

Bryssel den 14.10.2019
COM(2019) 468 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET
om interimutvärderingen av programmet för företagens konkurrenskraft och små och
medelstora företag

{SWD(2019) 374 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om interimsvärderingen av programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag

I. INLEDNING

Programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme) är EU:s program för att stärka konkurrenskraften och hållbarheten hos företag, uppmuntra en företagarkultur samt främja nyföretagande och små och medelstora företags tillväxt. Programmet bidrar till de övergripande målen i Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla, samtidigt som det syftar till att optimera synergieffekterna med andra EU-program, såsom Horisont 2020 och de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

I enlighet med Cosmeförordningen¹ har kommissionen utfört en interimsvärdering för att utvärdera programmets relevans och mervärde samt effektiviteten och ändamålsenligheten i genomförandet och samstämmigheten med andra EU-program.

I denna rapport sammanfattar kommissionen de viktigaste resultaten från utvärderingen och anger vilka slutsatser och lärdomar som dragits. Rapporten åtföljs av ett mer detaljerat arbetsdokument.

II. BAKGRUND

Cosmeprogrammet är efterföljare till ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation² som genomfördes mellan 2007 och 2013 med en budget på 3,6 miljarder euro³. Målen med detta ramprogram var att öka produktiviteten, innovationskapaciteten och den hållbara tillväxten. Ramprogrammet omfattade tre pelare: programmet för entreprenörskap och innovation, stödprogrammet för informations- och kommunikationsteknik och programmet "Intelligent energi – Europa".

Under programperioden 2014–2020 flyttades verksamheten inom stödprogrammet för informations- och kommunikationsteknik och programmet "Intelligent energi – Europa" till Horisont 2020, medan verksamheten inom programmet för entreprenörskap och innovation till stor del överfördes till Cosmeprogrammet.

Programmet för entreprenörskap och innovation stod för cirka 60 % av budgeten för ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation. Programmet stödde tillgången till finansiering för små och medelstora företag, *Enterprise Europe Network*, Erasmus för unga företagare, hjälpcentralerna som ger små och medelstora företag råd om immateriella rättigheter samt verksamhet som syftade till att främja en företagarkultur och skapa bättre ramvillkor för små och medelstora företag i EU. Cosmeförordningen innehåller inga hänvisningar till innovation, men särskild vikt vid turistnäringen har införts⁴.

¹ Förordning (EU) nr 1287/2013.

² Europaparlamentets och rådets beslut [\(EG\) nr 1639/2006](#) av den 24 oktober 2006 om att upprätta ett ramprogram för konkurrenskraft och innovation (2007–2013).

³ KOM(2005) 121.

⁴ För en utförlig jämförelse mellan ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation och Cosmeprogrammet, se Fanny Lajarthe (2012). *Differences and Similarities Between CIP And COSME: Briefing Note*. IP/A/ITRE/2012-14.

I den konsekvensbedömning⁵ som åtföljer förslaget till förordning om Cosme⁶ identifieras följande marknadsmisslyckanden: problem med tillgång till finansiering för små och medelstora företag, få nystartade företag och dåliga resultat, svag företaganda, en företagsmiljö som inte är gynnsam för företagsetablering och tillväxt, problem som står i vägen för industriell specialisering och sektoriell konkurrenskraft samt begränsad internationalisering av små och medelstora företag i och utanför Europa.

De allmänna och särskilda målen i Cosmeförordningen utformades för att ta itu med dessa problem. För att uppnå målen valde man att låta alla åtgärder i programmet för entreprenörskap och innovation fortsätta inom ramen för Cosmeprogrammet (2,2 miljarder euro), utom innovation (cirka 600 miljoner euro). Finansieringsramen för Cosmeprogrammet är 2,3 miljarder euro för perioden 2014–2020.

Cosmeprogrammet genomförs huvudsakligen av EU:s genomförandeorgan för små och medelstora företag (Easme) på uppdrag av Europeiska kommissionen, med undantag av finansieringsinstrumenten som genomförs av Europeiska investeringsfonden (EIF), också på uppdrag av Europeiska kommissionen. Programmet är öppet även för europeiska länder som inte är medlemmar i EU⁷.

III. GENOMFÖRANDE – DET AKTUELLA LÄGET

Halvtidsutvärderingen visar att Cosmeprogrammets budgetgenomförande är bra. Den disponibla driftsbudgeten⁸ för 2014 (247 miljoner euro) genomfördes till 99,87 %, för 2015 (329 miljoner euro) till 99,38 % och för 2016 (336 miljoner euro) till 96,69 %. Genomförandestrukturerna hos finansieringsinstrumenten och *Enterprise Europe Network* hade inrättats och gav resultat. Finansieringsinstrumenten stärktes med ytterligare 550 miljoner euro genom Europeiska fonden för strategiska investeringar.

Tillgång till finansiering – särskilt mål 1

Minst 60 % av Cosmeprogrammets medel (dvs. 1 400 miljoner euro) anslås till programmets finansieringsinstrument: lånegarantiinstrumentet och egetkapitalinstrumentet för tillväxt. Instrumenten bygger vidare på framgångarna med finansieringsinstrumenten inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (2007–2013), vilka bidrog till att mobilisera mer än 21 miljarder euro i lån och 3 miljarder euro i riskkapital till över 380 000 små och medelstora företag i Europa.

De inbjudningar att anmäla intresse för finansieringsinstrumenten som offentliggjordes under 2014 väckte stort intresse bland finansiella intermediärer i länder både i och utanför EU som deltar i Cosmeprogrammet, framförallt för lånegarantiinstrumentet. Den stora marknadsefterfrågan på lånegarantiinstrumentet fortsatte under 2015, vilket ledde till att hela den anslagna budgeten för 2014–2015 hade förbrukats i mitten av 2015. Tack vare den garanti som tillhandahölls av Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi)⁹ kunde Europeiska investeringsfonden fortsätta att ingå garantiavtal inom ramen för lånegarantiinstrumentet under andra halvåret av 2015. I slutet av 2016 mottog nästan 143 000 små och medelstora företag i 21 deltagande länder finansiering för nästan

⁵ SEK(2011) 1452 slutlig.

⁶ KOM(2011) 834.

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34263?locale=sv>

⁸ Budgetposterna 02.02.01 och 02.02.02 för alla finansieringskällor, inklusive bidrag från tredjeländer och återflöden från finansieringsinstrumenten inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation och exklusive de administrativa budgetposterna inom Cosmeprogrammet.

⁹ Instrumentet för förstärkning av Cosmeprogrammets lånegarantiinstrument (*COSME LGF enhancement*).

5,5 miljarder euro¹⁰ genom det förstärkta lånegarantiinstrumentet. Lånegarantiinstrumentet fortsatte att förstärkas under 2016 och 2017 tack vare Efsigarantin, med den positiva effekten att finansiering gjordes tillgänglig för mer riskfyllda små och medelstora företag mycket tidigare än den annars skulle ha gjorts med bara Cosmebudgeten, vilket påskyndade finansieringen av den reala ekonomin.

På grund av de särdrag som är typiska för egetkapitalinstrument, som mer komplicerade förfaranden för företagsbesiktningar och insamling av medel, tog det längre tid att underteckna finansieringsavtalen. De första fem transaktionerna inom egetkapitalinstrumentet för tillväxt undertecknades i slutet av 2015, varav tre var fonder som beviljar finansiering under företagets olika utvecklingsfaser, i kombination med InnovFin egetkapitalinstrument för finansiering i tidiga skeden som inrättats inom ramen för Horisont 2020-programmet. De första investeringarna i små och medelstora företag ägde rum 2016 inom ramen för dessa avtal.

Marknadstillträde – särskilt mål 2

Cosmeprogrammet hjälper europeiska företag, särskilt små och medelstora företag, att bedriva verksamhet på den inre marknaden och att exportera till länder utanför Europa. Mer än två tredjedelar av programmets budget för marknadstillträde anslås till *Enterprise Europe Network* (nedan även kallat *nätverket*), som hjälper små och medelstora företag att hitta partner på affärs-, teknik- och forskningsområdet både i och utanför EU. Det främjar även små och medelstora företags deltagande i EU:s finansieringsprogram, t.ex. Horisont 2020 och de europeiska investerings- och strukturfonderna.

Nätverket inledde sin verksamhet enligt planerna den 1 januari 2015 (verksamheten under 2014 omfattades fortfarande av ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation). Till följd av två inbjudningar att lämna förslag valdes 92 konsortier ut. I detta skede omfattade nätverket 525 organisationer i EU och 80 organisationer i de åtta Cosmeländerna¹¹. De undertecknade rampartnerskapsavtal för en sjuårsperiod och särskilda bidragsavtal för verksamhetsperioderna 2015–2016 och 2017–2018.

Enterprise Europe Network (cirka 3 000 anställda) engagerade årligen mer än 200 000 små och medelstora företag i lokala evenemang och gav särskild rådgivning till 70 000 små och medelstora företag om tillgång till finansiering, immaterialrättsrelaterad verksamhet och teknik, resurseffektivitetstjänster osv. Cirka 25 000 små och medelstora företag deltar varje år i kontaktskapande evenemang, vilket har lett till att cirka 2 500 internationella partnerskap har slutits mellan sådana företag.

Inom ramen för särskilt mål 2 används Cosmeprogrammet också för att finansiera flera andra mindre projekt. De viktigaste av dessa är följande:

- Portalen Ditt Europa för företag, för cirka 0,5 miljoner euro per år.
- Hjälpcentralerna som ger små och medelstora företag råd om immateriella rättigheter i Kina, Latinamerika och Sydostasien, för 7,2 miljoner euro.
- Centrumet för industriellt samarbete mellan EU och Japan, för 2,7 miljoner euro per år.
- Förbättrade enda kontaktpunkter i medlemsstaterna, för 1 miljon euro.
- Förbättrad tillgång till offentlig upphandling för små och medelstora företag, för 1 miljon euro.

¹⁰ Se hur långt man hade kommit i genomförandet av Cosmeprogrammets lånegarantiinstrument per den 31 mars 2016 på http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm

¹¹ Albanien, Armenien, Island, Moldavien, Montenegro, Nordmakedonien, Serbien, Turkiet.

Förbättrade grundförutsättningar för företag – särskilt mål 3

Cosmeprogrammet finansierar åtgärder för att förbättra företagsklimatet för små och medelstora företag. Sådana åtgärder omfattar exempelvis att främja kluster och digital teknik, att minska byråkratin och främja principen att "tänka småskaligt först" och att förbättra konkurrenskraften hos strategiska sektorer som är av strategisk betydelse för den europeiska ekonomin, bland annat turistnäringen.

Detta mål genomförs med hjälp av många olika mindre åtgärder genom inbjudningar att lämna förslag och inbjudningar att lämna anbud, t.ex. följande:

- Initiativet *e-Skills for Competitiveness and Innovation*, för cirka 3 miljoner euro per år.
- Klusterprogrammet för internationalisering av små och medelstora företag, för mellan 3,5 och 5 miljoner euro per år.
- Programmet *Cluster Excellence*, för 1,5 miljoner euro per år.
- Insatser för modernisering av industrin (viktig möjliggörande teknik, avancerad tillverkning osv.), för i genomsnitt 5 miljoner euro per år.
- Flera insatser som stöder små och medelstora företag i industrisektorerna (bygg, kemikalier, flygteknik, försvar, livsmedelskedjan, resurseffektivitet, utformning, biobaserade produkter osv.), för mellan 5 och 8 miljoner euro per år.
- Övervakningen och uppföljningen av politiken för små och medelstora företag, för i genomsnitt 5 miljoner euro per år:
 - Resultatgranskningen av små och medelstora företag.
 - Konferensen för små och medelstora företag.
 - Nätverket av företrädare för små och medelstora företag.
 - Kommunikationsverktyg som *Business Planet* på *Euronews* och portalen för små och medelstora företag.
- EU:s Refit-plattform för minskning av den regelverksrelaterade bördan, för i genomsnitt 0,5 miljoner euro per år.
- Stödet till turistnäringen, för en budget på mellan 5 och 9 miljoner euro per år.
- Främjandet av den sociala ekonomin och socialt företagande, för en budget på mellan 0,5 och 2 miljoner euro per år.

Mellan 2014 och 2016 anslogs 109,3 miljoner euro för detta mål, vilket motsvarade 12 % av finansieringsramen. De första inbjudningarna för målet offentliggjordes i slutet av 2014, men på grund av den långa genomförandeperioden började de flesta av åtgärderna inte ge resultat förrän efter denna utvärdering gjordes.

Högnivågruppen om administrativa bördor bidrog till utbytet om god praxis och uppföljningen samt banade väg för EU:s Refit-plattform. Resultatgranskningen av små och medelstora företag gav en översikt över de europeiska små och medelstora företagen samt ingående information om genomförandet av småföretagsakten. De medlemslandsspecifika uppgifterna införlivades i de landsspecifika rekommendationerna i den europeiska planeringsterminen. Nätverket av företrädare för små och medelstora företag, den årliga konferensen för små och medelstora företag samt den europeiska veckan för små och medelstora företag utgjorde forum för att sprida information och utbyta god praxis på alla av småföretagsaktens områden. Sist men inte minst inleddes den fjärde säsongen av *Business Planet* på *Euronews TV* den 12 juni 2015.

Kampanjen *e-Skills for Jobs* engagerade 30 länder, 384 organisationer och fler än 300 000 deltagare och nådde 115 miljoner människor.

Inbjudan att lämna förslag inom ramen för åtgärden Designbaserade konsumentvaror (med en disponibel budget på 4 miljoner euro) ledde till att man valde ut tio projekt för små och medelstora företag i syfte att utveckla innovativa digitala lösningar för att förbättra designprocesserna och

kommunikationen inom textil- och klädesvärdekedjan, innovativa produkter med inbyggd digital teknik till produkter och nya företagsmodeller som syftar till att avhjälpa miljömässiga och samhällseliga utmaningar.

Turisminitiativen bidrog till att stärka konkurrenskraften inom EU:s turismnäring. Initiativen för att öka äldres och ungas turistande bidrog till att turistsäsongen kunde förlängas. Åtgärder för att öka tillgängligheten inom turismen bidrog till bättre faciliteter och tjänster för turister med särskilda tillgänglighetsbehov. Utmärkelsen *European Destinations of Excellence* har gjorts synligare. Detta kan leda till fler turister och till externa intäkter för resmålen och turistoperatörerna. Informationskampanjer och informationsevenemang ledde till att turisminitiativen fick mer uppmärksamhet och framgång på marknaden.

Åren 2014–2016 omfattade inbjudningarna inom initiativet *Clusters Go International* 25 europeiska strategiska klusterpartnerskap, som företrädde 145 klusterorganisationer i 23 europeiska länder och över 17 000 europeiska små och medelstora företag. Av dessa 25 utvalda partnerskap fick 15 finansiering. De övriga tio partnerskapen tilldelades märket för europeiska strategiska klusterpartnerskap och uppmanades att fortsätta partnerskapen på frivillig grund, utan finansiering från Cosmeprogrammet. De 15 samfinansierade partnerskapen omfattar cirka 95 kluster och når ut till över 10 300 europeiska små och medelstora företag.

Entreprenörskap och företagarkultur – särskilt mål 4

Cosmeprogrammet stöder utbyten mellan europeiska lärare och utbildare för att utveckla bästa praxis inom utbildning i företagande i EU. Programmet inriktas på grupper som unga, kvinnliga och äldre företagare för att dra nytta av mentorskap och andra anpassade åtgärder.

Det huvudsakliga verktyget är mentorsprogrammet Erasmus för unga företagare, som hjälper nya företagare att skaffa sig och bygga upp färdigheter och kunskap inom företagande och att vidareutveckla sin affärsverksamhet genom att lära av erfarna företagare. Det inleddes år 2009 som ett pilotprogram och är nu en av de viktigaste åtgärderna i Cosmeprogrammet.

Erasmus för unga företagare genomförs genom årliga inbjudningar att lämna förslag som leder till att Easme undertecknar bidragsavtal för perioder om 24 månader. I allmänhet finns det alltid många bra projekt som inte kan finansieras eftersom det saknas medel. Till följd av inbjudan år 2014¹² lämnades 111 förslag in, varav 15 projekt valdes ut (vilka omfattade 111 organisationer från 28 Cosmeländer) och 40 projekt (motsvarande en volym på cirka 14 miljoner euro) inte kunde finansieras på grund av budgetbegränsningarna. Genomförandet av åtgärderna inleddes den 1 februari 2015 med nätverk av 175 förmedlande organisationer i 32 länder (26 medlemsstater och 6 Cosmeländer). I slutet av 2016 hade 11 000 företagare fått sina profiler registrerade och 4 200 kontakter hade knutits mellan över 8 400 företagare.

Inom ramen för detta särskilda mål finansierar Cosmeprogrammet också flera andra mindre projekt. De viktigaste av dessa är följande:

- Utbildning i entreprenörskap, från 0,4 till 1 miljon euro per år i genomsnitt.
- Kvinnligt företagande, från 0,5 till 1 miljon euro per år i genomsnitt.
- Företagande för äldre, från 0,5 till 1 miljon euro per år i genomsnitt.
- Digitalt entreprenörskap, för 2,5 miljoner euro år 2015.
- Stöd till företagande för migranter, för 1,5 miljoner euro per år.

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

IV. METOD

Halvtidsutvärderingen omfattar perioden 2014–2016 och bygger till stor del på en undersökning¹³ som utfördes mellan december 2016 och december 2017 av ett externt konsultföretag. Konsultföretaget utförde undersökningen med användning av kommissionens standardmetod för utvärderingar, såsom rekommenderas i riktlinjerna för bättre lagstiftning¹⁴. Syftet var att utvärdera de programåtgärder som finansierades 2014–2016 i förhållande till fem kriterier: relevans, ändamålsenlighet, samstämmighet, effektivitet och mervärde på EU-nivå.

I halvtidsutvärderingen undersökte man sex nyckelfrågor och 15 delfrågor som fastställts i undersökningsspecifikationerna med användning av en blandning av kvantitativa och kvalitativa metoder.

Halvtidsutvärderingen utfördes med hjälp av skrivbordsundersökningar, statistisk analys av sekundära uppgifter, ett seminarium, 120 intervjuer på hög nivå, riktade samråd med över 4 000 små och medelstora företag och ett offentligt samråd där man mottog 195 svar och 14 ståndpunktsdokument.

Med tanke på att detta är en interimsvärdering är det fortfarande för tidigt att mäta de väntade långsiktiga effekterna. Största fokus låg därför på programmets byggstenar för att uppnå det planerade halvtidsresultatet. Det innebär att man lägger tonvikt på programutformningens lämplighet och kvalitet, dvs. fastställda mål, investerade resurser och genomförd verksamhet – med andra ord, relevans- och samstämmighetskriterierna.

Mer information om metoden finns i det åtföljande arbetsdokumentet.

V. UTVÄRDERINGSRESULTAT

Detta avsnitt innehåller de viktigaste slutsatserna från utvärderingen i förhållande till de fem utvärderingskriterier som anges ovan.

A. Relevans

Cosmeprogrammet bidrar till Junckerkommissionens främsta prioritering, nämligen att främja tillväxt och sysselsättning. Detta görs genom ett antal åtgärder, bland annat genom att förbättra tillgången till finansiering, skapa nya nätverksmöjligheter och främja utbytet av information och god praxis samt tillträdet till nya marknader för små och medelstora företag i EU. Cosmeprogrammet är ett program för alla små och medelstora företag i EU, vilket är en av dess starkaste sidor.

Genom programmet genomförs kommissionens politiska prioriteringar, inklusive småföretagsakten, strategin för den inre marknaden (2015) och initiativet för uppstarts företag och expanderande företag (2016). Det är också i hög grad anpassat till de föränderliga behoven hos små och medelstora företag i Europa.

Undersökningar visar att både företag som är intermediärer och de som är stödmottagare anser att åtgärderna i Cosmeprogrammet är relevanta och motsvarar deras behov, både när det gäller de fastställda villkoren och innehållet. Programmet är mycket relevant för EU-medborgare, tack vare fokus på att främja ekonomisk tillväxt och skapa nya sysselsättningsmöjligheter.

¹³ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/28084?locale=sv>

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

Programmet är inte lika relevant på områden utanför den ekonomiska sektorn, t.ex. i samband med samhällsutmaningar och några av målen i Europa 2020-strategin, såsom hållbar tillväxt och tillväxt för alla. Cosmeprogrammet bidrar främst till dessa mål på ett indirekt sätt.

Flexibiliteten hos Cosmeprogrammet är en stor fördel. Den gör att nya politiska prioriteringar kan genomföras genom att man inleder nya åtgärder och styr finansiering till prioriterade områden. I detta avseende föreslogs och genomfördes flera budgetändringar under de första tre åren av genomförandeperioden.

Den största svagheten vad gäller relevansen (och ändamålsenligheten, som diskuteras i nästa avsnitt) rör programmets struktur. De två största åtgärderna, finansieringsinstrumenten och *Enterprise Europe Network*, står för mer än 80 % av den totala budget som fastställs i Cosmeförordningen. Till följd av detta är budgeten för andra mindre åtgärder mycket begränsad, vilket i vissa fall minskar sådana åtgärders potentiella effekter.

B. Ändamålsenlighet

Mellan 2014 och 2016 har Cosmeprogrammet överlag lyckats uppnå de förväntade resultaten, exempelvis antalet små och medelstora företag som drar nytta av skuldfinansiering och antalet anordnade evenemang. Tillgängliga uppgifter visar att programmet kommer att ha positiva effekter på stödmottagarnas tillväxt och sysselsättning.

Cosmeprogrammets styrka ligger framförallt i användningen av intermediärer för att genomföra programmet. Cosmeprogrammet utnyttjar dessa intermediärers nära koppling till små och medelstora företag och underlättar integreringen av tjänster som tillhandahålls inom ramen för programmet med tjänster som tillhandahålls av intermediärerna i deras nationella och regionala sammanhang. Detta gör det möjligt för Cosmeprogrammet att maximera sin potential att uppnå de önskade effekterna.

Tillgång till finansiering

Finansieringsinstrumenten lånegarantiinstrumentet och egetkapitalinstrumentet för tillväxt är mycket ändamålsenliga för stödmottagande små och medelstora företag. I synnerhet lånegarantiinstrumentet nådde ut till ett stort antal företag, erbjöd överlag förmånligare finansieringsvillkor, uppvisade stort genomslag för finansiering till små och medelstora företag och ökade långivningen i de flesta medlemsstater. En negativ effekt konstaterades dock till följd av de finansiella intermediärernas skyldighet att kontrollera att små och medelstora företag uppfyller innovationskriterierna i kreditinstrumentet för små och medelstora företag inom programmet Horisont 2020, i de fall tröskelvärdet på 150 000 euro överskrids. Detta innebär att intermediärerna uppmuntras att begränsa sitt finansiella anbud till under detta tröskelvärde samtidigt som tröskelvärdet anses otillräckligt för många små och medelstora företags finansieringsbehov.

Framstegen för egetkapitalinstrumentet för tillväxt är mer begränsade eftersom det i regel tar lång tid att få finansiering genom investeringar av eget kapital och eftersom företräde ges åt det egetkapitalinstrument som inrättades inom Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) år 2016.

Den 31 december 2016 omfattade lånegarantiinstrumentet mer än 60 finansiella intermediärer i 25 länder och tillhandahöll stöd till mer än 140 000 små och medelstora företag, varav 50 % är nystartade företag som har varit verksamma i mindre än fem år och 90 % är mikroföretag.

Med hjälp av lånegarantiinstrumentet kunde man öka antalet och storleken på finansieringstransaktioner till mer riskfyllda små och medelstora företag (2014–2016 undertecknades garantiavtal för 611,17 miljarder euro, vilket möjliggjorde en finansieringsvolym på

5,5 miljarder euro). De flesta av de finansiella intermediärerna i undersökningen uppgav att lånegarantiinstrumentet betydligt hade förbättrat deras förmåga att tillhandahålla kreditrisktäckning eller kredit. Undersökningen visade också att Cosmegarantin överlag hade lett till avsevärda ytterligare investeringar på uppskattningsvis 1,25 miljarder euro totalt. De små och medelstora företag som ingick i undersökningen uppgav att både egetkapitalinstrumentet för tillväxt och lånegarantiinstrumentet hade positiva effekter på deras tillväxtutsikter.

Marknadstillträde

Nätverket *Europe Enterprise Network* har visat sig ha en stark förmåga att nå ut till små och medelstora företag i hela Europa, inklusive de 150 000 företag som tog del av nätverkets samarbets- och rådgivningstjänster. Tack vare nätverket har över 8 000 små och medelstora företag ingått samarbetsavtal med små och medelstora företag över gränserna eller genomfört rekommendationer från nätverkets nya rådgivningstjänster. Tjänsterna hjälpte främst små och medelstora företag att förbättra kvaliteten på sina varor och tjänster, vilket ledde till en (förväntad) ökning av omsättning och framförallt tillträde till nya geografiska marknader, både i och utanför Europa. Tjänsterna används i stor utsträckning och uppskattas av kundföretagen. Nätverket har gett betydande resultat, särskilt när det gäller tjänster för företagssamarbete, att ge rådgivning, att hjälpa små och medelstora företag att undanröja hinder för innovation och företagsförvaltning samt att möjliggöra värdefulla affärsförbindelser mellan sådana företag. Nätverket gav även resultat för intermediärerna själva, bland annat i form av ökad kunskap, strategiska uppgifter och samarbete med andra nätverksmedlemmar för att höja kvaliteten på tjänsterna.

Utöver nätverkets tjänster fungerar portalen Ditt Europa för företag som en viktig informationskälla. Den ger information om rättigheter och skyldigheter när man startar och/eller driver ett företag i ett europeiskt land och har lockat mycket fler besökare än väntat. Övervakningsdata visar att portalen når ut till 2,9 miljoner unika besökare (för att jämföra innehåller Cosmeförordningen ett långsiktigt delmål för *Europe Enterprise Network* på 2,3 miljoner användare av digitala tjänster). Användartillfredsställelsen är också hög (93 %, jämfört med målet på 85 % i Cosmeprogrammets arbetsprogram för 2016).

Initiativet *Clusters Go International* omfattar 25 europeiska strategiska klusterpartnerskap, som företräder 145 klusterorganisationer i 23 EU-länder och över 17 000 europeiska små och medelstora företag. På grund av budgetbegränsningar fick bara 15 av de 25 utvalda partnerskapen finansiering. De övriga tio partnerskapen tilldelades märket för europeiska strategiska klusterpartnerskap och uppmuntrades att fortsätta partnerskapen på frivillig grund, utan finansiering från Cosmeprogrammet. De 15 samfinansierade partnerskapen omfattar cirka 95 kluster och når ut till över 10 300 europeiska små och medelstora företag. Man har skapat officiella europeiska partnerskap mellan klustren, såväl som de första globala partnerskapen.

Viktiga resultat har varit den förbättrade förståelsen av internationaliseringsprocessen, förstärkningen av klusterledarnas förmåga att stödja internationalisering och upprättandet av nya internationella affärsförbindelser. En starkare internationell profil och synlighet kan betraktas som ett av de mest omfattande resultaten på medellång sikt.

Förbättrade grundförutsättningar för konkurrenskraft

Initiativ som stöder sektoriell konkurrenskraft består främst av engångsinsatser med en begränsad budget som riktas mot ett stort antal sektorer. Enligt stödmottagare i turismprogrammet omfattar de direkta resultaten upprättandet av nya strategiska partnerskap över gränserna och ökad synlighet på internationella marknader. Få små och medelstora företag var direkt inblandade men deltagandet av yrkessammanslutningar och lokala, regionala och nationella offentliga turistbyråer skapade en grund för avsevärda multiplikatoreffekter. Nya produkter och tjänster håller på att

utvecklas inom turismsektorn, och deltagarna har höga förväntningar när det gäller möjligheten att få tillträde till nya marknader.

Åtgärderna för genomförandet av småföretagsakten gav information av hög kvalitet till nationella beslutsfattare genom resultatgranskningen av små och medelstora företag och tillhandahöll en mycket uppskattad plattform för utbyte av information och god praxis via nätverket av företrädare för små och medelstora företag. Dessa åtgärder anses i allmänhet bidra till en likartad politik för små och medelstora företag i Cosmeländerna.

Entreprenörskap

Erasmus för unga företagare lyckades uppnå de förväntade målen. Runt 3 500 entreprenörer deltog. Det uppskattas att deltagandet av nya entreprenörer i programmet ledde till skapandet av 250 nya företag, 5 miljoner euro i ytterligare omsättning och cirka 1 000 nya arbetstillfällen under perioden 2014–2016. Samtidigt kopplas värdentreprenörernas deltagande till 203 miljoner euro i ytterligare omsättning och över 1 100 nya arbetstillfällen. Programmet lade också grunden för viktiga resultat i fråga om affärsförbindelser och internationalisering, för både de nya entreprenörerna och värdentreprenörerna. Under 2014–2016 vistades totalt 2 117 nya företagare hos olika värdföretagare. Det uppskattas att cirka 1 800 potentiella nya entreprenörer förbättrade sina ledningsfärdigheter och tekniska färdigheter tack vare Erasmus för unga företagare medan andra förbättrade andra företagsfärdigheter (marknadsföring, administration och finans).

Deltagarna uppgav att programmet hade gett dem en bättre förståelse av de utmaningar som entreprenörer står inför. Programmet medförde även direkta effekter för värdarna när det gällde att stödja innovation i deras verksamhet och en tillväxttakt som var betydligt högre än genomsnittet i EU. Erasmus för unga företagare uppnådde också sina mål i fråga om att stärka affärsförbindelser och lägga grunden för ytterligare samarbete och internationalisering, tack vare skapandet av avsevärda nätverksmöjligheter.

C. Effektivitet

Överlag är Cosmeprogrammet förhållandevis effektivt. Alla de viktigaste komponenterna i programmet genomförs i enlighet med de särskilda målen och tidsplanerna i de årliga arbetsprogrammen. Cosmeprogrammets största styrka är de tydliga arbetsprogramsbeskrivningarna, som innebär att en relativt liten andel av de förslag som inkommer i ansökningsomgångarna för bidrag inte uppfyller kraven. Inga större administrativa flaskhalsar identifierades och de förenklingsåtgärder som infördes betraktades i allmänhet som positiva, även om Easme hade problem med det nya it-systemet under det första driftåret, vilket skapade svårigheter för stödmottagarna.

Genomförandet av Cosmeprogrammet är främst delegerat till Easme (åtgärder som inte rör finansiering) och till Europeiska investeringsfonden (finansieringsinstrument). Easme genomförde en budget på 298 miljoner euro under perioden 2014–2016 och Europeiska investeringsfonden en budget på 550 miljoner euro som avsatts för små och medelstora företag genom Cosmeprogrammets finansieringsinstrument.

Både intermediärerna och de slutliga stödmottagarna anser överlag att kostnaderna och bördorna med Cosmeprogrammet är överkomliga och godtagbara. I vissa fall uppfattades den administrativa bördan som hög, men enligt den allmänna återkopplingen uppväger fördelarna kostnaderna. De finansiella intermediärerna uppgav att rapporteringskraven var betungande och riskerar att göra lånegarantiinstrumentet mindre lockande. De finansiella intermediärerna ansåg också att den administrativa bördan hos egetkapitalinstrumentet för tillväxt var betydligt högre än normalt inom riskkapitalssektorn. De små och medelstora företag som drog nytta av lånegarantiinstrumentet

uppgav dock att de inte hade upplevt ytterligare kostnader, administrativ börda eller komplexitet på grund av EU-garantin.

Alla dessa företag, särskilt mikro- och småföretagen, ansåg att lånevillkoren för den finansiering de fick genom EU:s Cosmegaranti var mer gynnsamma än de villkor som erbjöds av andra finansiella intermediärer för liknande finansiering. Stödmottagande små och medelstora företag inom andra av Cosmeprogrammets temaområden ansåg också att fördelarna uppvägsde kostnaderna.

När det gäller förvaltningen av Cosmeprogrammet var handläggningstiderna för beviljande av stöd genom de öppna ansökningsomgångarna kortare än de mål Easme hade fastställt, medan graden av konkurrens, antalet förslag som inkom och andelen förslag som fick finansiering varierade avsevärt mellan de olika åtgärderna. Det är viktigt att notera att Cosmeprogrammet finansierar ett stort antal små åtgärder, vilket kräver ett förhållandevis högt antal anställda.

När det gäller brister visar halvtidsutvärderingen att hanteringen av Cosmeuppgifter måste förbättras. Ansvar för genomförandet är fördelat mellan många olika aktörer, vilket skapar stora utmaningar för en effektiv förvaltning och samordning, och det finns risk att tillsynen och utvärderingen försvagas. Större uppmärksamhet måste ägnas åt insamlingen av uppgifter om stödmottagarnas profiler för att möjliggöra korrekt övervakning av programmets resultat och framsteg mot att uppnå målen.

D. Samstämmighet

Den interna samstämmigheten i Cosmeprogrammet är överlag god. Man arbetar för att skapa synergieffekter och inga betydande överlappningar identifierades. Stor uppmärksamhet ägnas åt att uppnå komplementaritet mellan de olika åtgärderna, särskilt på områdena för nätverket *Europe Enterprise Network* och internationalisering. Till exempel samarbetar både centrumet för industriellt samarbete mellan EU och Japan och hjälpcentralerna som ger små och medelstora företag råd om immateriella rättigheter med nätverket. Samarbetet mellan klusterprogrammet för internationalisering och ovannämnda EU-Japancentrum gjorde det möjligt att stödja klusterpartnerskap för internationalisering. Hjälpcentralen som ger små och medelstora företag råd om immateriella rättigheter och experter inom nätverket uppmuntras även delta i evenemang på den europeiska plattformen för klustersamarbete.

När det gäller målet att främja entreprenörskap var överlappningen mellan intressenter i portföljen minimal eftersom de flesta åtgärder riktar sig till en särskild partnergrupp med specifika sakkunskaper. Åtgärderna inom temaområdet grundförutsättningar på den inre marknaden överlappar inte varandra: varje åtgärd hanterar olika aspekter av den inre marknaden.

Bilden av samstämmighet mellan olika kommunikationsverksamheter i Cosmeprogrammet – framförallt webbplatserna för finansieringsinstrumenten och entreprenörskapsåtgärderna – är relativt blandad. Webbplatserna för finansieringsinstrumenten ger tydlig information medan de för entreprenörskapsåtgärderna verkar drivas isolerade från varandra och utan samverkan. Bedömningen är positiv vad gäller de synergieffekter och den komplementaritet som skapats mellan portalen Ditt Europa för företag och nätverkets tjänster, och mellan andra Cosmeinsatser inriktade på internationalisering, såsom nätverket och programmet *Clusters Go International*.

Analysen visar att det finns både synergieffekter och överlappningar mellan EU-finansieringsinstrumenten. Det finns klara bevis för synergieffekter mellan Cosmeprogrammets lånegarantiinstrument och Efsidelen för små och medelstora företag, eftersom denna Efsiinsats kanaliseras genom lånegarantiinstrumentet. Överlappningar kan uppstå mellan lånegarantiinstrumentet inom Cosme och finansieringsinstrumenten inom de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Det är tydligt att Efsidelen för små och medelstora företag tränger ut egetkapitalinstrumentet för tillväxt (vilket kommissionen avsåg när den skapade denna del år 2016).

Det finns en övergripande samstämmighet mellan finansieringsinstrumenten inom Cosmeprogrammet och Horisont 2020. I utvärderingen av investeringsplanen från 2016 drogs slutsatsen att Efsi, Cosmeprogrammet och Innovfin inom Horisont 2020 kompletterar varandra på ett bra sätt. Samordningen mellan nätverkets verksamheter inom Cosmeprogrammet och Horisont 2020-programmet är ett bra exempel på samstämmigheten med andra EU-initiativ. Den prisas högt av många intressenter.

När det gäller internationaliseringen av små och medelstora företag finns inga stora överlappningar mellan den Cosmefinansierade verksamheten och den verksamhet som finansieras genom Horisont 2020. Kommissionens initiativ för internationalisering av små och medelstora företag genomförs huvudsakligen genom Cosmeprogrammet. Det finns dock relevanta Horisont 2020-program som underförstått eller indirekt kan hjälpa små och medelstora företags internationalisering och innovation. Ett bra exempel är initiativet Innosup¹⁵ inom Horisont 2020 som inriktas på utmaningen att utveckla nya sektorsövergripande industriella värdekedjor i EU genom att bygga vidare på små och medelstora företags innovationspotential.

Den tillgängliga informationen visar inga betydande överlappningar mellan nätverkets tjänster, åtgärderna för internationalisering av små och medelstora företag/kluster och de åtgärder som finansieras genom andra EU-initiativ. Dessa EU-initiativ omfattar Europeiska regionala utvecklingsfondens operativa program och gemenskapsinitiativ för transeuropeiskt samarbete samt initiativen inom *EU Gateway/Business Avenues*.

De av nätverkets tjänster som finansieras genom Cosmeprogrammet och Europeiska regionala utvecklingsfondens operativa program kompletterar i de flesta fall varandra mycket väl. Medan Europeiska regionala utvecklingsfondens fokus i allmänhet ligger på den regionala miljön är nätverkets tjänster främst inriktade på gränsöverskridande samarbete. Initiativet *EU Gateway/Business Avenues* hjälper europeiska företag att samarbeta med företag i Asien (bland annat Japan, Korea och sydostasiatiska länder). Utvärderingen visade att det finns ett regelbundet samarbete mellan nätverket och *EU Gateway/Business Avenues*. Dessutom har synergieffekter konstaterats mellan andra Cosmeinsatser, t.ex. centrumet för industriellt samarbete mellan EU och Japan och hjälpcentralerna som ger små och medelstora företag råd om immateriella rättigheter.

Initiativ som ska främja och stödja företagande fastställs i kommissionens handlingsplan för företagande 2020¹⁶. Många av dessa åtgärder finansieras genom Cosmeprogrammet. Det finns dock åtgärder med liknande fokus som finansieras genom andra EU-program, bland annat stöd till flera nätverk som hjälper kvinnor att bli företagare, programmet Erasmus+, Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation och de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Alla dessa åtgärder har ett gemensamt mål, men det finns inga klara överlappningar mellan dem. Komplementaritet uppnås huvudsakligen med hjälp av olika instrument.

Samtidigt visar halvtidsutvärderingen att samverkan mellan stöd till små och medelstora företag på EU-nivå, nationell nivå och regional nivå inte alltid är synergistisk och komplementärisk, även om inga avsevärda överlappningar identifierats. För åtgärder där närhet till företagsvärlden spelar stor roll i genomförandet skulle bättre samordning med åtgärder på nationell och regional nivå ytterligare förbättra samstämmigheten. Detta gäller särskilt nätverkets tjänster och Cosmeprogrammets åtgärder som stöder klusterorganisationer.

¹⁵ Innovationsstöd till små företag: <https://ec.europa.eu/easme/en/innosup>

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

E. EU-mervärde

Alla program som finansieras av EU bör ge ett konkret EU-mervärde. Det innebär att programmen tydligt bör bidra till att främja Europeiska unionens värderingar och standarder. De EU-finansierade åtgärderna bör komplettera, stärka och stödja nationella, regionala och lokala åtgärder.

Cosmeprogrammets finansieringsinstrument, framförallt lånegarantiinstrumentet, ger viktiga finansiella hävstångseffekter som gör att nationella och regionala intermediärer kan erbjuda låneprodukter med en högre riskprofil än deras vanliga produktutbud. Det gör det även möjligt att ge stöd till ett betydligt större antal företag än vad som annars skulle vara möjligt. Dessutom har nationella stödprogram, särskilt på mindre marknader, större hävstångseffekter när de kombineras med ett program på EU-nivå. Intressenterna och intermediärerna håller överlag med om att inga privata institutioner eller deltagarländer själva hade kunnat uppnå samma resultat som Cosmeprogrammet har lyckats uppnå i fråga om hävstångseffekter, omfattning och riskprofil för de deltagande företagen.

De flesta av intermediärerna inom lånegarantiinstrumentet ansåg att offentligt stöd på EU-nivå var avgörande och att ett EU-program kan uppnå resultat som inte skulle vara möjligt för ett nationellt program. Lånegarantiinstrumentet gjorde att de kunde erbjuda ett garantiinstrument på förmånligare villkor (lägre ränta och avgifter, mindre krav på säkerhet) till fler företag. I vissa länder finns dessutom inga nationella program som stöder tillgång till finansiering för små och medelstora företag. EU-varumärket bidrar till att bygga upp förtroende bland potentiella stödmottagare. Trots detta pekade utvärderingsresultatet på att lånegarantiinstrumentet inte tillräckligt har nått ut till mindre utvecklade finansmarknader och att ett mer riktat tillvägagångssätt skulle vara att föredra.

Alla av de tillfrågade intermediärerna inom egetkapitalinstrumentet för tillväxt höll med om att tillhandahållandet av finansiering med eget kapital är effektivare på EU-nivå och gör att stöd kan ges till ett större antal och en bredare rad av företag än i de nationella och regionala programmen.

EU-dimensionen är en central del även i nätverket *Enterprise Europe Network* och dess tjänster. Genom nätverket genomförs åtgärder som annars inte skulle vara möjliga tack vare den tillhandahållna tjänstens omfattning och kvalitet. EU-dimensionen är avgörande framförallt för tjänsterna med gränsöverskridande inslag, som är en aspekt av stödet till små och medelstora företag som vanligtvis inte omfattas av liknande program på nationell och regional nivå.

På nationell och lokal nivå finns många olika typer av insatser som har utformats för att främja entreprenörskap och nystartade företag i tidigt stadium. De flesta av de mindre Cosmefinansierade företagsåtgärderna har som mål att föra samman nationella intressenter och initiativ på olika entreprenörskapsområden. På framväxande områden (t.ex. företagande för migranter) intar Cosmeåtgärder en ledande roll i att stödja nationella åtgärder.

Området och målen för programmet Erasmus för unga företagare har också en stark EU-gränsöverskridande dimension. Programmet främjar rörlighet i hela Europa, knyter kontakter mellan unga företagare och värdföretagare i andra länder och ger möjlighet att lära och träffa affärskontakter på den inre marknaden. Det gör detta i en omfattning som skulle vara omöjlig att uppnå på nationell nivå.

Även för Cosmeåtgärder med andra inriktningar är fördelarna med genomförandet mycket stora på EU-nivå jämfört med på nationell eller regional nivå. Exempel på sådana åtgärder är åtgärder för digitala färdigheter, turismåtgärder som för samman aktörer i europeiska värdekedjor samt programmet *Clusters Go International* som främjar europeiska partnerskap i kluster för att gemensamt utveckla och genomföra internationaliseringsstrategier. Politiska åtgärder för små och medelstora företag som tillhandahåller strategisk information och nätverksmöjligheter för nationella beslutsfattare främjar dessutom beslutsfattandet inom denna politik och samstämmigheten mellan

de nationella politiska åtgärderna på detta område. Cosmeprogrammet erbjuder stöd som är långt mer omfattande och djupgående än det stöd som kan erbjudas europeiska små och medelstora företag genom nationella eller regionala initiativ.

V. SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR SOM DRAGITS

Interimsutvärderingen av Cosmeprogrammet visar en positiv bild av programgenomförandet och de resultat som uppnåtts under de tre första åren i programperioden. De mål som fastställts i den rättsliga grunden till slutet av 2020 är på god väg att uppnås. Det bör dock noteras att slutsatserna i denna utvärdering är begränsade till utvärderingsperioden och ännu inte visar den fulla effekten av Cosmeprogrammet.

Cosmeåtgärderna är mycket relevanta när det gäller att ta itu med utmaningarna med att främja ekonomisk tillväxt och skapa sysselsättningsmöjligheter. Deras effekter är dock begränsade när det gäller globala och samhällsliga utmaningar. Det finns därför utrymme för bättre integrering av dessa mål i Cosmeprojekt och för en vidare användning av de befintliga Cosmeinstrumenten, särskilt *Enterprise Europe Network*, för att hjälpa små och medelstora företag att hantera samhällsliga utmaningar.

De flesta Cosmeåtgärder, finansieringsinstrumenten, *Enterprise Europe Network*, Erasmus för unga företagare, hjälpcentralerna som ger små och medelstora företag råd om immateriella rättigheter samt klustren är en fortsättning av åtgärder som tidigare ingick i ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation. Cosmeprogrammet har överlag lyckats nå de förväntade resultaten. Programmets styrka ligger framförallt i användningen av intermediärer för att genomföra programmet. Cosmeprogrammet utnyttjar dessa intermediärers nära koppling till små och medelstora företag och underlättar integreringen av tjänster som tillhandahålls av programmet med tjänster som tillhandahålls av intermediärerna i deras nationella och regionala sammanhang.

Överlag är Cosmeprogrammet förhållandevis effektivt. Åtgärderna genomförs i enlighet med de särskilda målen och tidsplanerna i de årliga arbetsprogrammen. En betydande majoritet av intermediärerna och de slutliga stödmottagarna uppger att kostnaderna för deltagandet är rimliga i förhållande till nyttan. Kostnadseffektiviteten hos Easmes genomförande av Cosmeprogrammet dras dock ned på grund av ett högt antal små åtgärder. Denna fragmentering kommer att behandlas i programmets årliga arbetsprogram fram till slutet på programperioden genom att man prioriterar större och strategiska åtgärder som genomför kommissionens politiska prioriteringar samtidigt som ett begränsat antal mindre pilotåtgärder behålls för att bevara programmets flexibilitet.

Cosmeprogrammet genomförs av kommissionen, Easme och Europeiska investeringsfonden. Detta gör det svårt att samordna och förvalta programmet på ett effektivt sätt. Hanteringen av uppgifter om åtgärder som inte rör finansiering måste förbättras så att det finns en komplett uppsättning uppgifter om programmets verksamhet, resultat och stödmottagare.

Det finns inga större överlappningar med andra europeiska, nationella eller regionala program, men en förbättrad samordning med nationella och regionala åtgärder skulle förbättra samstämmigheten ytterligare. Den förbättrade hanteringen av uppgifter och den förenklade tillgången till övervakningsuppgifter på nationell och regional nivå kommer att göra det möjligt för medlemsstaterna att rapportera om överlappningar och att öka synergieffekterna.

Cosmeprogrammet ger ett bra EU-mervärde. EU-dimensionen utgör själva kärnan i utformningen av Cosmeåtgärderna. I flera fall har Cosmeåtgärderna inte bara kompletterat utan även stärkt åtgärder på nationell, regional och lokal nivå.

Sist men inte minst kommer halvtidsutvärderingen att bana väg för den slutliga utvärderingen av Cosmeprogrammet, som också kommer att utgöra grunden för den detaljerade utformningen av de

första arbetsprogrammen under programperioden efter 2020. De preliminära resultaten från interimsvärderingen har legat till grund för konsekvensbedömningarna av programmet för den inre marknaden och programmet InvestEU för nästa fleråriga budgetram 2021–2027.