

Instrumenty finansowe w polityce spójności

Środki powracające wykorzystywano jedynie częściowo



Spis treści

Punkty

01-14 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-05 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

06-14 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

15-64 | **Omówienie uwag Trybunału**

15-37 | Potencjał instrumentów finansowych polityki spójności w zakresie bardziej trwałego wykorzystania funduszy nie jest w pełni wykorzystywany

17-27 | W trakcie okresu kwalifikowalności ponowne wykorzystanie środków powracających jest bardzo ograniczone

28-37 | Państwa członkowskie i regiony wykorzystują fundusze nadwyżkowe na cele polityki spójności, choć z pewnymi ograniczeniami

38-64 | Ramy dla instrumentów finansowych objętych polityką spójności nie zachęcają do ponownego wykorzystywania środków

39-51 | Ramy prawne nie są wystarczająco jasne i jednoznaczne, aby zmaksymalizować ponowne wykorzystanie środków powracających

52-60 | Komisja nie sprawowała skutecznego nadzoru nad ponownym wykorzystaniem środków powracających z instrumentów finansowych

61-64 | Państwa członkowskie w pewnym stopniu realizują obowiązek ponownego wykorzystania środków, jednak w umowach o finansowaniu z reguły nie przewiduje się zachęt do reinwestycji

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Postanowienia umów o finansowaniu dotyczące ponownego wykorzystania po zakończeniu okresu kwalifikowalności (fundusze nadwyżkowe) w odniesieniu do instrumentów finansowych we wszystkich trzech okresach

Załącznik III – Przepisy dotyczące ponownego wykorzystania w rozporządzeniach w sprawie wspólnych przepisów na lata 2007–2013, 2014–2020 i 2021–2027

Załącznik IV – Wykaz skontrolowanych instrumentów finansowych

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

01

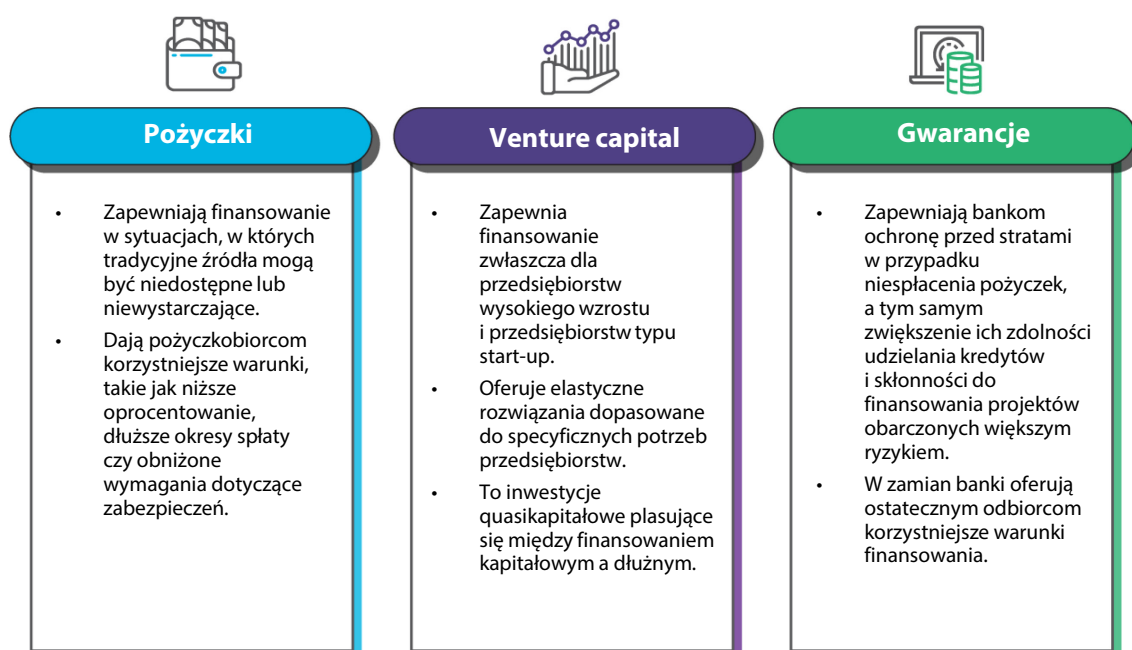
Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** W ramach unijnej polityki spójności finansowanie tradycyjnie ma postać jednorazowych dotacji bezzwrotnych. Instrumenty finansowe stanowią alternatywną formę wsparcia, w której fundusze UE są przekazywane ostatecznym odbiorcom za pośrednictwem produktów finansowych, co pozwala zaradzić niedoskonałościom rynku w zakresie finansowania. Dzięki nim krajowe instytucje zarządzające mogą udzielać wsparcia w formie pożyczek zamiast dotacji. Ponieważ środki powracające mogą być wykorzystane do wsparcia dodatkowych ostatecznych odbiorców, te same fundusze publiczne mogą być wykorzystywane wielokrotnie na realizację solidnych projektów, pozwalając dzięki temu osiągnąć cele polityki spójności. Wykorzystanie środków powracających jest najbardziej odpowiednie w przypadkach, gdy inwestycje mogą przynieść wystarczające zyski finansowe lub oszczędności, które można przeznaczyć na spłatę otrzymanego wsparcia. Wykorzystanie instrumentów finansowych w polityce spójności stało się bardziej powszechne w latach 2007–2013, dodatkowo zwiększyło się w latach 2014–2020, a następnie nieznacznie zmalało w latach 2021–2027. Wsparcie zapewniane z wykorzystaniem instrumentów finansowych pochodzi głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

02 Instrumenty finansowe mogą zwiększać efektywność finansowania publicznego ze względu na ich **potencjalnie rotacyjny charakter**. Oznacza to, że środki powracające od ostatecznych odbiorców (np. spłacane przez nich pożyczki) mogą być ponownie wykorzystane do udzielenia podobnego wsparcia innym ostatecznym odbiorcom. Wymóg spłaty otrzymanego wsparcia przez ostatecznych odbiorców jest postrzegany jako zachęta do **rozsądnego zarządzania finansami**, np. lepszego planowania i inwestowania oraz większej dyscypliny finansowej. Instrumenty finansowe mogą również **wywoływać efekt dźwigni**, ponieważ przyciągają dodatkowe finansowanie prywatne lub publiczne. Na **rys. 1** przedstawiono poszczególne rodzaje instrumentów finansowych.

Rys. 1 | Rodzaje instrumentów finansowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie FI-Compass.

03 Łączna kwota środków przeznaczonych na instrumenty finansowe wyniosła 16,9 mld euro w latach 2007–2013, wzrosła do 31,0 mld euro w latach 2014–2020, a następnie spadła do 19,4 mld euro w latach 2021–2027. Jeśliby pominąć realokację środków w związku z pandemią COVID-19, w ciągu tych trzech okresów około 5% budżetu na politykę spójności przekazano za pośrednictwem instrumentów finansowych. Korzystały z nich wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Irlandii i Luksemburga.

04 Ramy prawne dotyczące instrumentów finansowych pozwalają państwom członkowskim na zatrzymanie środków, które zostały wykorzystane co najmniej raz w okresie kwalifikowalności. Organy krajowe muszą jednak **ponownie wykorzystać** środki powracające od ostatecznych odbiorców do instrumentów finansowych **zarówno w trakcie okresu kwalifikowalności, jak i po jego zakończeniu**, chociaż obowiązują różne zasady.

05 Celem przeprowadzonych przez Trybunał prac kontrolnych było ustalenie, czy w praktyce udało się wykorzystać jedną z głównych korzyści płynących z instrumentów finansowych polityki spójności, tj. potencjalny efekt rotacji tych funduszy publicznych, a tym samym możliwość ich bardziej trwałego wykorzystania, oraz w jakim stopniu. Wnioski Trybunału opierają się na analizie tego, w jaki sposób **ramy prawne** instrumentów finansowych w polityce spójności zachęcają do ponownego wykorzystania **środków powracających** oraz jak były one **wykorzystywane w praktyce**. Trybunał przeprowadził tę analizę w oparciu o próbę 90 instrumentów finansowych w pięciu państwach członkowskich (w Niemczech, Grecji, na Węgrzech, we Włoszech i na Słowacji). Przeprowadzając niniejszą kontrolę, Trybunał chciał wnieść wkład w prace przygotowawcze dotyczące okresu po 2027 r., a w szczególności przyczynić się do optymalnego ponownego wykorzystania istniejących instrumentów finansowych, a także nowych instrumentów ustanowionych w drugiej połowie bieżącego okresu poprzez wskazanie przyczyn niewystarczającego jak dotąd stopnia ponownego wykorzystania oraz sposobów dalszego jego wspierania. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

06 Trybunał stwierdził, że efekt rotacji został częściowo osiągnięty w praktyce, chociaż nie wykorzystano w pełni jego potencjału. W trakcie trwania okresu kwalifikowalności ponowne wykorzystanie środków powracających w ramach instrumentów finansowych jest ograniczone ze względu na takie czynniki jak presja absorpcyjna na instytucje zarządzające, długoterminowy charakter inwestycji, priorytety w zakresie przyciągania inwestorów prywatnych lub czynniki zewnętrzne. Po upływie okresu kwalifikowalności fundusze nadwyżkowe są zazwyczaj ponownie wykorzystywane na cele polityki spójności, ale ramy prawne pozwalają na realokację tych środków w formie dotacji, co utrudnia efekt rotacji. Chociaż w przepisach przewidziano obowiązek ponownego wykorzystania tych środków, Trybunał ustalił, że wymóg ten nie jest wystarczająco jasny i jednoznaczny, aby zmaksymalizować ponowne wykorzystanie środków powracających. W połączeniu z brakiem skutecznego nadzoru ze strony Komisji prowadzi to do zróżnicowania poziomu zaangażowania instytucji zarządzających.

Potencjał instrumentów finansowych polityki spójności w zakresie bardziej trwałego wykorzystania funduszy nie jest w pełni wykorzystywany

- 07** Trybunał ustalił, że **w trakcie okresu kwalifikowalności ponowne wykorzystanie funduszy jest ograniczone**. W trakcie okresu kwalifikowalności do wsparcia dalszych inwestycji wykorzystano co najmniej część środków powracających tylko w przypadku 12 z 61 instrumentów finansowych poddanych kontroli. Jedną z głównych przyczyn jest presja wywierana na instytucje zarządzające, aby najpierw wykorzystały w całości środki przeznaczone na instrumenty finansowe w ramach programów, aby uniknąć utraty funduszy udostępnionych z budżetu UE. Problem ten jest bardziej powszechny w przypadku późnego uruchomienia instrumentów finansowych lub gdy na instrumenty przydzielane są dodatkowe środki w ramach dopłat uzupełniających (pkt [17–22](#)).
- 08** Niski poziom ponownego wykorzystania funduszy w trakcie okresu kwalifikowalności jest również naturalną konsekwencją średnio- lub długoterminowego charakteru inwestycji (których czas realizacji może być dodatkowo przedłużany o okresy karencji), co ogranicza środki powracające dostępne do ponownego wykorzystania. Innym kluczowym powodem jest to, że instytucje zarządzające – zamiast zwracać się do zarządzających funduszami o automatyczne ponowne wykorzystanie środków powracających – niekiedy czekają na ich zgromadzenie, zanim podejmą decyzję o ich wykorzystaniu. Choć może to pomóc w dostosowaniu ponownego wykorzystania do pojawiających się potrzeb, zmian na rynku i zmian w otoczeniu politycznym, ogranicza to możliwość wykorzystania środków powracających do wsparcia większej liczby ostatecznych odbiorców. Kolejnym powodem jest priorytetowe traktowanie osiągania efektu dźwigni poprzez przyciąganie dodatkowych inwestorów prywatnych, a nie ponowne wykorzystywanie środków powracających (pkt [23–27](#)).
- 09** Trybunał ustalił również, że wpłacanie środków zwróconych w danym okresie na rachunki skarbowe w celu wsparcia płynności krajowej lub uzyskania odsetek w oczywisty sposób uniemożliwia ich ponowne wykorzystanie (pkt [25](#)).

- 10** W odniesieniu do **ponownego wykorzystania kwot po upływie okresu kwalifikowalności (fundusze nadwyżkowe)** Trybunał ustalił, że **państwa członkowskie i regiony wykorzystują te środki** na cele polityki spójności **zgodnie z wymogami przepisów, choć z pewnymi ograniczeniami**. W okresie programowania 2007–2013 fundusze nadwyżkowe ponownie wykorzystano w przypadku wszystkich instrumentów finansowych objętych próbą z wyjątkiem jednego. Środki te ponownie wykorzystano w ramach tych samych instrumentów finansowych, w celu utworzenia nowych instrumentów na lata 2014–2020, jako współfinansowanie krajowe nowych instrumentów finansowych polityki spójności lub na pokrycie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie. Ponieważ ramy prawne nie wymagają ponownego wydatkowania środków w formie podlegającej zwrotowi, niektóre instytucje zarządzające wykorzystują je jako dotacje. Choć z prawnego punktu widzenia jest to możliwe, wyklucza to dalszy efekt rotacji (pkt [28–37](#)).

Ramy ustanowione dla instrumentów finansowych objętych polityką spójności nie zachęcają do ponownego wykorzystania środków

- 11** Z przeprowadzonej przez Trybunał oceny ram prawnych obejmujących trzy okresy sprawozdawcze wynika, że przepisy są niewystarczająco jasne i jednoznaczne, aby zmaksymalizować ponowne wykorzystanie środków powracających. Chociaż obowiązek ponownego wykorzystania środków został określony dla wszystkich trzech okresów, przepisy dotyczące okresu 2007–2013 były raczej ogólne. Zasady dotyczące okresu 2014–2020 zostały doprecyzowane, a w odnośnym rozporządzeniu wyjaśniono niektóre ważne aspekty (zob. [załącznik I](#)). Dodatkowo przepisy prawne uzupełniono o obszerne wytyczne dla instytucji zarządzających. W odniesieniu do obecnego okresu (2021–2027) Komisja uważa, że przepisy są wystarczająco jasne, i postanowiła nie wydawać żadnych dalszych wytycznych (pkt [38–51](#)).
- 12** Trybunał stwierdził, że wspólne przepisy na lata 2014–2020 i 2021–2027 umożliwiają państwom członkowskim ponowne wykorzystanie zwróconych środków po upływie okresu kwalifikowalności (fundusze nadwyżkowe) do udzielania dotacji beneficjentom zamiast ponownego wykorzystania ich w ramach przedłużonych obecnych lub nowych instrumentów finansowych. Mimo że w niektórych przypadkach może to być uzasadnione, jest to niezgodne z zasadą efektu rotacji, ponieważ eliminuje możliwość dalszego ponownego wykorzystania funduszy (pkt [43](#)).

- 13** Trybunał uważa również, że Komisja nie monitorowała w wystarczającym stopniu ponownego wykorzystania środków powracających z instrumentów finansowych. Wprawdzie instytucje zarządzające były zobowiązane do składania Komisji sprawozdań dotyczących ponownego wykorzystania środków powracających zarówno w okresie 2007–2013, jak i 2014–2020 (choć w różnym zakresie), Komisja nie zweryfikowała jednak w wystarczającym stopniu tych danych i nie użyła ich do celów monitorowania. W rezultacie rzeczywisty zakres ponownego wykorzystania środków powracających pozostaje nieznany. Co więcej, chociaż Komisja przeprowadziła 11 audytów tematycznych dotyczących instrumentów finansowych, sprawdziła jedynie 3% wszystkich instrumentów finansowych w tym okresie. Ponadto Trybunał stwierdził, że w dokumentacji audytowej można było znaleźć niewiele informacji na temat ponownego wykorzystania środków (pkt [52–60](#)).
- 14** Na koniec Trybunał ocenił, w jaki sposób wprowadzone przez państwa członkowskie rozwiązania organizacyjne ustanawiające poszczególne instrumenty finansowe odnoszą się do ponownego wykorzystania środków. Z ustaleń Trybunału wynika, że wszystkie skontrolowane przez niego umowy o finansowaniu w pewnym stopniu odnoszą się do ponownego wykorzystania środków **w trakcie okresu kwalifikowalności**, ale występują znaczne różnice pod względem zobowiązania do ponownego inwestowania środków powracających i poziomu szczegółowości w tym zakresie. Jeśli chodzi o ponowne wykorzystanie **funduszy nadwyżkowych**, w przypadku połowy instrumentów finansowych uwzględnionych w próbie wymagano przekazania środków powracających na rachunki rządowe (instytucji zarządzającej) do czasu podjęcia specjalnej decyzji o ponownym wykorzystaniu. W przypadku drugiej połowy przewidziano, że środki powracające powinny pozostać u zarządzającego funduszem i być wykorzystane w tym samym celu w ramach tego samego lub kolejnego instrumentu finansowego, co ma zapewnić ich natychmiastowe ponowne wykorzystanie (pkt [61–64](#)).

Zalecenia Trybunału



Zalecenie 1

Wykorzystanie pełnego potencjału środków powracających w trakcie okresu programowania

Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi, powinna dążyć do maksymalnego wykorzystania środków powracających z instrumentów finansowych w odpowiednich okresach programowania przez:

- a) zachęcanie do ponownego wykorzystania środków powracających przed zwróceniem się o dalsze fundusze;
- b) promowanie automatycznego ponownego wykorzystania środków powracających jako standardowej procedury, aby umożliwić wsparcie większej liczby ostatecznych odbiorców oraz solidnych projektów, istotnych z punktu widzenia realizacji celów polityki;
- c) uwzględnianie potencjalnych środków powracających przy ocenie *ex ante* wielkości instrumentu finansowego oraz unikanie opóźnień w tworzeniu funduszy, które to opóźnienia zwiększają presję na wydatkowanie przydzielonych środków, a tym samym utrudniają ponowne wykorzystanie środków powracających;
- d) zezwalanie na dopłaty uzupełniające do środków początkowo przydzielonych na instrumenty finansowe wyłącznie w przypadku skutecznego wykorzystania środków powracających.

Termin realizacji: 2027 r.



Zalecenie 2

Poprawa nadzoru nad wykorzystaniem środków powracających w trakcie okresu programowania oraz kontrola późniejszego wykorzystania funduszy nadwyżkowych

Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi, powinna:

- a) monitorować faktyczne ponowne wykorzystanie środków finansowych w trakcie okresu programowania oraz wzmocnić związane z tym działania kontrolne;
- b) przeprowadzać kontrolę wykorzystania funduszy nadwyżkowych po zakończeniu okresu programowania.

Termin realizacji: 2027 r.

Omówienie uwag Trybunału

Potencjał instrumentów finansowych polityki spójności w zakresie bardziej trwałego wykorzystania funduszy nie jest w pełni wykorzystywany

- 15** Zdecydowana większość wsparcia UE w ramach polityki spójności jest przekazywana beneficjentom w formie dotacji, które zasadniczo nie podlegają zwrotowi, chyba że zostaną wykorzystane niezgodnie z przepisami. Alternatywnym sposobem zapewnienia finansowania unijnego są instrumenty finansowe, które przyjmują formę pożyczek, gwarancji i kapitału wysokiego ryzyka. Tego rodzaju finansowanie musi zostać zwrócone organom publicznym, które je przyznały, po spełnieniu określonych warunków. Uzyskane w ten sposób środki powracające można wykorzystać do wsparcia dodatkowych beneficjentów i projektów. Ten „efekt rotacji” stwarza zatem możliwość wielokrotnego wykorzystania funduszy publicznych, co pozwala na optymalne – i trwałe – wykorzystanie ich potencjału ([załącznik I](#), pkt [01](#)).

- 16** W przypadku instrumentów finansowych (przysnane) środki wykorzystane (tj. wypłacone ostatecznym odbiorcom) co najmniej raz w trakcie okresu kwalifikowalności mogą zostać zatrzymane przez państwa członkowskie. Co więcej, ramy prawne obejmują obowiązek ponownego wykorzystania środków powracających z instrumentów finansowych ([załącznik I](#), pkt [13–15](#)). Chociaż przepisy różnią się w zależności od tego, czy środki powracające wpłynęły w trakcie okresu kwalifikowalności czy po jego zakończeniu, koncepcja jest taka sama: chodzi o wykorzystanie środków na wsparcie dalszych inwestycji w projekty sprzyjające spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W toku kontroli Trybunał ocenił, czy i w jakim stopniu Komisja i państwa członkowskie osiągnęły ten efekt rotacji w praktyce.

W trakcie okresu kwalifikowalności ponowne wykorzystanie środków powracających jest bardzo ograniczone

- 17** Wspólne przepisy na lata 2014–2020 nakładają wymóg¹, aby środki powracające z instrumentów finansowych w ramach polityki spójności **w trakcie okresu kwalifikowalności** były wykorzystywane do następujących celów:
- finansowanie dalszych inwestycji, za pośrednictwem tego samego lub innego instrumentu finansowego, zgodnie z celami szczegółowymi określonymi w odpowiednim priorytecie programowym;
 - pokrycie strat wynikających z ujemnych odsetek, które mogą mieć zastosowanie do zdeponowanych sald, jeżeli straty nastąpiły mimo aktywnego zarządzania zasobami finansowymi przez podmioty wdrażające instrumenty finansowe;
 - finansowanie kosztów zarządzania oraz opłat za zarządzanie instrumentem finansowym.
- 18** Trybunał zbadał wykorzystanie środków powracających w przypadku losowo wybranych 61 instrumentów finansowych z lat 2014–2020 ([załącznik IV](#)) i ocenił, czy środki te zostały ponownie wykorzystane zgodnie ze wspólnymi przepisami (szczegółowe informacje na temat przyjętego podejścia kontrolnego zawarto w [załączniku I](#)).

¹ Art. 44 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#).

- 19** Kontrolerzy Trybunału ustalili, że tylko w przypadku 12 z tych 61 instrumentów finansowych z okresu 2014–2020 poddanych kontroli wykorzystano co najmniej część środków powracających w trakcie okresu kwalifikowalności do wsparcia dalszych inwestycji. W przypadku kolejnych 19 instrumentów część środków powracających przeznaczono na koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie. Trybunał stwierdził ponadto, że umowy o finansowaniu zawierane między instytucjami zarządzającymi a zarządzającymi funduszami zazwyczaj nie przewidują natychmiastowego „automatycznego” ponownego wykorzystania środków powracających w chwili ich pojawienia się, lecz wymagają podjęcia przez instytucję zarządzającą konkretnej decyzji o wykorzystaniu tych środków do sfinansowania nowych inwestycji (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Automatyczne ponowne wykorzystanie a indywidualne decyzje

Automatyczne ponowne wykorzystanie oznacza, że środki powracające są ponownie inwestowane w momencie ich pojawienia się, bez konieczności podejmowania przez instytucję zarządzającą konkretnych decyzji w sprawie reinwestycji. Tylko pięć z 61 instrumentów finansowych z lat 2014–2020 poddanych kontroli Trybunału zawierało taki zapis w odpowiednich umowach o finansowaniu. Były to fundusz pożyczkowy Thüringen Dynamik (Niemcy) oraz cztery fundusze szczegółowe (fundusze pożyczkowe i gwarancyjne) w ramach funduszu powierniczego Fare Lazio (Włochy).

W przypadku braku automatycznego ponownego wykorzystania instytucja zarządzająca lub zarządzający funduszem mogą nadal podjąć decyzję o reinwestycji otrzymanych środków powracających w późniejszym terminie w trakcie okresu kwalifikowalności. Na przykład na Węgrzech fundusz krótkoterminowych pożyczek obrotowych okazał się tak skuteczny, że instytucja zarządzająca zdecydowała się ponownie uruchomić go w okresie kwalifikowalności, przeznaczając na ten cel otrzymane środki powracające. Kiedy jednak ponowne wykorzystanie środków nie następuje automatycznie, lecz zależy od konkretnej decyzji instytucji zarządzającej, spowalnia to proces reinwestycji, a tym samym ogranicza możliwości ponownego wykorzystania środków.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przedstawionych przez instytucje zarządzające.

20 Ogólnie rzecz biorąc, podczas kontroli nie stwierdzono, aby instytucje zarządzające lub zarządzający funduszami podejmowali systematyczne działania mające na celu maksymalne ponowne wykorzystanie środków w trakcie okresu kwalifikowalności. Przyczyny takiego podejścia były następujące:

- presja, aby najpierw wykorzystać całość środków przeznaczonych na instrumenty finansowe w ramach programu, tak by uniknąć anulowania zobowiązań i utraty środków dostępnych z budżetu UE;
- opóźnione utworzenie instrumentów finansowych lub późniejsze dopłaty uzupełniające, co ograniczało potencjalny okres zwrotu środków, a tym samym ich ponowne wykorzystanie;
- średnio- lub długoterminowy charakter inwestycji z potencjalnymi okresami karencji, co ograniczało środki powracające w tym okresie;
- preferencje instytucji zarządzających dotyczące gromadzenia środków powracających przed podjęciem decyzji o ich wykorzystaniu, aby dostosować ich późniejsze ponowne wykorzystanie do nowych potrzeb, zmian na rynku, zmian w otoczeniu politycznym itp.;
- priorytetowe traktowanie osiągania efektu dźwigni poprzez przyciąganie dodatkowych inwestorów prywatnych, a nie ponowne wykorzystywanie środków powracających;
- deponowanie środków na rachunkach skarbowych w celu wsparcia płynności krajowej lub generowania dochodów z odsetek.

21 Ponieważ tylko pierwsza runda inwestycji finansowanych z instrumentów finansowych jest refundowana z budżetu UE i może zostać zatrzymana przez państwo członkowskie, kilka instytucji zarządzających wskazało presję absorpcyjną jako główny powód ograniczonego ponownego wykorzystania. Wykorzystanie zwróconych środków zamiast wydatkowania pierwotnie przydzielonych środków z instrumentów finansowych doprowadziłoby do anulowania zobowiązań, a tym samym do utraty środków UE przez państwo członkowskie lub region (zob. [ramka 2](#)). Ryzyko to jest szczególnie wysokie, jeżeli instrumenty finansowe są zbyt duże lub zostały ustanowione pod koniec okresu kwalifikowalności, przez co czas na wydatkowanie przydzielonych środków jest ograniczony. Przykładowo fundusz pożyczek i gwarancji TEPIX II w Grecji został utworzony w listopadzie 2016 r. i był ogólnie udanym produktem, jednak do końca okresu kwalifikowalności wykorzystano zaledwie 89,7% środków pierwotnie przydzielonych w ramach programu, a nie całość. W związku z tym nie było ani motywacji, ani czasu na ponowne wykorzystanie środków w tym okresie, ponieważ absorpcja byłaby jeszcze niższa.

Ramka 2

Dopłaty uzupełniające do słowackiego instrumentu finansowego pomogły spożytkować niewykorzystane środki programowe z lat 2007–2013 w trakcie okresu kwalifikowalności, ale nie zmotywowały do ponownego wykorzystania środków powracających

Na Słowacji w ramach [inicjatywy JESSICA](#) w okresie programowania 2007–2013 państwowy fundusz rozwoju mieszkalnictwa (Štátny fond rozvoja bývania, SFRB) utworzył instrument finansowy do udzielania pożyczek inwestycyjnych na działania w zakresie efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych.

Umowa o finansowaniu między SFRB a właściwą instytucją zarządzającą została podpisana w 2013 r. Początkowa kwota przydzielona w 2013 r. wyniosła 8 mln euro (w tym 6,8 mln euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – EFRR).

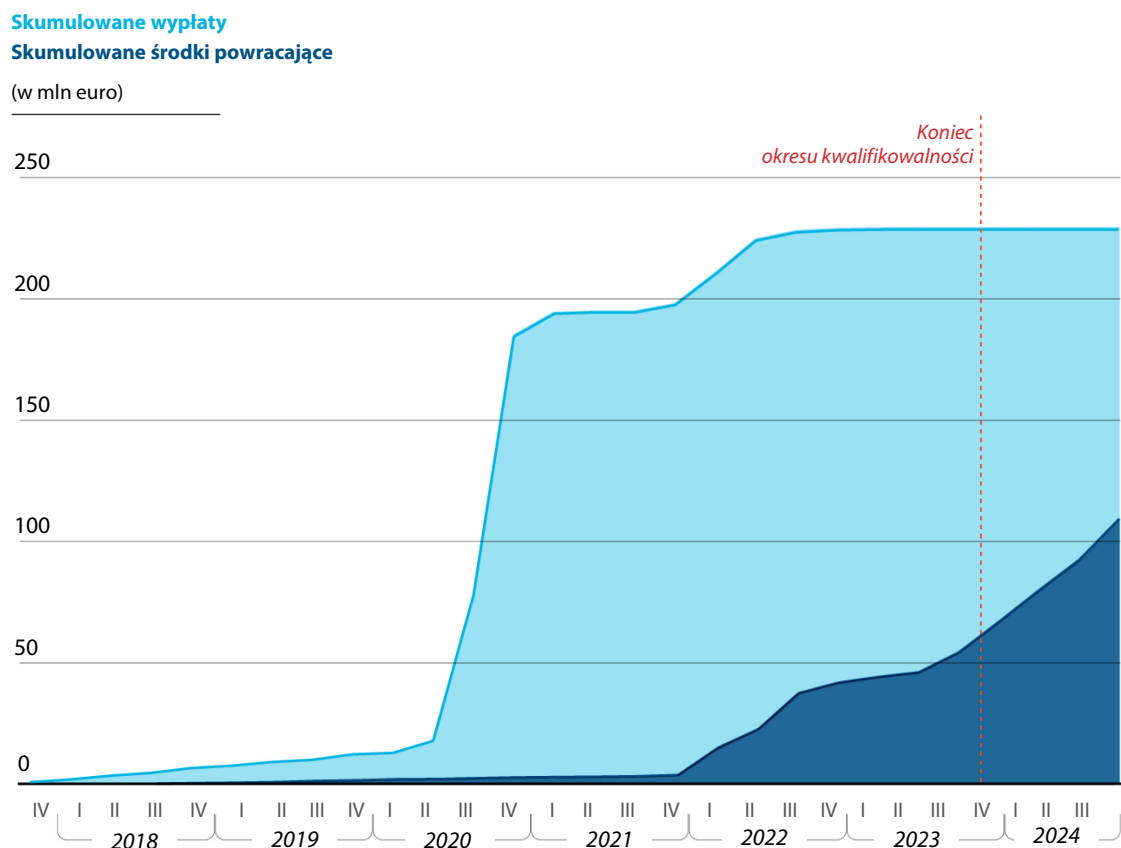
W 2015 r., gdy zbliżało się zamknięcie okresu 2007–2013, instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym musiała wykorzystać pozostałe środki programowe, aby ich nie stracić. Po pomyślnym wdrożeniu instrumentu finansowego SFRB zgodził się uzupełnić go dodatkowymi 90,6 mln euro, a następnie kolejnymi 66,3 mln euro.

Te dwie dopłaty zwiększyły początkowy przydział środków prawie dwudziestokrotnie. Pozwoliło to instytucji zarządzającej w pełni wykorzystać środki programu przed zamknięciem, a tym samym uniknąć potencjalnego anulowania zobowiązań. Choć wszystkie pożyczki wypłacono w trakcie okresu kwalifikowalności, dopłaty uzupełniające osłabiły motywację do ponownego wykorzystania środków powracających otrzymanych w tym okresie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych od państwowego funduszu rozwoju mieszkalnictwa (SFRB).

- 22** Niektóre instytucje zarządzające zdecydowały się zwiększyć początkowy przydział środków na instrumenty finansowe w trakcie okresu kwalifikowalności za pomocą tzw. dopłat uzupełniających. Chociaż podejście to zwiększyło absorpcję na poziomie programu, spowodowało ono również wzrost presji na wykorzystanie tych dodatkowych środków i skutecznie zachęciło do wyboru tej opcji zamiast priorytetowego traktowania ponownego wykorzystania środków powracających. Co więcej, takie dopłaty uzupełniające skutkowały zwiększeniem funduszy nadwyżkowych dostępnych po zakończeniu okresu kwalifikowalności (zob. pkt 28), które państwa członkowskie mogą wykorzystywać w sposób bardziej elastyczny niż środki finansowe w ramach pierwotnych programów. Na przykład unijne środki przydzielone na fundusz pożyczkowy „KMU Darlehenfonds Berlin” w Niemczech zostały kilkakrotnie zwiększone przez instytucję zarządzającą, przy czym ostatnie zwiększenie nastąpiło zaledwie 13 dni przed końcem okresu kwalifikowalności, co wykluczyło możliwość ponownego wykorzystania środków powracających.
- 23** Kolejnym czynnikiem ograniczającym możliwość ponownego wykorzystania jest fakt, że znaczna większość instrumentów finansowych obejmuje produkty finansowe o średnim lub długim okresie zapadalności. Niektóre instrumenty, jak np. długoterminowe kredyty na budownictwo mieszkaniowe, mogą zostać w całości spłacone dopiero po 25 latach, a nawet później, jeśli uwzględni się okresy karencji. Z kolei fundusze kapitałowe są zazwyczaj funduszami typu zamkniętego, ale ich okres funkcjonowania wynosi co najmniej 10 lat. W związku z tym środki mogą zostać zwrócone pod koniec okresu kwalifikowalności lub nawet po jego upływie. Ogranicza to z natury rzeczy potencjalny efekt rotacji w trakcie okresu kwalifikowalności.
- 24** W badanej próbie najkrótszy okres zapadalności wynosił 3 lata, a najdłuższy – 25 lat. Na [rys. 2](#) przedstawiono przepływy środków powracających w czasie w przypadku włoskiego funduszu „POR Puglia Microcredito” służącego do udzielania pożyczek małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP), który został utworzony w lipcu 2017 r. i udziela pożyczek na okres do 5 lat z okresem karencji wynoszącym do 12 miesięcy. Pierwsze wypłaty pożyczek rozpoczęły się pod koniec 2017 r., a ostatnie spłaty zaplanowano na 2028 r. Do końca okresu kwalifikowalności (2023 r.) zwrócono jedynie 23% wypłaconych środków, które były dostępne do reinwestycji.

Rys. 2 | Skumulowane kwartalne wypłaty i środki powracające, POR Puglia Microcredito, 2017–2024



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez region Apulia.

- 25** Wyniki kontroli potwierdziły, że kolejnym ważnym powodem ograniczonego efektu rotacji w trakcie okresu kwalifikowalności jest fakt, że umowy o finansowaniu zawarte z zarządzającymi funduszami nie przewidują automatycznego ponownego wykorzystania środków ([ramka 1](#)), ponieważ instytucje zarządzające preferują podejmowanie indywidualnych decyzji w tej kwestii. Decyzje te są zazwyczaj podejmowane dopiero po zgromadzeniu środków powracających, co może nastąpić nawet po zakończeniu okresu kwalifikowalności. Takie podejście może odzwierciedlać chęć rządów krajowych lub regionalnych do gromadzenia środków powracających i dopiero późniejszego ponownego wykorzystywania funduszy do zaspokojenia pojawiających się potrzeb rynkowych lub realizacji najbardziej aktualnych priorytetów gospodarczych czy politycznych. Choć pozwala to również tymczasowo wesprzeć płynność finansową instytucji zarządzających, a nawet wygenerować dochody z odsetek, znacznie opóźnia to ponowne wykorzystanie środków i ogranicza jego potencjał w zakresie wsparcia jak największej liczby ostatecznych odbiorców i realizowanych przez nich solidnych projektów.

- 26** Jednym z wyjaśnień podanych Trybunałowi na uzasadnienie ograniczonego ponownego wykorzystania środków powracających w trakcie okresu kwalifikowalności był wyznaczony cel dotyczący osiągnięcia efektu dźwigni poprzez pozyskanie dodatkowego kapitału na instrumenty finansowe od inwestorów prywatnych, co prowadziło do konieczności wyboru między osiągnięciem efektu dźwigni a ponownym wykorzystaniem środków powracających. Wynikało to głównie z faktu, że w takim przypadku wkład UE służył do pokrywania ryzyka inwestorów prywatnych i zapewniania im warunków preferencyjnych. Choć zarówno przyciągnięcie inwestorów prywatnych, aby osiągnąć efekt dźwigni, jak i maksymalizacja ponownego wykorzystania środków powracających, aby wesprzeć większą liczbę odbiorców, są równie uzasadnionymi celami, środki powracające wykorzystywane do rekompensaty strat inwestorów prywatnych zmniejszają kwoty środków powracających dostępnych do ponownego wykorzystania. Spośród 61 instrumentów finansowych objętych próbą w przypadku 34 planowano osiągnąć i z powodzeniem osiągnięto efekt dźwigni.
- 27** Wreszcie fundusze kapitałowe/fundusze *venture capital* różnią się tym, że umowy o finansowaniu zazwyczaj nie zawierają wymogu automatycznego reinwestowania środków powracających lub innych dochodów (zysków, dywidend) w trakcie funkcjonowania funduszu. W regionie Lacjum we Włoszech obowiązuje nawet tzw. „zakaz recyklingu”, tzn. wszelkie zwroty (zarówno kapitału, jak i zysków) nie mogą być ponownie wykorzystane i muszą zostać niezwłocznie zwrócone inwestorom prywatnym. W badanej próbie tylko kilka programów (głównie kapitałowych) obejmowało inwestorów prywatnych i rzeczywiście w tych przypadkach nie stwierdzono ponownego wykorzystania środków.

Państwa członkowskie i regiony wykorzystują fundusze nadwyżkowe na cele polityki spójności, choć z pewnymi ograniczeniami

- 28** Zgodnie ze wspólnymi przepisami² państwa członkowskie powinny ustanowić rozwiązania umożliwiające ponowne wykorzystanie po zakończeniu okresu kwalifikowalności wszelkich środków powracających związanych z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi („fundusze ESI”) od ostatecznych odbiorców do instrumentów finansowych, niezależnie od tego, czy otrzymano je w trakcie tego okresu czy po jego zakończeniu (tzw. **fundusze nadwyżkowe**). Ponieważ dla okresu 2007–2013 nie ustalono konkretnego terminu, fundusze nadwyżkowe należy wykorzystać do czasu ich wyczerpania. W odniesieniu do okresów 2014–2020 i 2021–2027 w powiązanych przepisach określono, że środki powracające muszą zostać ponownie wykorzystane do końca ósmego roku po zakończeniu okresu kwalifikowalności.
- 29** Zgodnie z tymi przepisami fundusze nadwyżkowe należy reinwestować w następujący sposób: w te same rodzaje działań (2007–2013); zgodnie z celami programów (2014–2020); zgodnie z celami polityki programów (2021–2027).
- 30** Trybunał zbadał faktyczne oraz planowane wykorzystanie funduszy nadwyżkowych w odniesieniu do wybranych 22 instrumentów finansowych z lat 2007–2013 oraz 61 instrumentów finansowych z lat 2014–2020 ([załącznik IV](#)). Trybunał ocenił, czy instytucje zarządzające ponownie wykorzystały te środki zgodnie z wymogami określonymi we wspólnych przepisach (szczegółowe informacje na temat przyjętego podejścia kontrolnego zawarto w [załączniku I](#)).

Ponowne wykorzystanie funduszy nadwyżkowych pochodzących z instrumentów finansowych z lat 2007–2013

- 31** W [tabeli 1](#) przedstawiono instrumenty finansowe z lat 2007–2013 uwzględnione w próbie wraz z funduszami nadwyżkowymi oraz sposobem ich planowanego ponownego wykorzystania. W każdym przypadku, z wyjątkiem greckiego funduszu gwarancyjnego HELTEP, środki zostały faktycznie ponownie wykorzystane. Mimo że okres kwalifikowalności zakończył się w 2015 r., w przypadku tego funduszu decyzja o ponownym wykorzystaniu nie została jeszcze podjęta (do momentu przeprowadzania kontroli przez Trybunał). W międzyczasie fundusze nadwyżkowe były zdeponowane na oprocentowanym rachunku w Banku Grecji ([ramka 3](#)).

² Art. 78 ust. 7 [rozporządzenia \(WE\) nr 1083/2006](#), art. 45 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#) i art. 62 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

Tabela 1 | Ponowne wykorzystanie funduszy nadwyżkowych – instrumenty finansowe z lat 2007–2013

<i>Państwo</i>	<i>Nazwa instrumentu finansowego</i>	<i>Na co wykorzystano ponownie fundusze nadwyżkowe:</i>
Niemcy	KMU-Darlehensfonds Berlin	kontynuacja działania w formie instrumentu finansowego służącego podobnym celom
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	współfinansowanie krajowe następnego instrumentu finansowego polityki spójności
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	dotacje w ramach polityki spójności na nowe projekty służące podobnym celom (ukierunkowane na rozwój obszarów miejskich w latach 2021-2027)
	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	kontynuacja działania w formie instrumentu finansowego służącego podobnym celom, współfinansowanie krajowe następnego instrumentu finansowego polityki spójności
	Thüringen Dynamik	współfinansowanie krajowe następnego instrumentu finansowego i nowych instrumentów finansowych polityki spójności służących podobnym celom (wspieranie MŚP w okresach 2014-2020 i 2021-2027)
Grecja	TEPIX I	kontynuacja działania w formie krajowego instrumentu finansowego (pośredni TEPIX) i nowy krajowy instrument finansowy (DELFI), oba służące podobnym celom
	HELTEP – fundusz gwarancyjny	brak ponownego wykorzystania, środki zatrzymane w bankach i przynoszące odsetki
Węgry	OP GOP – fundusz pożyczkowy	nowe krajowe instrumenty finansowe służące podobnym celom (Fundusz Rozwoju Miasta Kecskemét, fundusz venture capital Irinyi II, fundusz venture capital Széchenyi, Krajowy Fundusz Giełdowy, Fundusz Rozwoju Przedsiębiorczości w Kotlinie Panońskiej) oraz pokrycie opłat za zarządzanie i kosztów zarządzania po upływie okresu kwalifikowalności
	OP KMR – fundusz venture capital	
Włochy	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	dotacje w ramach polityki spójności (dla gmin liczących mniej niż 60 000 mieszkańców) oraz nowy instrument finansowy (w latach 2021-2027)
	Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio – Fundusz powierniczy IF	nowy instrument finansowy w ramach polityki spójności służący podobnym celom (Lazio Venture 2014-2020) i pokrywający koszty refinansowania
Słowacja	ROP Jessica – SFRB	kontynuacja tego samego instrumentu finansowego przez pięć lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, a następnie krajowe instrumenty finansowe służące temu samemu celowi
	OP CEG Jeremie – SIH	nowe instrumenty finansowe służące podobnym celom, udzielanie pożyczek na rzecz instrumentu finansowego polityki spójności oraz pokrycie kosztów zarządzania i opłat

Uwaga: Dane zawarte w tabeli dotyczą poziomu funduszy powierniczych. Przedstawione w tabeli 13 funduszy obejmuje łącznie 22 fundusze szczegółowe.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przedstawionych przez instytucje zarządzające.

32 W wielu umowach o finansowaniu przewidziano, że fundusze nadwyżkowe zostaną początkowo włączone do budżetów regionalnych lub krajowych. W związku z tym do ich wykorzystania konieczne są indywidualne decyzje rządowe (zob. pkt 64). Trybunał ustalił, że w przypadku wszystkich instrumentów finansowych uwzględnionych w próbie – z wyjątkiem greckiego funduszu HELTEP – fundusze nadwyżkowe wykorzystano zgodnie z wymaganym przeznaczeniem, tj.:

- o na kontynuację tych samych instrumentów finansowych (Niemcy, Włochy, Słowacja);
- o na utworzenie nowych instrumentów finansowych (w ramach polityki spójności lub poza nią) o podobnych celach (Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Słowacja);
- o na pokrycie krajowego współfinansowania nowych instrumentów finansowych polityki spójności w kolejnym okresie programowania (Niemcy, Włochy);
- o na pokrycie opłat i kosztów zarządzania instrumentami finansowymi (Węgry, Słowacja);
- o na udzielanie dotacji na cele zbliżone do celów pierwotnego instrumentu finansowego (Niemcy, Włochy; zob. również ramka 4).

Ramka 3

Fundusz gwarancyjny HELTEP (Grecja)

Do czasu przeprowadzania kontroli przez Trybunał, czyli niemal 10 lat od zakończenia okresu kwalifikowalności w 2015 r., fundusze nadwyżkowe z greckiego funduszu gwarancyjnego HELTEP, w wysokości ok. 300 mln euro, nie zostały ponownie wykorzystane i wciąż pozostawały na rachunku skarbowym.

Fundusz gwarancyjny odegrał istotną rolę we wspieraniu greckich banków komercyjnych w trakcie kryzysu finansowego. Utworzono go w 2012 r., aby Europejski Bank Inwestycyjny mógł udzielić pożyczek greckim bankom komercyjnym, które z kolei udzielały kredytów MŚP niemającym dostępu do finansowania z innych źródeł.

Po 2017 r. nie było już potrzeby dalszego udzielania przez EBI finansowania greckim bankom na ten cel, gdyż mogły one pozyskiwać środki na rynkach finansowych. W związku z tym instrument gwarancyjny został zlikwidowany.

Rząd Grecji w dalszym ciągu nie podjął jeszcze decyzji w sprawie ponownego wykorzystania funduszy nadwyżkowych, co oznacza, że przez 10 lat nie osiągnięto efektu rotacji w kierunku osiągnięcia celów polityki spójności UE. Zamiast tego odsetki od środków zasilają budżet krajowy.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez grecką instytucję zarządzającą EPANEK.

Ponowne wykorzystanie funduszy nadwyżkowych pochodzących z instrumentów finansowych z lat 2014–2020

- 33** W [tabeli 2](#) przedstawiono sposób ponownego wykorzystania funduszy nadwyżkowych z okresu 2014–2020 uwzględnionych w próbie, zgodnie z decyzjami instytucji zarządzających podjętymi do końca 2024 r., na podstawie faktycznie uzyskanych środków powracających.

**Tabela 2 | Ponowne wykorzystanie funduszy nadwyżkowych –
okres programowania 2014–2020**

<i>Państwo</i>	<i>Nazwa instrumentu finansowego</i>	<i>Na co wykorzystano ponownie fundusze nadwyżkowe:</i>
Niemcy	KMU-Darlehensfonds Berlin	wypełnienie luki między finansowaniem w latach 2014-2020 a finansowaniem w latach 2021-2027, a następnie w formie współfinansowania krajowego następnego instrumentu finansowego
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	wzmocnienie mikrofinansowania mezzanine dla MŚP
	Thüringen Dynamik	kontynuacja w formie funduszu krajowego na tych samych warunkach
Grecja	TEPIX I	jeszcze nie podjęto decyzji: kwota środków powracających/zwrotów znajduje się na rachunku w Banku Grecji
	EQUIFUND	spląty są dokonywane na rachunek zarządzającego funduszem, z możliwością kontynuacji w latach 2021-2027
	COVID-19 – instrument gwarancyjny	brak wymagalnych spłat ze względu na charakter instrumentu finansowego
Węgry	Fundusz powierniczy w ramach priorytetu 8 GINOP (22 fundusze szczegółowe)	finansowanie programu krajowego (program Széchenyi Kártya), współfinansowanie krajowe na lata 2021-2027 instrumentu finansowego polityki spójności oraz pokrycie opłat za zarządzanie i kosztów zarządzania po okresie kwalifikowalności
	EFOP – fundusz pożyczkowy	dotacje na dwa projekty polityki spójności
Włochy	Fundusz powierniczy Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio (4 fundusze szczegółowe)	współfinansowanie krajowe instrumentów finansowych polityki spójności (Lazio Venture II w latach 2021-2027)
	POR Puglia Microcredito	wkład krajowy w instrumenty finansowe polityki spójności (Equity Puglia, Minibond i Technodiae w latach 2021-2027)
Słowacja	IROP PA 4 – SFRB	kontynuacja tego samego instrumentu finansowego na poziomie krajowym służącego podobnym celom (wspieranie działań na rzecz efektywności energetycznej) oraz pokrycie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie
	OP II PA 11 – fundusz powierniczy (24 fundusze szczegółowe)	kontynuacja tego samego instrumentu finansowego na poziomie krajowym służącego podobnym celom (głównie wspieranie MŚP) oraz pokrycie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie

Uwaga: Dane zawarte w tabeli dotyczą poziomu funduszy powierniczych. Przedstawione w tabeli 12 fundusze obejmuje łącznie 61 funduszy szczegółowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przedstawionych przez instytucje zarządzające.

- 34** Podobnie jak w latach 2007–2013 decyzje dotyczące ponownego wykorzystania były co do zasady podejmowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a środki powracające wykorzystywano głównie w ramach tych samych lub nowych instrumentów finansowych o podobnym przeznaczeniu. Przykładowo dwaj główni zarządzający funduszami na Słowacji – SIH i SFRB – utrzymują fundusze nadwyżkowe w tych samych instrumentach finansowych i wykorzystują je na ten sam typ działań przez co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, z wyjątkiem kwot przeznaczonych na pokrycie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie. W Niemczech fundusz nadwyżkowy Mikromezzaniefonds Deutschland Bund zostanie przeznaczony na krajowe współfinansowanie kolejnego instrumentu finansowego w okresie 2021–2027 w ramach odpowiedniego programu polityki spójności, a fundusze nadwyżkowe Thüringen Dynamik zostaną przekazane do kolejnego regionalnego instrumentu finansowego bez nowego finansowania ze środków polityki spójności. We Włoszech natomiast przewiduje się wsparcie nowych instrumentów finansowych o podobnych celach, zarówno w regionie Lacjum, jak i Apulia.
- 35** Trybunał stwierdził również jeden przypadek w okresie 2014–2020, w którym fundusze nadwyżkowe zostały wykorzystane na udzielenie dotacji na projekty o podobnym przeznaczeniu. Zasadniczo jednak jednorazowe finansowanie w formie dotacji wyklucza dalszy efekt rotacji. Niemniej jednak ponowne wykorzystanie zwróconych środków w formie dotacji może być uzasadnione w wyjątkowych przypadkach ([ramka 4](#)).

Ramka 4

Wykorzystanie funduszy nadwyżkowych na jednorazowe dotacje – przykłady

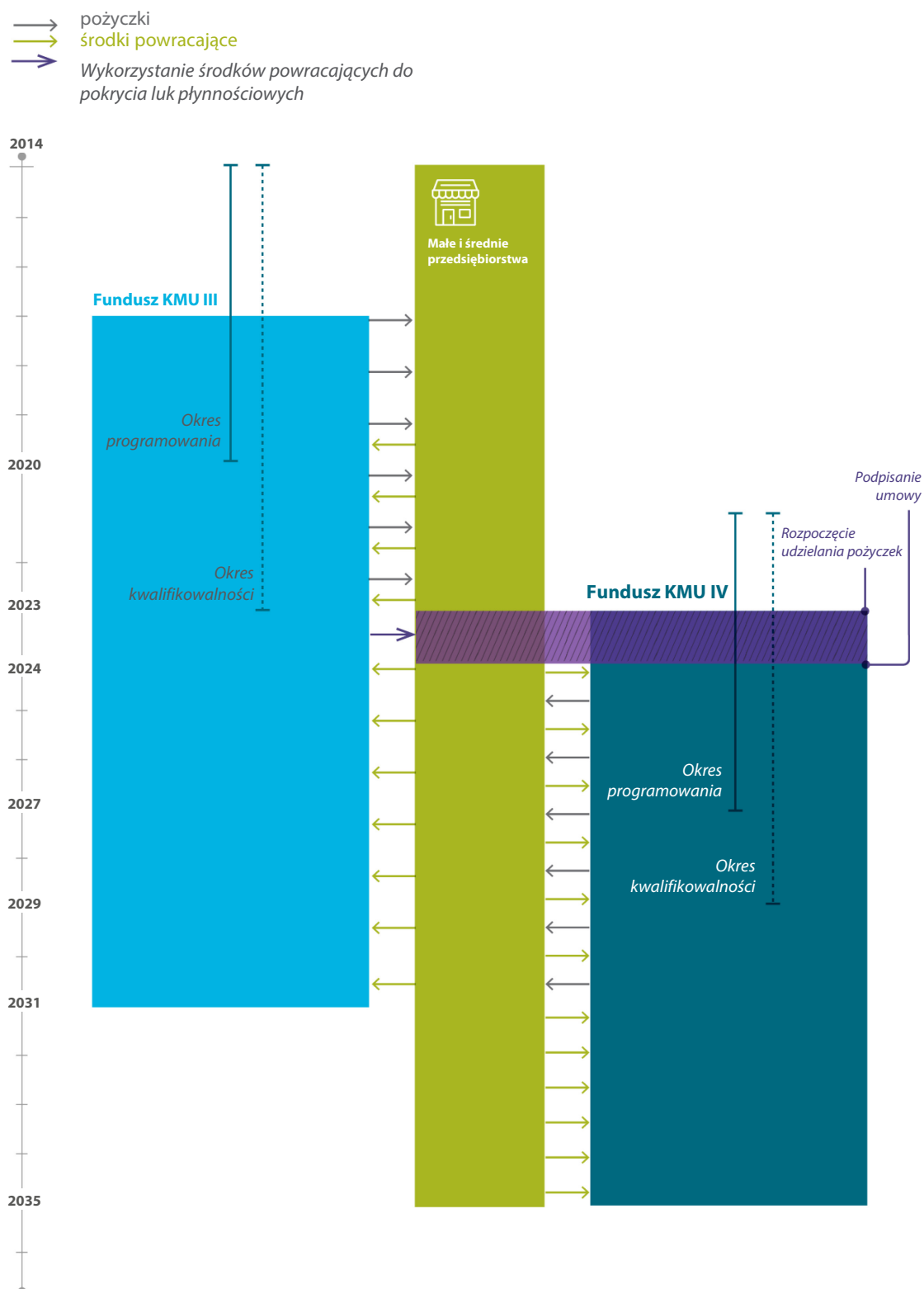
Władze zarządzające Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki na Węgrzech nie kontynuowały instrumentu finansowego w formie pożyczek z okresu 2014–2020 w okresie 2021–2027, lecz zdecydowały się wykorzystać fundusz nadwyżkowy na udzielenie dotacji przeznaczonych na dokończenie dwóch projektów renowacji szkół, które zostały przerwane przedwcześnie w czasie pandemii COVID-19.

W odniesieniu do poprzedniego okresu 2007–2013 Trybunał ustalił, że fundusz nadwyżkowy z niemieckiego Stadtentwicklungsfonds Brandenburg – udzielającego pożyczek na publiczne projekty rozwoju miejskiego – został przeznaczony na dotacje na realizację podobnych projektów. Władze nie utrzymały tego instrumentu finansowego w dotychczasowej formie, gdyż popyt na niego spadł po pojawieniu się na rynku tańszych pożyczek.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez instytucje zarządzające w Niemczech i na Węgrzech.

- 36** Innym przykładem wykorzystania funduszy nadwyżkowych po zakończeniu okresu kwalifikowalności 2014–2020 było pokrywanie luk płynnościowych do czasu uruchomienia nowych instrumentów na lata 2021–2027. W Niemczech, gdzie zapotrzebowanie na środki z funduszu KMU Darlehensfonds Berlin na lata 2014–2020 (KMU III) utrzymywało się po zakończeniu okresu kwalifikowalności, fundusze nadwyżkowe umożliwiły udzielanie pożyczek do momentu utworzenia kolejnego instrumentu finansowego (*rys. 3*), co pozwoliło uniknąć przerw wynikających z cykli programowania unijnego.

Rys. 3 | Wykorzystanie funduszy nadwyżkowych do pokrycia luk płynnościowych pomiędzy okresami programowania, kwalifikowalności i funkcjonowania funduszu w przypadku KMU Darlehensfonds Berlin 2014–2020 (KMU III) i 2021–2027 (KMU IV)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych od instytucji zarządzającej.

- 37** Do czasu przeprowadzania kontroli przez Trybunał nie podjęto jeszcze decyzji w sprawie wykorzystania funduszy nadwyżkowych w Grecji dla instrumentów TEPIX II i EQUIFUND. We Włoszech wykorzystano jedynie część funduszy nadwyżkowych z instrumentów finansowych w regionie Lacjum oraz POR Puglia Microcredito, a dalsze decyzje były w trakcie przygotowania.

Ramy dla instrumentów finansowych objętych polityką spójności nie zachęcają do ponownego wykorzystywania środków

- 38** Trybunał ocenił, w jakim stopniu ramy prawne dla poszczególnych okresów programowania zachęcały do pełnego wykorzystania potencjału efektu rotacji w instrumentach finansowych oraz czy Komisja i państwa członkowskie wprowadziły odpowiednie rozwiązania mające na celu jego maksymalizację.

Ramy prawne nie są wystarczająco jasne i jednoznaczne, aby zmaksymalizować ponowne wykorzystanie środków powracających

- 39** Aby instytucje zarządzające miały silną motywację do ponownego wykorzystywania środków powracających na dalsze inwestycje, konieczne jest wprowadzenie w ramach prawnych jasnego i jednoznacznego obowiązku ponownego wykorzystania tych środków. Przepisy powinny zatem określać minimalne wymogi dotyczące ponownego wykorzystania wszelkich otrzymanych środków powracających, w tym cele, formę i ramy czasowe takiego wykorzystania. Z drugiej strony w przepisach należy zapewnić państwom członkowskim wystarczającą elastyczność, aby możliwe było dostosowanie obowiązku ponownego wykorzystania środków powracających do pojawiających się potrzeb, zmian na rynku, zmian sytuacji politycznej oraz innych okoliczności i warunków.
- 40** Sposób wykorzystania instrumentów finansowych w polityce spójności jest uregulowany w rozporządzeniach w sprawie wspólnych przepisów obowiązujących w poszczególnych okresach programowania ([załącznik I](#), pkt [13–15](#)). Dodatkowe wskazówki interpretacyjne oraz szczegółowe wyjaśnienia dotyczące wspólnych przepisów są zawarte w rozporządzeniach wykonawczych oraz wytycznych Komisji.

- 41** Ramy prawne w kolejnych trzech okresach programowania podlegały zmianom, jeśli chodzi o zakres szczegółowości i precyzję zapisów dotyczących obowiązku ponownego wykorzystania środków. Podczas gdy przepisy z lat 2007–2013 były w tym zakresie dość ogólne, wspólne przepisy na lata 2014–2020 zostały uszczegółowione i doprecyzowano w nich niektóre istotne kwestie (zob. [załącznik I](#)). Komisja uzupełniła je również licznymi wytycznymi dla instytucji zarządzających, choć nie dotyczyły one konkretnie ponownego wykorzystania środków. W odniesieniu do obecnego okresu programowania 2021–2027 Komisja uznaje, że wspólne przepisy są wystarczająco jasne i nie przewiduje publikacji dodatkowych wytycznych.
- 42** Choć w brzmieniu wspólnych przepisów na lata 2014–2020 i 2021–2027 przewidziano obowiązek ponownego wykorzystania środków powracających w trakcie okresu programowania³, Komisja pozostawiła jednak instytucjom zarządzającym znaczną swobodę w tym zakresie. Takie podejście przyjęte przez Komisję doprowadziło w praktyce do monitorowania efektu rotacji w jedynie bardzo niewielkim zakresie, co może osłabiać motywację państw członkowskich i regionów do maksymalizacji wykorzystania środków powracających w trakcie okresu programowania.
- 43** Co więcej, zgodnie ze wspólnymi przepisami na lata 2014–2020 i 2021–2027 państwa członkowskie mogą wykorzystywać zwrócone środki po zakończeniu okresu kwalifikowalności (fundusze nadwyżkowe) na udzielanie dotacji beneficjentom, zamiast ponownie wykorzystywać je w ramach przedłużonych lub nowych instrumentów finansowych. Mimo że w niektórych przypadkach jednorazowe dotacje mogą być uzasadnione ([ramka 4](#)), jest to niezgodne z zasadą efektu rotacji, ponieważ eliminuje możliwość dalszego ponownego wykorzystania funduszy.

Okres programowania 2007–2013

- 44** W art. 78 ust. 7 [wspólnych przepisów na lata 2007–2013](#) przewidziano jedynie bardzo ogólny obowiązek ponownego wykorzystania środków – stanowi on, że zasoby zwrócone muszą być przeznaczone na projekty z zakresu rozwoju obszarów miejskich, na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw lub efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym już budownictwie mieszkaniowym. Nie określono żadnych wymogów co do formy, kwoty ani terminu ponownego wykorzystania środków, a we wspólnych przepisach nie rozróżnia się obowiązków w zakresie ponownego wykorzystania środków w trakcie i po zakończeniu okresu kwalifikowalności.

³ Art. 44 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#) oraz art. 62 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

- 45** W uzupełnieniu do wspólnych przepisów Komisja wydała szereg wytycznych. Obejmowały one między innymi [wytyczne z 2011 r. dotyczące instrumentów inżynierii finansowej](#) na podstawie art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, w których zaleca się, aby państwa członkowskie ponownie wykorzystywały środki powracające na ten sam typ działań, w tym samym regionie i przez nieokreślony czas, aż do wyczerpania środków. Wytyczne te opublikowano jednak pod koniec okresu programowania, przez co większość instrumentów finansowych była już wtedy utworzona. Ponieważ wytyczne nie mają charakteru wiążącego dla państw członkowskich, nie były one powszechnie stosowane.

Okres programowania 2014–2020

- 46** W motywie 34 [wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#) wskazano, że instrumenty finansowe mają coraz większe znaczenie ze względu na ich potencjalny efekt dźwigni w odniesieniu do funduszy polityki spójności oraz ich zdolność do łączenia różnych form środków publicznych i prywatnych, a także z tego względu, że rewolwingowe formy finansowania mogą sprawiać, że wsparcie takie ma bardziej długotrwały charakter.
- 47** Art. 44 ust. 1 reguluje ponowne wykorzystanie środków **w trakcie okresu kwalifikowalności** i stanowi, że środki zwrócone do instrumentów finansowych i przypisane do funduszy ESI należy ponownie wykorzystywać do poniższych celów: a) dalsze inwestycje, za pośrednictwem tych samych lub innych instrumentów finansowych, b) pokrycie strat wynikających z ujemnych odsetek od zdeponowanych sald oraz c) pokrycie kosztów i opłat związanych z zarządzaniem instrumentami finansowymi.
- 48** W art. 45 określono zasady ponownego wykorzystania zasobów zwróconych **po zakończeniu okresu kwalifikowalności** przez zobowiązanie państw członkowskich do podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia, aby środki przypisane wsparciu z funduszy ESI, które zostaną zwrócone w okresie co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, były wykorzystywane zgodnie z celami odpowiednich programów. Może to nastąpić zarówno w ramach tych samych lub innych instrumentów finansowych, jak i przez inne formy wsparcia, takie jak dotacje.
- 49** Komisja nie wydała żadnych kompleksowych wytycznych dotyczących ponownego wykorzystania środków, lecz z czasem doprecyzowała niektóre kwestie związane ze środkami powracającymi w formie odpowiedzi na pytania instytucji zarządzających (zob. [ramka 5](#)). Choć instytucje zarządzające uznały te wyjaśnienia za ogólnie pomocne, część z nich stwierdziła, że byłyby one bardziej dostępne, gdyby zostały zebrane i przedstawione w jednym miejscu.

Ramka 5

Wyjaśnienia Komisji dotyczące ponownego wykorzystania środków powracających w trakcie oraz po zakończeniu okresu kwalifikowalności

Komisja udzieliła instytucjom zarządzającym wyjaśnień w odniesieniu do kilku kwestii związanych z ponownym wykorzystaniem środków powracających, na przykład:

- 1) Środki zwrócone w trakcie okresu kwalifikowalności mogą być przeznaczone na pokrycie kosztów i opłat za zarządzanie przekraczających limity przewidziane we wspólnych przepisach.
- 2) Środki powracające z jednego okresu programowania mogą być wykorzystywane jako krajowe współfinansowanie instrumentów finansowych w kolejnym okresie programowania, ale nie w trwającym okresie.
- 3) W przypadku środków dających się przypisać wsparciu z funduszy ESI, które zostaną zwrócone do instrumentów finansowych po 1 stycznia 2032 r., nie ma zastosowania wymóg ponownego wykorzystania i mogą one być przeznaczone na inne cele.

Źródło: odpowiedzi Komisji na pytania instytucji zarządzających dotyczące środków powracających w latach 2014–2020.

- 50** Trybunał stwierdził również, że Komisja wydała pismo wyjaśniające skierowane do Niemiec, w którym zezwoliła na wykorzystanie środków powracających przypisanych funduszom ESI na pokrycie kosztów krajowego współfinansowania w tym samym okresie (odsetki płacone przez krajowy bank rozwoju za dług zaciągnięty na rynku finansowym). Praktyka ta była jednak wyraźnie zakazana zarówno w wytycznych Komisji dotyczących okresu programowania 2007–2013, jak i w nowych wytycznych na lata 2014–2020 (zob. pkt 2 w [ramce 5](#) powyżej).

Okres programowania 2021–2027

- 51** Art. 62 ust. 1 [wspólnych przepisów na lata 2021–2027](#) dotyczący obowiązku ponownego wykorzystania środków w trakcie okresu kwalifikowalności pod względem brzmienia jest bardzo zbliżony do przepisów obowiązujących w latach 2014–2020, ale dodatkowo wprowadza zasadę należytego zarządzania finansami. W przepisie tym doprecyzowano, że środki powracające można przeznaczać na koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie, ale wyłącznie w związku z dalszymi inwestycjami. Poza tym przepisy te nie różnią się zasadniczo od regulacji obowiązujących w okresie 2014–2020. Komisja uznaje jednak, że zasady te są wystarczająco jasne i w związku z tym nie było potrzeby publikacji dodatkowych wytycznych.

Komisja nie sprawowała skutecznego nadzoru nad ponownym wykorzystaniem środków powracających z instrumentów finansowych

- 52** Fundusze polityki spójności, w tym instrumenty finansowe, są wdrażane w trybie zarządzania dzielonego, w ramach którego Komisja i państwa członkowskie wspólnie odpowiadają za zarządzanie funduszami UE i wdrażanie tych funduszy zgodnie z przepisami oraz z poszanowaniem zasad należytego zarządzania finansami. Niemniej to Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE i musi zapewnić odpowiedni nadzór nad pracami poszczególnych instytucji, agencji i organów w państwach członkowskich⁴. Nadzór ten obejmuje monitorowanie, weryfikację i kontrolę wykorzystania funduszy unijnych. Trybunał ocenił, w jaki sposób Komisja wykonuje te obowiązki w odniesieniu do instrumentów finansowych.
- 53** Trybunał ustalił, że instytucje zarządzające były zobowiązane do składania Komisji sprawozdań dotyczących ponownego wykorzystania środków powracających przez poszczególne państwa członkowskie w latach 2007–2013 i 2014–2020, choć w różnym zakresie. Komisja nie weryfikowała jednak tych danych ani nie wykorzystywała ich w wystarczającym stopniu. Wprawdzie przeprowadziła 11 audytów tematycznych dotyczących instrumentów finansowych, lecz – jak ustalił Trybunał – kontrole te obejmowały jedynie 3% wszystkich instrumentów finansowych, a w dokumentacji audytowej można było znaleźć niewiele informacji na temat ponownego wykorzystania środków.

⁴ Art. 317 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

- 54** W okresie 2007–2013 organy państw członkowskich nie miały obowiązku zgłaszania ponownego wykorzystywania środków powracających *w trakcie okresu kwalifikowalności*, natomiast w okresie programowania 2014–2020 na instytucje zarządzające nałożono kompleksowe obowiązki sprawozdawcze. Z kolei w latach 2021–2027 Komisja ograniczyła te obowiązki i przestała wymagać, by organy państw członkowskich przekazywały jej dane na temat ponownego wykorzystania środków powracających w trakcie tego okresu.
- 55** Jeżeli chodzi o ponowne wykorzystanie zasobów zwróconych *po zakończeniu okresu kwalifikowalności*, podczas zamknięcia programu Komisja sprawdza rozwiązania przyjęte przez państwa członkowskie dotyczące dalszego wykorzystania funduszy nadwyżkowych. Nie monitoruje jednak, nie weryfikuje ani nie kontroluje faktycznego wykorzystania funduszy nadwyżkowych i nie dysponuje informacjami na temat tego, czy w praktyce państwa członkowskie lub regiony rzeczywiście przeznaczają te środki na dalsze wspieranie celów polityki spójności zgodnie z wymogami wspólnych przepisów.
- 56** Trybunał stwierdził również, że w wymogach prawnych dotyczących okresów programowania 2014–2020 i 2021–2027 występuje niespójność: państwa członkowskie są zobowiązane do ponownego wykorzystywania środków powracających przez 8 lat po zakończeniu okresu programowania, podczas gdy dokumentacja dotycząca danych instrumentów finansowych musi być przechowywana jedynie przez 3 lata po zamknięciu programu (dla okresu 2014–2020) oraz 5 lat po dokonaniu ostatniej płatności na rzecz instrumentu finansowego (dla okresu 2021–2027). Ogranicza to możliwości Komisji w zakresie monitorowania i kontroli ponownego wykorzystania funduszy nadwyżkowych.

Okres programowania 2007–2013

- 57** W latach 2007–2013 Komisja nie posiadała informacji na temat wysokości środków powracających i ich ponownego wykorzystania. Na podstawie obowiązkowych danych przekazanych przez państwa członkowskie w ramach pakietów zamknięcia Komisja oszacowała, że do ostatecznych odbiorców wróciło 8,5 mld euro (czyli około połowa środków przeznaczonych na instrumenty finansowe w tym okresie programowania). Kwota ta obejmuje fundusze nadwyżkowe zgłoszone przez państwa członkowskie oraz szacunki Komisji dotyczące przyszłych środków powracających do czasu likwidacji instrumentów. Liczba ta nie jest jednak wiarygodna, ponieważ Komisja nigdy nie zweryfikowała ani nie skontrolowała faktycznego (ponownego) wykorzystania tych funduszy nadwyżkowych.

Okres programowania 2014–2020

- 58** W okresie 2014–2020 na instytucje zarządzające nałożono szersze obowiązki sprawozdawcze dotyczące ponownego wykorzystania środków powracających w trakcie okresu programowania⁵, a Komisja uzupełniła przepisy odpowiednimi wytycznymi⁶. Trybunał ustalił, że Komisja sprawdzała jedynie ogólnie, na ile dane przekazywane przez państwa członkowskie w rocznych sprawozdaniach z wdrażania wydają się rzetelne, ale nie weryfikowała ani nie kontrolowała wiarygodności tych danych. W toku kontroli Trybunału potwierdzono, że dane te nie zawsze były prawidłowe. Przykładowo instytucje zarządzające czasami błędnie wykazywały zerowe ponowne wykorzystanie środków. Ponadto Komisja wymagała, by przedstawić jej dane dotyczące wyłącznie pierwszego cyklu życia inwestycji, co pozwalało jedynie na częściową i ograniczoną ocenę efektu rotacji.
- 59** Komisja opracowywała coroczne zestawienia dotyczące instrumentów finansowych na podstawie przekazywanych jej danych⁷. Nie sporządzono jednak rocznych sprawozdań z wdrażania za rok 2023⁸ (ostatni rok okresu kwalifikowalności), w związku z czym od tego czasu aż do zamknięcia w 2026 r. nie będą dostępne żadne dane dotyczące ponownego wykorzystania środków. Tym samym stracono okazję, by zweryfikować, skontrolować i ocenić faktyczne ponowne wykorzystanie środków powracających, ponieważ w tym okresie nastąpi przyspieszona akumulacja środków powracających, a tym samym pojawią się znaczące możliwości ich ponownego wykorzystania.

⁵ Art. 46 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#) oraz załącznik I do [rozporządzenia wykonawczego Komisji \(UE\) nr 821/2014](#) określają model przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, obejmujący dane o spłatach od ostatecznych odbiorców (wiersz 36) oraz ponownym wykorzystaniu środków (wiersz 37).

⁶ [Aktualizacja z 2021 r. adnotowanego modelu przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych](#).

⁷ Art. 46 ust. 4 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#).

⁸ Art. 50 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#).

Okres programowania 2021–2027

- 60** W okresie programowania 2021–2027 ograniczono wymagania dotyczące sprawozdawczości w zakresie wykorzystania instrumentów finansowych, przez co przekazywane informacje stały się znacznie mniej szczegółowe. Komisja uzasadniła tę zmianę koniecznością uproszczenia procesu oraz zwiększenia poprawności przekazywanych danych. Zgodnie ze wspólnymi przepisami⁹ nie ma już obowiązku przekazywania informacji o ponownym wykorzystaniu środków powracających od ostatecznych odbiorców. W związku z tym Komisja nie ma podstaw do monitorowania, weryfikowania ani kontrolowania ponownego wykorzystania środków powracających w trakcie okresu programowania. Brak jakiegokolwiek kontroli ze strony Komisji dodatkowo ogranicza motywację państw członkowskich do priorytetowego traktowania ponownego wykorzystania środków powracających w stosunku do absorpcji dostępnych funduszy w ramach programów operacyjnych.

Państwa członkowskie w pewnym stopniu realizują obowiązek ponownego wykorzystania środków, jednak w umowach o finansowaniu z reguły nie przewiduje się zachęt do reinwestycji

- 61** Trybunał ocenił, w jakim stopniu organy państw członkowskich uwzględniają obowiązek ponownego wykorzystania środków przy tworzeniu instrumentów finansowych oraz czy podejmują działania zachęcające zarządzających funduszami do ponownego wykorzystania środków powracających. Kontrolerzy przeanalizowali umowy o finansowaniu dotyczące wybranych instrumentów finansowych.
- 62** Na etapie ustanawiania instrumentów finansowych instytucja zarządzająca oraz zarządzający funduszem podpisują umowę o finansowaniu określającą warunki wdrażania. Zgodnie z ramami prawnymi umowa ta powinna zawierać postanowienia dotyczące ponownego wykorzystania środków powracających zarówno w trakcie okresu kwalifikowalności, jak i po jego zakończeniu¹⁰.

⁹ Art. 42 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

¹⁰ Załącznik IV do [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#) i załącznik X do [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

63 Z ustaleń Trybunału wynika, że wszystkie umowy o finansowaniu w pewnym stopniu odnoszą się do ponownego wykorzystania środków *w trakcie okresu kwalifikowalności*, ale występują znaczne różnice pod względem określonego w nich zakresu zobowiązania do ponownego inwestowania środków powracających i poziomu szczegółowości w tym zakresie. W niektórych umowach odwołano się jedynie do wspólnych przepisów, w innych natomiast określono bardziej szczegółowe wymagania (zob. *tabela 3*). Pomimo że powszechną praktyką jest pokrywanie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie ze środków powracających, Trybunał zidentyfikował jednak zobowiązanie do automatycznej reinwestycji środków powracających jedynie w sześciu przypadkach dotyczących funduszu powierniczego FARE LAZIO (w tym czterech funduszy szczegółowych) oraz instrumentu Thüringen Dynamik w latach 2007–2013 i 2014–2020.

Tabela 3 | Postanowienia umów o finansowaniu dotyczące ponownego wykorzystania środków w trakcie okresu kwalifikowalności – instrumenty finansowe w latach 2014–2020 i 2021–2027

Państwo	Nazwa instrumentu finansowego	Okres	Wykorzystanie w danym okresie
Niemcy	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014-2020	1) na preferencyjne wynagrodzenie zarządzającego funduszem 2) na zwrot kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie przez zarządzającego funduszem 3) na pokrycie ewentualnych ujemnych odsetek 4) pozostała część na dalsze inwestycje
		2021-2027	1) na preferencyjne wynagrodzenie zarządzającego funduszem 2) na zwrot kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie przez IBB 3) na pokrycie ewentualnych ujemnych odsetek 4) na dalsze inwestycje na rzecz beneficjentów końcowych
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	2014-2020	na pokrycie roszczenia odsetkowego ERP-SV oraz spłatę środków przekazanych przez ERP-SV jako wkład we współfinansowanie krajowe
		2021-2027	głównie na wypłatę odsetek dla krajowego współfinansującego (ERP-SV) oraz pokrycie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie
	Thüringen Dynamik	2014-2020	na nowe inwestycje na rzecz beneficjentów końcowych w okresie finansowania od 2021 r.
Grecja	TEPIX II	2014-2020	na dodatkowe inwestycje za pomocą tego samego lub innego instrumentu finansowego albo na pokrycie kosztów zarządzania TEPIX II
	TEPIX III	2021-2027	na dalsze inwestycje w ten sam lub inny instrument finansowy oraz pokrycie opłat za zarządzanie i kosztów zarządzania
	EQUIFUND	2014-2020	głównie na pokrycie opłat za zarządzanie i kosztów zarządzania oraz na inwestycje za pomocą tego samego lub innego instrumentu finansowego
	COVID-19 – instrument gwarancyjny	2014-2020	na uregulowanie zaległych opłat za zarządzanie oraz na uregulowanie odsetek w przypadku ujemnych odsetek
Węgry	Fundusz powierniczy w ramach priorytetu 8 GINOP (22 fundusze szczegółowe)	2014-2020	na dalsze inwestycje oraz pokrycie opłat za zarządzanie i kosztów zarządzania
	EFOP – fundusz pożyczkowy	2014-2020	
	Fundusz pożyczkowy GINOP Plusz	2021-2027	
Włochy	Fundusz powierniczy FARE Lazio (4 fundusze szczegółowe)	2014-2020	na dalsze inwestycje poprzez automatyczny recykling środków powracających do 31 października 2023 r.
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	na dalsze inwestowanie w ten sam instrument finansowy zgodnie z art. 44 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	na dalsze inwestycje oraz pokrycie opłat za zarządzanie i kosztów oraz potencjalnych strat zgodnie z art. 62 rozporządzenia (UE) 2021/1060 w sprawie wspólnych przepisów
Słowacja	IROP PA 4 – SFRB	2014-2020	na dalsze inwestowanie w ten sam instrument finansowy
	OP II PA 11 – fundusz powierniczy (24 fundusze szczegółowe)	2014-2020	zgodnie z art. 44 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów

Uwaga: dane zawarte w tabeli dotyczą poziomu funduszy powierniczych. Przedstawione w tabeli 17 funduszy obejmuje łącznie 68 funduszy szczegółowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych od instytucji zarządzających.

- 64** W postanowieniach umów o finansowaniu dotyczących wykorzystania funduszy nadwyżkowych **po zakończeniu okresu kwalifikowalności** (*załącznik II*) również występują znaczne różnice. W przypadku połowy instrumentów finansowych uwzględnionych w próbie przewidziano przekazanie środków powracających na rachunki rządowe (instytucji zarządzającej) do czasu podjęcia specjalnej decyzji o ponownym wykorzystaniu, zgodnie ze wspólnymi przepisami. W odniesieniu do drugiej połowy przewidziano, że środki powracające powinny pozostać u zarządzającego funduszem i być wykorzystane w tym samym celu w ramach tego samego lub kolejnego instrumentu finansowego (*ramka 6*).

Ramka 6

Instrumenty finansowe, w ramach których przewidziano kontynuowanie inwestowania po zakończeniu okresu kwalifikowalności

Jeśli umowy o finansowaniu przewidują, że środki powracające powinny pozostawać u zarządzającego funduszem na potrzeby reinwestycji, oznacza to, że instytucje zarządzające będą częściej skłaniać się ku wykorzystywaniu funduszy nadwyżkowych na ten sam cel.

Trybunał odnotował kilka takich przykładów w próbie:

- o umowy o finansowaniu dotyczące funduszu pożyczkowego KMU Darlehensfonds Berlin przewidywały we wszystkich trzech okresach, że fundusze nadwyżkowe powinny pozostawać u zarządzającego funduszem w celu dalszego wspierania MŚP;
- o umowy o finansowaniu dotyczące instrumentów finansowych w formie pożyczek Thüringen Dynamik w okresach 2007–2013 i 2014–2020 przewidywały, że fundusze nadwyżkowe powinny zostać przeznaczone na finansowanie kolejnych instrumentów ustanowionych przez tego samego zarządzającego funduszem, mających na celu wspieranie MŚP;
- o w Słowacji od okresu 2014–2020 krajowe ramy prawne i wszystkie umowy o finansowaniu przewidują, że fundusze nadwyżkowe powinny być ponownie wykorzystywane w ramach tego samego instrumentu finansowego na ten sam cel przez co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, a ewentualnie nawet dłużej, w zależności od oceny rynku lub decyzji rządu.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Annemie Turtelboom, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 22 października 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Instrumenty finansowe w polityce spójności

- 01** Tradycyjnie polityka spójności realizowana jest z wykorzystaniem dotacji, czyli jednorazowego wsparcia finansowego dla beneficjentów prywatnych lub publicznych na potrzeby realizacji projektów wspierających cele polityki regionalnej. Inną formą wsparcia są **instrumenty finansowe**, w ramach których fundusze UE są przekazywane ostatecznym odbiorcom za pośrednictwem produktów finansowych. Stanowią one alternatywę dla tradycyjnych programów dotacji i są najbardziej odpowiednie w przypadkach, gdy inwestycje mogą przynieść zyski finansowe lub oszczędności, które można wykorzystać do spłaty otrzymanego wsparcia.
- 02** Instrumenty finansowe formalnie wprowadzono do polityki spójności UE w okresie programowania 2007–2013, chociaż w pewnym zakresie, w formie inicjatyw pilotażowych funkcjonowały już wcześniej. W kolejnych okresach programowania 2014–2020 i 2021–2027 Komisja Europejska silniej podkreśliła rolę instrumentów finansowych i propagowała je jako sposób na utrzymanie efektów finansowania unijnego przekazywanego państwom członkowskim poprzez wielokrotne wykorzystanie środków. Instrumenty finansowe mogą przyjmować formę różnych produktów finansowych: pożyczek, gwarancji lub inwestycji kapitałowych/quasikapitałowych.

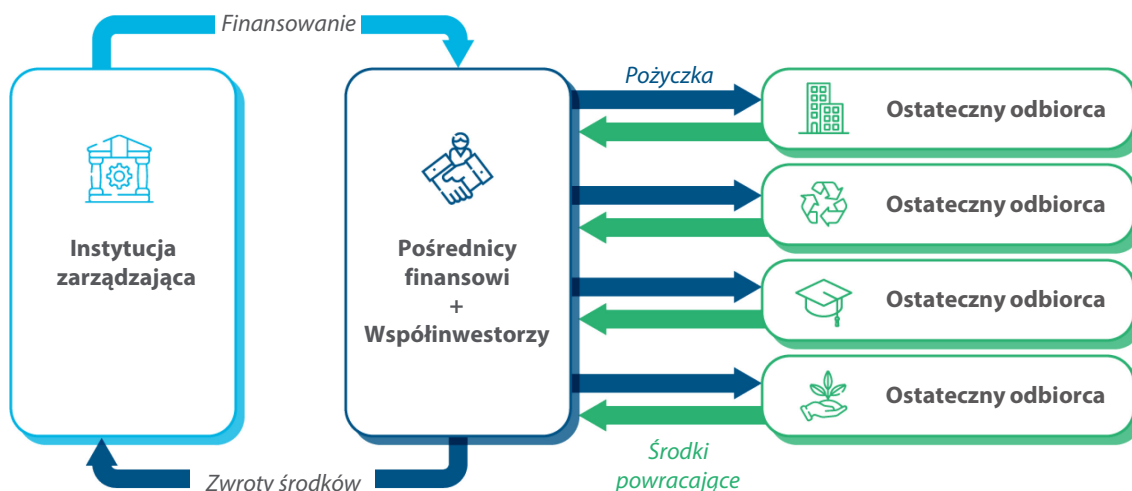
03 Pożyczki udzielane w ramach instrumentów finansowych polityki spójności mają na celu przeciwdziałanie niedoskonałościom rynku przez zapewnienie finansowania tam, gdzie jego tradycyjne źródła mogłyby być niedostępne lub niewystarczające dla określonej grupy ostatecznych odbiorców. Instrumenty finansowe w formie pożyczek finansowanych z EFRR często opierają się na modelu podziału ryzyka, w którym ryzyko niespłacenia pożyczki jest współdzielone między zasobami programu finansowanego z EFRR a pośrednikiem finansowym wdrażającym instrument. Umożliwia to udzielanie pożyczek ostatecznym odbiorcom obciążonym wysokim ryzykiem niespłacenia zaciągniętego długu, którzy w przeciwnym razie nie uzyskaliby finansowania na rynku. Pożyczki mogą również po prostu zapewniać pożyczkobiorcom korzystniejsze warunki, niż mogliby uzyskać na rynku, takie jak niższe oprocentowanie, dłuższe okresy spłaty czy obniżone wymagania dotyczące zabezpieczeń. Pożyczki mogą być także łączone z dotacjami w celu zapewnienia ostatecznym odbiorcom dodatkowego wsparcia. Może ono przyjmować formę dopłat do oprocentowania, dotacji na wsparcie techniczne, dotacji kapitałowych oraz umorzenia części kapitału. Takie rozwiązania pomagają obniżyć koszty finansowania i eliminować luki w rentowności projektów.

04 Finansowanie kapitałowe może odgrywać kluczową rolę we wspieraniu przedsiębiorstw, zwłaszcza przedsiębiorstw wysokiego wzrostu i przedsiębiorstw typu start-up, i jest szczególnie korzystne dla firm o charakterze przedsiębiorczym, które dążą do opracowania innowacyjnych produktów, wejścia na nowe rynki lub rozszerzenia działalności na nowe terytoria. Zapewnia ono niezbędny kapitał na badania i rozwój, działania marketingowe i zwiększenie skali działalności. Inwestorzy kapitałowi stają się współwłaścicielami przedsiębiorstwa, uczestnicząc w jego zyskach i stratach. Celem dostosowania interesów inwestorów do interesów przedsiębiorstwa jest wspieranie wspólnego podejścia do jego wzrostu i sukcesu. Finansowanie kapitałowe oferuje elastyczne rozwiązania, które można dostosować do specyficznych potrzeb danego przedsiębiorstwa, m.in. różne rundy finansowania, kapitał wysokiego ryzyka lub kapitał *private equity*, a także różne strategie wyjścia. Finansowanie **quasikapitałowe** mieści się między finansowaniem kapitałowym a finansowaniem dłużnym i charakteryzuje się poziomem ryzyka wyższym niż dług uprzywilejowany, a niższym niż kapitał podstawowy.

05 Instrumenty finansowe w formie **gwarancji** mają na celu zapewnienie bankom ochrony przed stratami w przypadku niespłacenia pożyczek, a tym samym zwiększenie ich zdolności udzielania kredytów i skłonności do finansowania projektów obarczonych większym ryzykiem. Banki, które otrzymują gwarancje, są często zobowiązane do oferowania ostatecznym odbiorcom korzystniejszych warunków finansowania. Mogą one obejmować niższe oprocentowanie oraz obniżone wymagania dotyczące zabezpieczeń, co sprawia, że pożyczki stają się bardziej dostępne i przystępne cenowo. Gwarancje mogą wywołać efekt dźwigni, umożliwiając wsparcie znacznie większego portfela pożyczek przy stosunkowo niewielkiej kwocie środków przeznaczonych na gwarancje. Na przykład gwarancja dotycząca portfela pożyczek przy stopie gwarancji wynoszącej 80% i stopie ograniczenia gwarancji na poziomie 25% może umożliwić wsparcie portfela pożyczek pięciokrotnie większego niż kwota gwarantowana tego portfela.

06 W polityce spójności produkty finansowe wspierane przez instrumenty finansowe są udostępniane ostatecznym odbiorcom za pośrednictwem pośredników finansowych (*rys. 1*). Zazwyczaj są to banki sektora prywatnego lub publicznego bądź inni pośrednicy finansowi, a nie organy administracji publicznej wykorzystywane do wdrażania głównych form finansowania w ramach polityki spójności. W przypadku instrumentów EFRR i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jeżeli wybór zarządzającego funduszem odbywa się w drodze otwartego przetargu, musi on być zgodny z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. W sytuacjach, w których przepisy dotyczące zamówień publicznych nie mają zastosowania (gdy umowa o zarządzanie funduszem nie stanowi umowy o świadczenie usług publicznych), instytucja zarządzająca może wyznaczyć zarządzającego funduszem, pod warunkiem zachowania zgodności z odpowiednimi zasadami pomocy państwa. Grupa EBI (która obejmuje Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)) korzysta ze specjalnego statusu, ponieważ jej członkowie mogą zostać wyznaczeni na zarządzających funduszem z pominięciem procedury udzielania zamówień publicznych.

Rys. 1 | Wdrażanie instrumentów finansowych w ramach polityki spójności – przykład pożyczek



Uwaga: Cykl życia inwestycji rozpoczyna się ponownie wraz z wpłynięciem środków powracających do pośredników finansowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zalety instrumentów finansowych

- 07** Uważa się, że instrumenty finansowe mogą zwiększać efektywność finansowania publicznego ze względu na ich **potencjalnie rotacyjny charakter**, który oznacza, że środki powracające otrzymane od ostatecznych odbiorców (np. spłaty pożyczek) mogą zostać ponownie wykorzystane. Gdy rotacyjny charakter znajduje praktyczne zastosowanie, przyczynia się to do **długoterminowego, trwałego wykorzystania** środków UE. Ponadto wymóg spłaty otrzymanego wsparcia przez ostatecznych odbiorców jest postrzegany jako zachęta do rozsądnego zarządzania finansami, np. lepszego planowania i inwestowania oraz większej dyscypliny finansowej (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Specjalny Fundusz Planu Odbudowy Europy – przykład trwałego wykorzystania finansów publicznych

Wyrazistym, choć niewspieranym ze środków UE, przykładem długoterminowego wykorzystania publicznego funduszu inwestycyjnego jest Specjalny Fundusz Planu Odbudowy Europy (ERP), początkowo utworzony krótko po zakończeniu II wojny światowej przez sekretarza stanu Stanów Zjednoczonych George'a C. Marshalla. W Niemczech realizacja programu rozpoczęła się w 1948 r., kiedy utworzono państwowy bank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Od tego momentu do 1952 r. Niemcy Zachodnie otrzymały z programu około 1,39 mld dolarów amerykańskich pomocy gospodarczej.

Po zakończeniu planu Marshalla w 1953 r. Niemcy Zachodnie zobowiązały się, zgodnie z londyńskim porozumieniem w sprawie zadłużenia, do spłaty większości otrzymanych środków. Rząd federalny zdecydował o uregulowaniu długu z budżetu federalnego, jednocześnie zachowując ERP jako fundusz zarządzany przez KfW w niezmienionej wysokości oraz ustanawiając przepisy prawne, zgodnie z którymi istota funduszu miała zostać utrzymana w dotychczasowej formie, aby umożliwić dalsze wsparcie gospodarcze.

Od chwili powstania KfW wypłacił ponad 2,4 bln euro wsparcia gospodarczego, bazując na początkowych aktywach pochodzących z Funduszu Marshalla. Obecnie fundusz ERP służy finansowaniu programów wsparcia strukturalnego, wspieraniu MŚP oraz finansowaniu programów ochrony środowiska poprzez dotacje, pożyczki i wsparcie kapitałowe. Fundusz zapewnia również stypendia i wsparcie finansowe promujące stosunki transatlantyckie. Od 1990 r. fundusz ERP odgrywa szczególnie istotną rolę w odbudowie krajów związkowych Niemiec Wschodnich.

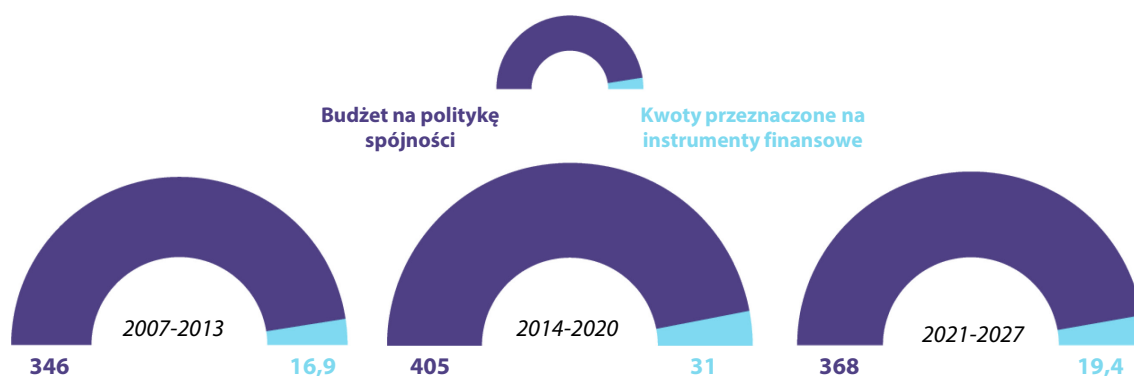
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [strony internetowej KfW](#).

- 08** Ponadto instrumenty finansowe mogą **wywoływać efekt dźwigni**, ponieważ przyciągają dodatkowe środki prywatne lub publiczne. Inwestycje prywatne mogą przy tym zapewnić dostęp do wiedzy specjalistycznej sektora prywatnego. Przedsiębiorstwa i władze lokalne korzystające z instrumentów finansowych mogą ponadto skorzystać z aktywnego wsparcia przy opracowywaniu swoich projektów ze strony organizacji wyznaczonych do zarządzania instrumentami finansowymi, którym zależy, by zarządzane przez nie inwestycje przebiegały pomyślnie.

Znaczenie instrumentów finansowych w polityce spójności

- 09** Instrumenty finansowe w polityce spójności są wdrażane głównie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności (FS) oraz w mniejszym stopniu w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI).
- 10** Ich stosowanie stało się znacznie bardziej powszechne w okresie programowania 2007–2013, chociaż niektóre formy wsparcia o charakterze rotacyjnym były dostępne już w okresie 1994–1999, głównie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). W latach 2014–2020 nastąpił dalszy wzrost wykorzystania instrumentów finansowych, jednak środki przeznaczone dotychczas na instrumenty finansowe w okresie 2021–2027 wskazują na spadek ich wykorzystania (*rys. 2*).

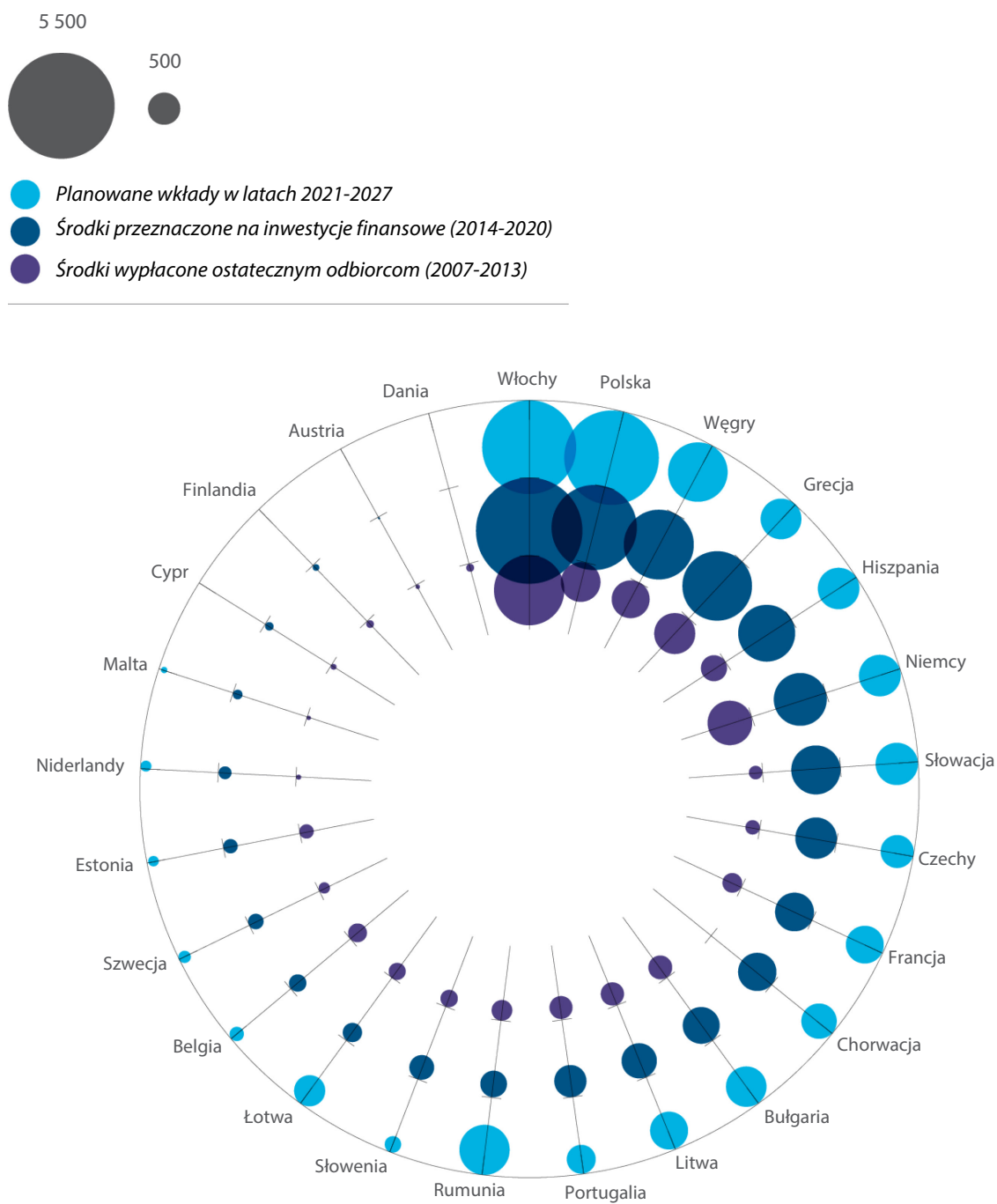
Rys. 2 | Udział instrumentów finansowych w polityce spójności w latach 2007–2027



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie otwartych danych dotyczących polityki spójności.

- 11** Łączny budżet polityki spójności wzrósł z 346 mld euro w okresie 2007–2013 do 368 mld euro w okresie 2021–2027. Z powodu kryzysu związanego z COVID-19 budżet ten został skorygowany i w okresie 2014–2020 wyniósł znacznie więcej – 405 mld euro. Łączna kwota środków przeznaczonych na instrumenty finansowe wzrosła z 16,9 mld euro w latach 2007–2013 do 31,0 mld euro w latach 2014–2020, a w obecnym okresie 2021–2027 wynosi ona 19,4 mld euro (*rys. 2*). Nie wliczając skutków związanych z COVID-19, w ciągu tych trzech okresów około 5% budżetu polityki spójności wykorzystano za pośrednictwem instrumentów finansowych. Z instrumentów finansowych korzystały wszystkie państwa członkowskie oprócz Irlandii i Luksemburga (*rys. 3*).

Rys. 3 | Fundusze strukturalne przeznaczone na instrumenty finansowe w podziale na państwa członkowskie i okresy programowania (w mln euro)



Uwaga: w trzech analizowanych okresach Irlandia i Luksemburg nie dysponowały żadnymi instrumentami finansowymi w ramach polityki spójności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [otwartych danych dotyczących polityki spójności](#).

- 12** W latach 2007–2013 instrumenty finansowe były wykorzystywane głównie do wspierania MŚP (89%), rozwoju obszarów miejskich (7%) oraz energii/odnawialnych źródeł energii (4%). Od 2014 r. ramy prawne umożliwiły wykorzystywanie instrumentów finansowych w ramach szerszego zakresu celów tematycznych, przy czym największe środki przeznaczono na konkurencyjność MŚP (około dwie trzecie), przejście na gospodarkę niskoemisyjną (8%) oraz badania naukowe i innowacje (8%).

Ramy prawne

- 13** Wykorzystywanie instrumentów finansowych w ramach polityki spójności regulują wspólne przepisy dotyczące funduszy objętych zarządzaniem dzielonym, określające zasady wdrażania, zarządzania, kontroli i sprawozdawczości w poszczególnych okresach. Szczegółowe przepisy dotyczące priorytetów, działań i współfinansowania zawarte są w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy.
- 14** Komisja zapewnia również ogólne wytyczne w postaci aktów delegowanych i wykonawczych oraz innych dokumentów, a także udziela porad państwom członkowskim na ich wniosek. Wraz z EBI Komisja utworzyła elektroniczną platformę FI Compass, na której udostępnia ogólne informacje, praktyczne narzędzia i możliwości szkoleniowe w zakresie instrumentów finansowych UE objętych zarządzaniem dzielonym. Na wniosek zainteresowanych stron Komisja udziela szczegółowych porad dotyczących wdrażania instrumentów finansowych.
- 15** W odniesieniu do ponownego wykorzystania środków powracających najważniejsze przepisy to w art. 78 ust. 7 [rozporządzenia \(WE\) nr 1083/2006](#) (2007–2013), art. 44 i 45 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#) (2014–2020) oraz art. 62 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#) (2021–2027). [Załącznik III](#) zawiera podsumowanie najważniejszych przepisów dotyczących poszczególnych okresów. Zasadniczo wspólne przepisy przewidują obowiązek ponownego wykorzystania środków powracających od ostatecznych odbiorców, przy czym wymogi dotyczące formy tego ponownego wykorzystania różnią się w trzech okresach i od okresu 2014–2020 stały się bardziej szczegółowe.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 16** Kontrola dotyczyła efektu rotacji instrumentów finansowych objętych polityką spójności oraz stopnia, w jakim znalazł on zastosowanie w praktyce zarówno w trakcie okresu kwalifikowalności, jak i po jego zakończeniu. W szczególności kontrolerzy zbadali:
- o czy potencjał instrumentów finansowych w polityce spójności w zakresie bardziej trwałego wykorzystania funduszy był skutecznie wykorzystywany;
 - o czy ramy ustanowione dla instrumentów finansowych objętych polityką spójności zachęcały do ich ponownego wykorzystania.
- 17** Aby odpowiedzieć na pytania kontrolne, Trybunał ocenił sposób, w jaki wymóg ponownego wykorzystania został uwzględniony i zrealizowany w praktyce w próbie 90 instrumentów finansowych (28 indywidualnych funduszy szczegółowych i 5 funduszy powierniczych obejmujących łącznie 62 fundusze szczegółowe) w pięciu państwach członkowskich (Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy i Słowacja), które otrzymały wsparcie w ramach polityki spójności z EFRR, FS, EFS i YEI. Próba obejmowała 22 instrumenty finansowe z okresu 2007–2013, 61 z okresu 2014–2020 oraz 7 z okresu 2021–2027 ([załącznik IV](#)). Kryteria wyboru uwzględniały bezwzględne i względne łączne alokacje środków z polityki spójności przeznaczonych na instrumenty finansowe w poszczególnych państwach członkowskich. Ze względu na częściowo odmienne wymogi prawne w tych trzech okresach oraz fakt, że wdrażanie w okresie 2021–2027 jest jeszcze na wczesnym etapie, Trybunał skontrolował faktyczne ponowne wykorzystanie środków powracających w okresie 2014–2020 oraz faktyczne ponowne wykorzystanie funduszy nadwyżkowych po okresach 2007–2013 i 2014–2020, a także stosowne rozwiązania przyjęte na okres 2021–2027. Datą graniczną kontroli przeprowadzonej przez Trybunał był 30 września 2024 r.

18 Prace kontrolne obejmowały:

- analizę ram prawnych oraz wytycznych Komisji przekazanych państwom członkowskim dotyczących ponownego wykorzystania środków w różnych okresach programowania oraz ocenę stopnia, w jakim wytyczne te zachęcały do ponownego wykorzystania środków;
- analizę danych z systemu monitorowania Komisji dotyczącego instrumentów finansowych;
- przeprowadzenie wywiadów z przedstawicielami Komisji, EBI i EFI;
- w odniesieniu do wybranych instrumentów finansowych:
 - analizę dokumentów programowych, sprawozdań z wdrażania, ocen *ex ante* oraz umów o finansowaniu;
 - przeprowadzenie wywiadów z przedstawicielami instytucji zarządzających i zarządzających funduszami w celu zebrania informacji na temat ponownego wykorzystania środków powracających w poszczególnych instrumentach finansowych.

Załącznik II – Postanowienia umów o finansowaniu dotyczące ponownego wykorzystania po zakończeniu okresu kwalifikowalności (fundusze nadwyżkowe) w odniesieniu do instrumentów finansowych we wszystkich trzech okresach

Państwo	Nazwa instrumentu finansowego	Okres	Wykorzystanie po danym okresie
Niemcy	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007-2013	do czasu likwidacji (2025 r.) w ramach tego samego instrumentu, a następnie w podobnych celach (wsparcie dla MŚP)
		2014-2020	do czasu likwidacji (2031 r.) w ramach tego samego instrumentu, a następnie w podobnych celach (wsparcie dla MŚP), w zależności od decyzji rządu regionalnego
		2021-2027	do czasu likwidacji (2037 r.) w ramach tego samego instrumentu, a następnie na potrzeby przyszłego rozwoju gospodarczego regionu
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFI)	2007-2013	na wspieranie nowego funduszu krajowego lub ERP-SV oraz wspieranie MŚP (poprzez mikrofinansowanie mezzanine)
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFII)	2014-2020	na wspieranie nowego funduszu krajowego lub ERP-SV oraz wspieranie MŚP (poprzez mikrofinansowanie mezzanine)
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFIII)	2021-2027	zgodnie z art. 60 ust. 2 i art. 62 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/1060 w sprawie wspólnych przepisów – na inne instrumenty finansowe lub inne formy wsparcia ukierunkowane na promowanie podobnych celów
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007-2013	na finansowanie projektów rozwoju obszarów miejskich w Brandenburgii
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007-2013	na podobne cele (wsparcie dla MŚP) zgodnie z indywidualnymi decyzjami rządu regionalnego
	Thüringen Dynamik	2007-2013	na wsparcie podobnych celów (wsparcie dla MŚP), w tym wkład w budżet następnego funduszu (Thüringen Dynamik II)
		2014-2020	na wsparcie podobnych celów w ramach nowego instrumentu finansowego lub innych form wsparcia (wsparcie dla MŚP)

Państwo	Nazwa instrumentu finansowego	Okres	Wykorzystanie po danym okresie
Grecja	TEPIX I	2007-2013	1) na dodatkowe inwestycje z Funduszu Przedsiębiorczości w istniejące lub nowe instrumenty finansowe (w szczególności w ramach działania „TEPIX – Business Restart”) za zgodą Komitetu Inwestycyjnego 2) na pokrycie kosztów zarządzania/opłat za zarządzanie 3) na finansowanie innych działań wspierających przedsiębiorczość
	TEPIX II	2014-2020	zgodnie z decyzją państwa greckiego (w zależności od dalszej potrzeby takich inwestycji lub innych form wsparcia)
	TEPIX III	2021-2027	zgodnie z decyzją państwa greckiego (w zależności od dalszej potrzeby takich inwestycji lub innych form wsparcia)
	HELTEP – fundusz gwarancyjny	2007-2013	zgodnie z decyzją państwa greckiego (w zależności od dalszej potrzeby takich inwestycji lub innych form wsparcia)
	EQUIFUND	2014-2020	zgodnie z decyzją państwa greckiego (w zależności od dalszej potrzeby takich inwestycji lub innych form wsparcia)
	COVID-19 – instrument gwarancyjny	2014-2020	na dalsze inwestycje (przez przedłużenie działania funduszu przez państwo greckie) oraz na pokrycie opłat za zarządzanie i kosztów zarządzania oraz nieprzewidzianych wydatków
Węgry	OP GOP – fundusz pożyczkowy	2007-2013	brak informacji: nie dostarczono umowy o finansowaniu
	OP KMR – fundusz venture capital	2007-2013	
	Fundusz powierniczy w ramach priorytetu 8 GINOP (22 fundusze szczegółowe)	2014-2020	instytucja zarządzająca przeprowadza niezbędne oceny i podejmuje decyzję o ponownym wykorzystaniu
	EFOP – fundusz pożyczkowy	2014-2020	instytucja zarządzająca przeprowadza niezbędne oceny i podejmuje decyzję o ponownym wykorzystaniu
	Fundusz pożyczkowy GINOP Plusz	2021-2027	

Państwo	Nazwa instrumentu finansowego	Okres	Wykorzystanie po danym okresie
Włochy	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013	na dalsze inwestycje z tego samego funduszu lub przekazanie środków do instytucji zarządzającej
	Fundusz powierniczy FARE Lazio (3 fundusze szczegółowe)	2007-2013	na dalsze inwestycje na podstawie decyzji funduszu funduszy i instytucji zarządzającej
	Fundusz powierniczy Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio (4 fundusze szczegółowe)	2014-2020	na dalsze inwestycje na podstawie decyzji funduszu funduszy i instytucji zarządzającej
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	na dalsze inwestycje w ramach tego samego instrumentu finansowego lub w inne instrumenty (na podstawie oceny rynkowej)
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	przez co najmniej osiem lat po tym okresie ministerstwo ustala – na podstawie oceny warunków rynkowych – kryteria ewentualnego ponownego wykorzystania środków do celów zgodnych z celami określonymi w krajowym programie badań, innowacji i konkurencyjności na rzecz ekologicznej i cyfrowej transformacji na lata 2021-2027, za pomocą tego samego instrumentu finansowego lub innych instrumentów bądź interwencji
Słowacja	ROP Jessica – państwowy fundusz rozwoju mieszkalnictwa (SHDF)	2007-2013	na dalsze inwestycje w ramach tego samego instrumentu finansowego
	IROP PA 4 – państwowy fundusz rozwoju mieszkalnictwa (SHDF)	2014-2020	na dalsze inwestycje w ramach tego samego instrumentu finansowego do 31 grudnia 2031 r.
	OP SK PA 2P1 – państwowy fundusz rozwoju mieszkalnictwa (SHDF)	2021-2027	na dalsze inwestycje w ramach tego samego instrumentu finansowego do 31 grudnia 2037 r.
	OP CEG Jeremie – fundusz powierniczy (8 funduszy szczegółowych)	2007-2013	głównie na rzecz MŚP
	OP II PA 11 – fundusz powierniczy (24 fundusze szczegółowe)	2014-2020	zgodnie z art. 45 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów

Uwaga: dane zawarte w tabeli dotyczą poziomu funduszy powierniczych. Przedstawione w tabeli 31 funduszy obejmuje łącznie 90 funduszy szczegółowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przedstawionych przez instytucje zarządzające.

Załącznik III – Przepisy dotyczące ponownego wykorzystania w rozporządzeniach w sprawie wspólnych przepisów na lata 2007–2013, 2014–2020 i 2021–2027

	2007–2013 – rozporządzenie (WE) nr 1083/2006	2014–2020 – rozporządzenie (UE) nr 1303/2013	2021–2027 – rozporządzenie (UE) 2021/1060
Ponowne wykorzystanie w trakcie okresu	Na podstawie art. 78 ust. 7: Państwa członkowskie (instytucje zarządzające) mają prawny obowiązek ponownego wykorzystania środków powracających, tj. wszelkich środków zwróconych do instrumentu inżynierii finansowej, które można przypisać wkładowi z funduszy strukturalnych: 1) na dalsze inwestycje; 2) na pokrycie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie instrumentem inżynierii finansowej; 3) poprzez przekazanie ich właściwym organom do dalszego wykorzystania na rzecz tego samego rodzaju działań (dla których utworzono instrument finansowy) oraz w tym samym regionie.	Na podstawie art. 44 ust. 1: Zasoby zwrócone do instrumentów finansowych z inwestycji lub z uwolnienia zasobów zaangażowanych lub wszelkie inne wpływy wygenerowane przez te inwestycje, które mogą być przypisane wsparciu z funduszy ESI, wykorzystuje się ponownie do poniższych celów: 1) dalsze inwestycje, za pośrednictwem tych samych lub innych instrumentów finansowych, zgodnie z celami szczegółowymi określonymi w ramach priorytetu; 2) w stosownych przypadkach preferencyjne wynagrodzenie inwestorów prywatnych lub publicznych działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej; 3) w stosownych przypadkach refundacja kosztów zarządzania/opłat za zarządzanie instrumentem finansowym.	Na podstawie art. 62 ust. 1: Zwrócone zasoby związane ze wsparciem z Funduszy są ponownie wykorzystywane: 1) w ramach tych samych lub 2) innych instrumentów finansowych na dalsze inwestycje na rzecz ostatecznych odbiorców; 3) w celu pokrycia strat w kwocie nominalnej wkładu z Funduszy w instrument finansowy wynikających z ujemnych odsetek, jeżeli takie straty występują pomimo aktywnego zarządzania zasobami finansowymi; lub 4) wszelkich kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie związanych z takimi dalszymi inwestycjami, z uwzględnieniem zasady należytego zarządzania finansami.

	2007–2013 – rozporządzenie (WE) nr 1083/2006	2014–2020 – rozporządzenie (UE) nr 1303/2013	2021–2027 – rozporządzenie (UE) 2021/1060
Ponowne wykorzystanie po zakończeniu okresu (fundusze nadwyżkowe)	W wytycznych Komisji (COCOF 10-0014-05) wskazano, że ponowne wykorzystanie zwróconych środków może mieć miejsce do końca okresu kwalifikowalności (31 grudnia 2015 r.) i po jego zakończeniu oraz nie podlega żadnemu terminowi końcowemu, co teoretycznie oznacza, że może trwać bezterminowo.	Artykuł 45: Państwa członkowskie podejmują niezbędne działania w celu zapewnienia , aby środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych, w tym zwroty kapitału, i zyski oraz inne dochody wygenerowane w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności związane ze wsparciem z funduszy ESI na rzecz instrumentów finansowych zgodnie z art. 37 były ponownie wykorzystywane zgodnie z celami programu lub programów , albo 1) w ramach tego samego instrumentu finansowego lub, 2) w następstwie wycofania tych środków finansowych z instrumentu finansowego w ramach innych instrumentów finansowych, w obu przypadkach z zastrzeżeniem, że ocena warunków rynkowych wskazuje na ciągłe zapotrzebowanie na taką inwestycję, lub 3) w ramach innych form wsparcia.	Art. 62 ust. 2: Państwa członkowskie podejmują działania niezbędne do zapewnienia , aby zasoby, o których mowa w ust. 1, zwrócone do instrumentów finansowych w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności , były ponownie wykorzystywane zgodnie z celami polityki objętymi programem lub programami, w ramach których zostały ustanowione, albo 1) w ramach tego samego instrumentu finansowego, albo 2) w innych instrumentach finansowych lub 3) innych formach wsparcia.

Załącznik IV – Wykaz skontrolowanych instrumentów finansowych

Nazwa funduszu		Okresy
Niemcy		
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
Grecja		
12.	TEPIX I	2007–2013
13.	TEPIX II	2014–2020
14.	TEPIX III	2021–2027
15.	HELTEP – fundusz gwarancyjny	2007–2013
16.	EQUIFUND	2014–2020
17.	COVID-19 – fundusz gwarancyjny	2014–2020
Węgry		
18.	OP GOP – fundusz pożyczkowy	2007–2013
19.	OP KMR – fundusz <i>venture capital</i>	2007–2013
<u>Fundusz powierniczy w ramach priorytetu 8 GINOP</u>		
Fundusze pożyczkowe szczegółowe		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014–2020
21.	Újgenerációs Hozzáférési Hálózat (NGA) és közzethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014–2020
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014–2020

Nazwa funduszu		Okresy
23.	Mikro-, kis- és közép vállalkozások 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 közép vállalkozások 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
Fundusze szczegółowe – pożyczki łączone z dotacjami		
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 közép vállalkozások 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 közép vállalkozások 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
Fundusze szczegółowe: kapitał wysokiego ryzyka		
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

Nazwa funduszu		Okresy
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014–2020
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014–2020
42.	Instrument finansowy priorytetu 5 programu operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich”: Pożyczki na wzmocnienie współpracy społecznej, innowacji społecznych i współpracy transnarodowej	2014–2020
43.	Fundusz powierniczy GINOP Plusz	2021–2027
Włochy		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007–2013
Fundusz powierniczy (Fondo Ingegneria Finanziaria – IF)		
45.	Lacjum: Asse I (kapitał obrotowy) – „Fondo di partecipazione IF – Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI”	2007–2013
46.	Lacjum: Asse I (kapitalizacja) – „Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007-2013 – Fondo di Patrimonializzazione PMI”	2007–2013
47.	Lacjum: Asse I (Start-up) – „Fondo di partecipazione IF – Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up”	2007–2013
Fundusz powierniczy (Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – FARE Lazio) (Asse 3)		
48.	Lacjum: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014–2020
49.	Lacjum: Emergenza COVID-19 – Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014–2020
50.	Lacjum: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014–2020
51.	Lacjum: 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
Słowacja		
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 – fundusz powierniczy SIH		
58.	FLPG_SLSP, Bratysława	2007–2013
59.	FLPG_SZRB, Bratysława	2007–2013

Nazwa funduszu		Okresy
60.	FLPG_Tatra, Bratysława	2007–2013
61.	FLPG_UniCredit, Bratysława	2007–2013
62.	PRSL_II_SZRB, Bratysława	2007–2013
63.	PRSL_II_TATRA, Bratysława	2007–2013
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratysława	2007–2013
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratysława	2007–2013
<u>OP II PA 11 – Fundusz powierniczy</u>		
66.	OP II PA 11 – PRSL_SZRB	2014–2020
<u>OP II PA 11 – Fundusze venture capital</u>		
67.	Priame investície	2014–2020
68.	Fundusz kapitału zalążkowego/kapitału na rozruch_CBGO	2014–2020
69.	Fundusz kapitału zalążkowego/kapitału na rozruch_VVGI	2014–2020
70.	Fundusz kapitału zalążkowego/kapitału na rozruch_ZGCFI	2014–2020
<u>OP II PA 11 – Fundusze gwarancyjne</u>		
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

Nazwa funduszu		Okresy
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014–2020
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014–2020
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014–2020
90.	FLPG_UNICREDIT	2014–2020

Skróty i akronimy

COVID-19 – choroba koronawirusowa z 2019 r.

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

EFI – Europejski Fundusz Inwestycyjny

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

ERP – Plan Odbudowy Europy (plan Marshalla)

fundusze ESI – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

Glosariusz

Beneficjent – osoba fizyczna lub prawna otrzymująca dotację lub pożyczkę z budżetu UE przeznaczoną na realizację projektu lub programu. W przypadku instrumentów finansowych w ramach polityki spójności beneficjentem jest zarządzający funduszem.

Efekt dźwigni – efekt dźwigni instrumentów finansowych wspieranych z funduszy ESI polega na tym, że suma kwoty finansowania z funduszy ESI oraz dodatkowych środków publicznych i prywatnych pozyskanych w ramach tego instrumentu jest dzielona przez kwotę nominalną wkładu z funduszy ESI.

Fundusze nadwyżkowe – środki, które pozostały do ponownego wykorzystania po zakończeniu okresu kwalifikowalności instrumentu finansowego.

Gwarancja – zobowiązanie gwaranta do spłaty wszelkich niespłaconych kwot pożyczki w przypadku niewywiązania się pożyczkobiorcy z zobowiązań, zgodnie z uzgodnionymi warunkami.

Instrument finansowy – wsparcie finansowe z budżetu UE, które przybiera formę inwestycji kapitałowych lub quasikapitałowych, pożyczek lub gwarancji bądź innych instrumentów opartych na podziale ryzyka.

Inwestycje kapitałowe/inwestycje typu venture – środki zainwestowane w dane przedsiębiorstwo w zamian za udziały własnościowe i udział w zyskach.

Maksymalna stopa gwarancji – maksymalna wartość procentowa lub kwota pożyczki – bądź całego portfela – którą obejmuje gwarancja z limitem. Określa górną granicę odpowiedzialności gwaranta za straty.

Odbiorca końcowy – osoba lub podmiot prawny odnoszące korzyści ze sfinansowanego przez UE działania, które zostało zainicjowane lub przeprowadzone przez beneficjenta pomocy UE.

Okres kwalifikowalności – okres, w którym poniesione wydatki mogą być (współ)finansowane przez UE. Na przykład w przypadku europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 okres ten rozpoczął się w dniu przedłożenia programu Komisji lub w dniu 1 stycznia 2014 r. (w zależności od tego, która z tych dat była wcześniejsza) i zakończył się w dniu 31 grudnia 2023 r.

Rotacyjne wykorzystanie środków – środki powracające od ostatecznych odbiorców (np. spłacane przez nich pożyczki) są ponownie wykorzystywane do udzielenia podobnego wsparcia kolejnym ostatecznym odbiorcom.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów – rozporządzenie określające zasady mające zastosowanie do ośmiu funduszy unijnych, w tym do czterech funduszy polityki spójności. Obowiązujące rozporządzenie obejmuje lata 2021–2027.

Stopa gwarancji – maksymalna część wartości każdej pożyczki (tj. dla każdej pożyczki indywidualnie) objęta gwarancją. Określa zakres, w jakim gwarant zrekompensuje pożyczkodawcy stratę w przypadku niespłacenia pożyczki.

Środki powracające – kwota środków powracających od ostatecznych odbiorców do instrumentu finansowego.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom.

Kontrolą kierował członek Trybunału Alejandro Blanco Fernández, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Calin-Ion Chira, szef gabinetu; Juan Antonio Vazquez Rivera, attaché; Friedemann Zippel, kierownik; Ágota Krénusz, koordynatorka zadania; Petr Jirman, zastępca koordynatorki zadania; kontrolerki: Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio i Manja Ernst oraz stażystka Zuzana Jiraskova.



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

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Vodka – [stock.adobe.com](#).

rys. 1 i 3 oraz rys. 1 w załączniku I zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-5986-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/5211235	QJ-01-25-056-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5987-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/6994273	QJ-01-25-056-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 24/2025](#) pt. „Instrumenty finansowe w polityce spójności – środki powracające wykorzystywano jedynie częściowo”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Jedną z zalet instrumentów finansowych w polityce spójności w stosunku do dotacji jest to, że środki powracające mogą być wykorzystywane do wspierania dodatkowych ostatecznych odbiorców. Dzięki temu można efektywniej wykorzystać finansowanie publiczne. Trybunał ustalił, że w trakcie okresów kwalifikowalności środki powracające są wykorzystywane jedynie w ograniczonym stopniu, co częściowo wynika z uzasadnionych powodów, takich jak długoterminowy charakter inwestycji. Po upływie okresu kwalifikowalności środki powracające są zazwyczaj ponownie wykorzystywane na cele polityki spójności, ale z pewnymi ograniczeniami. Kontrolerzy ustalili, że przepisy dotyczące obowiązku ponownego wykorzystania środków nie są wystarczająco jasne i jednoznaczne, a Komisja nie sprawuje skutecznego nadzoru nad tym mechanizmem, co prowadzi do różnic w praktykach stosowanych przez poszczególne instytucje zarządzające w państwach członkowskich. Trybunał zalecił, by Komisja i państwa członkowskie dążyły do maksymalnego wykorzystania środków powracających, tak by przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystania finansowania unijnego.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398 – 1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors