

Financijski instrumenti u kohezijskoj politici

Obnovljiva upotreba sredstava ostvarena je djelomično



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 14 | Glavne poruke

01 – 05 | Zašto je ovo područje važno

06 – 14 | Nalazi i preporuke Suda

15 – 64 | Detaljnije o opažanjima Suda

15 – 37 | Potencijal finansijskih instrumenata kohezijske politike za održiviju upotrebu finansijskih sredstava ne iskorištava se u potpunosti

17 – 27 | Tijekom razdoblja prihvatljivosti vraćena sredstva ponovno se upotrebljavaju u vrlo ograničenoj mjeri

28 – 37 | Države članice i regije upotrebljavaju sredstva preostala iz prethodnih razdoblja u svrhe kohezijske politike, ali uz određena ograničenja

38 – 64 | Okvirom za finansijske instrumente kohezijske politike ne potiče se ponovna upotreba sredstava

39 – 51 | Pravni okvir nije dovoljno jasan i nedvosmislen za ostvarivanje maksimalne ponovne upotrebe vraćenih sredstava

52 – 60 | Komisija nije djelotvorno nadzirala ponovnu upotrebu sredstava vraćenih u finansijske instrumente

61 – 64 | Države članice uzimaju u obzir obvezu ponovne upotrebe u određenoj mjeri, ali u sporazumima o financiranju općenito nedostaju poticaji za ponovno ulaganje

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Odredbe o ponovnoj upotrebi nakon razdoblja prihvatljivosti (preostalim sredstvima) u sporazumima o financiranju, financijski instrumenti u svim trima razdoblja

Prilog III. – Odredbe o ponovnoj upotrebi u uredbama o zajedničkim odredbama za razdoblja 2007. – 2013., 2014. – 2020. i 2021. – 2027.

Prilog IV. – Popis financijskih instrumenata obuhvaćenih revizijom

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

- 01** U okviru kohezijske politike EU-a financijska sredstva obično se pružaju u obliku jednokratnih isplata bespovratnih sredstava, tj. sredstava koja nije potrebno vratiti. Financijski instrumenti alternativna su vrsta potpore u sklopu koje se financijska sredstva EU-a pružaju krajnjim primateljima u obliku financijskih proizvoda kojima se nastoji pružiti odgovor na tržišne nedostatke u području financiranja. Tim se instrumentima nacionalnim upravljačkim tijelima omogućuje da umjesto bespovratnih sredstava pružaju potporu koju je potrebno otplatiti. Budući da se sredstva vraćena iz financijskih instrumenata mogu upotrijebiti za potporu dodatnim krajnjim primateljima, ista javna financijska sredstva mogu se upotrijebiti nekoliko puta za postizanje ciljeva kohezijske politike provedbom kvalitetnih projekata. Financijski instrumenti najprikladniji su u slučajevima u kojima je vjerojatno da će se ulaganjima ostvariti dovoljni financijski povrati ili uštede koji se mogu upotrijebiti za otplatu primljene potpore. Upotreba financijskih instrumenata u kohezijskoj politici postala je raširenija u razdoblju 2007. – 2013. i dodatno se proširila u razdoblju 2014. – 2020., a zatim se blago smanjila u razdoblju 2021. – 2027. Potpora koja se pruža iz financijskih instrumenata uglavnom potječe iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda.

- 02** Smatra se da se finansijskim instrumentima povećava učinkovitost javnog financiranja zbog njihove **potencijalno obnovljive** prirode. To znači da se sredstva koja krajnji primatelji vrata (npr. zajmovi koje otplate) mogu ponovno upotrijebiti za pružanje slične potpore drugim krajnjim primateljima. Smatra se da se zahtjevom da vrata primljenu potporu krajnje primatelje potiče da primjenjuju **dobro finansijsko upravljanje**, npr. kvalitetnijim planiranjem i ulaganjima te većom finansijskom disciplinom. Finansijskim instrumentima ujedno se može stvoriti **učinak finansijske poluge**, i to privlačenjem dodatnog privatnog ili javnog financiranja. Na [slici 1.](#) prikazane su različite vrste finansijskih instrumenata.

Slika 1. | Vrste finansijskih instrumenata



Izvor: Sud, na temelju platforme [fi-compass](#).

- 03** Za razdoblje 2007. – 2013. ukupna sredstva rezervirana za finansijske instrumente iznosila su 16,9 milijardi eura te su se za razdoblje 2014. – 2020. povećala na 31,0 milijardi eura, nakon čega su se ponovno smanjila na 19,4 milijarde eura za razdoblje 2021. – 2027. U ta tri razdoblja, ne računajući preraspodjelu sredstava zbog pandemije bolesti COVID-19, u okviru finansijskih instrumenata izvršeno je otprilike 5 % proračuna za koheziju. Finansijske instrumente iskoristile su sve države članice EU-a osim Irske i Luksemburga.
- 04** Pravnim okvirom za finansijske instrumente državama članicama dopušta se da zadrže finansijska sredstva koja su iskorištena najmanje jednom tijekom razdoblja prihvatljivosti. Međutim, nacionalna tijela dužna su i **tijekom i nakon razdoblja prihvatljivosti ponovno upotrebljavati** sredstva koja su krajnji primatelji vratili u finansijske instrumente, no pritom se primjenjuju različita pravila.

- 05** Cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti je li se i u kojoj mjeri u praksi ostvarila jedna od glavnih koristi financijskih instrumenata kohezijske politike, naime njihov potencijal za obnovljivu i time održiviju upotrebu javnih sredstava. Sud je temeljio svoje zaključke na pregledu načina na koji se **pravnim okvirom** za financijske instrumente u kohezijskoj politici potiče ponovna upotreba **vraćenih sredstava** i načina na koji su ta sredstva **upotrijebljena u praksi** za uzorak od 90 financijskih instrumenata u pet država članica (Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji i Slovačkoj). Cilj je revizije pružiti informacije u svrhu pripreme za razdoblje nakon 2027. kako bi se optimizirala ponovna upotreba postojećih financijskih instrumenata i novih instrumenata uspostavljenih u drugoj polovici tekućeg razdoblja, i to utvrđivanjem razloga zbog kojih je ponovna upotreba sredstava i dalje nedostatna i načina za njezino daljnje poticanje. Više informacija i pojedinosti o opsegu revizije i revizijskom pristupu dostupno je u [Prilogu I.](#)

Nalazi i preporuke Suda

- 06** Sud zaključuje da je učinak obnovljivosti u praksi djelomično postignut, ali nije ostvaren njegov puni potencijal. Tijekom razdoblja prihvatljivosti ponovna upotreba sredstava vraćenih u financijske instrumente ograničena je zbog čimbenika kao što su pritisak na upravljačka tijela da iskoriste sredstva, dugoročna priroda ulaganja, davanje prednosti privlačenju privatnih ulagača ili pak vanjski čimbenici. Nakon razdoblja prihvatljivosti preostala sredstva uglavnom se ponovno upotrebljavaju u svrhe kohezijske politike, ali pravnim okvirom dopušta se da se ta financijska sredstva preraspodijele u obliku bespovratnih sredstava, čime se učinak obnovljivosti smanjuje. Iako pravni okvir uključuje obvezu ponovne upotrebe, Sud je utvrdio da ona nije dovoljno jasna i nedvosmislena za ostvarivanje maksimalne ponovne upotrebe vraćenih sredstava. Kad se tome pridoda činjenica da Komisija ne provodi djelotvoran nadzor u tom području, to vodi do različitih stupnjeva obvezivanja upravljačkih tijela na ponovnu upotrebu.

Potencijal financijskih instrumenata kohezijske politike za održiviju upotrebu financijskih sredstava ne iskorištava se u potpunosti

- 07** Sud je utvrdio **da se tijekom razdoblja prihvatljivosti vraćena sredstva ponovno upotrebljavaju u ograničenoj mjeri**. Od 61 financijskog instrumenta obuhvaćenog revizijom samo u okviru njih 12 vraćena sredstva iskorištena su tijekom razdoblja prihvatljivosti za potporu daljnjim ulaganjima barem u nekoj mjeri. Jedan je od glavnih razloga za to pritisak na upravljačka tijela da prvo iskoriste cjelokupna programska sredstva dodijeljena za financijske instrumente kako bi se izbjegao gubitak sredstava raspoloživih iz proračuna EU-a. Taj je problem istaknutiji u slučajevima u kojima se financijski instrumenti uspostave kasno ili u kojima se naknadno uplate dodatna sredstva za takve instrumente (odlomci [17 – 22](#)).

- 08** Niska razina ponovne upotrebe tijekom razdoblja prihvatljivosti ujedno je prirodna posljedica srednjoročne ili dugoročne prirode ulaganja (čije se trajanje može dodatno produljiti razdobljima odgode), čime se ograničava količina vraćenih sredstava dostupnih za ponovnu upotrebu. Još je jedan ključan razlog taj da upravljačka tijela u nekim slučajevima čekaju da se vraćena sredstva akumuliraju prije nego što odluče kako bi se ona trebala upotrijebiti umjesto da od upravitelja fonda zatraže da se ona automatski ponovno upotrijebe. Iako to može pomoći u usklađivanju ponovne upotrebe s novonastalim potrebama, tržišnim kretanjima i promjenama u političkom okruženju, istodobno vodi do smanjenja mogućnosti da se vraćena sredstva upotrijebe za potporu većem broju krajnjih primatelja. Još je jedan razlog to što se prednost daje postizanju učinka financijske poluge privlačenjem dodatnih privatnih ulagača umjesto ponovnoj upotrebi sredstava (odlomci [23](#) – [27](#)).
- 09** Sud je utvrdio i da polaganje sredstava vraćenih tijekom relevantnog razdoblja na račune riznice radi potpore nacionalnoj likvidnosti ili ostvarivanja kamata samo po sebi vodi do sprečavanja njihove ponovne upotrebe (odlomak [25](#)).
- 10** Kad je riječ o **ponovnoj upotrebi sredstava nakon razdoblja prihvatljivosti (preostala sredstva)**, Sud je utvrdio da **države članice i regije upotrebljavaju ta sredstva** u svrhe kohezijske politike, **kako je propisano zakonodavstvom, iako uz određena ograničenja**. U slučaju programskog razdoblja 2007. – 2013. preostala sredstva ponovno su upotrijebljena u okviru svih financijskih instrumenata iz uzorka Suda osim jednog. Ta su sredstva ponovno upotrijebljena u okviru istih financijskih instrumenata, u svrhu uspostave novih instrumenata za razdoblje 2014. – 2020., u obliku nacionalnog sufinanciranja za nove financijske instrumente kohezijske politike ili za pokrivanje troškova i naknada za upravljanje. Budući da se pravnim okvirom ne zahtijeva da se sredstva ponovno upotrijebe u povratnom obliku, određena upravljačka tijela upotrebljavaju ih kao bespovratna sredstva. Iako je to zakonski moguće, time se isključuje bilo kakva mogućnost ostvarivanja daljnjeg učinka obnovljivosti (odlomci [28](#) – [37](#)).

Okvirom utvrđenim za financijske instrumente kohezijske politike ne potiče se ponovna upotreba sredstava

- 11** Sud je procijenio da pravni okviri primjenjivi na relevantna tri izvještajna razdoblja nisu dovoljno jasni i nedvosmisleni za ostvarivanje maksimalne ponovne upotrebe vraćenih sredstava. Iako je obveza ponovne upotrebe propisana za sva tri razdoblja, povezane odredbe bile su poprilično općenite za razdoblje 2007. – 2013. Za razdoblje 2014. – 2020. bile su preciznije te su u pripadajućoj uredbi pojašnjeni određeni važni aspekti (vidjeti [Prilog I.](#)). Osim toga, pravne odredbe dopunjene su opsežnim smjernicama za upravljačka tijela. U slučaju tekućeg razdoblja (2021. – 2027.) Komisija smatra odredbe dovoljno jasnim i odlučila je da neće pružiti dodatne smjernice (odlomci [38](#) – [51](#)).

- 12** Sud je utvrdio da se zajedničkim odredbama za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027. državama članicama dopušta da vraćena sredstva ponovno upotrijebe nakon razdoblja prihvatljivosti (sredstva preostala iz prethodnih razdoblja) za pružanje bespovratnih sredstava korisnicima umjesto da ih ponovno upotrijebe u okviru produljenih postojećih ili novih financijskih instrumenata. Iako to u određenim slučajevima može biti opravdano, nije u skladu s načelom učinka obnovljivosti jer se gubi bilo kakav potencijal za daljnju ponovnu upotrebu sredstava (odlomak [43](#)).
- 13** Sud zaključuje i da Komisija nije u dovoljnoj mjeri pratila ponovnu upotrebu sredstava vraćenih u financijske instrumente. Iako su upravljačka tijela bila dužna izvješćivati Komisiju o ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava i u razdoblju 2007. – 2013. i u razdoblju 2014. – 2020. (iako u različitoj mjeri), Komisija nije dovoljno provjeravala i iskorištavala te podatke za potrebe praćenja. Zbog toga nije poznat razmjer stvarne ponovne upotrebe vraćenih sredstava. Isto tako, iako je Komisija provela 11 tematskih revizija u vezi s financijskim instrumentima, tim provjerama obuhvatila je tek 3 % ukupnog broja financijskih instrumenata iz relevantnog razdoblja te je Sud utvrdio da je revizijska dokumentacija o obvezi ponovne upotrebe bila ograničena (odlomci [52](#) – [60](#)).
- 14** Naposljetku, Sud je procijenio način na koji je ponovna upotreba uzeta u obzir u okviru mehanizama uspostave pojedinačnih financijskih instrumenata u državama članicama. Utvrdio je da je u svim sporazumima o financiranju obuhvaćenim revizijom ponovna upotreba **tijekom razdoblja prihvatljivosti** uzeta u obzir u određenoj mjeri, ali postoje znatne razlike u stupnju obvezivanja na ponovno ulaganje vraćenih sredstava i odgovarajućoj razini detaljnosti. Kad je riječ o ponovnoj upotrebi **preostalih sredstava**, u okviru polovice financijskih instrumenata iz uzorka Suda bilo je propisano da se vraćena sredstva prenesu na račune vlade (upravljačkog tijela) do donošenja posebne odluke o njihovoj ponovnoj upotrebi. U okviru druge polovice bilo je predviđeno da vraćena sredstva zadrži upravitelj fonda te da se ona upotrijebe u istu svrhu u okviru istog financijskog instrumenta ili instrumenta kojim se on zamijeni, čime je zajamčeno da se ona odmah ponovno upotrijebe (odlomci [61](#) – [64](#)).

Preporuke Suda



Preporuka 1.

Potrebno je iskoristavati puni potencijal vraćenih sredstava tijekom trajanja programskih razdoblja

Komisija bi u koordinaciji s državama članicama trebala raditi na maksimalnoj upotrebi vraćenih sredstava iz financijskih instrumenata tijekom trajanja relevantnih programskih razdoblja, i to:

- (a) poticanjem ponovne upotrebe vraćenih sredstava prije aktivacije dodatnih sredstava;
- (b) promicanjem automatske ponovne upotrebe vraćenih sredstava kao standardnog postupka kako bi se omogućilo pružanje potpore za veći broj krajnjih primatelja te za kvalitetne projekte relevantne za politike;
- (c) uzimanjem potencijalnih vraćenih sredstava u obzir za *ex ante* procjenu odgovarajuće veličine određenog financijskog instrumenta i izbjegavanjem kasne uspostave fondova, kojom se povećava pritisak da se dodijeljena sredstva potroše i time otežava ponovna upotreba vraćenih sredstava;
- (d) dopuštanjem dodatnih uplata povrh početno dodijeljenih sredstava za financijske instrumente samo u slučajevima u kojima su vraćena sredstva djelotvorno iskorištena.

Ciljni rok provedbe: 2027.



Preporuka 2.

Potrebno je poboljšati nadzor nad upotrebom vraćenih sredstava tijekom programskog razdoblja i provoditi revizije nad upotrebom preostalih sredstava nakon isteka tog razdoblja

Komisija bi u koordinaciji s državama članicama trebala:

- (a) pratiti stvarnu ponovnu upotrebu financijskih sredstava tijekom trajanja programskog razdoblja i pojačati povezane revizijske mjere;
- (b) provoditi reviziju nad upotrebom preostalih sredstava nakon isteka programskog razdoblja.

Ciljni rok provedbe: 2027.

Detaljnije o opažanjima Suda

Potencijal finansijskih instrumenata kohezijske politike za održiviju upotrebu finansijskih sredstava ne iskorištava se u potpunosti

- 15** Velika većina potpore EU-a za koheziju korisnicima se pruža u obliku bespovratnih sredstava. Ta se sredstva u načelu ne vraćaju, osim ako se utvrdi da njihovo potraživanje nije bilo u skladu s propisima. Finansijski instrumenti alternativan su način financiranja sredstvima EU-a, i to u obliku zajmova, jamstava i poduzetničkog kapitala. Riječ je o sredstvima koja se vraćaju javnim tijelima koja su ih dodijelila nakon što su ispunjeni utvrđeni uvjeti. Vraćena sredstva koja iz toga proizađu mogu se upotrijebiti u obliku potpore za dodatne korisnike i projekte. Tim se „učinkom obnovljivosti” stoga pruža prilika za višestruku upotrebu javnih sredstava, čime se najbolje iskorištava njihov potencijal, i to na održiv način (*Prilog I.*, odlomak **01**).
- 16** U slučaju finansijskih instrumenata države članice mogu zadržati resurse (dodijeljena sredstva) koji su upotrijebljeni (isplaćeni krajnjim primateljima) najmanje jednom tijekom razdoblja prihvatljivosti. Nadalje, pravni okvir uključuje obvezu ponovne upotrebe vraćenih sredstva iz finansijskih instrumenata (*Prilog I.*, odlomci **13 – 15**). Iako se pravila razlikuju ovisno o tome jesu li se sredstva vratila tijekom ili nakon primjenjivog razdoblja prihvatljivosti, koncept je isti: upotrijebiti ta finansijska sredstva za potporu daljnjim ulaganjima u projekte kojima se potiče gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija. Sud je u okviru revizije procijenio jesu li Komisija i države članice ostvarile taj učinak obnovljivosti u praksi i u kojoj mjeri.

Tijekom razdoblja prihvatljivosti vraćena sredstva ponovno se upotrebljavaju u vrlo ograničenoj mjeri

- 17** U skladu sa zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020.¹ vraćena sredstva iz financijskih instrumenata kohezijske politike *tijekom razdoblja prihvatljivosti* potrebno je upotrijebiti u sljedeće svrhe:
- financiranje daljnjih ulaganja u okviru istog ili drugog financijskog instrumenta, u skladu s posebnim ciljevima utvrđenim u sklopu pripadajućeg prioriteta programa;
 - pokrivanje gubitaka koji proizlaze iz negativnih kamata na depozite ako oni nastanu unatoč tome što tijela koja primjenjuju financijske instrumente aktivno upravljaju novčanim sredstvima riznice;
 - financiranje troškova i naknada za upravljanje proizašlih iz primjene financijskog instrumenta.
- 18** Sud je ispitao na koji su način iskorištena vraćena sredstva za nasumično odabran 61 financijski instrument iz razdoblja 2014. – 2020. (*Prilog IV.*) i procijenio jesu li u okviru tih instrumenata vraćena sredstva ponovno upotrijebljena u skladu sa zajedničkim odredbama (više pojedinosti o revizijskom pristupu Suda dostupno je u *Prilogu I.*).
- 19** Sud je utvrdio da su od 61 financijskog instrumenta iz razdoblja 2014. – 2020. obuhvaćenog revizijom samo u okviru njih 12 vraćena sredstva iskorištena tijekom razdoblja prihvatljivosti za potporu daljnjim ulaganjima barem u nekoj mjeri. U okviru dodatnih 19 instrumenata dio vraćenih sredstava upotrijebljen je za financiranje troškova i naknada za upravljanje. Sud je utvrdio i da se sporazumima o financiranju između upravljačkih tijela i upravitelja fondova obično ne predviđa da se vraćena sredstva odmah „automatski” ponovno upotrijebe nakon što se prikupe, već je potrebna posebna odluka upravljačkog tijela o upotrebi tih sredstava za financiranje novih ulaganja (vidjeti *okvir 1.*).

¹ Članak 44. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Okvir 1.

Automatska ponovna upotreba u odnosu na pojedinačne odluke

Automatska ponovna upotreba znači da se vraćena sredstva ponovno ulažu kako se prikupljaju, bez obveze da upravljačko tijelo donosi posebne odluke o ponovnom ulaganju. Od 61 instrumenta iz razdoblja 2014. – 2020. obuhvaćenog revizijom samo je njih pet uključivalo takvu odredbu u pripadajućem sporazumu o financiranju: jedan u okviru kreditnog fonda Thüringen Dynamik (Njemačka) i četiri posebna fonda (kreditni i jamstveni fondovi) u okviru holding fonda Fare Lazio (Italija).

U slučajevima u kojima se ne primjenjuje automatska ponovna upotreba upravljačko tijelo ili upravitelj fonda i dalje u kasnijem trenutku razdoblja prihvatljivosti može odlučiti da će se vraćena sredstva ponovno uložiti. Na primjer, jedan kreditni fond za obrtni kapital u Mađarskoj pokazao se toliko uspješnim da ga je upravljačko tijelo odlučilo ponovno pokrenuti tijekom razdoblja prihvatljivosti financirajući ga vraćenim sredstvima. Međutim, ako ponovna upotreba ovisi o posebnoj odluci upravljačkog tijela i do nje ne dolazi automatski, time se usporava proces ponovnog ulaganja i stoga smanjuje potencijal za ponovnu upotrebu.

Izvor: Sud, na temelju informacija koje su dostavila upravljačka tijela.

20 Sud u okviru revizije općenito nije utvrdio da se upravljačka tijela ili upravitelji fondova sustavno obvezuju na maksimalnu ponovnu upotrebu financijskih sredstava tijekom razdoblja prihvatljivosti. Razlozi za to bili su sljedeći:

- pritisak da se prvo iskoriste cjelokupna programska financijska sredstva dodijeljena za financijske instrumente kako bi se izbjegli opozivi preuzetih obveza i gubitak sredstava dostupnih iz proračuna EU-a;
- kasna uspostava financijskih instrumenata ili naknadno uplaćivanje dodatnih sredstava u takve instrumente, čime se ograničava potencijalno razdoblje za vraćanje sredstava i time njihovu ponovnu upotrebu;
- srednjoročna ili dugoročna priroda ulaganja s mogućim razdobljima odgode otplate, čime se ograničava vraćanje sredstava tijekom predmetnog razdoblja;
- činjenica da upravljačka tijela preferiraju akumulirati vraćena sredstva prije nego što odluče o tome na koji će se ona način upotrijebiti kako bi se njihova kasnija ponovna upotreba bolje uskladila s novim potrebama, kretanjima na tržištu, promjenama u političkom okruženju itd.;

- o davanje prednosti postizanju učinka financijske poluge privlačenjem privatnih ulagača umjesto ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava;
- o polaganje sredstava na račune riznice radi potpore likvidnosti države ili prikupljanja prihoda od kamata.

21 Budući da se samo prvi krug ulaganja financiranih iz financijskih instrumenata nadoknađuje iz proračuna EU-a i država članica može zadržati samo ta sredstva, nekoliko upravljačkih tijela navelo je pritisak da se sredstva iskoriste kao jedan od ključnih razloga za ograničenu ponovnu upotrebu. Upotreba vraćenih sredstava umjesto potrošnje početno dodijeljenih programskih sredstava za financijske instrumente dovela bi do opoziva preuzetih obveza i time gubitka financijskih sredstava EU-a za predmetnu državu članicu ili regiju (vidjeti [okvir 2.](#)). Taj je rizik posebno visok ako su financijski instrumenti preveliki ili uspostavljeni kasno u razdoblju prihvatljivosti, ostavljajući samo ograničeno vrijeme za trošenje dodijeljenih sredstava. Na primjer, kreditni i jamstveni fond TEPIX II u Grčkoj osnovan je u studenome 2016. te je, cjelokupno gledajući, bio uspješan proizvod. Međutim, do kraja razdoblja prihvatljivosti umjesto cjelokupnog iznosa početno dodijeljenih programskih sredstava iskorišteno je samo 89,7 % tih sredstava. To je značilo da tijekom tog razdoblja nije bilo ni poticaja ni vremena za ponovnu upotrebu jer bi razina iskorištenosti sredstava i bila još niža.

Okvir 2.

Dodatna sredstva uplaćena u jedan slovački financijski instrument pomogla su u iskorištavanju neiskorištenih programskih sredstava za razdoblje 2007. – 2013. tijekom razdoblja prihvatljivosti, ali njima se nije poticala ponovna upotreba vraćenih sredstava

U Slovačkoj je u okviru državnog fonda za stambenu izgradnju (*Štátny fond rozvoja bývania*, SFRB) u programskom razdoblju 2007. – 2013. u okviru [inicijative JESSICA](#) uspostavljen financijski instrument za zajmove za ulaganja u mjere energetske učinkovitosti stambenih zgrada.

Sporazum o financiranju između SFRB-a i odgovornog upravljačkog tijela sklopljen je 2013. Početna sredstva dodijeljena 2013. iznosila su 8 milijuna eura (uključujući 6,8 milijuna iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR)).

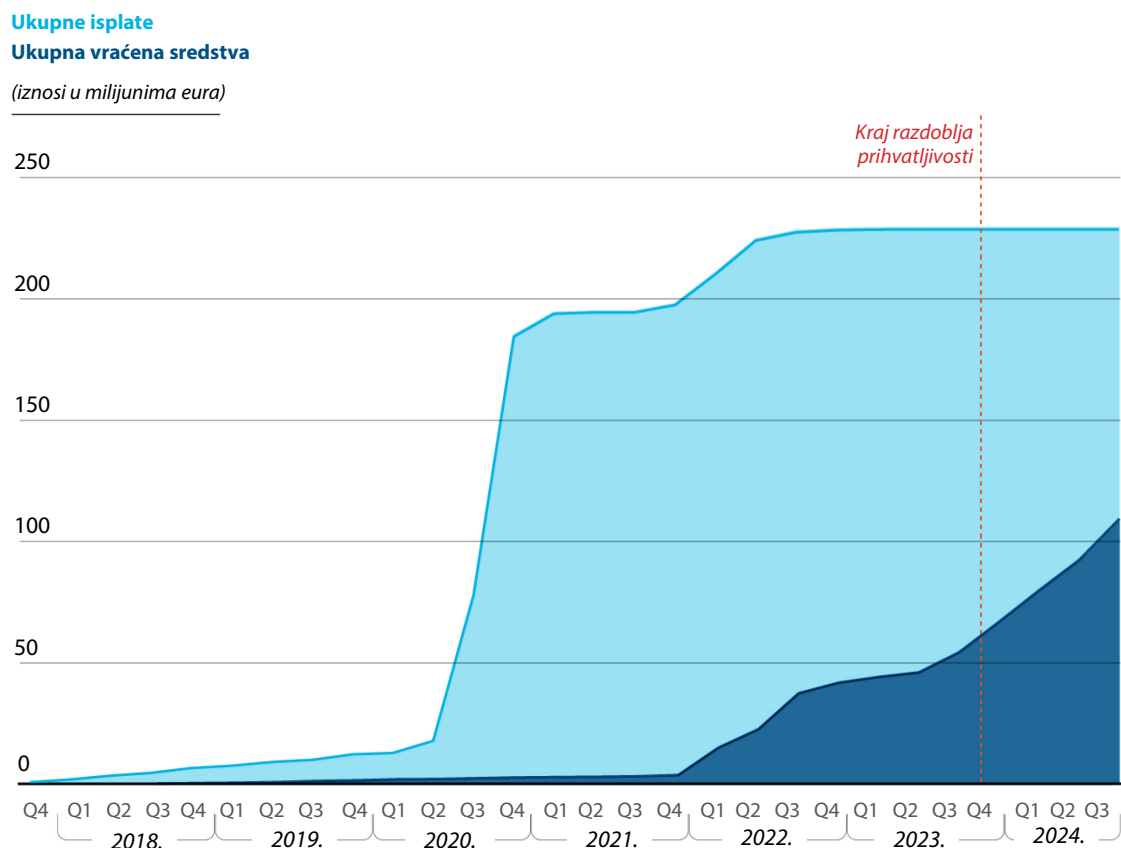
Kako se približavalo zaključenje razdoblja 2007. – 2013., upravljačko tijelo za povezani regionalni operativni program moralo je 2015. iskoristiti preostala programska sredstva ili se suočiti s njihovim gubitkom. Nakon što se primjena navedenog financijskog instrumenta pokazala uspješnom, SFRB je pristao uplatiti u njega dodatnih 90,6 milijuna eura i zatim dodatna 66,3 milijuna eura.

Tim dvjema uplatama početna dodijeljena sredstva porasla su na gotovo dvadeset puta veći iznos. To je upravljačkom tijelu omogućilo da do zaključenja u potpunosti iskoristi programska sredstva i time izbjegne mogući opoziv preuzetih obveza. Iako su svi zajmovi isplaćeni tijekom razdoblja prihvatljivosti, uplaćivanjem dodatnih sredstava smanjen je svaki poticaj za ponovnu upotrebu sredstava vraćenih tijekom tog razdoblja.

Izvor: Sud, na temelju informacija slovačkog državnog fonda za stambenu izgradnju (SFRB).

- 22** Neka upravljačka tijela odlučila su povećati iznos početnih dodijeljenih sredstava za financijske instrumente tijekom razdoblja prihvatljivosti uplaćivanjem dodatnih sredstava. Iako se tim pristupom povećala iskorištenost sredstava na razini programa, ujedno se povećao pritisak da se ta dodatna sredstva iskoriste, čime se zapravo potaknulo odabiranje te druge opcije umjesto davanja prednosti ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava. Nadalje, takvim dodatnim uplatama povećavao se iznos preostalih sredstava raspoloživih nakon dovršetka razdoblja prihvatljivosti (vidjeti odlomak **28**), koja države članice mogu upotrebljavati s više fleksibilnosti nego sredstva dodijeljena u okviru izvornih programa. Na primjer, u slučaju kreditnog fonda „KMU Darlehenfonds Berlin” u Njemačkoj upravljačko tijelo povećalo je iznos financijskih sredstava EU-a dodijeljenih za taj fond nekoliko puta, posljednji put samo 13 dana prije kraja razdoblja prihvatljivosti, čime je isključena svaka mogućnost ponovne upotrebe vraćenih sredstava.
- 23** Još je jedan čimbenik kojim se ograničava potencijal za ponovnu upotrebu taj da velika većina financijskih instrumenata uključuje financijske proizvode srednjoročnog do dugoročnog vijeka (dospijeća). U slučaju nekih instrumenata, kao što su dugoročni zajmovi za stambenu izgradnju, do cjelovite otplate može doći tek nakon 25 godina ili čak i kasnije ako se primijene razdoblja odgode. Fondovi vlasničkog kapitala obično su fondovi zatvorenog tipa, ali upotrebljavaju se najmanje 10 godina. Zbog toga je moguće da se sredstva vrate pred kraj razdoblja prihvatljivosti ili čak nakon toga. To samo po sebi ograničava svaki potencijalni učinak obnovljivosti tijekom razdoblja prihvatljivosti.
- 24** U uzorku Suda najkraće trajanje upotrebe fonda bio je tri godine, a najdulje 25 godina. Na [slici 2.](#) prikazana su sredstva vraćena s vremenom za talijanski fond „POR Puglia Microcredito” za zajmove malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi), koji je osnovan u srpnju 2017. i u okviru kojeg se izdaju zajmovi na razdoblje do pet godina s odgodom otplate do dodatnih 12 mjeseci. Prve isplate zajmova počele su krajem 2017., a posljednje otplate predviđene su za 2028. Do kraja razdoblja prihvatljivosti (2023.) samo je 23 % isplaćenih sredstava vraćeno i bilo dostupno za ponovno ulaganje.

Slika 2. | Ukupne isplate i vraćena sredstva za fond „POR Puglia Microcredito” u razdoblju 2017. – 2024., po tromjesečjima (Q1, Q2, Q3 i Q4)



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavila Regija Apulija.

- 25** Revizijom koju je Sud proveo potvrđeno je da je još jedan važan razlog za ograničavanje učinka obnavljanja tijekom razdoblja prihvatljivosti taj da se u sporazumima o financiranju sklopljenim s upraviteljima fondova ne traži automatska ponovna upotreba (*okvir 1.*) jer upravljačka tijela radije donose pojedinačne odluke o ponovnoj upotrebi. Te se odluke obično donose tek nakon akumuliranja vraćenih sredstava, što može biti i nakon završetka razdoblja prihvatljivosti. U takvom pristupu može se odražavati želja nacionalnih ili regionalnih vlada da akumuliraju vraćena sredstva i tek ih kasnije ponovno iskoriste kako bi se uzele u obzir najnovije tržišne potrebe ili gospodarski ili politički prioriteti. Iako bi se time usto omogućila privremena potpora za likvidnost upravljačkih tijela i čak i ostvarivanje kamata na prihod, istodobno se znatno odgađa ponovna upotreba i smanjuje mogućnost da se potpora pruži što većem broju krajnjih primatelja za kvalitetne projekte.

- 26** Jedno objašnjenje koje su revizori dobili kako bi se opravdala ograničena ponovna upotreba vraćenih sredstava tijekom razdoblja prihvatljivosti bilo je povezano s ciljem postizanja učinka financijske poluge privlačenjem dodatnog kapitala za financijske instrumente od privatnih ulagača, što je vodilo do davanja prednosti učinku financijske poluge umjesto ponovne upotrebe vraćenih sredstava. Razlog za to ponajprije leži u tome što se na taj način doprinos EU-a upotrebljava za pokrivanje rizika privatnih ulaganja i pružanje povlaštenih uvjeta. Iako su i privlačenje privatnih ulagača, i time postizanje učinka financijske poluge, kao i ponovna upotreba vraćenih sredstava kako bi se potpora pružila većem broju primatelja jednako opravdani ciljevi, upotrebom vraćenih sredstava za pokrivanje gubitaka privatnih ulagača smanjuju se iznosi vraćenih sredstava dostupni za ponovnu upotrebu. U slučaju 61 financijskog instrumenta iz uzorka Suda u okviru njih 34 bio je predviđen i postignut je učinak financijske poluge.
- 27** Konačno, fondovi vlasničkog/poduzetničkog kapitala razlikuju se po tome što u pravilu povezani sporazumi o financiranju ne uključuju zahtjev u pogledu bilo kakvog automatskog ponovnog ulaganja vraćenih sredstava ili drugih prihoda (prinosa, dividendi) tijekom vijeka trajanja fonda. U regiji Lacij u Italiji čak postoji i takozvana „zabrana recikliranja”, tj. bilo kakav povrat (i u kapitalu i u dobiti) ne može se ponovno upotrijebiti i potrebno ga je odmah vratiti privatnim ulagačima. U uzorku Suda tek je mali broj programa (uglavnom programi vlasničkog kapitala) uključivalo privatne ulagače i u tim slučajevima Sud doista nije mogao utvrditi nikakvu ponovnu upotrebu.

Države članice i regije upotrebljavaju sredstva preostala iz prethodnih razdoblja u svrhe kohezijske politike, ali uz određena ograničenja

- 28** U skladu sa zajedničkim odredbama² države članice trebale bi uspostaviti mehanizme kojima se jamči da se nakon razdoblja prihvatljivosti sva sredstva koja se mogu pripisati europskim strukturnim i investicijskim (ESI) fondovima i koja se od krajnjih primatelja vrate u financijske instrumente ponovno upotrijebe, neovisno o tome jesu li primljena tijekom relevantnog razdoblja ili nakon njegova završetka („preostala sredstva”). Budući da za razdoblje 2007. – 2013. nije utvrđen nikakav rok, preostala sredstva potrebno je iskorištavati dok se ne iscrpe. Za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027. povezanim pravilima propisano je da se vraćena sredstva moraju ponovno upotrijebiti do kraja osme godine od završetka razdoblja prihvatljivosti.

² Članak 78. stavak 7. [Uredbe \(EZ\) br. 1083/2006](#), članak 45. [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013](#) i članak 62. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

- 29** Prema pravilima preostala sredstva potrebno je ponovno uložiti kako slijedi: za istu vrstu mjera (2007. – 2013.), u skladu s ciljevima programa (2014. – 2020.) ili u skladu s ciljevima politika u okviru relevantnog programa (2021. – 2027.).
- 30** Sud je ispitao stvarnu i planiranu upotrebu preostalih sredstava za 22 financijska instrumenta odabrana iz razdoblja 2007. – 2013. i 61 financijski instrument odabran iz razdoblja 2014. – 2020. (*Prilog IV.*). Procijenio je jesu li upravljačka tijela ponovno upotrijebila preostala sredstva u skladu sa zahtjevima iz zajedničkih odredbi (više pojedinosti o revizijskom pristupu Suda dostupno je u *Prilogu I.*).

Ponovna upotreba preostalih sredstava iz financijskih instrumenata iz razdoblja 2007. – 2013.

- 31** U *tablici 1.* prikazani su financijski instrumenti iz razdoblja 2007. – 2013. u uzorku Suda, kao i pripadajuća preostala sredstva i način na koji su se ona trebala ponovno upotrijebiti. Do stvarne ponovne upotrebe došlo je u svim slučajevima osim u slučaju grčkog jamstvenog fonda HELTEP. Iako je razdoblje prihvatljivosti završilo 2015., u predmetnom slučaju odluka o ponovnoj upotrebi još nije bila donesena u vrijeme obavljanja revizije. Preostala sredstva u međuvremenu su bila pohranjena u grčkoj središnjoj banci na računu s kamatom (*okvir 3.*).

Tablica 1. | Ponovna upotreba preostalih sredstava – financijski instrumenti iz razdoblja 2007. – 2013.

<i>Zemlja</i>	<i>Naziv financijskog instrumenta</i>	<i>Svrha ponovne upotrebe preostalih sredstava:</i>
Njemačka	KMU-Darlehensfonds Berlin	nastavak upotrebe u obliku nacionalnog financijskog instrumenta u slične svrhe
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	nacionalno sufinanciranje financijskog instrumenta kohezijske politike kojim je zamijenjen prethodni instrument
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	bespovratna sredstva u okviru kohezijske politike za nove projekte u slične svrhe (za urbani razvoj u razdoblju 2021. – 2027.)
	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	nastavak upotrebe u obliku nacionalnog financijskog instrumenta u slične svrhe, nacionalno sufinanciranje financijskog instrumenta kohezijske politike kojim je zamijenjen prethodni instrument
	Thüringen Dynamik	nacionalno sufinanciranje financijskog instrumenta kojim je zamijenjen prethodni instrument i novih financijskih instrumenata kohezijske politike u slične svrhe (potpora MSP-ovima u razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027.)
Grčka	TEPIX I	nastavak upotrebe u obliku nacionalnog financijskog instrumenta (prijelazni TEPIX) i novih nacionalnih financijskih instrumenata (DELFI), u oba slučaja u slične svrhe
	HELTEP – jamstva	nije ponovno upotrijebljen, sredstva se drže u banci i njima se ostvaruju kamate
Mađarska	OP GOP – zajmovi	novi nacionalni financijski instrumenti u slične svrhe (fond za razvoj grada Kecskeméte, fond poduzetničkog kapitala Irinyi II, fond rizičnog kapitala Széchenyi, fond za nacionalno burzovno tržište, fond za razvoj poduzeća karpatskog bazena) te pokrivanje naknada i troškova za upravljanje nakon razdoblja prihvatljivosti
	OP KMR – poduzetnički kapital	
Italija	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	bespovratna sredstva u okviru kohezijske politike (za općine s manje od 60 000 stanovnika) i novi financijski instrument (u razdoblju 2021. – 2027.)
	Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio – holding fond IF	novi instrument kohezijske politike u slične svrhe (Lazio Venture 2014. – 2020.) i pokrivanje troškova refinanciranja
Slovačka	ROP Jessica – SFRB	nastavak upotrebe istog financijskog instrumenta u razdoblju od pet godina nakon završetka razdoblja prihvatljivosti i potom nacionalni financijski instrumenti u istu svrhu
	OP CEG Jeremie – SIH	novi financijski instrumenti u istu svrhu, izdavanje zajmova za financijski instrument kohezijske politike te pokrivanje troškova i naknada za upravljanje

Napomena: informacije navedene u tablici odnose se na razinu holding fondova. 13 fondova navedenih u tablici ukupno uključuje 22 posebna fonda.

Izvor: Sud, na temelju informacija koje su dostavila upravljačka tijela.

32 Mnogim sporazumima o financiranju predviđa se da se preostala sredstva prvo uključe u regionalne ili nacionalne proračune. Stoga su pojedinačne odluke vlada ključne za njihovu upotrebu (vidjeti odlomak [64](#)). Sud je utvrdio da su u slučaju svih financijskih instrumenata iz njegova uzorka – osim grčkog fonda HELTEP – preostala sredstva upotrijebljena u predviđenu svrhu, tj. za sljedeće:

- nastavak primjene istih financijskih instrumenata (Njemačka, Italija, Slovačka);
- uspostavu novih financijskih instrumenata (instrumenata u okviru kohezijske politike ili drugih instrumenata) sa sličnim ciljevima (Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Slovačka);
- financiranje nacionalnog sufinanciranja novih financijskih instrumenata kohezijske politike u sljedećem razdoblju (Njemačka, Italija);
- financiranje troškova i naknada za upravljanje za financijske instrumente (Mađarska, Slovačka);
- pružanje bespovratnih sredstava u svrhe slične onima početnog financijskog instrumenta (Njemačka, Italija, vidjeti i [okvir 4.](#)).

Okvir 3.

Jamstveni fond HELTEP (Grčka)

U vrijeme obavljanja ove revizije, gotovo 10 godina nakon što je 2015. završilo razdoblje prihvatljivosti, preostala sredstva iz grčkog jamstvenog fonda HELTEP, čija je vrijednost iznosila otprilike 300 milijuna eura, nisu bila ponovno upotrijebljena te su i dalje bila pohranjena na računu riznice.

Taj jamstveni fond imao je važnu ulogu u pružanju potpore grčkim komercijalnim bankama tijekom tadašnje financijske krize. Osnovan je 2012. kako bi se Europskoj investicijskoj banci omogućilo da pozajmljuje sredstva grčkim komercijalnim bankama, koje su pak izdavale zajmove MSP-ovima koji ih nisu mogli dobiti iz drugih izvora.

Nakon 2017. više nije bilo potrebe za time da EIB pozajmljuje sredstva grčkim bankama u tu svrhu jer su te banke mogle dobiti financijska sredstva na financijskim tržištima. Stoga je taj jamstveni financijski instrument likvidiran.

Grčka vlada i dalje nije donijela odluku o ponovnoj upotrebi preostalih sredstava, što znači da za 10 godina nije ostvaren nikakav učinak obnovljivosti u korist postizanja ciljeva kohezijske politike EU-a. Umjesto toga, kamata zarađenim na položenim sredstvima doprinosi se grčkom državnom proračunu.

Izvor: Sud, na temelju informacija koja je dostavilo grčko upravljačko tijelo EPANEK.

Ponovna upotreba preostalih sredstava iz financijskih instrumenata iz razdoblja 2014. – 2020.

- 33** U [tablici 2.](#) prikazana je ponovna upotreba preostalih sredstava iz razdoblja 2014. – 2020. za fondove iz uzorka Suda prema odlukama upravljačkih tijela do kraja 2024., na temelju stvarnih sredstava vraćenih do tog trenutka.

Tablica 2. | Ponovna upotreba preostalih sredstava – programsko razdoblje 2014. – 2020.

<i>Zemlja</i>	<i>Naziv financijskog instrumenta</i>	<i>Svrha ponovne upotrebe preostalih sredstava:</i>
Njemačka	KMU-Darlehensfonds Berlin	prijelazna sredstva između razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027., potom nacionalno sufinanciranje financijskog instrumenta kojim je zamijenjen prethodni instrument
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	jačanje „micromezzanine“ financiranja za MSP-ove
	Thüringen Dynamik	nastavak upotrebe u obliku nacionalnog fonda pod istim uvjetima
Grčka	TEPIX I	još nije donesena odluka: iznos vraćenih/otplaćenih sredstava položen je na računu u grčkoj središnjoj banci
	EQUIFUND	otplaćena sredstva položena su na račun upravitelja fonda s mogućim nastavkom upotrebe u razdoblju 2021. – 2027.
	Jamstvo u vezi s pandemijom bolesti COVID-19	otplate još nisu dospjele zbog prirode financijskog instrumenta
Mađarska	Holding fond GINOP – prioritet br. 8 (22 posebna fonda)	financiranje nacionalnog programa (program „Széchenyi Kártya”), nacionalno sufinanciranje financijskog instrumenta kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. te pokrivanje naknada i troškova za upravljanje nakon razdoblja prihvatljivosti
	EFOP – zajmovi	bespovratna sredstva za dva projekta u okviru kohezijske politike
Italija	Holding fond Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio (četiri posebna fonda)	nacionalno sufinanciranje financijskih instrumenata kohezijske politike (fond Lazio Venture II u razdoblju 2021. – 2027.)
	POR Puglia Microcredito	nacionalni doprinos financijskim instrumentima kohezijske politike (Equity Puglia, Minibond i Technodiae u razdoblju 2021. – 2027.)
Slovačka	IROP PA 4 – SFRB	nastavak upotrebe istog financijskog instrumenta na nacionalnoj razini u slične svrhe (potpora za mjere energetske učinkovitosti) te pokrivanje troškova i naknada za upravljanje
	OP II PA 11 – holding fond (24 posebna fonda)	nastavak upotrebe istog financijskog instrumenta na nacionalnoj razini u slične svrhe (uglavnom potpora za MSP-ove) te pokrivanje troškova i naknada za upravljanje

Napomena: informacije navedene u tablici odnose se na razinu holding fondova. 12 fondova navedenih u tablici ukupno uključuje 61 posebni fond.

Izvor: Sud, na temelju informacija koje su dostavila upravljačka tijela.

- 34** Kao i u razdoblju 2007. – 2013., odluke o ponovnoj upotrebi uglavnom su se donosile u skladu s važećim pravilima, a iskorištena vraćena sredstva većinom su upotrijebljena u okviru istog financijskog instrumenta ili novih financijskih instrumenata u slične svrhe. Na primjer, dva glavna upravitelja fondova SIH i SFRB u Slovačkoj zadržavaju preostala sredstva u istim financijskim instrumentima i ponovno ih upotrebljavaju za istu vrstu mjera tijekom najmanje osam godina nakon završetka razdoblja prihvatljivosti, osim iznosa za pokrivanje troškova i naknada za upravljanje. U Njemačkoj će se preostala sredstva iz fonda Mikromezzaninefonds Deutschland Bund upotrijebiti za nacionalno sufinanciranje financijskog instrumenta kojim će se on zamijeniti u razdoblju 2021. – 2027. u okviru odgovarajućeg programa kohezijske politike, a preostala sredstva iz fonda Thüringen Dynamik prenijet će se u regionalni financijski instrument kojim će se zamijeniti taj fond, bez novih sredstava u okviru kohezijske politike. U Italiji će se pružati potpora za nove financijske instrumente u slične svrhe, i u Laciju i u Apuliji.
- 35** Sud je utvrdio i jedan slučaj iz razdoblja 2014. – 2020. u kojem su preostala sredstva upotrijebljena za dodjelu bespovratnih sredstava za projekte u slične svrhe. Međutim, u načelu jednokratno financiranje u obliku bespovratnih sredstava isključuje bilo kakav daljnji učinak obnovljivosti. Ipak, ponovna upotreba vraćenih sredstava u obliku bespovratnih sredstava može biti opravdana u iznimnim slučajevima ([okvir 4.](#)).

Okvir 4.

Upotreba sredstava preostalih iz prethodnih razdoblja za pružanje jednokratnih bespovratnih sredstava – primjeri

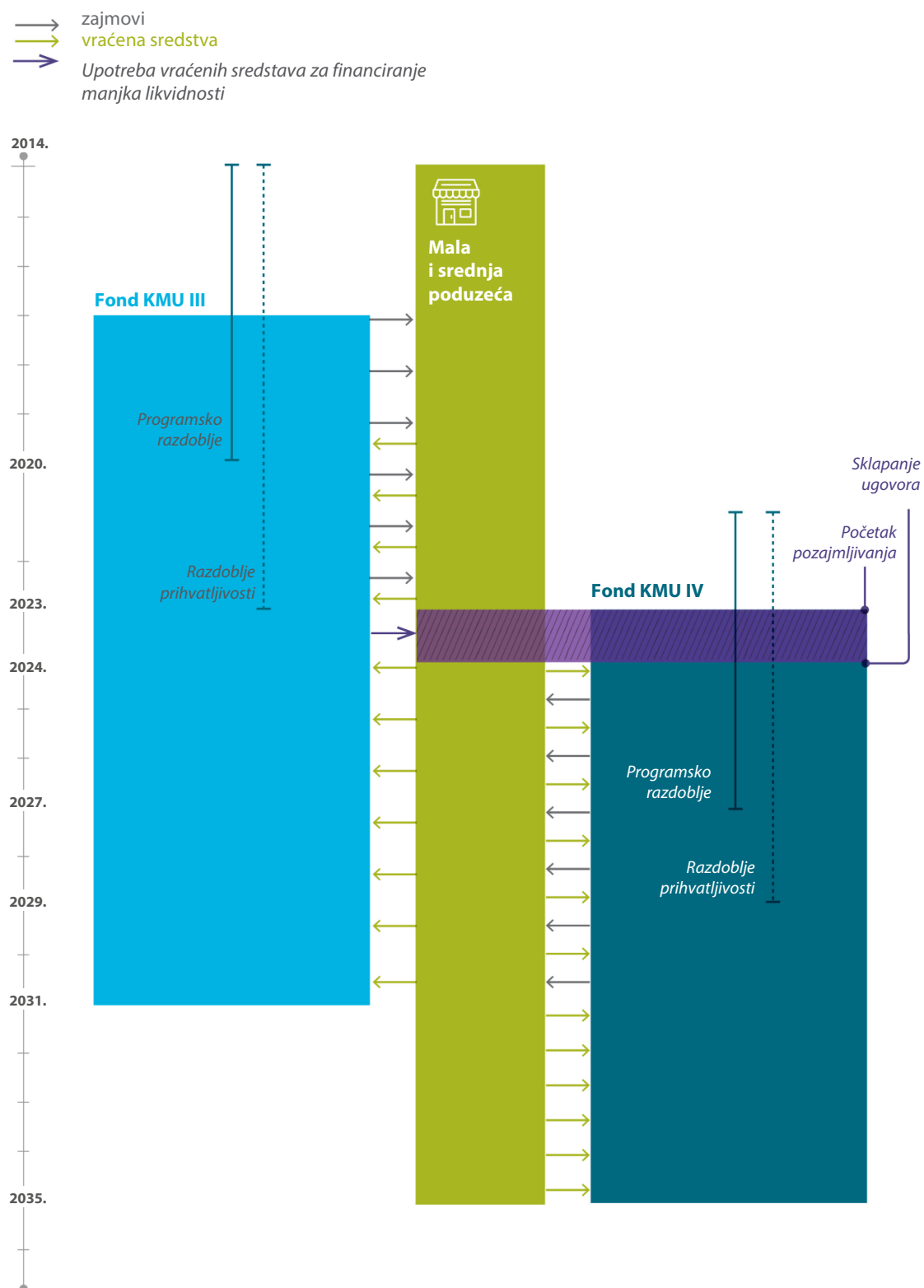
Tijela zadužena za operativni program za ljudske resurse u Mađarskoj u razdoblju 2021. – 2027. nisu nastavila primjenjivati financijski instrument za zajmove iz razdoblja 2014. – 2020., već su odlučila iskoristiti preostala sredstva za pružanje bespovratnih sredstava za financiranje dovršetka dvaju projekata obnove škola koji su obustavljeni tijekom pandemije bolesti COVID-19 prije nego što su dovršeni.

Kad je riječ o prethodnom razdoblju, tj. 2007. – 2013., Sud je utvrdio da su sredstva preostala iz njemačkog fonda Stadtentwicklungsfonds Brandenburg, u okviru kojeg su se izdavali zajmovi za javne projekte urbanog razvoja, upotrebljavala za pružanje bespovratnih sredstava za slične projekte. Relevantna tijela nisu nastavila primjenjivati financijski instrument u njegovu prethodnom obliku zbog nedostatne potražnje nakon što su na tržištu postali dostupni jeftiniji zajmovi.

Izvor: Sud, na temelju informacija koje su dostavila upravljačka tijela u Njemačkoj i Mađarskoj.

- 36** Jedan drugi primjer upotrebe preostalih sredstava nakon dovršetka razdoblja prihvatljivosti 2014. – 2020. uključuje pokrivanje manjka likvidnosti dok novi instrumenti za razdoblje 2021. – 2027. nisu postali operativni. U Njemačkoj, gdje se potražnja za sredstvima iz fonda KMU Darlehensfonds Berlin (fond KMU III) za razdoblje 2014. – 2020. nastavila nakon završetka razdoblja prihvatljivosti, preostalim sredstvima omogućeno je izdavanje zajmova do uspostave financijskog instrumenta kojim je taj fond zamijenjen (*slika 3.*) kako bi se izbjegli prekidi uzrokovani programskim ciklusima EU-a.

Slika 3. | Upotreba preostalih sredstava za pokrivanje manjka likvidnosti između programskih razdoblja, razdoblja prihvatljivosti i razdoblja primjene za fond KMU Darlehensfonds Berlin za razdoblje 2014 – 2020. (KMU III) i 2021. – 2027. (KMU IV)



Izvor: Sud, na temelju informacija upravljačkog tijela.

- 37** U vrijeme obavljanja revizije još nije bila donesena odluka o upotrebi preostalih sredstava u Grčkoj za fondove TEPIX II i EQUIFUND. U Italiji je bio iskorišten tek dio preostalih sredstava iz financijskih instrumenata u Laciju i fonda POR Puglia Microcredito jer su daljnje odluke bile u fazi pripreme.

Okvirom za financijske instrumente kohezijske politike ne potiče se ponovna upotreba sredstava

- 38** Sud je procijenio mjeru u kojoj se pravnim okvirom za različita programska razdoblja poticalo iskorištavanje potencijala učinka obnovljivosti u okviru financijskih instrumenata, kao i jesu li Komisija i države članice uspostavile prikladne mehanizme kako bi se to postiglo u maksimalnoj mjeri.

Pravni okvir nije dovoljno jasan i nedvosmislen za ostvarivanje maksimalne ponovne upotrebe vraćenih sredstava

- 39** Kako bi se upravljačkim tijelima dao snažan poticaj da iskoriste vraćena sredstva za potporu daljnjim ulaganjima, u pravnom okviru potrebna je jasna i nedvosmislena obveza ponovne upotrebe. To bi trebalo uključivati minimalne zahtjeve u pogledu ponovne upotrebe svih vraćenih sredstava, uključujući ciljeve, oblik i vremenski okvir. S druge strane, pravilima se državama članicama mora pružiti dovoljno fleksibilnosti da usklade obvezu ponovne upotrebe s novonastalim potrebama, kretanjima na tržištu, promjenama u političkom okruženju te drugim potrebama i uvjetima.
- 40** Upotreba financijskih instrumenata u kohezijskoj politici uređena je uredbama o zajedničkim odredbama za različita programska razdoblja (*Prilog I.*, odlomci **13 – 15**). Provedbene uredbe i Komisijine smjernice sadržavaju dodatne pojedinosti za tumačenje i detaljno razumijevanje zajedničkih odredbi.
- 41** Pravni okvir mijenjao se tijekom triju uzastopnih programskih razdoblja kad je riječ o mjeri u kojoj je njime obuhvaćena i pojašnjena obveza ponovne upotrebe. Dok su odredbe za razdoblje 2007. – 2013. u tom pogledu bile prilično općenite, zajedničke odredbe za razdoblje 2014. – 2020. bile su detaljnije te su njima pojašnjeni određeni važni aspekti (vidjeti *Prilog I.*). Komisija je to dopunila znatnom količinom smjernica za upravljačka tijela, iako ne posebno o ponovnoj upotrebi. U slučaju tekućeg programskog razdoblja 2021. – 2027. Komisija smatra da su zajedničke odredbe dovoljno jasne te je odlučila da neće pružati dodatne smjernice.

- 42** Međutim, iako se tekstom zajedničkih odredbi za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027. predviđa obveza ponovne upotrebe vraćenih sredstava tijekom programskog razdoblja („ponovno se upotrebljavaju”)³, Komisija je upravljačkim tijelima pružila znatnu slobodu u njihovoj ponovnoj upotrebi financijskih sredstava tijekom programskog razdoblja. U praksi je Komisijin pristup doveo do tek vrlo ograničenog praćenja učinka obnovljivosti, čime se potencijalno smanjuje poticaj za države članice i regije da u maksimalnoj mjeri upotrijebe vraćena sredstva tijekom programskog razdoblja.
- 43** Osim toga, zajedničkim odredbama za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027. državama članicama dopušta se da vraćena sredstva ponovno upotrijebe nakon razdoblja prihvatljivosti (preostala sredstva) za pružanje bespovratnih sredstava korisnicima, umjesto da ih ponovno upotrijebe u okviru produljenih ili novih financijskih instrumenata. Iako upotreba jednokratnih bespovratnih sredstava može biti opravdana u određenim slučajevima (*okvir 4.*), ona nije u skladu s načelom učinka obnovljivosti i njome se gubi svaki potencijal za daljnju ponovnu upotrebu sredstava.

Programsko razdoblje 2007. – 2013.

- 44** Člankom 78. stavkom 7. *zajedničkih odredbi za razdoblje 2007. – 2013.* predviđa se tek vrlo općenita obveza ponovne upotrebe, pri čemu se navodi da se vraćena sredstva moraju upotrijebiti u korist projekata urbanog razvoja koje provode MSP-ovi ili za energetske učinkovitost i upotrebu obnovljive energije u zgradama, uključujući postojeće stambene objekte. Ne postoje ograničenja u pogledu oblika, iznosa ili vremenskog roka ponovne upotrebe te se u zajedničkim odredbama ne pravi razlika između obveza ponovne upotrebe tijekom i nakon razdoblja prihvatljivosti.
- 45** Komisija je kao dopunu zajedničkim odredbama objavila niz dokumenata sa smjernicama. U jednom od njih, tj. *smjernicama o instrumentima financijskog inženjeringa iz 2011.* u skladu s člankom 44. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, državama članicama savjetuje se da vraćena sredstva ponovno upotrijebe za istu vrstu mjere u istoj regiji i na neodređeno vrijeme, dok se sredstva ne iscrpe. Međutim, te su smjernice objavljene kasno u programskom razdoblju, što je značilo da je većina financijskih instrumenata već bila uspostavljena. Budući da smjernice nisu obvezujuće za države članice, one se nisu dosljedno primjenjivale u svim slučajevima.

³ Članak 44. Uredbe (EU) br. 1303/2013 i članak 62. Uredbe (EU) 2021/1060.

Programsko razdoblje 2014. – 2020.

- 46** U uvodnoj izjavi 34. [zajedničkih odredbi za razdoblje 2014. – 2020.](#) navodi se da su financijski instrumenti sve važniji zbog njihova potencijala za postizanje učinka financijske poluge na fondove kohezijske politike i mogućnosti da se u okviru njih kombiniraju različiti oblici javnih i privatnih sredstava te zbog toga što se obnovljivim oblicima financijskih sredstava potpora dugoročno može učiniti održivijom.
- 47** Člankom 44. stavkom 1. uređena je ponovna upotreba ***tijekom razdoblja prihvatljivosti*** te se njime predviđa da bi se sredstva koja su vraćena u financijske instrumente i koja se mogu pripisati ESI fondovima trebala upotrijebiti u sljedeće svrhe: (a) daljnja ulaganja preko istog ili drugih financijskih instrumenata, (b) pokrivanje gubitaka koji proizlaze iz negativnih kamata na depozite i (c) pokrivanje troškova i naknada za upravljanje financijskim instrumentima.
- 48** Člankom 45. uređena je ponovna upotreba sredstva vraćenih nakon ***završetka razdoblja prihvatljivosti*** na način da se od država članica traži da donesu potrebne mjere kako bi se zajamčilo da se sredstva koja se mogu pripisati potpori iz ESI fondova i koja se vrate unutar razdoblja od najmanje osam godina nakon završetka razdoblja prihvatljivosti ponovno upotrijebe u skladu s ciljevima odgovarajućih programa. To se može učiniti u okviru istog financijskog instrumenta, u okviru drugih financijskih instrumenata ili u obliku drugih vrsta potpore, kao što su bespovratna sredstva.
- 49** Komisija još nije objavila sveobuhvatne smjernice o ponovnoj upotrebi, ali s vremenom je pojasnila određene aspekte vraćenih sredstava u odgovorima na upite upravljačkih tijela (vidjeti [okvir 5.](#)). Iako su upravljačka tijela smatrala da je to općenito korisno, neka od njih smatrala su da bi smjernice bile pristupačnije da su objedinjene na jednom mjestu.

Okvir 5.

Komisijina pojašnjenja ponovne upotrebe vraćenih sredstava tijekom razdoblja prihvatljivosti i nakon njegova završetka

Komisija je upravljačkim tijelima pružila savjete o nizu aspekata povezanih s ponovnom upotrebom vraćenih sredstava, na primjer:

- (1) sredstva vraćena tijekom razdoblja prihvatljivosti mogu se ponovno upotrijebiti za pokrivanje naknada i troškova za upravljanje čiji iznos prekoračuje gornju granicu iz zajedničkih odredbi;
- (2) vraćena sredstva iz određenog programskog razdoblja mogu se ponovno upotrijebiti u obliku nacionalnog sufinanciranja za financijske instrumente u narednom programskom razdoblju, ali ne i u tekućem;
- (3) na sredstva koja se mogu pripisati potpori iz ESI fondova i koja se vrate u financijske instrumente počevši od 1. siječnja 2032. ne primjenjuje se zahtjev u pogledu ponovne upotrebe te se ona mogu upotrijebiti u druge svrhe.

Izvor: Komisijini odgovori na upite upravljačkih tijela o vraćenim sredstvima u razdoblju 2014. – 2020.

50 Sud je utvrdio i da je Komisija Njemačkoj uputila dopis sa smjernicama na temelju kojeg je dopušteno da se vraćena sredstva koja se mogu pripisati ESI fondovima ponovno upotrijebe za pokrivanje troškova nacionalnog sufinanciranja u istom razdoblju (kamatna stopa koju je jedna nacionalna razvojna banka plaćala za pozajmljivanje novca na financijskom tržištu). Međutim, takva je praksa u programskom razdoblju 2007. – 2013. bila strogo zabranjena na temelju Komisijinih vlastitih smjernica, kao i u razdoblju 2014. – 2020. na temelju njezinih novih smjernica (vidjeti točku 2. u [okviru 5.](#) u prethodnom dijelu teksta).

Programsko razdoblje 2021. – 2027.

51 Članak 62. stavak 1. [zajedničkih odredbi za razdoblje 2021. – 2027.](#) o zahtjevu u pogledu ponovne upotrebe tijekom razdoblja prihvatljivosti po svojem je tekstu vrlo sličan odredbama za razdoblje 2014. – 2020., ali njime se uvodi načelo dobrog financijskog upravljanja. U njemu se pojašnjava da se vraćena sredstva mogu upotrebljavati za troškove i naknade za upravljanje, ali samo ako su oni povezani s daljnjim ulaganjima. Uz tu iznimku odredbe se nisu znatno promijenile u odnosu na one za razdoblje 2014. – 2020. Unatoč tome, Komisija smatra da su pravila dovoljno jasna i da nije potrebno objavljivati nikakve dodatne smjernice.

Komisija nije djelotvorno nadzirala ponovnu upotrebu sredstava vraćenih u financijske instrumente

- 52** Financijska sredstva u okviru kohezijske politike, uključujući financijske instrumente, pružaju se u okviru podijeljenog upravljanja, u sklopu kojeg Komisija i države članice dijele odgovornost za upravljanje financijskim sredstvima EU-a i njihovu upotrebu u skladu s pravilima, kao i za poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja. Međutim, Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a i mora zajamčiti nadzor nad radom različitih tijela i agencija u državama članicama⁴. Taj nadzor uključuje praćenje, provjeru i reviziju upotrebe financijskih sredstava EU-a. Sud je procijenio način na koji Komisija izvršava te odgovornosti kad je riječ o financijskim instrumentima.
- 53** Sud je utvrdio da su upravljačka tijela u razdobljima 2007. – 2013. i 2014. – 2020. bila dužna izvješćivati Komisiju o ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava, iako u različitim mjerama. Međutim, Komisija nije provjeravala njihove podatke o ponovnoj upotrebi sredstava u državama članicama i nije ih iskoristila u dovoljnoj mjeri. Iako je provela 11 tematskih revizija u vezi s financijskim instrumentima, Sud je utvrdio da je tim revizijama bilo obuhvaćeno tek 3 % ukupnog broja financijskih instrumenata i da je revizijska dokumentacija o obvezi ponovne upotrebe bila ograničena.
- 54** Dok u razdoblju 2007. – 2013. tijela država članica nisu bila dužna izvješćivati o ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava **tijekom razdoblja prihvatljivosti**, za razdoblje 2014. – 2020. utvrđeni su opsežni zahtjevi za upravljačka tijela u pogledu izvješćivanja. Za razdoblje 2021. – 2027. Komisija je smanjila zahtjeve u pogledu izvješćivanja i ukinula zahtjev u skladu s kojim su tijela država članica dužna dostavljati podatke o ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava tijekom tog razdoblja.
- 55** Kad je riječ o ponovnoj upotrebi sredstava vraćenih **nakon razdoblja prihvatljivosti**, Komisija pri zaključenju programa provjerava mehanizme država članica za predstojeću upotrebu preostalih sredstava. Međutim, Komisija ne prati i ne provjerava stvarnu upotrebu preostalih sredstava niti obavlja reviziju nad njom te ne zna upotrebljavaju li države članice ili regije u praksi zaista preostala sredstava za daljnju potporu postizanju ciljeva kohezijske politike kako je propisano zajedničkim odredbama.

⁴ Članak 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

- 56** Sud je utvrdio i da postoje nedosljednosti u pravnim zahtjevima za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027. Naime, države članice dužne su ponovno upotrijebiti vraćena sredstva prikupljena tijekom razdoblja od osam godina nakon završetka programskog razdoblja. Istodobno je dokumente povezane s relevantnim financijskim instrumentima potrebno čuvati samo tri godine nakon zaključenja (za razdoblje 2014. – 2020.) i pet godina nakon posljednje uplate u financijski instrument (za razdoblje 2021. – 2027.). Time se ograničava mogućnost Komisije da prati ponovnu upotrebu preostalih sredstava i obavlja reviziju nad njom.

Programsko razdoblje 2007. – 2013.

- 57** Tijekom razdoblja 2007. – 2013. Komisija nije raspolagala informacijama o količini vraćenih sredstava i mjeri u kojoj su ona ponovno upotrijebljena. Na temelju informacija koje su države članice bile dužne dostaviti u sklopu paketa za zaključenje Komisija je procijenila da su krajnji primatelji vratili 8,5 milijardi eura (otprilike polovicu financijskih sredstava dodijeljenih za financijske instrumente u tom programskom razdoblju). To uključuje preostala sredstva koja su prijavile države članice i Komisijine procjene iznosa sredstava koja će se još vratiti do likvidacije instrumenata. Međutim, te brojke nisu pouzdane jer Komisija nikad nije provjeravala stvarnu (ponovnu) upotrebu preostalih sredstava niti je provela reviziju nad njom.

Programsko razdoblje 2014. – 2020.

- 58** U razdoblju 2014. – 2020. za upravljačka tijela postali su obvezni opsežniji zahtjevi u pogledu izvješćivanja o ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava tijekom programskog razdoblja⁵. Komisija je nadopunila relevantnu uredbu posebnim smjernicama⁶. Sud je utvrdio da je Komisija provela provjere vjerodostojnosti podataka koje su države članice navele u svojim godišnjim izvješćima o provedbi, ali nije provjerila pouzdanost tih podataka niti obavila reviziju u tom pogledu. Revizijom koju je Sud proveo potvrđeno je da podatci nisu uvijek bili pouzdani; na primjer, upravljačka tijela u nekim su slučajevima nepravilno prijavila da nije došlo do ponovne upotrebe. Osim toga, Komisija je zatražila podatke samo o prvom ciklusu ulaganja. Time je pružen tek nepotpun i ograničen uvid u učinak obnovljivosti.

⁵ U članku 46. [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013](#) i Prilogu I. [Komisijinoj Provedbenoj uredbi \(EU\) br. 821/2014](#) utvrđuje se model za dostavljanje informacija o financijskim instrumentima, uključujući informacije o sredstvima koja su vratili krajnji primatelji (točka 36.) i ponovnoj upotrebi sredstava (točka 37.).

⁶ [Predložak za izvješćivanje o financijskim instrumentima s komentarima – ažurirana inačica iz 2021.](#)

- 59** Komisija je na temelju podataka koji su joj dostavljeni izradila godišnje sažetke o financijskim instrumentima⁷. Međutim, za 2023.⁸ (posljednju godinu razdoblja prihvatljivosti) nisu pripremljena godišnja izvješća o provedbi, zbog čega za razdoblje od te godine do zaključenja 2026. neće biti dostupni nikakvi podatci o ponovnoj upotrebi. Time je propuštena prilika za provjeru, reviziju i evaluaciju stvarne ponovne upotrebe vraćenih sredstava jer će u tom razdoblju doći do ubrzanog akumuliranja vraćenih sredstava, čime će se ujedno stvoriti znatan potencijal za ponovnu upotrebu.

Programsko razdoblje 2021. – 2027.

- 60** U programskom razdoblju 2021. – 2027. došlo je do smanjenja zahtjeva u pogledu izvješćivanja o upotrebi financijskih instrumenata te su oni mnogo manje detaljni. Komisija je to obrazložila potrebom za pojednostavljenjem procesa i povećanjem točnosti podataka koji se i dalje dostavljaju. Prema zajedničkim odredbama⁹ informacije o ponovnoj upotrebi sredstava koja su vratili krajnji primatelji više nisu potrebne. Komisija stoga nema osnovu na temelju koje bi mogla pratiti i provjeravati ponovnu upotrebu vraćenih sredstava tijekom programskog razdoblja te obavljati reviziju nad njom. Ako Komisija ne provodi kontrolu, države članice imaju još manje poticaja da umjesto iskorištavanja sredstava dostupnih u okviru operativnih programa prednost daju ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava.

Države članice uzimaju u obzir obvezu ponovne upotrebe u određenoj mjeri, ali u sporazumima o financiranju općenito nedostaju poticaji za ponovno ulaganje

- 61** Sud je procijenio mjeru u kojoj su tijela država članica pri uspostavi financijskih instrumenata uzela u obzir obvezu ponovne upotrebe te poduzimaju li ona mjere kako bi se upravitelje fondova potaknulo da ponovno upotrijebe vraćena sredstva. Sud je ispitao sporazume o financiranju za odabrane financijske instrumente.

⁷ Članak 46. stavak 4. [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013.](#)

⁸ Članak 50. [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013.](#)

⁹ Članak 42. [Uredbe \(EU\) 2021/1060.](#)

- 62** U fazi uspostave financijskih instrumenata upravljačko tijelo i upravitelj fonda sklapaju sporazum o financiranju u kojem se utvrđuju uvjeti za primjenu tog instrumenta. U skladu s pravnim okvirom to bi trebalo uključivati odredbe o ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava tijekom razdoblja prihvatljivosti i nakon njegova završetka¹⁰.
- 63** Sud je utvrdio da, iako se u svim sporazumima o financiranju u određenoj mjeri uzima u obzir pitanje ponovne upotrebe **tijekom razdoblja prihvatljivosti**, postoje znatne razlike u mjeri u kojoj se tim sporazumima obvezuje na ponovno ulaganje vraćenih sredstava i povezanoj razini detaljnosti. Dok se u nekim sporazumima samo upućuje na zajedničke odredbe, u drugima se utvrđuju konkretniji zahtjevi (vidjeti [tablicu 3.](#)). Međutim, iako je upotreba vraćenih sredstava za pokrivanje troškova i naknada za upravljanje uobičajena praksa, Sud je utvrdio da je obveza automatskog ponovnog ulaganja vraćenih sredstava postojala tek u šest slučajeva povezanih s holding fondom FARE LAZIO (uključujući četiri posebna fonda) i fondom Thüringen Dynamik u razdobljima 2007. – 2013. i 2014. – 2020.

¹⁰ Prilog IV. Uredbi (EU) br. 1303/2013 i Prilog X. Uredbi (EU) 2021/1060.

Tablica 3. | Odredbe u sporazumima o financiranju o ponovnoj upotrebi tijekom razdoblja prihvatljivosti, financijski instrumenti u razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027.

Zemlja	Naziv financijskog instrumenta	Razdoblje	Upotreba tijekom predmetnog razdoblja
Njemačka	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014. – 2020.	(1) za povlaštene naknade za upravitelja fonda (2) za nadoknadu troškova i naknada upravitelja fonda za upravljanje (3) za pokrivanje mogućih negativnih kamatnih stopa (4) u slučaju preostalog dijela za daljnja ulaganja
		2021. – 2027.	(1) za povlaštene naknade za upravitelja fonda (2) za nadoknadu troškova i naknada upravitelja fonda za upravljanje (3) za pokrivanje mogućih negativnih kamatnih stopa (4) za dodatna ulaganja u krajnje korisnike
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2014. – 2020.	za pokrivanje kamatnih potraživanja ERP-SV-a i otplatu sredstava koje je ERP-SV stavio na raspolaganje kao dio nacionalnog sufinanciranja
		2021. – 2027.	ponajprije za plaćanje kamata za nacionalnog suosnivača (ERP-SV) te za pokrivanje troškova i naknada za upravljanje
	Thüringen Dynamik	2014. – 2020.	za nova ulaganja u krajnje korisnike unutar razdoblja financiranja od 2021.
Grčka	TEPIX II	2014. – 2020.	ili za dodatna ulaganja u okviru istog ili nekog drugog financijskog instrumenta ili za pokrivanje troškova upravljanja fondom TEPIX II
	TEPIX III	2021. – 2027.	za daljnja ulaganja u isti ili neki drugi financijski instrument te za pokrivanje naknada i troškova za upravljanje
	EQUIFUND	2014. – 2020.	ponajprije za pokrivanje naknada i troškova za upravljanje te za ulaganja u okviru istog ili nekog drugog financijskog instrumenta
	Jamstvo u vezi s pandemijom bolesti COVID-19	2014. – 2020.	za plaćanje nepodmirenih naknada za upravljanje i kamata u slučaju negativnih kamatnih stopa
Mađarska	Holding fond GINOP – prioritet br. 8 (22 posebna fonda)	2014. – 2020.	
	EFOP – zajmovi	2014. – 2020.	za daljnja ulaganja te pokrivanje troškova i naknada za upravljanje
	GINOP Plusz – zajmovi	2021. – 2027.	
Italija	FARE Lazio – holding fond (četiri posebna fonda)	2014. – 2020.	za daljnja ulaganja automatskim „recikliranjem“ vraćenih sredstava do 31. listopada 2023.
	POR Puglia Microcredito	2014. – 2020.	za daljnja ulaganja u okviru istog financijskog instrumenta u skladu s člankom 44. Uredbe o zajedničkim odredbama br. 1303/2013
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021. – 2027.	za daljnja ulaganja te pokrivanje naknada i troškova za upravljanje i potencijalnih gubitaka u skladu s člankom 62. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021/1060
Slovačka	IROP PA 4 – SFRB	2014. – 2020.	za daljnja ulaganja u okviru istog financijskog instrumenta
	OP II PA 11 – holding fond (24 posebna fonda)	2014. – 2020.	u skladu s člankom 44. Uredbe o zajedničkim odredbama br. 1303/2013

Napomena: informacije navedene u tablici odnose se na razinu holding fondova. 17 fondova navedenih u tablici ukupno uključuje 68 posebnih fondova.

Izvor: Sud, na temelju informacija upravljačkih tijela.

- 64** Znatne razlike u odredbama sporazuma o financiranju postoje i kad je riječ o ponovnoj upotrebi preostalih sredstava **nakon razdoblja prihvatljivosti** (*Prilog II.*). U okviru polovice financijskih instrumenata iz uzorka Suda bilo je predviđeno da se vraćena sredstva prenesu na račune vlade (upravljačkog tijela) do donošenja posebne odluke o ponovnoj upotrebi u skladu sa zajedničkim odredbama. U okviru druge polovice bilo je predviđeno da vraćena sredstva zadrži upravitelj fonda te da se ona upotrijebe u istu svrhu u okviru istog financijskog instrumenta ili instrumenta kojim se on zamijeni (vidjeti *okvir 6.*).

Okvir 6.

Financijski instrumenti iz kojih se nastavilo ulagati nakon završetka razdoblja prihvatljivosti

Odredbe u sporazumima o financiranju kojima se predviđa da upravitelj fonda zadrži vraćena sredstva radi ponovnog ulaganja pokazatelj su snažnijeg obvezivanja upravljačkih tijela na to da se preostala sredstva ponovno upotrijebe za isti cilj.

Sud je utvrdio niz takvih primjera u svojem uzorku:

- sporazumima o financiranju za kreditni fond KMU-Darlehensfonds Berlin u svim je trima razdobljima predviđeno da preostala sredstva ostanu kod upravitelja fonda kako bi se nastavila pružati potpora MSP-ovima;
- sporazumima o financiranju za financijske instrumente za zajmove u okviru fonda Thüringen Dynamik za razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. bilo je predviđeno da se preostala sredstva moraju upotrebljavati za financiranje instrumenata kojima se zamjenjuju prethodni instrumenti i koje je uspostavio isti upravitelj fonda, i to s ciljem pružanja potpore MSP-ovima;
- u Slovačkoj je od razdoblja 2014. – 2020. nacionalnim pravnim okvirom i svim sporazumima o financiranju predviđeno da se preostala sredstva trebaju ponovno upotrijebiti u okviru istog financijskog instrumenta za isti cilj u razdoblju od najmanje osam godina od završetka razdoblja prihvatljivosti i po mogućnosti i nakon toga, ovisno o procjeni tržišta ili odluci vlade.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Annemie Turtelboom, na sastanku održanom u Luxembourggu 22. listopada 2025.

za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Financijski instrumenti u kohezijskoj politici

- 01** Kohezijska politika obično se provodi dodjelom bespovratnih sredstava, odnosno jednokratne financijske potpore privatnim ili javnim korisnicima za provedbu projekata kojima se podupire postizanje ciljeva regionalne politike. **Financijski instrumenti** vrsta su potpore u sklopu koje se financijska sredstva EU-a pružaju krajnjim primateljima u obliku financijskih proizvoda. Oni su alternativno rješenje za tradicionalne programe dodjele bespovratnih sredstava i najprikladniji su u slučajevima u kojima je vjerojatno da će se ulaganjima ostvariti financijski povrat ili ušteda koji se mogu upotrijebiti za otplatu primljene potpore.
- 02** Financijski instrumenti službeno su uvedeni u kohezijsku politiku EU-a tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013., iako su određene rane inačice i pilot-inicijative postojale i prije toga. U razdobljima koja su slijedila, tj. razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027., Europska komisija dodatno je isticala i promicala financijske instrumente kao način održavanja učinka financijskih sredstava EU-a pruženih državama članicama na način da se ona upotrijebe više puta. Oni mogu dolaziti u obliku različitih financijskih proizvoda: zajmova, jamstava ili vlasničkih/kvazivlasničkih ulaganja.

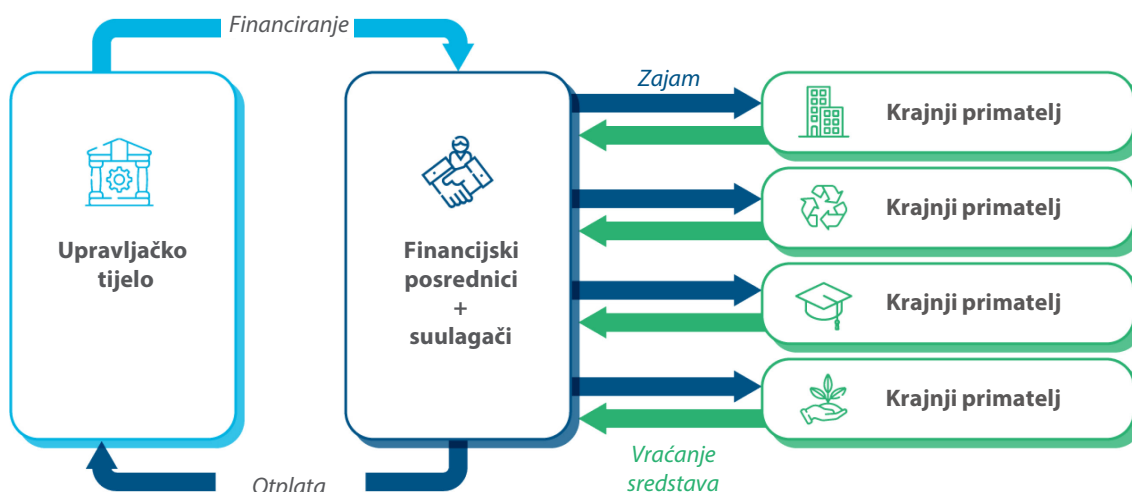
03 Zajmovi koji se pružaju iz financijskih instrumenata kohezijske politike osmišljeni su s ciljem otklanjanja tržišnih nedostataka na način da se njima stavljaju na raspolaganje financijska sredstva u slučajevima u kojima uobičajeno financiranje možda nije dostupno ili dostatno za ciljanu skupinu krajnjih primatelja. Financijski instrumenti za zajmove iz EFRR-a često uključuju model podjele rizika u okviru kojeg se rizik od neispunjenja obveza otplate zajma pokriva i programskim sredstvima iz EFRR-a i sredstvima financijskog posrednika koji primjenjuje instrument. Time se omogućuje da se zajmovi izdaju krajnjim primateljima s visokim rizikom od neispunjenja obveza otplate, koji zbog tog rizika ne bi pronašli financiranje na tržištu, ili jednostavno da se zajmoprimcima pruže bolji uvjeti nego što bi ih inače mogli očekivati, kao što su niže kamatne stope, dulja razdoblja otplate i blaži zahtjevi u pogledu kolaterala. Zajmove je moguće i kombinirati s bespovratnim sredstvima kako bi se krajnjim primateljima pružila dodatna potpora. To može uključivati subvencije za kamatne stope, bespovratna sredstva za tehničku potporu, kapitalna bespovratna sredstva i olakšice za kapital. Time se doprinosi priuštivosti financiranja i rješavaju problemi s provedivošću projekata.

04 Financiranje **vlasničkim kapitalom** može imati ključnu ulogu u pružanju potpore poduzećima, osobito za brzorastuća poduzeća i inovativna *start-up* poduzeća, te je posebno korisno za poduzetnički usmjerena društva koja žele razviti nove proizvode, uspostaviti nova tržišta ili se proširiti na nove teritorije. Na taj se način pruža potreban kapital za istraživanje i razvoj, stavljanje proizvoda na tržište i proširenje poslovanja. Ulagači u vlasnički kapital postaju djelomični vlasnici poduzeća te dijele njegovu dobit i gubitke. Cilj je usklađivanja interesa ulagača s interesima poduzeća poticanje suradničkog pristupa rastu i uspjehu. Financiranje vlasničkim kapitalom nudi fleksibilna rješenja koja se mogu prilagoditi jedinstvenim potrebama poduzeća. To uključuje različite krugove financiranja, poduzetnički kapital u odnosu na privatni kapital i razne izlazne strategije. **Financiranje kvazivlasničkim kapitalom** način je financiranja koji se rangira između vlasničkog kapitala i duga, s tim da je rizičnije od nadređenog duga, a manje rizično od redovnog kapitala.

05 Jamstveni financijski instrumenti osmišljeni su kako bi se bankama pružila zaštita od gubitaka u slučaju neispunjavanja obveza otplate zajma, čime se povećava kapacitet banaka za kreditiranje, kao i njihov apetit za rizičnije projekte. Banke kojima se daju jamstva često su obvezne krajnjim primateljima ponuditi bolje uvjete financiranja. To može uključivati niže kamatne stope i blaže zahtjeve u pogledu kolaterala, čime zajmovi postaju pristupačniji i priuštiviji. Jamstva imaju potencijal za stvaranje učinka financijske poluge, čime se omogućuje da se relativno malom količinom jamstvenih fondova pruži potpora mnogo većem portfelju zajmova. Na primjer, jamstvom za portfelj zajmova sa stopom jamstva od 80 % i stopom ograničenja jamstva od 25 % može se pružiti potpora za portfelj zajmova čija je vrijednost pet puta veća od vrijednosti portfelja za koji je pruženo jamstvo.

- 06** U okviru kohezijske politike financijski proizvodi za koje se pruža potpora iz financijskih instrumenata stavljaju se na raspolaganje krajnjim primateljima preko financijskih posrednika (*slika 1.*). To su uglavnom banke iz privatnog ili javnog sektora ili drugi financijski posrednici, a ne tijela javne uprave, čija je uloga stavljati na raspolaganje uobičajena financijska sredstva u okviru kohezijske politike. Kad je riječ o instrumentima u okviru EFRR-a i Europskog socijalnog fonda (ESF), ako se upravitelj fonda odabire na temelju javnog natječaja, to se mora učiniti u skladu s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima o javnoj nabavi. U situacijama u kojima se pravila o javnoj nabavi ne primjenjuju (ako ugovor o upravljanju fondom nije ugovor o pružanju javnih usluga) upravljačko tijelo može samostalno imenovati upravitelja fonda, pod uvjetom da se poštuju relevantna pravila o državnim potporama. Grupa EIB-a (koju čine Europski investicijski fond (EIF) i Europska investicijska banka (EIB)) uživa poseban status jer je se može imenovati upraviteljem fonda bez provođenja postupka javne nabave.

Slika 1. | Upotreba financijskih instrumenata u kohezijskoj politici: primjer zajmova



Napomena: ciklus ulaganja počinje iznova kako se financijska sredstva vraćaju financijskim posrednicima.

Izvor: Sud.

Prednosti financijskih instrumenata

- 07** Smatra se da se financijskim instrumentima povećava učinkovitost javnog financiranja zbog njihove **potencijalno obnovljive prirode**, odnosno mogućnosti ponovne upotrebe sredstava koja su vratili krajnji primatelji (npr. otplaćenih zajmova). U slučajevima u kojima se ta obnovljiva priroda ostvari u praksi time se doprinosi **dugoročnoj održivoj upotrebi** financijskih sredstava EU-a. Isto tako, smatra se da se zahtjevom da vrate primljenu potporu krajnje primatelje potiče da dobro upravljaju svojim financijama, npr. kvalitetnijim planiranjem i ulaganjima te većom financijskom disciplinom (vidjeti *okvir 1.*).

Okvir 1.

Posebni fond u okviru Programa europske obnove – primjer održive upotrebe javnih financijskih sredstava

Iako nije riječ o financiranju sredstvima EU-a, Posebni fond u okviru Programa europske obnove (tzv. Marshallov plan), koji je izvorno osnovao državni tajnik SAD-a George C. Marshall ubrzo nakon Drugog svjetskog rata, istaknut je primjer dugoročne upotrebe javnog investicijskog fonda. U Njemačkoj je provedba tog programa počela 1948. osnivanjem razvojne banke *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Otad pa do 1952. Zapadna Njemačka primila je iz tog programa gospodarsku pomoć u iznosu od otprilike 1,39 milijardi američkih dolara.

Nakon što je Marshallov plan završen 1953., Zapadna Njemačka dogovorila je na temelju Londonskog ugovora o dugu da će otplatiti većinu sredstava koja je primila. Savezna vlada odlučila je namiriti dug iz saveznog proračuna te je pritom očuvala fond iz Programa europske obnove kojim je upravljao KfW u istoj veličini i izradila propise u skladu s kojima se sadržaj fonda morao održavati u njegovu postojećem obliku kako bi se omogućila kontinuirana gospodarska potpora.

Od svojeg osnivanja KfW je isplatio gospodarsku potporu u iznosu većem od 2,4 bilijuna eura, sve to na temelju početne imovine koja se može pripisati Marshallovu fondu. Danas se taj fond upotrebljava za financiranje programa strukturne potpore, promicanje MSP-ova i financiranje programa za zaštitu okoliša s pomoću bespovratnih sredstava, zajmova i vlasničkog kapitala. Iz njega se ujedno isplaćuju stipendije i financijska potpora za promicanje transatlantskih odnosa. Od 1990. taj fond ima posebno važnu ulogu u obnovi istočnonjemačkih saveznih država.

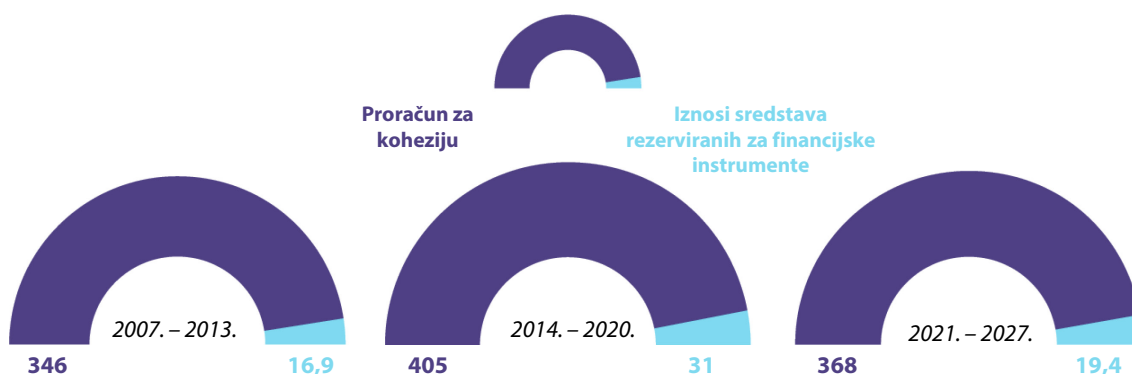
Izvor: Sud, na temelju [internetskih stranica KfW-a](#).

- 08** Nadalje, financijskim instrumentima može se stvoriti **učinak financijske poluge**, i to privlačenjem dodatnog privatnog ili javnog financiranja. Privatna ulaganja sa sobom mogu donijeti stručno znanje privatnog sektora. Poduzeća i lokalna tijela koja primaju potporu iz financijskih instrumenata mogu ostvariti koristi od aktivne podrške u izradi svojih projekata jer organizacije imenovane za upravljanje financijskim instrumentima imaju motiva da njihova ulaganja budu uspješna.

Važnost financijskih instrumenata u kohezijskoj politici

- 09** Financijski instrumenti u okviru kohezijske politike primjenjuju se uglavnom u sklopu Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda (KF) te, u manjoj mjeri, Europskog socijalnog fonda (ESF) i Inicijative za zapošljavanje mladih (IZM).
- 10** U razdoblju 2007. – 2013. njihova je upotreba postala daleko raširenija, iako su određeni oblici obnovljive pomoći bili dostupni već i od razdoblja 1994. – 1999., uglavnom za mala i srednja poduzeća (MSP). Upotreba financijskih instrumenata dodatno se proširila u razdoblju 2014. – 2020., ali iznos financijskih sredstava koja su dosad namijenjena financijskim instrumentima za razdoblje 2021. – 2027. upućuje na smanjenje njihove upotrebe (*slika 2.*).

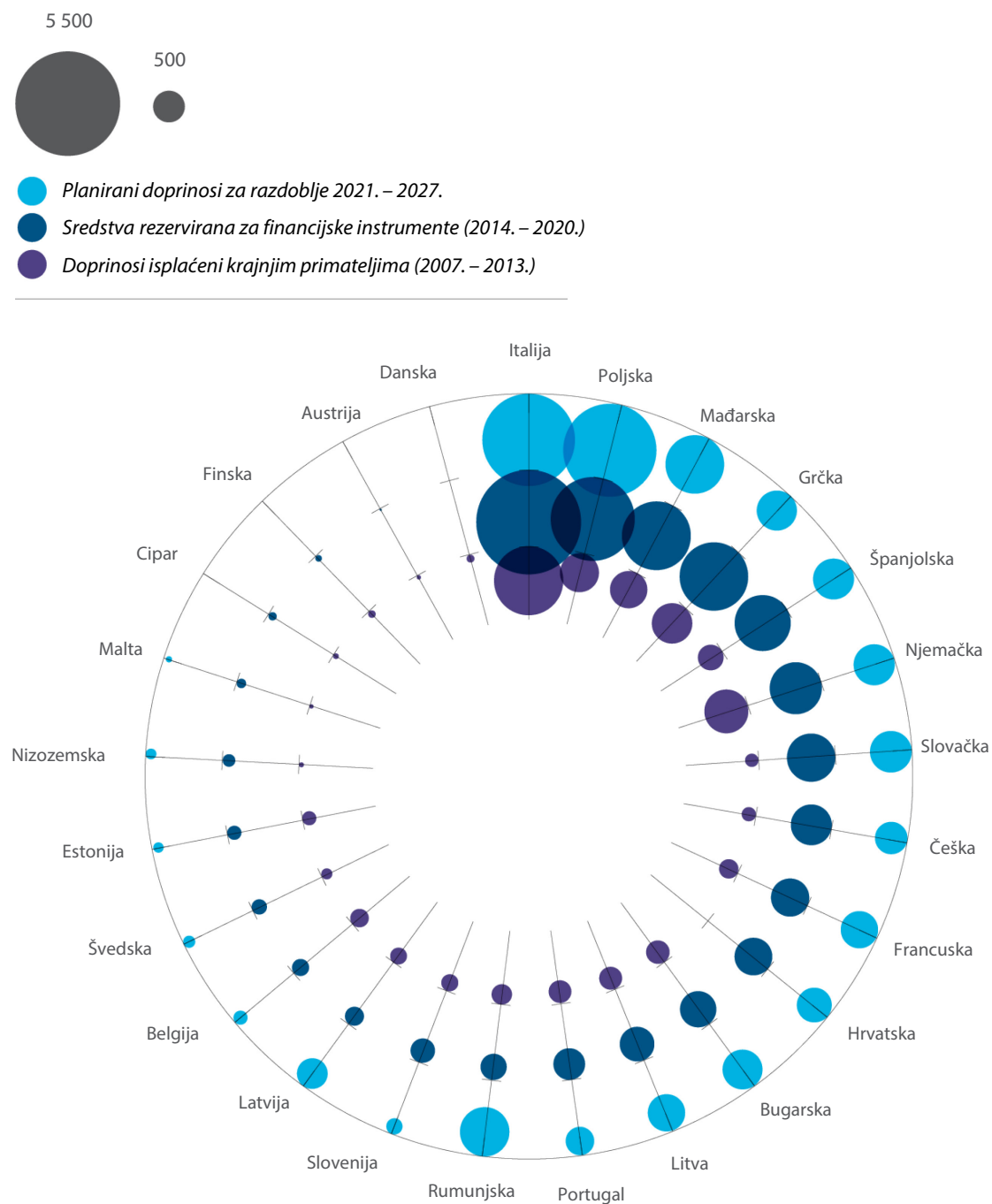
Slika 2. | Udio financijskih instrumenata u kohezijskoj politici u razdoblju 2007. – 2027.



Izvor: Sud, na temelju [portala otvorenih podataka o koheziji](#).

- 11** Ukupni proračun za koheziju povećao se s 346 milijardi eura u razdoblju 2007. – 2013. na 368 milijardi eura u razdoblju 2021. – 2027. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došlo je do usklađivanja tog proračuna te je on znatno povećan, i to na 405 milijardi eura. Ukupna sredstva rezervirana za financijske instrumente povećala su se sa 16,9 milijardi eura u razdoblju 2007. – 2013. na 31,0 milijardi eura u razdoblju 2014. – 2020., a trenutno za razdoblje 2021. – 2027. iznose 19,4 milijarde eura (*slika 2.*). Ne uračunavajući potrošnju za posljedice pandemije bolesti COVID-19, u navedena tri razdoblja otprilike 5 % proračuna za koheziju upotrijebljeno je s pomoću financijskih instrumenata. Financijske instrumente iskoristile su sve države članice osim Irske i Luksemburga (*slika 3.*).

Slika 3. | Strukturni fondovi u okviru kojih su rezervirana sredstva za financijske instrumente po državama članicama i razdobljima (u milijunima eura)



Napomena: Irska i Luksemburg u navedenim trima razdobljima nisu upotrijebile nijedan financijski instrument u okviru kohezijske politike.

Izvor: Sud, na temelju [portala otvorenih podataka o koheziji](#).

- 12** U razdoblju 2007. – 2013. financijski instrumenti uglavnom su se upotrebljavali za potporu u područjima MSP-ova (89 %), urbanog razvoja (7 %) i energije / obnovljive energije (4 %). Od 2014. pravnim okvirom dopušta se šira upotreba tematskih ciljeva, pri čemu je najviše sredstava dodijeljeno za konkurentnost MSP-ova (oko dvije trećine), prijelaz na niskougljično gospodarstvo (8 %) te istraživanja i inovacije (8 %).

Pravni okvir

- 13** Upotreba financijskih instrumenata kohezijske politike uređena je zajedničkim odredbama za fondove u okviru podijeljenog upravljanja, kojima se za relevantna razdoblja utvrđuju pravila o primjeni, upravljanju, kontroli i izvješćivanju. Propisima o pojedinačnim fondovima utvrđuju se dodatne detaljne odredbe o prioritetima, mjerama i sufinanciranju.
- 14** Osim toga, Komisija pruža smjernice u okviru delegiranih i provedbenih akata te drugih dokumenata, kao i savjete državama članicama na njihov zahtjev. U suradnji s EIB-om Komisija je uvela elektroničku platformu fi-compass, na kojoj su dostupne opće informacije, praktični alati i mogućnosti za učenje u vezi s financijskim instrumentima u okviru podijeljenog upravljanja. Komisija na zahtjev pruža specifične savjete u vezi s primjenom financijskih instrumenata.
- 15** Kad je riječ o ponovnoj upotrebi vraćenih sredstava, najvažnija upućivanja sadržana su u članku 78. stavku 7. [Uredbe \(EZ\) br. 1083/2006](#) (2007. – 2013.), člancima 44. i 45. [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013](#) (2014. – 2020.) i članku 62. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#) (2021. – 2027.). U [Prilogu III.](#) sažeto su opisane glavne odredbe za različita razdoblja. Zajedničkim odredbama općenito se predviđa obveza ponovne upotrebe sredstava koja su vratili krajnji primatelji, iako su se zahtjevi u pogledu oblika ponovne upotrebe razlikovali u navedenim tri razdoblja te su od razdoblja 2014. – 2020. postali konkretniji.

Opseg revizije i revizijski pristup

- 16** Revizijom je procijenjen učinak obnovljivosti u okviru financijskih instrumenata kohezijske politike i mjera u kojoj se on ostvario u praksi, i tijekom i nakon razdoblja prihvatljivosti, i to ispitivanjem sljedećega:
- je li potencijal financijskih instrumenata kohezijske politike za održiviju upotrebu financijskih sredstava djelotvorno iskorišten; i
 - je li se pravnim okvirom utvrđenim za financijske instrumente kohezijske politike poticala njihova ponovna upotreba.

17 Kako bi dobio odgovor na revizijska pitanja, Sud je procijenio način na koji je zahtjev u pogledu ponovne upotrebe uzet u obzir i na koji se realizirao u praksi za uzorak od 90 financijskih instrumenata (28 pojedinačnih posebnih fondova i pet holding fondova koji obuhvaćaju 62 posebna fonda) iz pet država članica (Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija i Slovačka) koje su primile potporu u okviru kohezijske politike iz EFRR-a, KF-a, ESF-a i IZM-a. Odabrani instrumenti uključivali su 22 financijska instrumenta iz razdoblja 2007. – 2013., 61 instrument iz razdoblja 2014. – 2020. i njih sedam iz razdoblja 2021. – 2027. (*Prilog IV.*). Kriterijima za odabir koje je Sud primijenio uzeti su u obzir apsolutni i relativni ukupni iznosi sredstava dodijeljenih državama članicama za financijske instrumente u okviru kohezijske politike. Budući da su se pravni zahtjevi za relevantna tri razdoblja dijelom razlikovali i da je provedba za razdoblje 2021. – 2027. i dalje u ranoj fazi, Sud je proveo reviziju nad stvarnom ponovnom upotrebom vraćenih sredstava tijekom razdoblja 2014. – 2020. i stvarnom ponovnom upotrebom preostalih sredstava iz razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020., kao i nad odgovarajućim mehanizmima koji se primjenjuju za razdoblje 2021. – 2027. Zaključni datum bio je 30. rujna 2024.

18 Revizijske aktivnosti Suda uključivale su sljedeće:

- pregled pravnog okvira i smjernica koje je Komisija pružila državama članicama o ponovnoj upotrebi u različitim programskim razdobljima te procjenu mjere u kojoj se njima poticala ponovna upotreba;
- analizu podataka iz Komisijina sustava za praćenje financijskih instrumenata;
- razgovore s osobljem Komisije te EIB-a i EIF-a;
- za odabrane financijske instrumente:
 - pregled programskih dokumenata, izvješća o provedbi, *ex ante* procjena i sporazuma o financiranju;
 - razgovore s upravljačkim tijelima i upraviteljima fondova kako bi se prikupile informacije o ponovnoj upotrebi sredstava vraćenih u sklopu pojedinačnih financijskih instrumenata.

Prilog II. – Odredbe o ponovnoj upotrebi nakon razdoblja prihvatljivosti (preostalim sredstvima) u sporazumima o financiranju, financijski instrumenti u svim trima razdoblja

Zemlja	Naziv financijskog instrumenta	Razdoblje	Upotreba nakon predmetnog razdoblja
Njemačka	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007. – 2013.	do likvidacije (2025.) u okviru istog instrumenta i kasnije u slične svrhe (potpora MSP-ovima)
		2014. – 2020.	do likvidacije (2031.) u okviru istog instrumenta i kasnije u slične svrhe (potpora MSP-ovima), ovisno o odluci regionalnih vlasti
		2021. – 2027.	do likvidacije (2037.) u okviru istog instrumenta i kasnije za budući regionalni gospodarski razvoj
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFI)	2007. – 2013.	za potporu novom nacionalnom fondu ili ERP-SV-u i potporu MSP-ovima („micromezzanine“ financiranjem)
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFII)	2014. – 2020.	za potporu novom nacionalnom fondu ili ERP-SV-u i potporu MSP-ovima („micromezzanine“ financiranjem)
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFIII)	2021. – 2027.	u skladu s člankom 60. stavkom 2. i člankom 62. stavkom 2. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021/1060 u okviru drugih financijskih instrumenata ili u drugim oblicima potpore radi promicanja sličnih svrha
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007. – 2013.	za financiranje projekata urbanog razvoja u Brandenburgu
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007. – 2013.	u slične svrhe (potpora MSP-ovima) na temelju pojedinačnih odluka regionalnih vlasti
	Thüringen Dynamik	2007. – 2013.	za potporu u slične svrhe (potpora MSP-ovima), uključujući doprinos proračunu fonda kojim je zamijenjen (Thüringen Dynamik II)
		2014. – 2020.	za potporu sličnim svrhama u okviru novog financijskog instrumenta ili za druge oblike potpore (potpora MSP-ovima)

Zemlja	Naziv financijskog instrumenta	Razdoblje	Upotreba nakon predmetnog razdoblja
Grčka	TEPIX I	2007. – 2013.	(1) za dodatna ulaganja u postojeće ili nove financijske instrumente preko Fonda za poduzetništvo (posebno za mjeru „TEPIX – Ponovno pokretanje poslovanja”) – uz odobrenje Odbora za ulaganja (2) za pokrivanje troškova/naknada za upravljanje (3) za financiranje drugih mjera za potporu poduzetništvu
	TEPIX II	2014. – 2020.	na temelju odluke Grčke (ovisno o kontinuiranoj potrebi za takvim ulaganjima ili drugim oblicima potpore)
	TEPIX III	2021. – 2027.	na temelju odluke Grčke (ovisno o kontinuiranoj potrebi za takvim ulaganjima ili drugim oblicima potpore)
	HELTEP – jamstva	2007. – 2013.	na temelju odluke Grčke (ovisno o kontinuiranoj potrebi za takvim ulaganjima ili drugim oblicima potpore)
	EQUIFUND	2014. – 2020.	na temelju odluke Grčke (ovisno o kontinuiranoj potrebi za takvim ulaganjima ili drugim oblicima potpore)
	Jamstvo u vezi s pandemijom bolesti COVID-19	2014. – 2020.	za daljnja ulaganja (na temelju toga što je Grčka produljila primjenu fonda) te za pokrivanje naknada i troškova za upravljanje te nepredviđenih izdataka
Mađarska	OP GOP – zajmovi	2007. – 2013.	nema podataka: sporazum o financiranju nije dostavljen
	OP KMR – poduzetnički kapital	2007. – 2013.	
	Holding fond GINOP – prioritet br. 8 (22 posebna fonda)	2014. – 2020.	upravljačko tijelo provodi potrebne evaluacije i odlučuje o ponovnoj upotrebi
	EFOP – zajmovi	2014. – 2020.	upravljačko tijelo provodi potrebne evaluacije i odlučuje o ponovnoj upotrebi
	GINOP Plusz – zajmovi	2021. – 2027.	

Zemlja	Naziv financijskog instrumenta	Razdoblje	Upotreba nakon predmetnog razdoblja
Italija	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007. – 2013.	daljnja ulaganja u okviru istog fonda ili prijenos sredstava upravljačkom tijelu
	Fare Lazio Holding Fund (tri posebna fonda)	2007. – 2013.	za daljnja ulaganja na temelju odluke u okviru fonda fondova i odluke upravljačkog tijela
	Holding fond Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio (četiri posebna fonda)	2014. – 2020.	za daljnja ulaganja na temelju odluke u okviru fonda fondova i odluke upravljačkog tijela
	POR Puglia Microcredito	2014. – 2020.	za daljnja ulaganja u okviru istog financijskog instrumenta ili drugih instrumenata (na temelju procjene tržišta)
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021. – 2027.	za razdoblje od najmanje osam narednih godina Ministarstvo na temelju procjene tržišnih uvjeta utvrđuje kriterije za moguću ponovnu upotrebu u svrhe u skladu s onima koje su utvrđene u nacionalnom programu za istraživanje, inovacije i konkurentnost za zelenu i digitalnu tranziciju za razdoblje 2021. – 2027., ili u okviru istog financijskog instrumenta ili u okviru drugih instrumenata ili intervencija
Slovačka	ROP Jessica – državni fond za stambenu izgradnju (SHDF)	2007. – 2013.	za daljnja ulaganja u okviru istog financijskog instrumenta
	IROP PA 4 – državni fond za stambenu izgradnju (SHDF)	2014. – 2020.	za daljnja ulaganja u okviru istog financijskog instrumenta do 31. prosinca 2031.
	OP SK PA 2P1 – državni fond za stambenu izgradnju (SHDF)	2021. – 2027.	za daljnja ulaganja u okviru istog financijskog instrumenta do 31. prosinca 2037.
	OP CEG Jeremie – holding fond (osam posebnih fondova)	2007. – 2013.	pretežno u korist MSP-ova
	OP II PA 11 – holding fond (24 posebna fonda)	2014. – 2020.	u skladu s člankom 45. Uredbe o zajedničkim odredbama br. 1303/2013

Napomena: informacije navedene u tablici odnose se na razinu holding fondova. 31 fond koji je naveden u tablici ukupno uključuje 90 posebnih fondova.

Izvor: Sud, na temelju informacija koje su dostavila upravljačka tijela.

Prilog III. – Odredbe o ponovnoj upotrebi u uredbama o zajedničkim odredbama za razdoblja 2007. – 2013., 2014. – 2020. i 2021. – 2027.

	2007. – 2013. – Uredba (EZ) br. 1083/2006	2014. – 2020. – Uredba (EU) br. 1303/2013	2021. – 2027. – Uredba (EU) 2021/1060
Ponovna upotreba tijekom predmetnog razdoblja	Na temelju članka 78. stavka 7.: Države članice (upravljajuća tijela) imaju pravnu obvezu ponovno upotrijebiti bilo koja sredstva vraćena u instrument financijskog inženjeringa koja se moгу pripisati doprinosu strukturnih fondova: (1) za daljnja ulaganja; ili (2) za pokrivanje troškova i naknada za upravljanje instrumentom financijskog inženjeringa; ili (3) dodjeljivanjem sredstava nadležnim tijelima za daljnju upotrebu u korist iste vrste mjera (za koje je uspostavljen predmetni financijski instrument) i iste regije.	Na temelju članka 44. stavka 1.: Sredstva koja se vraćaju financijskim instrumentima iz ulaganja ili oslobađanja odobrenih sredstava ili bilo kakvih drugih prihoda ostvarenih ulaganjima i koja se moгу pripisati potpori iz ESI fondova ponovno se upotrebljavaju u sljedeće svrhe: (1) daljnja ulaganja s pomoću istog ili drugih financijskih instrumenata, u skladu s posebnim ciljevima utvrđenima u okviru prioriteta; (2) ako je to primjenjivo, povlaštene naknade privatnim ulagačima ili javnim ulagačima koji djeluju u skladu s načelom tržišnog gospodarstva; (3) ako je to primjenjivo, povrat nastalih troškova za upravljanje / plaćanje naknada za financijski instrument.	Na temelju članka 62. stavka 1.: Vraćena sredstva koja se mogu pripisati potpori iz fondova ponovno se upotrebljavaju: (1) u istim ili (2) drugim financijskim instrumentima za daljnja ulaganja u krajnje primatelje; (3) za pokrivanje gubitaka u nominalnom iznosu doprinosa fondova financijskom instrumentu koji proizlaze iz negativnih kamata, ako takvi gubitci nastanu unatoč aktivnom upravljanju novčanim sredstvima riznice; ili (4) za sve troškove i naknade za upravljanje povezane s takvim daljnjim ulaganjima; uzimajući u obzir načelo dobrog financijskog upravljanja.

	2007. – 2013. – Uredba (EZ) br. 1083/2006	2014. – 2020. – Uredba (EU) br. 1303/2013	2021. – 2027. – Uredba (EU) 2021/1060
Upotreba nakon završetka razdoblja (preostala sredstva)	U Komisijinim smjernicama (COCOF 10-0014-05) naglašava se da se vraćena sredstva mogu ponovno upotrijebiti do kraja razdoblja prihvatljivosti i nakon njega (31. prosinca 2015.) bez primjene ikakvog roka, što vodi do teoretskog neograničenog trajanja .	Članak 45.: Države članice donose potrebne mjere kako bi se osiguralo da se sredstva vraćena financijskim instrumentima, uključujući kapitalni povrat sredstava i dobitke te druge dohotke ili prinose ostvarene tijekom razdoblja od najmanje osam godina poslije kraja razdoblja prihvatljivosti, koji se mogu pripisati potpori iz ESI fondova financijskim instrumentima u skladu s člankom 37., koriste u skladu s ciljevima jednog ili više programa; ili (1) unutar istog financijskog instrumenta; ili (2) nakon izlaza ovih sredstava iz financijskog instrumenta, u drugim financijskim instrumentima pod uvjetom da, u oba slučaja, procjena tržišnih uvjeta pokazuje stalnu potrebu za takvom investicijom; ili (3) u drugim oblicima potpore.	Članak 62. stavak 2.: Države članice donose potrebne mjere kako bi osigurale da se sredstva iz stavka 1. vraćena financijskim instrumentima tijekom razdoblja od najmanje osam godina nakon isteka razdoblja prihvatljivosti ponovno upotrebljavaju u skladu s ciljevima politike jednog programa ili više programa u okviru kojih su uspostavljena, (1) u sklopu istog financijskog instrumenta ili (2) u drugim financijskim instrumentima ili (3) u drugim oblicima potpore.

Prilog IV. – Popis financijskih instrumenata obuhvaćenih revizijom

Naziv fonda		Razdoblja
Njemačka		
1. – 3.	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007. – 2013., 2014. – 2020. 2021. – 2027.
4. – 6.	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2007. – 2013., 2014. – 2020. 2021. – 2027.
7.	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007. – 2013.
8.	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007. – 2013.
9. – 11.	Thüringen Dynamik	2007. – 2013., 2014. – 2020. 2021. – 2027.
Grčka		
12.	TEPIX I	2007. – 2013.
13.	TEPIX II	2014. – 2020.
14.	TEPIX III	2021. – 2027.
15.	HELTEP – jamstva	2007. – 2013.
16.	EQUIFUND	2014. – 2020.
17.	Jamstvo u vezi s pandemijom bolesti COVID-19	2014. – 2020.
Mađarska		
18.	OP GOP – zajmovi	2007. – 2013.
19.	OP KMR – poduzetnički kapital	2007. – 2013.
<u>Holding fond GINOP – prioritet br. 8</u>		
Posebni kreditni fondovi		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014. – 2020.
21.	Újgenerációs Hozzáfértési Hálózat (NGA) és közzethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014. – 2020.
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014. – 2020.

Naziv fonda		Razdoblja
23.	Mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése célú hitelprogram (GINOP-8.3.1-16)	2014. – 2020.
24.	Mikro- és Kisvállalkozások technológiai korszerűsítése célú hitel	2014. – 2020.
25.	Mikro-, kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítése célú Hitelprogram – forgóeszköz hitel	2014. – 2020.
26.	Lakóépületek energiahatékonyságának és megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitel	2014. – 2020.
27.	KKV energia hitel (GINOP-8.4.1/B-16)	2014. – 2020.
28.	Foglalkoztatás ösztönzése célú Hitelprogram (GINOP-8.8.1-17)	2014. – 2020.
Posebni fondovi: zajmovi kombinirani s bespovratnim sredstvima		
29.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-2.1.2-8.1.4-16)	2014. – 2020.
30.	Az infokommunikációs ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások által előállított termékek és szolgáltatások piacosításának, nemzetközi piacokra való belépésének támogatása (GINOP-3.1.2-8.2.4-16)	2014. – 2020.
31.	Vállalati komplex infokommunikációs és mobilfejlesztések, felhőalapú online üzleti szolgáltatások terjesztésének támogatása (GINOP-3.2.2-8.2.4-16)	2014. – 2020.
32.	Felhőalapú (IaaS, PaaS, SaaS) vállalati szolgáltatások, IKT megoldások fejlesztésének és piaci bevezetésének támogatása (GINOP-3.2.4-8.2.4-16)	2014. – 2020.
33.	Versenyképes vállalatok tevékenységének emelt szintű digitalizálása (GINOP-3.2.6-8.2.4-17)	2014. – 2020.
34.	Mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásbővítő beruházásainak támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-1.2.3-8.3.4-16)	2014. – 2020.
35.	Élelmiszeripari komplex beruházások támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-1.2.6-8.3.4-16)	2014. – 2020.
36.	Megújuló energia használatával megvalósuló épületenergetikai fejlesztések támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-4.1.1-8.4.4-16)	2014. – 2020.
Posebni fondovi: poduzetnički kapital		
37.	Nemzeti Technológiai és Szellemi Tulajdon kockázati tőkeprogram	2014. – 2020.
38.	Intelligens szakosodási kockázati tőkeprogram	2014. – 2020.
39.	Specializált seed és pre-seed befektetési tőkealap induló IKT vállalkozások számára új ötletekhez, új piacra lépéshez – kockázati tőke	2014. – 2020.

Naziv fonda		Razdoblja
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014. – 2020.
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014. – 2020.
42.	Operativni program za razvoj ljudskih resursa – finansijski instrument u okviru prioriteta br. 5: zajmovi za jačanje socijalne suradnje, socijalnih inovacija i transnacionalne suradnje	2014. – 2020.
43.	Holding fond GINOP Plusz	2021. – 2027.
Italija		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007. – 2013.
Holding fond (Fondo Ingegneria Finanziaria – IF)		
45.	Lazio: Asse I (obrotni kapital) – „Fondo di partecipazione IF – Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI”	2007. – 2013.
46.	Lazio: Asse I (kapitalizacija) – „Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007-2013 – Fondo di Patrimonializzazione PMI”	2007. – 2013.
47.	Lazio: Asse I (<i>start-up</i> poduzeća) – „Fondo di partecipazione IF – Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up”	2007. – 2013.
Holding fond – Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – FARE Lazio (Asse 3)		
48.	Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014. – 2020.
49.	Lazio: Emergenza COVID-19 – Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014. – 2020.
50.	Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014. – 2020.
51.	Lazio: Fondo di Riassicurazione (FdR azione 3.6.1)	2014. – 2020.
52.	POR Puglia Microcredito	2014. – 2020.
53.	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021. – 2027.
Slovačka		
54.	ROP Jessica – SFRB	2007. – 2013.
55.	IROP PA 4 – SFRB	2014. – 2020.
56.	IROP PA 4 II – SFRB	2014. – 2021.
57.	OP SK PA 2P1 – SFRB	2021. – 2027.
OP CEG Jeremie – Holding fond SIH		
58.	FLPG_SLSP, Bratislava	2007. – 2013.
59.	FLPG_SZRB, Bratislava	2007. – 2013.

Naziv fonda		Razdoblja
60.	FLPG_Tatra, Bratislava	2007. – 2013.
61.	FLPG_UniCredit, Bratislava	2007. – 2013.
62.	PRSL_II_SZRB, Bratislava	2007. – 2013.
63.	PRSL_II_TATRA, Bratislava	2007. – 2013.
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratislava	2007. – 2013.
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratislava	2007. – 2013.
<u>OP II PA 11 – holding fond</u>		
66.	OP II PA 11 – PRSL_SZRB	2014. – 2020.
OP II PA 11 – fondovi poduzetničkog kapitala		
67.	Priame investície	2014. – 2020.
68.	Fond početnog kapitala / <i>start-up</i> kapitala CBGO	2014. – 2020.
69.	Fond početnog kapitala / <i>start-up</i> kapitala VVGI	2014. – 2020.
70.	Fond početnog kapitala / <i>start-up</i> kapitala ZGCFI	2014. – 2020.
OP II PA 11 – jamstveni fondovi		
71.	FLPG_SIHAZ1_BKS	2014. – 2020.
72.	FLPG_SIHAZ1_CSOB	2014. – 2020.
73.	FLPG_SIHAZ1_Oberbank	2014. – 2020.
74.	FLPG_SIHAZ1_OTP	2014. – 2020.
75.	FLPG_SIHAZ1_SLSP	2014. – 2020.
76.	FLPG_SIHAZ1_TB	2014. – 2020.
77.	FLPG_SIHAZ1_UCB	2014. – 2020.
78.	FLPG_SIHAZ1_VUB	2014. – 2020.
79.	FLPG_SIHAZ2A_BKS	2014. – 2020.
80.	FLPG_SIHAZ2A_CSOB	2014. – 2020.
81.	FLPG_SIHAZ2A_J&T	2014. – 2020.
82.	FLPG_SIHAZ2A_Oberbank	2014. – 2020.
83.	FLPG_SIHAZ2A_OTP	2014. – 2020.
84.	FLPG_SIHAZ2A_PB	2014. – 2020.
85.	FLPG_SIHAZ2A_SLSP	2014. – 2020.
86.	FLPG_SIHAZ2A_SZRB	2014. – 2020.

Naziv fonda		Razdoblja
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014. – 2020.
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014. – 2020.
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014. – 2020.
90.	FLPG_UNICREDIT	2014. – 2020.

Pokrate i skraćeni nazivi

COCOF: Odbor za koordinaciju fondova

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

EIB: Europska investicijska banka

EIF: Europski investicijski fond

ESF: Europski socijalni fond

ESIF: europski strukturni i investicijski fondovi

MSP-ovi: mala i srednja poduzeća

Pojmovnik

Financijski instrument: financijska potpora iz proračuna EU-a u obliku vlasničkih ili kvazivlasničkih ulaganja, zajmova ili jamstava ili drugih instrumenata podjele rizika.

Jamstvo: obveza jamca da će otplatiti bilo koji nepodmireni iznos određenog zajma ako zajmoprimac ne ispuní svoje obveze, u skladu s dogovorenim uvjetima.

Korisnik: fizička ili pravna osoba koja prima bespovratna sredstva ili zajam iz proračuna EU-a u svrhu provedbe određenog projekta ili programa. U slučaju financijskih instrumenata u okviru kohezijske politike korisnik je upravitelj fonda.

Krajnji primatelj: fizička ili pravna osoba koja u konačnici ostvaruje koristi od aktivnosti financirane sredstvima EU-a koju je pokrenuo ili provodi korisnik potpore EU-a.

Obnovljiva upotreba: situacija u kojoj se sredstva koja krajnji primatelji vrte (npr. zajmovi koje otplate) ponovno upotrijebe za pružanje slične potpore većem broju krajnjih primatelja.

Preostala sredstva: sredstva koja su iz određenog financijskog instrumenta preostala za ponovnu upotrebu nakon završetka razdoblja prihvatljivosti primjenjivog na taj financijski instrument.

Razdoblje prihvatljivosti: razdoblje tijekom kojeg se nastalih rashodi mogu (su)financirati sredstvima EU-a. Na primjer, u slučaju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. to je razdoblje započelo na datum na koji je Komisiji podnesen program ili 1. siječnja 2014. (ovisno o tome što je nastupilo ranije) i završilo 31. prosinca 2023.

Stopa jamstva: maksimalni udio vrijednosti svakog zajma (tj. vrijednosti utvrđene na temelju pojedinačnih zajmova) koji se pokriva jamstvom. Njome se utvrđuje mjera u kojoj će jamac obešteti vjerovnika u slučaju neispunjavanja obveza otplate.

Stopa ograničenja jamstva: maksimalni postotak ili vrijednost zajma ili ukupnog portfelja koji se može pokriti jamstvom s gornjom granicom. Tom se stopom utvrđuje gornja granica odgovornosti jamca za gubitke.

Učinak financijske poluge: u slučaju financijskih instrumenata za koje se pruža potpora iz ESI fondova učinak financijske poluge odgovara zbroju financijskih sredstava iz tih fondova i dodatnih prikupljenih javnih i privatnih sredstava podijeljenim s nominalnim iznosom doprinosa iz ESI fondova.

Uredba o zajedničkim odredbama: uredba kojom se utvrđuju pravila koja se primjenjuju na osam fondova EU-a, uključujući četiri fonda kohezijske politike. Uredba koja je trenutno na snazi obuhvaća razdoblje 2021. – 2027.

Vlasničko/poduzetničko ulaganje: novac uložen u određeno poduzeće u zamjenu za vlasnički udio i udio u dobiti.

Vraćena sredstva: iznos sredstava koja su krajnji primatelji vratili u određeni financijski instrument.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2025-24>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2025-24>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Annemie Turtelboom i koje je specijalizirano za ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Alejandro Blanco Fernández, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Calin-Ion Chira, ataše u njegovu uredu Juan Antonio Vazquez Rivera, rukovoditelj Friedemann Zippel, voditeljica radnog zadatka Ágota Krénusz, zamjenik voditeljice radnog zadatka Petr Jirman, revizorice Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio i Manja Ernst te stažistica Zuzana Jiraskova.



Slijeva nadesno: Federica Di Marcantonio, Juan Antonio Vazquez Rivera, Chrysanthi Pournara, Friedemann Zippel, Alejandro Blanco Fernández, Petr Jirman, Ágota Krenusz, Calin-Ion Chira, Manja Ernst.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2025.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnici: © Vodkaz – [stock.adobe.com](#).

Slike 1. i 3. te slika 1. u Prilogu I. izrađene su s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-5972-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/0645350	QJ-01-25-056-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5973-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/5194673	QJ-01-25-056-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 24/2025](#) „Financijski instrumenti u kohezijskoj politici – Obnovljiva upotreba sredstava ostvarena je djelomično”, Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Jedna je od prednosti financijskih instrumenata u kohezijskoj politici u odnosu na bespovratna sredstva to što se vraćena sredstva mogu upotrijebiti za potporu dodatnim krajnjim primateljima, čime se javna financijska sredstva upotrebljavaju na učinkovitiji način. Sud je na temelju revizije zaključio da se tijekom razdoblja prihvatljivosti vraćena sredstva ponovno upotrebljavaju tek u ograničenoj mjeri, dijelom zbog prihvatljivih razloga, kao što je dugoročna priroda ulaganja. Nakon isteka razdoblja prihvatljivosti vraćena sredstva uglavnom se ponovno upotrebljavaju u svrhe kohezijske politike, ali uz određena ograničenja. Sud je utvrdio da pravni okvir o obvezi ponovne upotrebe nije dovoljno jasan i nedvosmislen, kao i da nadzor koji Komisija provodi nije djelotvoran, što vodi do različitih praksi među upravljačkim tijelima država članica. Sud preporučuje Komisiji i državama članicama da rade na tome da ostvare maksimalnu ponovnu upotrebu vraćenih sredstava s ciljem učinkovitije upotrebe financijskih sredstava EU-a.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors