

Bruxelles, den 14.10.2019
COM(2019) 468 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET
til midtvejsevalueringen af programmet for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder

{SWD(2019) 374 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

til midtvejsevalueringen af programmet for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder

I. INDLEDNING

Programmet for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (SMV'er) – COSME – er EU's program til at styrke virksomheders konkurrenceevne og bæredygtighed, opfordre til iværksætterkultur og fremme skabelse og vækst af SMV'er. Det bidrager til det overordnede mål for Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, samtidig med at det søger at optimere synergier med andre EU-programmer såsom Horisont 2020 samt de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fonde).

Kommissionen har i overensstemmelse med COSME-forordningen¹ foretaget en foreløbig evaluering af programmet med henblik på at vurdere programmets relevans og merværdi samt effektiviteten af programmets gennemførelse og sammenhæng med andre EU-programmer.

Denne rapport indeholder en sammenfatning af de vigtigste resultater af evalueringen, konklusionerne og de indhøstede erfaringer. Den er ledsaget af et mere detaljeret arbejdsdokument.

II. BAGGRUND

COSME er efterfølgeren til rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation², der blev gennemført i perioden 2007-2013 og havde et budget på 3,6 mia. EUR³. Dette program havde til formål at bidrage til at styrke produktivets- og innovationskapacitet samt den bæredygtige vækst. Rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation bestod af tre "søjler": iværksætter- og innovationsprogrammet, støtteprogrammet for IKT-politik og programmet Intelligent energi – Europa.

I programmeringsperioden 2014-2020 blev aktiviteterne under støtteprogrammet for IKT-politik og programmet Intelligent energi – Europa flyttet til Horisont 2020, og aktiviteterne under iværksætter- og innovationsprogrammet blev i det store hele flyttet til COSME.

Iværksætter- og innovationsprogrammet tegnede sig for ca. 60 % af budgettet for rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation. Iværksætter- og innovationsprogrammet støttede SMV'ers adgang til finansiering, Enterprise Europe-netværket, Erasmus for unge iværksættere, IPR-helpdesken for SMV'er og aktiviteter, der havde til formål at fremme iværksætterkultur og skabe bedre rammebetingelser for SMV'er i EU. Der blev ikke medtaget nogen henvisninger til innovation i COSME, og der blev i særlig grad fokuseret på turisme.⁴

I konsekvensanalysen⁵, der ledsager forslaget til en COSME-forordning⁶, blev følgende markedssvigt påpeget: SMV'ers vanskeligheder med at få adgang til finansiering, få virksomhedsoprettelser og

¹ Forordning (EU) nr. 1287/2013

² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. [1639/2006/EF](#) af 24. oktober 2006 om et rammeprogram for konkurrenceevne og innovation (2007-2013).

³ KOM(2005) 121.

⁴ For en detaljeret sammenligning af rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation og COSME se: Fanny Lajarthe (2012). Differences and Similarities Between CIP And COSME: Briefing Note. IP/A/ITRE/2012-14.

⁵ SEK(2011) 1452 endelig.

⁶ KOM(2011) 834.

ringe resultater, svag iværksætterånd, et erhvervsklima, der ikke bidrager til oprettelse af nye virksomheder og vækst, problemer, der bremser specialiseringen af industrier og den sektorspecifikke konkurrenceevne, SMV'ers begrænsede internationalisering i og uden for Europa.

COSME's overordnede og specifikke mål blev fastlagt med henblik på at imødekomme disse udfordringer. Den foretrukne mulighed for at nå disse mål var en videreførelse af alle aktiviteter i iværksætter- og innovationsprogrammet (2,2 mia. EUR), undtagen innovation (ca. 600 mio. EUR), inden for rammerne af COSME. Finansieringsrammen for COSME er på 2,3 mia. EUR for perioden 2014-2020.

COSME-programmet gennemføres primært af EASME, Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder, på vegne af Kommissionen med undtagelse af de finansielle instrumenter, der gennemføres af Den Europæiske Investeringsfond (EIF) på vegne af Kommissionen. Programmet er også åbent for tredjelande, ikke-europæiske lande og lande uden for EU⁷.

III. STATUS OVER GENNEMFØRELSEN

Som det fremgår af midtvejsevalueringen er gennemførelsesgraden for COSME god. Gennemførelsesgraden for driftsbudgettet⁸ for 2014 (247 mio. EUR) var på 99,87 %. I 2015 var gennemførelsesgraden for driftsbudgettet (329 mio. EUR) på 99,38 %. I 2016 var gennemførelsesgraden for driftsbudgettet (336 mio. EUR) på 96,69 %. Der var indført gennemførelsesstrukturer for de finansielle instrumenter og Enterprise Europe-netværket, og de skabte resultater. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer blev styrket yderligere med finansielle instrumenter for 550 mio. EUR.

Adgang til finansiering – første særlige målsætning

Mindst 60 % af programmets midler (dvs. 1400 mio. EUR) blev tildelt COSME's finansielle instrumenter, lånegarantifaciliteten (LGF) og egenkapitalfaciliteten til vækst (EGF). De bygger videre på de gode resultater skabt af de finansielle instrumenter under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (2007-2013), der var med til at mobilisere mere end 21 mia. EUR i form af lån og 3 mia. EUR i risikovillig kapital til mere end 380 000 SMV'er i Europa.

Indkaldelserne af interessetilkendegivelser for finansielle instrumenter, der blev lanceret i 2014, har skabt stor interesse fra finansielle formidlere i hele EU og ikke-EU-medlemsstater, der deltager i COSME, især for lånegarantifaciliteten. Markedets store efterspørgsel efter lånegarantifaciliteten fortsatte i 2015, hvilket førte til, at hele det tilgængelige budget for 2014-2015 var brugt inden midten af 2015. Takket være garantien fra Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSl)⁹ kunne EIF fortsat indgå garantiaftaler under COSME-lånegarantifaciliteten i andet halvår af 2015. Ved udgangen af 2016 modtog næsten 143 000 SMV'er i 21 deltagende lande finansiering for næsten 5,5 mia. EUR¹⁰ under den forstærkede lånegarantifacilitet. Styrkelsen af COSME-

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34263>

⁸ Budgetpost 02.02.01 og 02.02.02 for alle finansieringskilder, herunder bidrag fra tredjelande og tilbageførsler fra CIP's finansielle instrumenter med undtagelse af COSME's administrative budgetposter.

⁹ Den såkaldte forstærkede COSME-lånegarantifacilitet.

¹⁰ Jf. status for gennemførelse af COSME-lånegarantifaciliteten pr. 31. marts 2016 på: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm

lånegarantifaciliteten fortsatte i 2016 og 2017 takket være ESFI, hvilket havde en positiv indvirkning, i og med at finansieringen til mere risikobetonede SMV'er blev stillet til rådighed langt tidligere, end hvis COSME-budgettet havde stået alene, og dermed blev finansieringen af realøkonomien fremskyndet.

I betragtning af en egenkapitalfacilitets særlige egenskaber med mere komplekse due diligence- og fund-raising-procedurer tog indgåelsen af finansieringsaftaler længere tid. Ved udgangen af 2015 var de første fem transaktioner under egenkapitalfaciliteten til vækst blevet underskrevet, hvoraf tre flertrinsmidler i kombination med InnovFin-egenkapitalfaciliteten for forskningsuddannelsens første trin, der er oprettet i henhold til Horisont 2020. De første investeringer i SMV'er fandt sted i 2016 i henhold til disse aftaler.

Adgang til markeder – anden særlige målsætning

COSME hjælper europæiske virksomheder, navnlig SMV'er, med at gøre forretning på det indre marked og eksportere til lande uden for Europa. Mere end to tredjedele af COSME-budgettet for adgang til markeder er afsat til Enterprise Europe-netværket, der hjælper SMV'er med at finde forretnings-, teknologi- og forskningspartnere i EU og tredjelande. Det fremmer også SMV'ers deltagelse i EU-finansieringsprogrammer som Horisont 2020 samt de europæiske struktur- og investeringsfonde.

Enterprise Europe-netværket påbegyndte sine aktiviteter som planlagt den 1. januar 2015 (aktiviteterne i 2014 var fortsat omfattet af rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation). Der blev udvalgt 92 konsortier efter to indkaldelser af forslag. Netværket består i dag af 525 organisationer i EU og 80 organisationer i otte lande, der deltager i COSME¹¹. Disse har underskrevet rammepartnerskabsaftaler for en syvårig periode og særlige tilskudsftaler for driftsperioden 2015-2016 og 2017-2018.

Enterprise Europe-netværket (ca. 3 000 medarbejdere) inddrog årligt over 200 000 SMV'er i lokale begivenheder, det ydede specialiserede rådgivningstjenester til 70 000 SMV'er om adgang til finansiering, IPR i forbindelse med erhverv og teknologi, ressourceeffektivitet osv. Ca. 25 000 SMV'er deltager i matchmaking-arrangementer hvert år, der resulterer i ca. 2 500 internationale partnerskaber mellem SMV'er.

Under den anden særlige målsætning bliver COSME også gennemført ved at finansiere en række andre mindre projekter, hvoraf de vigtigste er:

- Dit Europa – Erhvervsportal for ca. 0,5 mio. EUR om året
- helpdesken for intellektuelle ejendomsrettigheder (IPR) i Kina, Latinamerika og Sydøstasien for 7,2 mio. EUR
- EU-Japan-centret for Industrielt Samarbejde for 2,7 mio. EUR om året
- forbedrede kvikskrænker i medlemsstaterne for 1 mio. EUR
- bedre adgang for SMV'er til offentlige indkøb, 1 mio. EUR.

Forbedring af rammevilkårene for virksomheder – tredje særlige målsætning

COSME finansierer tiltag, der har til formål at forbedre erhvervsmiljøet for SMV'er såsom klynger og digitale teknologier, reducere bureaukratiet og fremme princippet "tænk småt først" samt forbedre

¹¹ Island, Montenegro, Nordmakedonien, Tyrkiet, Albanien, Serbien, Moldova, Armenien

konkurrenceevnen i strategiske sektorer, der har en strategisk betydning for den europæiske økonomi, heriblandt turisme.

Denne målsætning gennemføres via en bred vifte af mindre tiltag, gennem indkaldelser af forslag og udbudsrunder, som for eksempel:

- digitale færdigheder inden for konkurrenceevne og innovation, ca. 3 mio. EUR om året
- klyngeinternationaliseringsprogrammet for SMV'er, fra 3,5 mio. EUR til 5 mio. EUR om året
- programmet for klynger i topklasse for 1,5 mio. EUR om året
- tiltag til modernisering af industrier (centrale støtteteknologier, avanceret produktion osv.) for 5 mio. EUR om året i gennemsnit
- en række aktiviteter til støtte for SMV'er i industrisektorer (byggesektoren, kemi, luftfart, forsvar, fødevareforsyningskæden, ressourceeffektivitet, design, biobaserede produkter, ...), fra 5 mio. EUR til 8 mio. EUR om året
- overvågning af og opfølgning på SMV-politikken, 5 mio. EUR om året i gennemsnit:
 - SMV-præstationsmåling
 - SMV-forsamlingen
 - netværket af SMV-repræsentanter
 - opsøgende værktøjer såsom Business Planet på Euronews og SMV-portalen
- EU REFIT-plattformen til reduktion af administrative byrder, 0,5 mio. EUR i gennemsnit pr. år
- støtte til turistsektoren med et budget på mellem 5 mio. EUR og 9 mio. EUR om året
- styrkelse af den sociale økonomi og socialt iværksætteri med et budget på mellem 0,5 og 2 mio. EUR om året.

Mellem 2014 og 2016 blev der afsat 109,3 mio. EUR til denne målsætning, der tegner sig for 12 % af finansieringsrammen. De første indkaldelser under denne målsætning blev lanceret ved udgangen af 2014, og i betragtning af gennemførelsesperioden skabte de fleste tiltag først resultater efter denne evalueringsperiode.

Gruppen på højt plan om administrative byrder bidrog til udveksling af god praksis og opfølgningen og banede vej for EU REFIT-plattformen. SMV-præstationsmålingen gav et overblik over de europæiske SMV'er og detaljerede oplysninger om gennemførelsen af Small Business Act. De medlemsstatsspecifikke oplysninger blev indført i det europæiske semesters landespecifikke henstillinger. Netværket af SMV-repræsentanter, den årlige SMV-forsamling og den europæiske SMV-uge bidrog med fora for bevidstgørelse og udveksling af god praksis på alle områder af Small Business Act. Sidst, men ikke mindst begyndte den fjerde sæson af Business Planet på Euronews TV den 12. juni 2015.

Kampagnen "E-skills for Jobs" omfattede 30 lande, der involverede 384 organisationer og mere end 300 000 deltagere, hvor omkring 115 mio. mennesker fik vist kampagnen.

Der blev udvalgt 10 SMV-projekter efter indkaldelsen af forslag "designbaserede forbrugsgoder" (med et budget på 4 mio. EUR) til at udvikle innovative, digitale løsninger til forbedring af designprocesser og kommunikation inden for værdikæden for tekstilvarer og beklædningsgenstande, innovative produkter, der integrerer digitale teknologier, og nye forretningsmodeller, der tager højde for miljø og samfundsmæssige udfordringer.

Turismeinitiativerne bidrog til styrkelse af konkurrenceevnen i den europæiske turistsektor. Initiativerne, der var fokuseret på at øge ældre og unge turisters tilstrømning, bidrog til at forlænge turistsæsonen. Foranstaltninger til fremme af turisme bidrog til at forbedre adgangen til faciliteter og tjenester til rådighed for turister med særlige adgangsbehov. Synligheden af fremtrædende europæiske rejsemål er blevet forbedret, hvilket vil udløse et større antal potentielle turister og

lokale afsmittende indtægter for turistmål og -operatører. Oplysningsaktiviteter og begivenheder skabte større synlighed og bedre udnyttelse af initiativer på turistområdet.

I 2014-2016 omfattede Clusters Go International-indkaldelser 25 europæiske strategiske klyngepartnerskaber, der repræsenterer 145 klyngeorganisationer i 23 europæiske lande og over 17 000 europæiske SMV'er. 15 ud af de 25 udvalgte europæiske strategiske klyngepartnerskaber blev finansieret. De 10 andre partnerskaber blev tildelt mærket for europæiske strategiske klyngepartnerskaber og blev opfordret til at videreføre deres partnerskaber på frivillig basis, uden finansiering fra COSME. De 15 samfinansierede partnerskaber omfatter ca. 95 klynger, der når ud til over 10 300 europæiske SMV'er.

Iværksætteri og iværksætterkultur – fjerde særlige målsætning

COSME støtter udveksling mellem europæiske undervisere og lærere for at udvikle bedste praksis inden for iværksætteruddannelser i EU. Programmet har fokus på grupper såsom unge mennesker, kvinder eller ældre iværksættere for at drage fordel af mentorordninger eller andre tilpassede ordninger.

Det vigtigste værktøj er mentorordningen Erasmus for unge iværksættere, der hjælper nye iværksættere med at erhverve og udvikle iværksætterkvalifikationer samt med at videreudvikle deres erhvervsaktiviteter ved at lære af erfarne iværksættere. Ordningen startede i 2009 som en pilotordning og er nu et af de vigtigste tiltag under COSME-programmet.

Det gennemføres ved årlige indkaldelser af forslag, der fører til EASME's underskrivelse af støtteaftaler for perioder af 24 måneder. Generelt er der altid et stort antal gode projekter, der ikke kan finansieres på grund af manglende finansiering. Til indkaldelsen 2014¹²: blev der indsendt 111 forslag, der blev udvalgt 15 projekter, der involverer 111 organisationer fra 28 COSME-lande; 40 projekter med et samlet budget på ca. 14 mio. EUR kunne ikke finansieres som følge af budgetbegrænsninger. Gennemførelsen af aktiviteterne startede den 1. februar 2015 med netværk, der omfattede over 175 formidlerorganisationer i 32 lande (26 medlemsstater og 6 COSME-lande). Ved udgangen af 2016 var 11 000 iværksætteres profiler blevet accepteret, og der var skabt 4 200 match mellem over 8 400 iværksættere.

Under denne særlige målsætning finansierer COSME også flere andre mindre projekter, hvoraf de vigtigste er:

- iværksætteruddannelse fra 0,4 mio. EUR til 1 mio. EUR i gennemsnit pr. år
- kvinders iværksætterinitiativer fra 0,5 mio. EUR til 1 mio. EUR i gennemsnit pr. år
- ældres iværksætterinitiativer fra 0,5 mio. EUR til 1 mio. EUR i gennemsnit pr. år
- digitale iværksætterinitiativer, 2,5 mio. EUR i 2015
- støtte til migranternes iværksætterinitiativer, 1,5 mio. EUR pr. år.

IV. METODE

Midtvejsevalueringen dækker perioden 2014-2016 og er i vid udstrækning baseret på en undersøgelse¹³, der blev gennemført i perioden fra december 2016 til december 2017 af et eksternt rådgivningsfirma. Konsulenten anvendte Kommissionens evalueringsmetode til gennemførelse af

¹² <https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/erasmus-for-young-entrepreneurs-call-for-proposals-2014.pdf>

¹³ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/28084>

undersøgelsen i henhold til anbefalingerne i retningslinjerne om bedre regulering¹⁴. Formålet var at evaluere aktiviteter, der blev finansieret gennem programmet i 2014-2016, mod fem kriterier: relevans, effektivitet, sammenhæng, virkningsgrad og EU-merværdi.

Midtvejsevalueringen behandlede seks overordnede spørgsmål og 15 underspørgsmål, som var defineret i undersøgelsens specifikationer, og der blev anvendt en blanding af kvantitative og kvalitative metoder.

Værktøjerne, der blev anvendt i midtvejsevalueringen, omfattede skrivebordsundersøgelse, statistisk analyse af sekundære data, en workshop, 120 samtaler på højt niveau, målrettede høringer med over 4 000 SMV'er og en offentlig høring, hvor der blev modtaget 195 svar samt 14 holdningsdokumenter.

Da dette er en midtvejsevaluering, kan de fleste forventede langsigtede virkninger endnu ikke måles. Derfor var det primære fokus på, i hvilket omfang programmet lægger fundamentet for at nå de planlagte midtvejsoutput og -resultater, og dermed på, om programmet udformes hensigtsmæssigt og er af høj kvalitet, dvs. de fastlagte målsætninger, de tilførte ressourcer og de gennemførte aktiviteter, med andre ord kriterier for væsentlighed og sammenhæng.

Der er flere oplysninger om metoden i det ledsagende arbejdsdokument.

V. RESULTATERNE AF EVALUERINGEN

Dette afsnit indeholder de vigtigste resultater af evalueringen i henhold til de fem evalueringskriterier, der er beskrevet ovenfor.

A. Relevans

COSME bidrager til Juncker-Kommissionens vigtigste prioritet, nemlig at fremme vækst og arbejdspladser gennem en række tiltag, der bl.a. omfatter bedre adgang til finansiering, frembringelse af netværksmuligheder, fremme af udveksling af oplysninger og god praksis samt adgang for SMV'er i EU til nye markeder. COSME er et program for alle SMV'er i EU, hvilket er et af programmets vigtigste styrker.

Programmet gennemfører Kommissionens politiske prioriteter, heriblandt Small Business Act (SBA), strategien for det indre marked (2015) samt opstarts- og opskaleringsinitiativet (2016). Der er også en stærk tilpasning til udviklingen i europæiske SMV'ers behov.

Resultatet af undersøgelser viser, at både formidlere og de begunstigede SMV'er mener, at tiltagene under COSME er relevante, og at de opfylder deres behov, både med hensyn til de fastlagte betingelser og deres indhold. Programmet er yderst relevant for EU-borgere takket være dets fokus på at fremme økonomisk vækst og skabelse af beskæftigelsesmuligheder.

Programmet er knap så relevant med hensyn til områder uden for den økonomiske sfære, f.eks. områder vedrørende samfundsmæssige udfordringer og nogle af de mål, der er fastlagt i EU2020-strategien såsom inklusiv og bæredygtig vækst. COSME opfylder primært disse mål på en indirekte måde.

COSME's fleksibilitet er et vigtigt aktiv. Den gør det muligt at gennemføre nye politiske prioriteter gennem lancering af nye tiltag og ved at målrette finansiering til prioriterede områder. Der blev i

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_da

denne forbindelse foreslået en række ændringer i fordelingen af budgettet, og de blev gennemført i løbet af de første tre år af programmets gennemførelse.

Den største svaghed med hensyn til relevans (men også effektivitet, som bliver beskrevet efterfølgende) vedrører programmets opbygning. De to væsentligste tiltag, de finansielle instrumenter og Enterprise Europe-netværket, tegner sig for mere end 80 % af det samlede budget i overensstemmelse med COSME-forordningen. Budgettet for andre, mindre tiltag er således meget begrænset. Dette mindsker i nogle tilfælde den potentielle virkning af disse tiltag.

B. Effektivitet

Mellem 2014 og 2016 har COSME generelt leveret de forventede output såsom antallet af SMV'er, der har modtaget lånefinansiering, eller antallet af organiserede arrangementer. De foreliggende oplysninger tyder på, at COSME vil have en positiv indvirkning på støttemodtagernes vækst og beskæftigelse.

COSME's styrke er navnlig anvendelsen af formidlere i gennemførelsen af programmet. COSME udnytter, at disse formidlere er tæt på SMV'erne, hvilket letter integrationen af de tjenester, der ydes inden for rammerne af COSME, med ydelser, som disse formidlere leverer nationalt og regionalt. Denne metode gør det muligt for COSME at maksimere potentialet for at nå de ønskede virkninger.

Adgang til finansiering

De finansielle instrumenter under lånegarantifaciliteten og egenkapitalfaciliteten til vækst er yderst effektive for begunstigede SMV'er. Især lånegarantifaciliteten nåede et stort antal SMV'er, foreslog mere gunstige finansieringsvilkår, påviste høj gearing i SMV-finansiering og øgede udbuddet af lånekapital i de fleste medlemsstater. Det blev dog understreget, at grænsen på 150 000 EUR for, hvornår de finansielle formidlere skal kontrollere, hvorvidt en SMV ikke opfylder nogen af kriterierne for innovation, der er fastlagt under lånefinansieringsinstrumentet Horisont 2020 for SMV'er, havde en negativ indvirkning. Formidlerne opfordres til at tilbyde finansiering under denne grænse, samtidig med at grænsen anses for at være utilstrækkelig med hensyn til mange SMV'ers finansieringsbehov.

Fremskridtene under egenkapitalfaciliteten til vækst er mere beskedne på grund af den lange tid, der er forbundet med egenkapitalinvesteringer, og prioriteringen af egenkapitalinstrumentet under Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSl) i 2016.

Pr. 31. december 2016 er over 60 finansielle formidlere i 25 lande involveret i lånegarantifaciliteten, der støtter mere end 140 000 SMV'er, hvoraf 50 % er nyetablerede virksomheder med en driftshistorie på mindre end fem år, og 90 % af de støttede virksomheder er mikrovirksomheder.

Lånegarantifaciliteten gav mulighed for flere og større finansieringstransaktioner til SMV'er med højere risiko (i perioden 2014-2016 blev der underskrevet garantiaftaler for 611,17 mio. EUR, hvilket afstedkom finansiering for 5,5 mia. EUR). De fleste af de undersøgte finansielle formidlere tilkendegav, at lånegarantifaciliteten i væsentlig grad forbedrede deres mulighed for at yde kreditrisikodækning eller kredit. Undersøgelsen viste også, at COSME-garantien generelt udløste betydelige yderligere investeringer, der blev anslået til i alt 1,25 mia. EUR. SMV'erne i undersøgelsen berettede om positive virkninger på deres udsigt til vækst, både for egenkapitalfaciliteten til vækst og lånegarantifaciliteten.

Adgang til markeder

Enterprise Europe-netværket har vist sig at have stor kapacitet til at nå ud til SMV'er i hele Europa, herunder 150 000 SMV'er, der deltog i samarbejds- og rådgivningstjenester i Enterprise Europe-netværket. Takket være Enterprise Europe-netværket indgik over 8 000 SMV'er "grænseoverskridende" samarbejdsaftaler med SMV'er eller gennemførte anbefalinger fra de nye rådgivningstjenester under Enterprise Europe-netværket. Tjenesterne under Enterprise Europe-netværket støttede primært SMV'er i at forbedre kvaliteten af deres varer og tjenesteydelser, hvilket resulterede i en (forventet) øget omsætning og især nye geografiske markeder, både i og uden for Europa. Kunderne, SMV'erne, værdsætter og benytter i bredt omfang tjenesteydelserne under netværket. Netværket har skabt betydelige resultater med hensyn til output, navnlig i tjenesteydelser om samarbejde mellem virksomheder, rådgivning, hjælp til SMV'er med at overvinde hindringer vedrørende innovation og virksomhedsledelse og ved at skabe værdifulde forretningsforbindelser mellem SMV'er. Netværket skabte også resultater for formidlerne, bl.a. øget viden, strategiske efterretninger og samarbejde med andre netværksmedlemmer for at øge kvaliteten af tjenesteydelserne.

Ud over tjenesteydelserne under Enterprise Europe-netværket er portalen "Dit Europa – Erhvervslivet" en vigtig informationskilde. Den informerer om rettigheder og forpligtelser i forbindelse med at oprette og/eller administrere en virksomhed i et europæisk land og har tiltrukket flere besøgende end forventet. Overvågningsdata viser, at portalen er oppe på 2,9 millioner éngangsbesøgende (til sammenligning blev der i COSME-forordningen fastsat en langsigtet milepæl for Enterprise Europe-netværket på 2,3 millioner brugere for digitale tjenester). Tilfredsheden blandt brugerne er også høj (93 %, målet var sat til 85 % i COSME-arbejdsprogrammet for 2016).

Tiltaget Clusters Go International omfatter 25 europæiske strategiske klyngepartnerskaber, der repræsenterer 145 klyngeorganisationer i 23 europæiske lande og over 17 000 europæiske SMV'er. Kun 15 ud af de 25 udvalgte europæiske strategiske klyngepartnerskaber blev finansieret på grund af budgetbegrænsninger, de 10 andre blev tildelt mærket for europæiske strategiske klyngepartnerskaber og blev opfordret til at videreføre deres partnerskaber på frivillig basis, uden finansiering fra COSME. De 15 samfinansierede partnerskaber omfatter ca. 95 klynger, der når ud til over 10 300 europæiske SMV'er. Der er oprettet officielle europæiske partnerskaber mellem klyngerne samt de første "globale" partnerskaber.

En bedre forståelse af internationaliseringsprocessen og styrkelsen af klyngeforvalteres kapaciteter til at støtte internationalisering var vigtige resultater sammen med oprettelse af nye internationale forretningsforbindelser. En styrket international profil og synlighed kan betragtes som et af de mere generelle resultater, der blev opnået på mellemlang sigt.

Forbedring af rammevilkårene for konkurrencedygtighed

Initiativer til støtte for sektors konkurrencedygtighed omfatter primært engangstiltag med et begrænset budget, som er målrettet et bredt udvalg af sektorer. I henhold til de støtteberettigede under turismeprogrammet omfatter direkte resultater oprettelse af nye strategiske partnerskaber på tværs af grænser og øget synlighed på internationale markeder. Kun få SMV'er var direkte involveret, men inddragelsen af brancheforeninger samt lokale, regionale og nationale offentlige turistbureauer skabte grundlaget for betydelige multiplikatoreffekter. Nye turismeprodukter og -tjenesteydelser er under udarbejdelse, og deltagerne har høje forventninger til mulighederne for at få adgang til nye markeder.

Gennemførelsestiltag under "Small Business Act" (SBA) leverede kvalitetsoplysninger til de nationale politiske beslutningstagere gennem offentliggørelsen af SMV-præstationsmålingen og leverede en særdeles værdsat platform til udveksling af oplysninger og god praksis gennem netværket af SMV-repræsentanter. Der er en generel opfattelse af, at disse aktiviteter bidrager til at skabe konvergens mellem SMV-politikker på tværs af COSME-landene.

Iværksætterånd

Erasmus for unge iværksættere nåede de forventede mål. Programmet omfattede ca. 3 500 iværksættere. Det anslås, at nye iværksætteres deltagelse i programmet førte til oprettelsen af 250 nye virksomheder, en øget omsætning på 5 mio. EUR og ca. 1 000 nye arbejdspladser i perioden 2014-2016. Samtidig er værtsiværksætteres deltagelse knyttet til en ekstra omsætning på 203 mio. EUR og over 1 100 nye arbejdspladser. Programmet har også skabt fundamentet for vigtige resultater med hensyn til forretningsforbindelser og internationalisering, både for nye iværksættere og værtsiværksættere. I perioden 2014-2016 blev der gennemført 2 117 arbejdsophold i alt. Det anslås, at omkring 1 800 potentielle nye iværksættere forbedrede deres ledelsesfærdigheder og tekniske færdigheder takket være Erasmus for unge iværksættere, og at andre har forbedret deres forretningsmæssige kvalifikationer (markedsføring, administration, finansiering).

Deltagerne har anført, at Erasmus for unge iværksættere har forbedret deres forståelse af de udfordringer, som iværksættere står overfor. Erasmus for unge iværksættere har også haft direkte virkninger for værterne i form af støtte til innovation inden for deres virksomhed og vækstrater, der ligger betydeligt over EU-gennemsnittet. Programmet Erasmus for unge iværksættere nåede også sine mål om at styrke forretningsforbindelser og danne grundlag for yderligere samarbejde og internationalisering takket være skabelsen af vigtige netværksmuligheder.

C. Virkning

Samlet er driften af COSME rimelig effektiv, programmets hovedelementer bliver alle gennemført i henhold til de særlige målsætninger og tidshorisonter, der er fastlagt i de årlige arbejdsprogrammer. COSME's vigtigste styrke er klarheden i beskrivelserne i arbejdsprogrammet, der fører til en forholdsvis lille andel af ikkestøtteberettigede forslag i forbindelse med indkaldelser til tilskud. Der blev ikke konstateret nogen væsentlige administrative flaskehalse, og de forenklingsforanstaltninger, der blev indført, blev generelt betragtet som positive, selv om der var problemer i EASME med det nye IT-system i det første driftsår, hvilket skabte problemer for støttemodtagerne.

Gennemførelsen af COSME er hovedsageligt uddelegeret til EASME (ikkefinansielle foranstaltninger) og til EIF (finansielle instrumenter). EASME gennemførte et budget på 298 mio. EUR for perioden 2014-2016 og EIF et budget på 550 mio. EUR, der var øremærket SMV'er under COSME's finansielle instrumenter.

Generelt mener både formidlere og endelige støttemodtagere, at omkostninger og byrder i forbindelse med anvendelsen af COSME er overkommelige og acceptable. Selv om den administrative byrde i nogle tilfælde blev anset for at være stor, var den generelle tilbagemelding, at fordelene opvejer omkostningerne. De finansielle formidlere anførte, at rapporteringskravene var byrdefulde og risikerede at gøre lånegarantifaciliteten mindre attraktiv. Finansielle formidlere fremførte også, at den administrative byrde ved egenkapitalfaciliteten til vækst var væsentligt højere end normalt inden for risikovillig kapital. De SMV'er, der drog fordel af lånegarantifaciliteten, anførte dog, at de ikke oplevede nogen ekstraomkostninger, ekstra administrativ byrde eller kompleksitet som følge af EU-garantien.

Alle SMV'er, navnlig mikrovirksomheder og små virksomheder, vurderede, at lånevilkårene for finansiering støttet af en EU-COSME-garanti var mere favorable end de vilkår, de blev tilbudt af andre finansielle formidlere for tilsvarende finansiering. Støttemodtagende SMV'er inden for andre tematiske områder af COSME mente også, at fordelene opvejer omkostningerne.

Med hensyn til EASME's forvaltning af COSME var tidsrummet frem til tilskud ved åbne indkaldelser kortere end det mål, der blev fastsat af EASME, hvorimod der var store forskelle på konkurrencen,

antallet af forslag og antallet af "succesfulde støtteberettigede forslag" blandt de enkelte tiltag. Det er vigtigt at bemærke, at COSME finansierer en lang række små tiltag, der forudsætter et forholdsvist stort antal medarbejdere.

Med hensyn til mangler blev det i midtvejsevalueringen påpeget, at data om forvaltningen af COSME skal forbedres. Spredningen af ansvarsområder for gennemførelse på mange aktører er en stor udfordring for effektiv forvaltning og koordinering af programmet, med risiko for svækket overvågning og evaluering af programmet. Der er behov for øget fokus på indsamling af data om profilen af støttemodtagere for at kunne overvåge programmets resultater og fremskridt mod opfyldelse af målene ordentligt.

D. Sammenhæng

COSME-programmet udviser overordnet set god intern sammenhæng. Der bliver gjort en indsats for at skabe synergier, og der er ikke registreret væsentlige overlapninger. Der er fokus på at opnå komplementaritet mellem de enkelte tiltag, især inden for Enterprise Europe-netværket og internationalisering. EU-Japan-centret og IPR-helpdeskene samarbejder eksempelvis begge med Enterprise Europe-netværket. Samarbejde mellem klyngers internationaliseringsprogram og EU-Japan-centret gav mulighed for at støtte klyngepartnerskaber inden for internationalisering. Ekspertter hos IPR-helpdesken og Enterprise Europe-netværket opfordres til også at deltage i European Cluster Collaboration Platform-arrangementer.

Med hensyn til målsætningen iværksætter i var der minimalt overlap mellem interessenter i hele porteføljen, da de fleste tiltag kræver deltagelse af en bestemt gruppe af partnere med præcise ekspertiseområder. Tiltagene på det tematiske område "rammevilkår for det indre marked" overlapper ikke hinanden: Hvert tiltag omhandler særlige aspekter af det indre marked.

Billedet med hensyn til sammenhængen mellem de forskellige kommunikationsaktiviteter i COSME – primært websteder om de finansielle instrumenter og iværksættertiltag – er noget blandet. Webstederne om de finansielle instrumenter giver klare oplysninger, hvorimod dem vedrørende iværksættertiltag synes at blive administreret isoleret fra hinanden uden interaktion. Der er en positiv vurdering af opståede synergier og komplementariteter mellem portalen "Dit Europa – Erhvervsliv" og tjenesteydelserne under Enterprise Europe-netværket og mellem andre COSME-aktiviteter, der er rettet mod internationalisering, såsom Enterprise Europe-netværket og programmet "Clusters Go International".

Analysen viser, at der er både synergier og overlapninger mellem EU's finansielle instrumenter. Der er tydelige tegn på synergi mellem COSME-lånegarantifaciliteten og EFSI's SMV-vindue, da denne EFSI-intervention kanaliseres gennem lånegarantifaciliteten. Der kan forekomme overlapninger mellem COSME-lånegarantifaciliteten og finansielle instrumenter under ESIF. Der er en klar crowding out af egenkapitalfaciliteten til vækst af EFSI's SMV-vindue (i overensstemmelse med Kommissionens hensigt med oprettelsen af EFSI's SMV-vindue i 2016).

Der er en generel sammenhæng mellem finansielle instrumenter under COSME og Horisont 2020. Konklusionen i evalueringen i 2016 af investeringsplanen var, at EFSI, COSME og Horisont 2020 Innovfin supplerer hinanden godt. Koordineringen mellem tiltag i Enterprise Europe-netværket under COSME og Horisont 2020 er et fremragende eksempel på sammenhæng med andre EU-initiativer. Det er meget værdsat af mange interessenter.

Hvad angår internationaliseringen af SMV'er, er der ingen nævneværdige overlapninger mellem COSME-finansierede aktiviteter og aktiviteter, der finansieres under Horisont 2020. Kommissionens initiativer vedrørende internationalisering af SMV'er gennemføres primært gennem COSME. Der er

dog nogle vigtige programmer under Horisont 2020, som implicit eller indirekte kan hjælpe SMV'er med internationalisering eller innovation. Et godt eksempel er initiativet Horisont 2020-INNOSUP¹⁵, som sigter mod at løse problemet med at udvikle nye tværsektorielle industrielle værdikæder i hele EU ved at bygge videre på SMV'ers innovationspotentiale.

De foreliggende oplysninger viser ikke nogen væsentlige overlapninger mellem tjenesteydelserne under Enterprise Europe-netværket, SMV-/klyngeinternationaliseringstiltag og tiltag, der finansieres via EU-initiativer. Disse EU-initiativer omfatter operationelle programmer under EFRU og INTERREG samt initiativer under EU Gateway og Business Avenues.

De tjenesteydelser i Enterprise Europe-netværket, der finansieres under COSME og EFRU's operationelle program, supplerer i de fleste tilfælde hinanden særdeles godt. EFRU er hovedsageligt koncentreret om regionale miljømæssige forhold, og COSME-tjenesteydelser i Enterprise Europe-netværket er primært koncentreret om grænseoverskridende samarbejde. Initiativer under EU Gateway og Business Avenues støtter europæiske virksomheder i at etablere samarbejde mellem virksomheder i Asien (herunder Japan, Korea og lande i det sydøstlige Asien). Evalueringen viste, at der er løbende samarbejde mellem initiativer under Enterprise Europe-netværket og EU Gateway og Business Avenues. Derudover blev der registreret synergier mellem andre COSME-tiltag såsom EU-Japan-centret og IPR-helpdeskene.

Der er fastlagt initiativer til at fremme og støtte iværksætteri i Kommissionens 2020-handlingsplan for iværksætterkultur¹⁶. Mange af disse foranstaltninger finansieres gennem COSME. Andre foranstaltninger med tilsvarende fokus modtager imidlertid finansiering fra andre EU-programmer, herunder støtte til flere netværk, der hjælper kvinder med at blive iværksættere, Erasmus+-programmet, EU-programmet for beskæftigelse og social innovation (EaSI) og de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene). Selv om alle disse tiltag har samme mål, er der ikke nogen tydelige overlapninger mellem dem. Komplementaritet opnås primært gennem brug af forskellige instrumenter.

Samtidig viser midtvejsevalueringen, at der ikke altid er synergi og komplementaritet i samspillet mellem støtte på europæisk, nationalt og regionalt plan til SMV'er, selv om der ikke blev registreret nogen væsentlige overlapninger. For tiltag, hvor nærhed til SMV-samfundene er en stærk faktor, vil bedre koordinering med nationale og regionale tiltag forbedre sammenhængen yderligere. Dette gælder navnlig tjenesteydelser i Enterprise Europe-netværket og COSME-tiltag, der støtter klyngeorganisationer.

E. EU-merværdi

Alle programmer, der finansieres af EU, bør levere konkrete EU-merværdier. Dette indebærer, at programmet tydeligt bør bidrage til at fremme Den Europæiske Unions værdier og standarder. EU-finansierede tiltag bør supplere, styrke og støtte de nationale, regionale og lokale tiltag.

Finansielle instrumenter under COSME, navnlig lånegarantifaciliteten, har en betydelig finansiell løftestangseffekt, der giver nationale og regionale formidlere mulighed for at tilbyde lån med en højere risikoprofil sammenlignet med deres normale låneprodukter. Den yder også støtte til et væsentligt større antal virksomheder, end de ellers ville være i stand til at betjene. Desuden har nationale støtteprogrammer, navnlig på mindre markeder, større løftestangseffekt i kombination med et program på EU-plan. Interessenter og formidlere er generelt enige om, at ingen private

¹⁵ Innovationsstøtte til små virksomheder, <https://ec.europa.eu/easme/en/innosup>

¹⁶ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan_da

institutioner eller noget deltagende land alene kunne have opnået de resultater, som COSME har nået hvad angår løftestangseffekt, omfang og risikoprofil for de berørte SMV'er.

De fleste formidlere af lånegarantifaciliteten anså offentlig støtte på EU-plan for at være afgørende og mente, at et EU-program kan skabe resultater, som et nationalt program ikke ville kunne skabe. Lånegarantifaciliteten gjorde det muligt for dem at tilbyde et garantiinstrument under mere favorable vilkår (lavere rentesatser og gebyrer, lavere krav om sikkerhed) til et større antal SMV'er. Derudover er der i nogle lande ikke nogen programmer på nationalt plan, der støtter SMV'ers adgang til finansiering. "EU-varemærket" er med til at opbygge tillid blandt potentielle støttemodtagere. Evalueringsresultatet påpegede ikke desto mindre, at lånegarantifaciliteten ikke i tilstrækkelig grad er nået ud til mindre modne finansielle markeder, og at en mere målrettet metode ville være at foretrække.

Formidlere af egenkapitalfaciliteten til vækst, der blev hørt i forbindelse med denne evaluering, var alle enige om, at det er mere effektivt at yde egenkapitalfinansiering på EU-plan, og at det giver mulighed for at yde bredere støtte og i større omfang end nationale og regionale programmer.

Den europæiske dimension er også kernen i Enterprise Europe-netværket og dets tjenesteydelser. Netværket gennemfører tiltag, der ellers ikke ville være mulige takket være omfanget og kvaliteten af de leverede tjenesteydelser. Den europæiske dimension er af afgørende betydning, navnlig for tjenesteydelser med et grænseoverskridende element, som er et aspekt i SMV-støtte, der normalt ikke er omfattet af tilsvarende programmer på nationalt/regionalt plan.

På nationalt/lokalt plan er der mange forskellige typer af foranstaltninger, der har til formål at fremme iværksætterkultur og nye virksomheder i opstartsfasen. De fleste af de mindre COSME-finansierede iværksættertiltag har til formål at samle nationale interessenter og initiativer inden for forskellige områder af iværksætteri. På nye områder (f.eks. iværksætteri blandt migranter) er COSME-tiltag førende med hensyn til at støtte nationale foranstaltninger.

Arbejdsområdet og målsætningerne for programmet Erasmus for unge iværksættere omfatter også et stærkt EU-grænseoverskridende element. Det fremmer mobilitet i hele Europa, matcher unge iværksættere med værter i andre lande og giver mulighed for at lære og for at møde erhvervsmæssige kontakter i hele det indre marked. Programmet tilbyder disse muligheder på en skala, der ikke ville være mulig at nå på nationalt plan.

For de andre typer COSME-tiltag er fordelene ved gennemførelse på europæisk plan frem for nationalt eller regionalt plan også store. Eksempler på sådanne tiltag omfatter digitale færdigheder, turismetiltag, der samler aktører i europæiske værdikæder, og programmet Clusters Go International, som fremmer europæiske partnerskaber mellem klynger med henblik på i fællesskab at udvikle og gennemføre internationaliseringsstrategier. De SMV-politiske tiltag, som leverer strategiske oplysninger og netværksmuligheder for nationale beslutningstagere, er desuden med til at fremme udformningen af SMV-politikker samt sammenhæng blandt nationale SMV-politiske foranstaltninger. Omfanget og dybden af den støtte, som COSME tilbyder, rækker langt ud over den støtte, europæiske SMV'er kan tilbydes gennem nationale eller regionale initiativer.

V. KONKLUSIONER OG ERFARINGER

Midtvejsevalueringen af COSME giver et positivt billede af gennemførelsen af programmet og de opnåede resultater i de første tre år af programmeringsperioden. Gennemførelsen af programmet er på vej til at nå de mål, der er fastlagt i retsgrundlaget inden udgangen af 2020. Det skal dog bemærkes, at resultaterne af denne evaluering er begrænset til evalueringsperioden og endnu ikke giver et billede af de samlede virkninger af COSME-programmet.

COSME-tiltagene er yderst relevante med hensyn til at løse udfordringer forbundet med at fremme økonomisk vækst og skabe beskæftigelsesmuligheder. Virkningen af tiltagene er dog mere beskeden med hensyn til at løse globale og samfundsmæssige udfordringer. Disse mål kan integreres bedre i COSME-projekter, og det er muligt i større omfang at benytte eksisterende COSME-instrumenter, navnlig Enterprise Europe-netværket for at hjælpe SMV'er med at tackle samfundsmæssige udfordringer.

De fleste COSME-tiltag, finansielle instrumenter, Enterprise Europe-netværket, Erasmus for unge iværksættere, IPR-helpdeskene for SMV'er eller klyngerne er en videreførelse af tiltag under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation. Overordnet set har COSME leveret de forventede output. Programmets styrke er navnlig anvendelsen af formidlere i gennemførelsen af programmet. COSME udnytter, at disse formidlere er tæt på SMV'erne, hvilket letter integrationen af de tjenester, der ydes af COSME, med ydelser, som disse formidlere leverer nationalt og regionalt.

Samlet set fungerer COSME rimeligt effektivt. Tiltagene bliver gennemført i overensstemmelse med de særlige målsætninger og tidsplaner, der er fastsat i de årlige arbejdsprogrammer. Et stort flertal af formidlere og endelige støttemodtagere beretter om et godt cost-benefit-forhold for deres deltagelse. Der er dog et stort antal små tiltag, der reducerer omkostningseffektiviteten ved EASME's gennemførelse af COSME. Opdelingen vil blive behandlet i COSME's årlige arbejdsprogrammer indtil udløbet af programmeringsperioden ved at prioritere større og strategiske tiltag, der gennemfører Kommissionens politiske prioriteter, og samtidig fastholde et begrænset antal mindre pilottiltag for at bevare programmets fleksibilitet.

Kommissionen, EASME og EIF gennemfører COSME. Dette er en udfordring for effektiv koordinering og forvaltning af programmet. Kvaliteten af dataforvaltningen i forbindelse med ikkefinansielle tiltag skal dog styrkes for at opnå et komplet datasæt om programmets aktiviteter, output og støttemodtagere.

Der ikke er nogen væsentlige overlap med andre europæiske, nationale eller regionale programmer. En bedre koordinering med nationale og regionale tiltag ville dog kunne forbedre sammenhængen yderligere. Den forbedrede dataforvaltning og lettere adgang til overvågningsdata på nationalt/regionalt plan vil gøre det muligt for medlemsstaterne at rapportere om overlap og øge synergien.

COSME har en god europæisk merværdi. Den europæiske dimension udgør selve essensen i udformningen af COSME-tiltagene. I flere tilfælde har COSME-tiltag ikke blot været et supplement til, men har også hjulpet med at styrke foranstaltninger på nationalt, regionalt og lokalt plan.

Sidst, men ikke mindst vil midtvejsevalueringen bane vejen for den endelige evaluering af COSME, der også vil levere input til den detaljerede projektering af det første arbejdsprogram for perioden efter 2020. Foreløbige resultater af midtvejsevalueringen har fungeret som input til konsekvensanalyser af det indre marked og til InvestEU-programmer for den næste flerårige finansielle ramme 2021-2027.