Det er ikke hensigten, at Kommissionen og EIF ensidigt skal pålægge garantibetingelser eller -praksis. Alle de relevante oplysninger evalueres omhyggeligt, og der foreslås skræddersyede løsninger, som er afpasset efter den økonomiske situation, beskatningsordningen og forretningspraksis på det relevante marked.

Kommissionen er af den opfattelse, at der er en stærk formodning om, at der foreligger EU-merværdi, sådan som det blev bemærket ved den endelige evaluering af MAP.

KOMMISSIONENS SVAR

Ved den eksterne evaluering af MAP i 2004 blev det konkluderet, at begge instrumenter viser klar europæisk merværdi, som både er kvantitativ: de har gjort det muligt for de finansielle formidlere at tage større risici gennem investering (ETF-opstart-faciliteten) og garantistillelse (SMEG) for større volumener; og kvalitativ: MAP-støtte og EIF-underskrift har givet »legitimitet« til fonde, som er blevet støttet, og i en vis udstrækning til endelige SMV-modtagere (EFT-opstartfaciliteten) og hjulpet mikro-virksomheder til at blive bankfinansieret (SMEG-mikrokredit).

Det skal endvidere bemærkes, at den samme eksterne evaluering konkluderede, at:

i lande, hvor EIF har arbejdet med stærke nationale finansielle formidlere, har der været stærke komplementære forhold, som har ført til særlig stor merværdi og krydsfertilisering.

Resultatet af denne udvælgelse af sager kan også være en afspejling af den finansielle og økonomiske krise fra 2008 til 2010 (med den værste recession siden Den Store Depression). Recessionen har betydet, at risikoniveauerne er blevet forhøjet og ført til, at SMV'erne investerer mindre i innovation.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer denne anbefaling, som allerede indgår i drøftelserne om og planlægningen af næste generation af finansielle instrumenter i den flerårige finansielle ramme efter 2013, hvor sikring af EU-merværdi er et af de hovedprincipper, der skal overholdes af alle foreslåede instrumenter.

Den Europæiske Revisionsret

Særberetning nr. 4/2011
Revision af SMV-garantifaciliteten

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor

2011 — 64 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-154-8

doi:10.2865/24398

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Den Europæiske Unions repræsentationer eller delegationer.
Kontaktoplysninger kan findes på: <http://ec.europa.eu>
eller fås ved at sende en fax til +352 2929-42758.

Betalingspublikationer:

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

Betalingsabonnementer (f.eks. *Den Europæiske Unions Tidende* og samlinger af afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol):

- Via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

SMV-GARANTIFACILITETEN ER ET AF DE FINANSIELLE INSTRUMENTER UNDER DEN EUROPÆISKE UNIONS RAMMEPROGRAM FOR KONKURRENCEEVNE OG INNOVATION. MED HENBLIK PÅ AT VURDERE SMV-GARANTIFACILITETENS EFFEKTIVITET UNDERSØGER RETTEN I DENNE BERETNING UDFORMNINGEN OG PLANLÆGNINGEN AF FACILITETEN, FORVALTNINGEN AF DENS FUNKTION OG OPFYLDELSEN AF DENS MÅL. KOMMISSIONEN HAR ALLEREDE FORETAGET VÆSENTLIGE FORBEDRINGER I FORHOLD TIL DE FOREGÅENDE PROGRAMMER, MEN RETTEN ANBEFALER YDERLIGERE FORBEDRINGER AF FACILITETENS UDFORMNING, DEN OPERATIONELLE FORVALTNING OG FORANSTALTNINGERNE TIL MÅLING AF RESULTATER.



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET



ISBN 978-92-9237-154-8



9 789292 371548