

Instrumentele financiare din cadrul politicii de coeziune

Caracterul reînnoibil al fondurilor nu a fost valorificat decât parțial



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

Puncte

01-14 | **Mesajele principale**

01-05 | De ce este important acest domeniu

06-14 | Ce a constatat și ce recomandă Curtea

15-64 | **Observațiile Curții, în detaliu**

15-37 | **Potențialul instrumentelor financiare din cadrul politicii de coeziune pentru o utilizare mai durabilă a finanțării nu este valorificat pe deplin**

17-27 | Reutilizarea fondurilor restituite în cursul perioadei de eligibilitate era foarte limitată

28-37 | Statele membre și regiunile utilizează fondurile moștenite pentru a finanța politica de coeziune, dar cu unele limitări

38-64 | **Cadrul aplicabil instrumentelor financiare ale politicii de coeziune nu stimulează reutilizarea fondurilor**

39-51 | Cadrul juridic nu este suficient de clar și de lipsit de ambiguitate pentru a maximiza reutilizarea fondurilor restituite

52-60 | Comisia nu a supravegheat în mod eficace reutilizarea fondurilor restituite în cadrul instrumentelor financiare

61-64 | Statele membre se achită într-o anumită măsură de obligația de reutilizare, dar acordurile de finanțare nu conțin, în general, stimulente pentru reinvestirea banilor

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Anexa II – Dispoziții ale acordurilor de finanțare privind reutilizarea după perioada de eligibilitate („fondurile moștenite”), pentru instrumente financiare din toate cele trei perioade

Anexa III – Dispoziții privind reutilizarea care figurează în regulamentele privind dispozițiile comune pentru perioadele 2007-2013, 2014-2020 și 2021-2027

Anexa IV – Lista instrumentelor financiare auditate

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

01

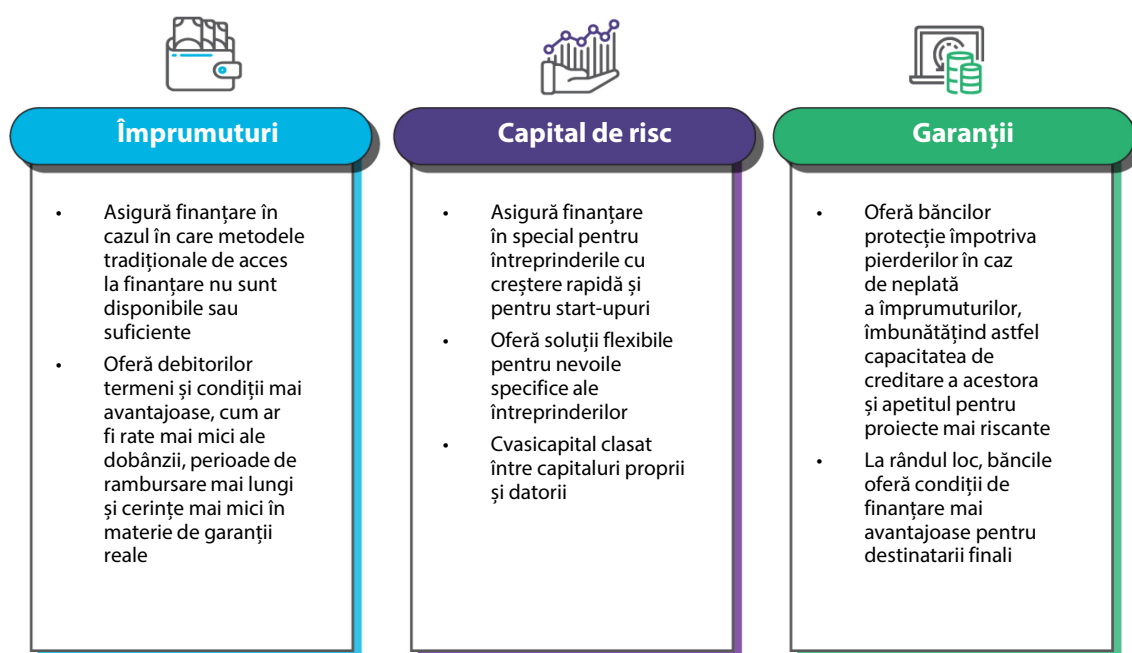
Mesajele principale

De ce este important acest domeniu

01 În politica de coeziune a UE, finanțarea se acordă, de regulă, prin granturi punctuale, nerambursabile. Instrumentele financiare sunt o formă alternativă de sprijin prin care fondurile UE sunt acordate destinatarilor finali prin intermediul unor produse financiare, cu scopul de a se remedia astfel disfuncționalitățile care există pe piață din perspectiva accesului la finanțare. Prin aceste instrumente, autoritățile naționale de management pot acorda un sprijin rambursabil, și nu granturi. Odată rambursați, banii respectivi pot fi utilizați pentru a sprijini alți destinatari finali. Altfel spus, aceleași fonduri publice pot fi utilizate de mai multe ori în vederea atingerii obiectivelor politicii de coeziune, prin finanțarea unor proiecte solide. Instrumentele financiare se pretează cel mai bine la situațiile în care investițiile sunt susceptibile să genereze randamente financiare sau economii suficiente pentru a rambursa sprijinul primit. În cadrul politicii de coeziune, utilizarea instrumentelor financiare a luat avânt în perioada 2007-2013, s-a extins și mai mult în perioada 2014-2020 și a cunoscut un declin ușor pentru perioada 2021-2027. Sprijinul acordat prin instrumente financiare provine, în cea mai mare parte, din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și din Fondul de coeziune.

- 02** Se consideră că instrumentele financiare îmbunătățesc eficiența finanțării publice datorită caracterului lor **potențial reînnoibil**. Altfel spus, banii recuperați de la destinatarii finali (de exemplu, împrumuturile pe care le rambursează) pot fi utilizați din nou pentru a oferi sprijin similar altor destinatari finali. Obligația ca destinatarii finali să ramburseze sprijinul primit este considerată un stimulent care îi încurajează pe aceștia **să își gestioneze riguros finanțele**, de exemplu printr-o planificare și investiții de mai bună calitate și printr-o mai strictă disciplină financiară. Totodată, instrumentele financiare au potențialul de **a genera un efect de levier**, prin atragerea de fonduri private sau publice suplimentare. În **figura 1** sunt ilustrate diferitele tipuri de instrumente financiare.

Figura 1 | Tipuri de instrumente financiare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza FI-Compass.

- 03** Sumele totale angajate pentru instrumentele financiare au fost de 16,9 miliarde de euro în perioada 2007-2013, au ajuns la 31,0 miliarde în perioada 2014-2020 și au scăzut la 19,4 miliarde de euro în perioada 2021-2027. Făcând abstracție de fondurile realocate în urma pandemiei de COVID-19, aproximativ 5 % din bugetul politicii de coeziune a fost executat prin intermediul instrumentelor financiare în cele trei perioade. Toate statele membre ale UE, cu excepția Irlandei și a Luxemburgului, au utilizat instrumente financiare.
- 04** Cadrul juridic aplicabil instrumentelor financiare permite statelor membre să păstreze resursele care au fost utilizate cel puțin o dată în cursul perioadei de eligibilitate. Autoritățile naționale au însă obligația **să reutilizeze** fondurile restituite de destinatarii finali în contul instrumentelor financiare atât **în timpul, cât și după perioadele de eligibilitate**, pentru cele două cazuri aplicându-se însă norme diferite.

05 Prin acest audit, Curtea și-a propus să verifice dacă unul dintre principalele beneficii ale instrumentelor financiare utilizate în politica de coeziune – și anume posibilitatea ca aceste fonduri publice să fie utilizate de mai multe ori și deci în mod mai durabil – s-a materializat în practică și în ce măsură. Concluziile obținute s-au bazat pe analiza modului în care **cadrul juridic** referitor la instrumentele financiare din cadrul politicii de coeziune stimulează reutilizarea **fondurilor restituite** și a felului în care acestea au fost **utilizate în practică** într-un eșantion de 90 de instrumente financiare în cinci state membre (Germania, Grecia, Ungaria, Italia și Slovacia). Prin acest raport de audit, Curtea urmărește să contribuie la pregătirea perioadei de după 2027, vizând optimizarea reutilizării instrumentelor financiare existente și a celor noi create în a doua jumătate a perioadei actuale. În acest sens, Curtea identifică din ce cauze reutilizarea nu este încă suficientă și cum poate fi aceasta încurajată mai puternic. Pentru mai multe informații de context și detalii privind sfera și abordarea auditului, a se vedea [anexa I](#).

Ce a constatat și ce recomandă Curtea

06 Curtea concluzionează că, în practică, s-a obținut parțial un efect de reînnoire, dar potențialul acestuia nu a fost pe deplin valorificat. În cursul perioadei de eligibilitate, reutilizarea fondurilor restituite în cadrul instrumentelor financiare este limitată de factori precum presiunea pe care o au autoritățile de management de a absorbi fondurile, natura pe termen lung a investițiilor, prioritatea acordată atragerii de investitori privați sau alți factori externi. După perioada de eligibilitate, fondurile „moștenite” sunt, în general, reutilizate în scopul politicii de coeziune, dar cadrul juridic permite realocarea lor sub formă de granturi, ceea ce împiedică efectul de reînnoire. Deși cadrul juridic include obligația de reutilizare, Curtea a constatat că dispozițiile nu sunt suficiente de clare și de lipsite de ambiguitate pentru a maximiza reutilizarea fondurilor restituite. Conjugată cu absența unei supravegheri eficace din partea Comisiei, această lipsă de claritate are ca efect niveluri variabile de angajament în rândul autorităților de management.

Potențialul instrumentelor financiare din cadrul politicii de coeziune pentru o utilizare mai durabilă a finanțării nu este valorificat pe deplin

- 07** Curtea a constatat că **reutilizarea fondurilor în cursul perioadei de eligibilitate era limitată**. Doar 12 dintre cele 61 de instrumente financiare auditate au utilizat în cursul perioadei de eligibilitate, cel puțin într-o oarecare măsură, fondurile restituite pentru a sprijini alte investiții. Unul dintre principalele motive este presiunea care există asupra autorităților de management: acestea trebuie să absoarbă mai întâi totalitatea banilor alocați pentru instrumentele financiare în cadrul programelor, pentru a evita pierderea fondurilor alocate de la bugetul UE. Problema devine și mai acută în cazul instrumentelor financiare create mai târziu sau atunci când se alocă finanțare în plus pentru instrumente prin diverse suplimentări (punctele [17-22](#)).
- 08** Un grad scăzut de reutilizare în cursul perioadei de eligibilitate este, totodată, o consecință firească a naturii pe termen mediu sau lung a investițiilor (eventual prelungite cu perioade de grație), care limitează rambursările și, inevitabil, fondurile disponibile pentru reutilizare. Un alt motiv important este că autoritățile de management, în loc să ceară administratorilor de fonduri să reutilizeze automat fondurile restituite, așteaptă uneori să se acumuleze mai multe rambursări înainte de a decide cum să utilizeze banii respectivi. Deși poate contribui la alinierea reutilizării la nevoile emergente, la evoluțiile pieței și la schimbările din mediul politic, această abordare reduce în același timp posibilitatea ca fondurile restituite să fie utilizate pentru a sprijini mai mulți destinatari finali. Accentul pus pe efectul de levier, prin atragerea de investitori privați suplimentari, în detrimentul reutilizării fondurilor restituite, reprezintă un alt motiv (punctele [23-27](#)).
- 09** Curtea a constatat, de asemenea, că depunerea fondurilor restituite în cursul perioadei în conturi de trezorerie pentru a sprijini lichiditatea națională sau pentru a genera dobânzi împiedică evident reutilizarea acestora (punctul [25](#)).
- 10** În ceea ce privește **reutilizarea sumelor după perioada de eligibilitate (așa-numitele „fonduri moștenite”)**, Curtea a constatat că **statele membre și regiunile utilizează fondurile** în scopurile politicii de coeziune, **astfel cum prevede legislația, dar cu unele limitări**. În cazul perioadei de programare 2007-2013, fondurile moștenite au fost reutilizate pentru toate instrumentele financiare din eșantionul Curții, cu excepția unuia. Banii au fost reutilizați în mai multe scopuri: în cadrul aceluiași instrumente financiare, pentru a crea noi instrumente aferente perioadei 2014-2020, sub formă de cofinanțare națională pentru noile instrumente financiare ale politicii de coeziune sau pentru a acoperi costurile și comisioanele de gestiune. Întrucât cadrul juridic nu cere ca fondurile să fie cheltuite din nou într-o formă rambursabilă, unele autorități de management le utilizează ca granturi. Această opțiune este posibilă din punct de vedere juridic, dar exclude orice alt efect de reînnoire (punctele [28-37](#)).

Cadrul stabilit pentru instrumentele financiare ale politicii de coeziune nu stimulează reutilizarea fondurilor

- 11** Curtea a evaluat cadrele juridice care acoperă cele trei perioade de raportare și a constatat că acestea nu sunt suficient de clare și de lipsite de ambiguitate pentru a maximiza reutilizarea fondurilor restituite. Pentru toate cele trei perioade, este prevăzută o obligație de reutilizare, dar în cazul specific al perioadei 2007-2013, dispozițiile au fost destul de generale. Odată cu perioada 2014-2020, dispozițiile au devenit mai precise, iar regulamentul corespunzător a clarificat anumite aspecte importante (a se vedea [anexa I](#)). În plus, dispozițiile din legislație au fost completate cu numeroase orientări adresate autorităților de management. În ceea ce privește perioada actuală (2021-2027), Comisia consideră că dispozițiile sunt suficient de clare și a decis să nu emită alte orientări (punctele [38-51](#)).
- 12** Curtea a constatat că regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 și cel pentru 2021-2027 permit statelor membre să reutilizeze resursele restituite după perioada de eligibilitate (fondurile moștenite) pentru a acorda granturi beneficiarilor, în loc să le reinjecteze în instrumente financiare actuale prelungite sau în instrumente noi. Această practică poate fi justificată în cazuri specifice, dar este incompatibilă cu principiul efectului de reînnoire, deoarece elimină orice posibilitate de reutilizare ulterioară a fondurilor (punctul [43](#)).
- 13** Curtea concluzionează, de asemenea, că Comisia nu a monitorizat suficient reutilizarea fondurilor restituite în cadrul instrumentelor financiare. Atât în perioada 2007-2013, cât și în perioada 2014-2020 (deși într-o măsură diferită), autorităților de management li s-a solicitat să raporteze Comisiei cu privire la reutilizarea fondurilor restituite, dar Comisia nu a verificat și nu a utilizat în mod suficient aceste date în scopuri de monitorizare. În consecință, gradul de reutilizare efectivă a banilor recuperați rămâne o necunoscută. De asemenea, deși a efectuat 11 audituri tematice privind instrumentele financiare, Comisia a verificat doar 3 % din numărul total de instrumente financiare din această perioadă. Curtea a constatat că documentația de audit legată de obligația de reutilizare era limitată (punctele [52-60](#)).

14 În fine, Curtea a evaluat modul în care mecanismele utilizate de statele membre pentru a crea diferitele instrumente financiare abordează problema reutilizării. Curtea a constatat că toate acordurile de finanțare pe care le-a auditat abordează reutilizarea **în cursul perioadei de eligibilitate** într-o anumită măsură, dar angajamentul de a reinvesti fondurile restituite și nivelul de detaliere aferent variază considerabil. Cât despre reutilizarea **fondurilor moștenite**, s-a constatat că, în cazul a jumătate din instrumentele financiare din eșantionul Curții, fondurile restituite trebuiau să fie transferate în conturile administrației publice (autoritatea de management) în așteptarea unei decizii specifice privind reutilizarea. Pentru cealaltă jumătate, banii rambursați urmau să rămână la administratorul fondului, pentru a fi utilizați în același scop în cadrul aceluiași instrument financiar sau al celui succesor, asigurând o reutilizare imediată (punctele **61-64**).

Ce recomandă Curtea?



Recomandarea 1

Valorificarea pe deplin, în cursul perioadelor de programare, a potențialului fondurilor restituite

Comisia, în coordonare cu statele membre, ar trebui să depună eforturi pentru a maximiza utilizarea, în cursul perioadelor de programare relevante, a fondurilor restituite din instrumentele financiare:

- (a) încurajând reutilizarea fondurilor restituite înainte de a solicita fonduri suplimentare;
- (b) promovând ca procedură standard reutilizarea automată a fondurilor restituite, astfel încât să poată fi sprijiniți mai mulți destinatari finali și proiecte solide și relevante pentru domeniul coeziunii;
- (c) ținând seama de fondurile restituite potențiale pentru a evalua în prealabil dimensiunea adecvată a instrumentului financiar și evitând să creeze instrumente târziu în cursul perioadei, pentru că acest lucru intensifică presiunea de a cheltui banii alocați și frânează deci reutilizarea banilor rambursați;
- (d) autorizând suplimentări ale alocărilor inițiale pentru instrumentele financiare numai dacă fondurile restituite au fost utilizate în mod eficace.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2027.



Recomandarea 2

Îmbunătățirea supravegherii cu privire la utilizarea banilor restituiți în cursul perioadei de programare și auditarea utilizării ulterioare a fondurilor moștenite

Comisia ar trebui, în coordonare cu statele membre:

- (a) să monitorizeze reutilizarea efectivă a fondurilor în cursul perioadei de programare și să întărească măsurile de audit asociate;
- (b) să auditeze utilizarea, după sfârșitul perioadei de programare, a fondurilor moștenite.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2027.

Observațiile Curții, în detaliu

Potențialul instrumentelor financiare din cadrul politicii de coeziune pentru o utilizare mai durabilă a finanțării nu este valorificat pe deplin

- 15** Marea majoritate a sprijinului acordat de UE în cadrul politicii de coeziune ajunge la beneficiari sub formă de granturi. În principiu, acestea nu trebuie rambursate, decât dacă se constată că au fost solicitate într-un mod care încălca normele. Instrumentele financiare reprezintă o modalitate alternativă de a acorda finanțare din partea UE, mai precis sub formă de împrumuturi, garanții sau capital de risc. Ajutorul primit sub una din aceste forme trebuie rambursat autorităților publice care l-au acordat, după îndeplinirea anumitor condiții. Fondurile astfel restituite pot fi utilizate pentru a sprijini alți beneficiari și alte proiecte. Grație acestui „efect de reînnoire”, fondurile publice pot fi deci utilizate de mai multe ori, valorificând astfel în mod optim – și durabil – potențialul acestora (*anexa I*, punctul *01*).
- 16** În cazul instrumentelor financiare, resursele (alocările) utilizate (plătite destinatarilor finali) cel puțin o dată în cursul perioadei de eligibilitate pot fi păstrate de statele membre. De altfel, cadrul juridic include obligația de a reutiliza fondurile restituite în cadrul instrumentelor financiare (*anexa I*, punctele *13-15*). În cazul sumelor restituite în cursul perioadei de eligibilitate se aplică alte norme decât pentru rambursările care au loc după această perioadă, dar ideea de bază rămâne aceeași: fondurile se reutilizează pentru a sprijini alte investiții în proiecte care promovează coeziunea economică, socială și teritorială. În cadrul auditului său, Curtea a evaluat dacă și în ce măsură Comisia și statele membre au obținut acest efect de reînnoire în practică.

Reutilizarea fondurilor restituite în cursul perioadei de eligibilitate era foarte limitată

17 Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 prevede¹ că fondurile restituite în cadrul instrumentelor financiare ale politicii de coeziune **în cursul perioadei de eligibilitate** se utilizează pentru:

- o a finanța alte investiții prin aceleași sau alte instrumente financiare, în conformitate cu obiectivele specifice stabilite în cadrul priorității respective a unui program;
- o a acoperi pierderile care rezultă din eventuale dobânzi negative aplicate la soldurile depuse, dacă aceste pierderi se produc în pofida unei gestiuni active a trezoreriei de către organismele care implementează instrumentele financiare;
- o a finanța costurile și comisioanele de gestiune suportate pentru funcționarea instrumentului financiar.

18 Curtea a examinat modul în care au fost utilizate fondurile restituite în cadrul a 61 de instrumente financiare din perioada 2014-2020 (*anexa IV*) incluse într-un eșantion selectat aleatoriu și a evaluat dacă acestea au reutilizat banii respectivi în conformitate cu dispozițiile comune (pentru mai multe detalii privind abordarea de audit a Curții, a se vedea *anexa I*).

19 S-a constatat că doar 12 dintre aceste 61 de instrumente financiare auditate au utilizat cel puțin într-o oarecare măsură fondurile restituite în cursul perioadei de eligibilitate pentru a sprijini alte investiții. Alte 19 instrumente au utilizat o parte din fondurile restituite pentru a finanța costurile și comisioanele de gestiune. Curtea a observat, de asemenea, că acordurile de finanțare dintre autoritățile de management și administratorii de fonduri nu prevăd, de obicei, reutilizarea „automată” imediată a banilor restituiți pe măsură ce aceștia sunt colectați, ci necesită o decizie specifică a autorității de management de a utiliza fondurile pentru a finanța noi investiții (a se vedea *caseta 1*).

¹ Articolul 44 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

Caseta 1

Reutilizare automată sau decizii specifice

Reutilizarea automată înseamnă că fondurile restituite sunt reinvestite pe măsură ce banii sunt rambursați, fără ca autoritatea de management să trebuiască să ia decizii specifice de reinvestire. Doar 5 dintre cele 61 de instrumente financiare auditate pentru perioada 2014-2020 au inclus această dispoziție în acordurile lor de finanțare respective: unul în cadrul fondului de împrumuturi Thüringen Dynamik (Germania) și patru fonduri specifice (fonduri de împrumuturi și de garantare) din cadrul fondului de participare FARE Lazio (Italia).

Dacă nu este prevăzută o reutilizare automată, autoritatea de management sau administratorul fondului poate totuși decide mai târziu în cursul perioadei de eligibilitate să reinvestească fondurile restituite. De exemplu, în Ungaria, un fond de împrumuturi pentru capitalul circulant s-a dovedit atât de atractiv încât autoritatea de management a decis să îl relanseze în cursul perioadei de eligibilitate, finanțându-l din rambursările primite. Totuși, atunci când reutilizarea depinde de o decizie specifică a autorității de management, în loc să aibă loc în mod automat, procesul de reinvestire încetinește și potențialul de reinjectare a fondurilor scade.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile de management.

20 În general, Curtea nu a identificat în cursul auditului niciun angajament sistematic al autorităților de management sau al administratorilor de fonduri de a maximiza reutilizarea fondurilor în cursul perioadei de eligibilitate. Această situație se explică prin:

- presiunea de a absorbi mai întâi întregul buget alocat în cadrul programului pentru instrumentele financiare, cu scopul de a evita dezangajările și pierderea fondurilor disponibile de la bugetul UE;
- crearea tardivă a instrumentelor financiare sau suplimentarea ulterioară a bugetului alocat acestora, care limitează perioada potențială pentru restituiri și, prin urmare, reutilizarea fondurilor;
- natura pe termen mediu sau lung a investițiilor, cu posibile perioade de grație, un alt aspect care limitează restituirile în cursul perioadei;
- preferința autorităților de management de a acumula o masă critică de fonduri restituite înainte de a decide cum să le utilizeze, astfel încât să poată ține seama de noile nevoi, de evoluțiile pieței, de schimbările din mediul politic etc.;

- o accentul pus pe efectul de levier, prin atragerea de investitori privați suplimentari, în detrimentul reutilizării fondurilor restituite;
- o depunerea de fonduri în conturi de trezorerie pentru a sprijini lichiditatea națională sau pentru a genera venituri din dobânzi.

21 Întrucât numai suma corespunzătoare primei runde de investiții finanțate prin instrumente financiare este rambursată din bugetul UE și poate fi păstrată de statul membru, mai multe autorități de management au menționat presiunea absorbției ca fiind unul din principalele motive ale gradului scăzut de reutilizare. Utilizarea fondurilor restituite în locul bugetului inițial alocat instrumentului financiar în cadrul programului ar conduce la dezangajări și, prin urmare, la pierderea de fonduri UE pentru statul membru sau regiunea în cauză (a se vedea *caseta 2*). Acest risc este deosebit de ridicat acolo unde instrumentele financiare sunt excesiv de mari sau sunt create tardiv în perioada de eligibilitate, ceea ce lasă puțin timp pentru cheltuirea alocărilor. De exemplu, fondul de împrumuturi și garantare TEPIX II din Grecia a fost creat în noiembrie 2016 și a avut succes în ansamblu. Totuși, până la sfârșitul perioadei de eligibilitate, nu se utilizase decât 89,7 % din bugetul inițial alocat în cadrul programului. Cu alte cuvinte, nu au existat nici stimulente, nici timp pentru reutilizare în perioada respectivă, deoarece, în acest caz, absorbția ar fi fost și mai scăzută.

Caseta 2

Suplimentările aduse bugetului unui instrument financiar slovac au contribuit la absorbția, în cursul perioadei de eligibilitate, a fondurilor neutilizate dintr-un program din perioada 2007-2013, dar nu au încurajat reinjectarea fondurilor restituite

În Slovacia, Fondul de Stat pentru Dezvoltarea Locuințelor (Štátny fond rozvoja bývania, SFRB) a creat în perioada de programare 2007-2013, în cadrul [inițiativei JESSICA](#), un instrument financiar prin care se acordau împrumuturi pentru investiții în măsuri de eficiență energetică a blocurilor de apartamente.

Acordul de finanțare dintre SFRB și autoritatea de management responsabilă a fost semnat în 2013. Suma inițială alocată în 2013 a fost de 8 milioane de euro (din care 6,8 milioane de euro din Fondul european de dezvoltare regională – FEDR).

În 2015, când închiderea perioadei 2007-2013 era iminentă, autoritatea de management al programului operațional regional în cauză a fost nevoită să absoarbă resursele rămase ale programului, în caz contrar riscând să le piardă. În urma implementării cu succes a instrumentului financiar, SFRB a convenit să îi suplimenteze bugetul cu 90,6 milioane de euro și, ulterior, cu încă 66,3 milioane de euro.

Cele două suplimentări au mărit de aproape douăzeci de ori bugetul alocat inițial. Acest lucru a permis autorității de management să asigure absorbția integrală, la închidere, a resurselor programului, evitând astfel o eventuală dezangajare a fondurilor. Deși toate împrumuturile au fost debursate în cursul perioadei de eligibilitate, suplimentările au anulat orice stimulent de reutilizare a fondurilor care au fost restituite în cursul perioadei.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor primite de la Fondul de Stat pentru Dezvoltarea Locuințelor (SFRB).

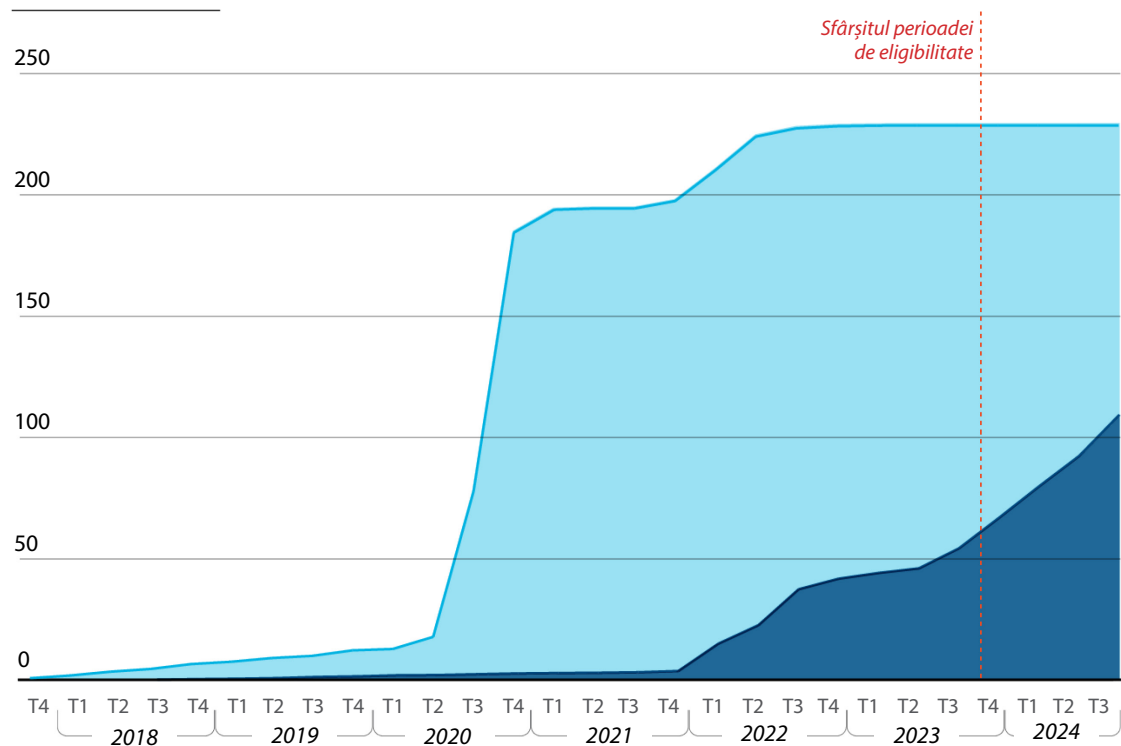
- 22** Unele autorități de management au ales să majoreze alocarea inițială pentru instrumentele financiare în cursul perioadei de eligibilitate, prin așa-numitele „suplimentări” (sau finanțare de tip *top-up*). Această abordare a sporit absorbția la nivel de program, dar, în același timp, a accentuat presiunea de a utiliza fondurile suplimentare, consecința fiind că această opțiune a fost de fapt încurajată, în loc să se dea prioritate reutilizării fondurilor restituite. În plus, astfel de suplimentări s-au tradus printr-un volum mai mare al fondurilor „moștenite”, adică rămase disponibile după încheierea perioadei de eligibilitate (a se vedea punctul **28**), pe care statele membre le pot utiliza într-un mod mai flexibil decât finanțarea din cadrul programelor inițiale. De exemplu, suma alocată de UE pentru fondul de împrumuturi „KMU Darlehenfonds Berlin” din Germania a fost majorată de mai multe ori de către autoritatea de management. Ultima suplimentare a avut loc cu doar 13 zile înainte de sfârșitul perioadei de eligibilitate, ceea ce a exclus *de facto* orice posibilitate de reutilizare a fondurilor restituite.
- 23** Un alt factor care limitează potențialul de reutilizare este faptul că marea majoritate a instrumentelor financiare lucrează cu produse financiare pe termen mediu și lung (mai precis, scadența). Unele instrumente, cum ar fi împrumuturile pe termen lung pentru dezvoltarea locuințelor, sunt rambursate integral numai după 25 de ani sau chiar mai târziu, dacă există perioade de grație. Fondurile de capital sunt, de regulă, de tip închis, dar au o durată de cel puțin 10 ani. În consecință, este posibil ca rambursările să aibă loc spre sfârșitul sau chiar după încheierea perioadei de eligibilitate. Orice efect de reînnoire potențial în cursul perioadei de eligibilitate este deci inerent limitat.
- 24** În eșantionul Curții, durata cea mai scurtă a fost de 3 ani, iar cea mai lungă, de 25 de ani. **Figura 2** ilustrează evoluția în timp a cuantumurilor restituite pentru fondul italian „POR Puglia Microcredito”, specializat în împrumuturi acordate întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri). Fondul a fost creat în iulie 2017 și acordă împrumuturi cu o scadență de până la 5 ani și o eventuală perioadă de grație de până la 12 luni. Primele împrumuturi au fost vărsate la sfârșitul anului 2017, iar ultimele rambursări sunt programate pentru 2028. Până la sfârșitul perioadei de eligibilitate (2023), fusese restituită – și era deci disponibilă pentru reinvestiții – o proporție de doar 23 % din fondurile acordate.

Figura 2 | Plăți cumulate ale împrumuturilor și restituiri trimestriale cumulate, POR Puglia Microcredito (2017-2024)

Plăți cumulate cu titlu de împrumut

Fonduri restituite cumulate

(sume în milioane de euro)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de regiunea Apulia.

- 25** Auditul Curții a confirmat că un alt motiv important care explica efectul de reînnoire limitat în cursul perioadei de eligibilitate este acela că acordurile de finanțare cu administratorii de fonduri nu prevăd reutilizarea automată (*caseta 1*), deoarece autoritățile de management preferă să ia decizii de la caz la caz cu privire la reutilizare. De regulă, aceste decizii sunt luate numai după acumularea unei mase critice de fonduri restituite. Or, constituirea unei astfel de mase critice poate avea loc chiar și după încheierea perioadei de eligibilitate. O astfel de abordare poate reflecta dorința autorităților naționale sau regionale de a acumula fonduri restituite și de a le reutiliza doar mai târziu, pentru a răspunde celor mai recente nevoi ale pieței ori priorităților economice sau politice. Această practică permite totodată un sprijin temporar pentru lichiditatea autorităților de management și poate chiar genera venituri din dobânzi, dar nu trebuie uitat că ea întârzie considerabil reinjectarea fondurilor și reduce posibilitățile de a sprijini cât mai mulți destinatari finali și proiecte solide prezentate de aceștia.

- 26** O explicație oferită Curții pentru a justifica reutilizarea limitată, în cursul perioadei de eligibilitate, a fondurilor restituite era legată de obiectivul de a se obține un efect de levier, mobilizând capital suplimentar pentru instrumente financiare de la investitori privați. Se ajunge de această manieră la un compromis între obținerea efectului de levier și reutilizarea banilor restituiți. Motivul principal este că, procedând astfel, contribuția UE este utilizată pentru a garanta acoperirea riscurilor asociate investițiilor private și pentru a oferi condiții preferențiale. Atragerea de investitori privați pentru a obține un efect de levier și maximizarea reutilizării fondurilor restituite pentru a sprijini mai mulți destinatari sunt deopotrivă obiective legitime, dar este important de înțeles că utilizarea acestor fonduri pentru a compensa pierderile investitorilor privați reduce cuantumul disponibile pentru reutilizare. Dintre cele 61 de instrumente financiare din eșantion, 34 au urmărit și au obținut un efect de levier.
- 27** În fine, fondurile de capital/capital de risc sunt diferite deoarece, în general, acordurile de finanțare nu conțin obligația de reinvestire automată a fondurilor restituite sau a altor venituri (randament, dividende) pe durata lor de viață. În regiunea Lazio din Italia, există chiar și o așa-numită „interdicție de reciclare”: mai precis, eventualele fonduri restituite (sub formă de capital sau de profit) nu pot fi reutilizate și trebuie returnate imediat investitorilor privați. În eșantionul Curții, doar câteva programe (în principal de investiții în capital) au implicat investitori privați. Într-adevăr, în aceste cazuri, Curtea nu a putut identifica vreo reutilizare a fondurilor.

Statele membre și regiunile utilizează fondurile moștenite pentru a finanța politica de coeziune, dar cu unele limitări

- 28** În conformitate cu dispozițiile comune², statele membre ar trebui să stabilească modalități de reutilizare, după încheierea perioadei de eligibilitate, a oricăror resurse care pot fi atribuite sprijinului din fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) și care sunt restituite de destinatarii finali instrumentelor financiare, indiferent dacă aceste restituiri au loc în cursul perioadei sau după încheierea acesteia (în acest din urmă caz, fiind numite „**fonduri moștenite**”). Întrucât pentru perioada 2007-2013 nu a fost stabilit niciun termen în acest sens, rezultă că fondurile moștenite trebuie utilizate până la epuizarea lor. Pentru perioadele 2014-2020 și 2021-2027, normele aferente prevăd reutilizarea obligatorie a fondurilor restituite într-un interval de opt ani de la sfârșitul perioadei de eligibilitate.

² Articolul 78 alineatul (7) din [Regulamentul \(CE\) nr. 1083/2006](#), articolul 45 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#) și articolul 62 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

- 29** În conformitate cu normele, fondurile moștenite ar trebui reinvestite după cum urmează: pentru același tip de măsuri (2007-2013); în conformitate cu obiectivele programelor (2014-2020); sau în conformitate cu obiectivele de politică ale programelor (2021-2027).
- 30** Curtea a examinat utilizarea efectivă și cea planificată a fondurilor moștenite pentru o selecție de 22 de instrumente financiare din perioada 2007-2013 și 61 din perioada 2014-2020 (*anexa IV*). S-a evaluat dacă autoritățile de management au reutilizat fondurile moștenite în conformitate cu cerințele dispozițiilor comune (a se vedea *anexa I* pentru mai multe detalii privind abordarea de audit).

Reutilizarea fondurilor moștenite din instrumentele financiare din perioada 2007-2013

- 31** *Tabelul 1* prezintă instrumentele financiare din perioada 2007-2013 incluse în eșantion, alături de modul în care urmau să fie reutilizate fondurile moștenite de la acestea. În toate cazurile s-a observat o reutilizare a banilor, cu excepția fondului de garantare HELTEP din Grecia. Deși perioada de eligibilitate s-a încheiat în 2015, în cazul acestui fond, o decizie de reutilizare încă nu fusese luată până la momentul auditului Curții. Între timp, fondurile moștenite erau păstrate la Banca Greciei, într-un cont purtător de dobândă (*caseta 3*).

Tabelul 1 | Reutilizarea fondurilor moștenite – instrumentele financiare din perioada 2007-2013

<i>Țara</i>	<i>Denumirea instrumentului financiar</i>	<i>Reutilizarea fondurilor moștenite pentru:</i>
Germania	KMU-Darlehensfonds Berlin	continuare ca instrument financiar național în scopuri similare
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	cofinanțare națională a instrumentului financiar succesor din cadrul politicii de coeziune
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	granturi în cadrul politicii de coeziune pentru proiecte noi cu scopuri similare (proiecte de dezvoltare urbană în perioada 2021-2027)
	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	continuare ca instrument financiar național în scopuri similare, cofinanțare națională pentru instrumentul financiar succesor din cadrul politicii de coeziune
	Thüringen Dynamik	cofinanțarea națională a instrumentului financiar succesor și noi instrumente financiare din cadrul politicii de coeziune, cu scopuri similare (sprijinirea IMM-urilor în perioadele 2014-2020 și 2021-2027)
Grecia	TEPIX I	continuare ca instrument financiar național (TEPIX intermediar) și nou instrument financiar național (DELFI), ambele cu scopuri similare
	HELTEP (fond de garantare)	zero reutilizare, banii au fost păstrați în bănci pentru a genera dobânzi
Ungaria	PO GOP – împrumuturi	instrumente financiare naționale noi, care urmăresc scopuri similare (Fondul pentru dezvoltarea orașului Kecskemét, Fondul cu capital de risc Irinyi II, Fondul de risc Széchenyi, Fondul național pentru bursa de valori, Fondul de dezvoltare a întreprinderilor din bazinul carpatic), și pentru a acoperi comisioanele și costurile de gestiune după perioada de eligibilitate
	PO KMR – capital de risc	
Italia	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	granturi în cadrul politicii de coeziune (pentru municipalitățile cu mai puțin de 60 000 de locuitori) și un nou instrument financiar (în perioada 2021-2027)
	Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio – Fondul de participare IF	un nou instrument financiar în cadrul politicii de coeziune, cu scopuri similare (Lazio Venture 2014-2020), și pentru acoperirea costurilor de refinanțare
Slovacia	POR – Jessica – SFRB	continuarea aceluiași instrument financiar timp de cinci ani după încheierea perioadei de eligibilitate și, apoi, instrumente financiare naționale cu aceleași obiective
	PO CEG – Jeremie – SIH	noi instrumente financiare cu scopuri similare, acordarea de împrumuturi pentru instrumentul financiar din cadrul politicii de coeziune și acoperirea costurilor și comisioanelor de gestiune

Notă: informațiile din acest tabel reflectă nivelul fondurilor de participare. Cele 13 fonduri prezentate în tabel includ în total 22 de fonduri specifice.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile de management.

32 Numeroase acorduri de finanțare prevăd includerea inițială a fondurilor moștenite în bugetele regionale sau naționale. Prin urmare, pentru a le utiliza, sunt necesare decizii individuale ale autorităților competente (a se vedea punctul 64). Curtea a constatat că, pentru toate instrumentele financiare din eșantionul său – cu excepția fondului HELTEP din Grecia –, fondurile moștenite au fost utilizate în scopurile prevăzute, și anume:

- o pentru a continua aceleași instrumente financiare (Germania, Italia, Slovacia);
- o pentru a crea instrumente financiare noi (în politica de coeziune sau alte politici) cu obiective similare (Germania, Grecia, Ungaria, Italia, Slovacia);
- o pentru a finanța contribuția națională la noile instrumente financiare ale politicii de coeziune în perioada următoare (Germania, Italia);
- o pentru a finanța comisioanele și costurile de gestiune a instrumentelor financiare (Ungaria, Slovacia);
- o pentru a acorda granturi în scopuri similare cu cele ale instrumentului financiar inițial (Germania, Italia – a se vedea și *caseta 4*).

Caseta 3

Fondul de garantare HELTEP (Grecia)

Până la momentul auditului, adică la aproape 10 ani de la încheierea perioadei de eligibilitate în 2015, sumele moștenite din fondul de garantare HELTEP din Grecia, în valoare de aproximativ 300 de milioane de euro, nu fuseseră reutilizate și erau păstrate într-un cont de trezorerie.

Acest fond de garantare a avut un rol important în sprijinirea băncilor comerciale elene în timpul crizei financiare de la momentul respectiv. El a fost creat în 2012 pentru a permite Băncii Europene de Investiții să acorde împrumuturi băncilor comerciale elene, care, la rândul lor, au împrumutat bani IMM-urilor care nu aveau altfel acces la credite.

După 2017, nu a mai fost nevoie ca BEI să împrumute fonduri băncilor elene în acest scop, deoarece acestea puteau obține finanțare de pe piețele financiare. Instrumentul financiar de garantare a fost deci lichidat.

Întrucât guvernul elen nu a luat încă o decizie privind reutilizarea sumelor moștenite din acest fond, timp de 10 ani nu s-a obținut niciun efect de reînnoire în beneficiul obiectivelor politicii de coeziune a UE. În schimb, dobânda acumulată contribuie la bugetul național al Greciei.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritatea de management EPANEK din Grecia.

Reutilizarea fondurilor moștenite din instrumentele financiare din perioada 2014-2020

- 33** *Tabelul 2* ilustrează reutilizarea fondurilor moștenite din instrumentele incluse în eșantionul Curții pentru perioada 2014-2020. Aceste informații reflectă deciziile autorităților de management de până la sfârșitul anului 2024, luate pe baza fondurilor efectiv restituite până la momentul respectiv.

Tabelul 2 | Reutilizarea fondurilor moștenite – instrumentele financiare din perioada 2014-2020

<i>Țara</i>	<i>Denumirea instrumentului financiar</i>	<i>Reutilizarea fondurilor moștenite pentru:</i>
Germania	KMU-Darlehensfonds Berlin	acoperirea discontinuității dintre finanțarea pentru perioada 2014-2020 și cea pentru 2021-2027 și, apoi, utilizare pentru cofinanțarea națională a instrumentului financiar succesor
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	consolidarea finanțării de tip micromezanin pentru IMM-uri
	Thüringen Dynamik	continuare ca fond național în aceleași condiții
Grecia	TEPIX I	nu s-a luat încă o decizie: sumele restituite/rambursate se află într-un cont deschis la Banca Greciei
	EQUIFUND	sumele rambursate se află într-un cont al administratorului fondului, cu o posibilă continuare în perioada 2021-2027
	COVID-19: Fondul de garantare	nu au avut loc deocamdată rambursări, din cauza naturii instrumentului financiar
Ungaria	Prioritatea 8 a GINOP – Fondul de participare (22 de fonduri specifice)	finanțarea unui program național (Széchenyi Kártya), cofinanțare națională pentru instrumentul financiar al politicii de coeziune din perioada 2021-2027 și acoperirea comisioanelor și a costurilor de gestiune după perioada de eligibilitate
	EFOP – componenta de împrumuturi	granturi pentru două proiecte din cadrul politicii de coeziune
Italia	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – fond de participare (4 fonduri specifice)	cofinanțare națională pentru instrumentele financiare ale politicii de coeziune (Lazio Venture II în perioada 2021-2027)
	POR Puglia Microcredito	contribuția națională la instrumentele financiare ale politicii de coeziune (Equity Puglia, Minibond and Technodiae în perioada 2021-2027)
Slovacia	PORI, axa prioritară 4 – SFRB	continuarea aceluiași instrument financiar la nivel național, cu scopuri similare (sprijinirea măsurilor de eficiență energetică) și acoperirea costurilor și comisioanelor de gestiune
	PO II, axa prioritară 11 – Fondul de participare (24 de fonduri specifice)	continuarea aceluiași instrument financiar la nivel național, cu scopuri similare (în principal, sprijinirea IMM-urilor) și acoperirea costurilor și comisioanelor de gestiune

Notă: informațiile din acest tabel reflectă nivelul fondurilor de participare. Cele 12 fonduri prezentate în tabel includ în total 61 de fonduri specifice.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile de management.

- 34** La fel ca în perioada 2007-2013, deciziile privind reutilizarea au fost luate, în general, în conformitate cu normele în vigoare, iar fondurile restituite sunt utilizate în principal în cadrul acelorași instrumente financiare sau al unor instrumente financiare noi care urmăresc scopuri similare. De exemplu, SIH și SFRB, cei doi administratori majori de fonduri din Slovacia, păstrează sumele moștenite în aceleași instrumente financiare și le reutilizează pentru același tip de acțiuni timp de cel puțin opt ani de la încheierea perioadei de eligibilitate (cu excepția sumelor care acoperă costurile și comisioanele de gestiune). În Germania, sumele moștenite din Mikromezzaniefonds Deutschland Bund vor fi utilizate drept cofinanțare națională pentru un instrument financiar succesor din perioada 2021-2027 în cadrul programului corespunzător de implementare a politicii de coeziune, iar sumele moștenite de la Thüringen Dynamik vor fi transferate către un instrument financiar regional succesor, care nu va primi finanțare nouă în cadrul politicii de coeziune. În Italia, sumele moștenite vor fi utilizate pentru a sprijini noi instrumente financiare care urmăresc scopuri similare, atât în Lazio, cât și în Apulia.
- 35** Cu referire la instrumentele din perioada 2014-2020, Curtea a identificat și un caz în care fondurile moștenite fuseseră utilizate pentru a acorda granturi pentru proiecte care aveau scopuri similare. Or, în principiu, finanțarea prin granturi, unde banii se acordă o singură dată, exclude orice nou efect de reînnoire. Reutilizarea fondurilor restituite pentru a acorda granturi poate fi însă considerată justificată în cazuri excepționale (*[caseta 4](#)*).

Caseta 4

Utilizarea fondurilor moștenite pentru a acorda granturi punctuale: exemple

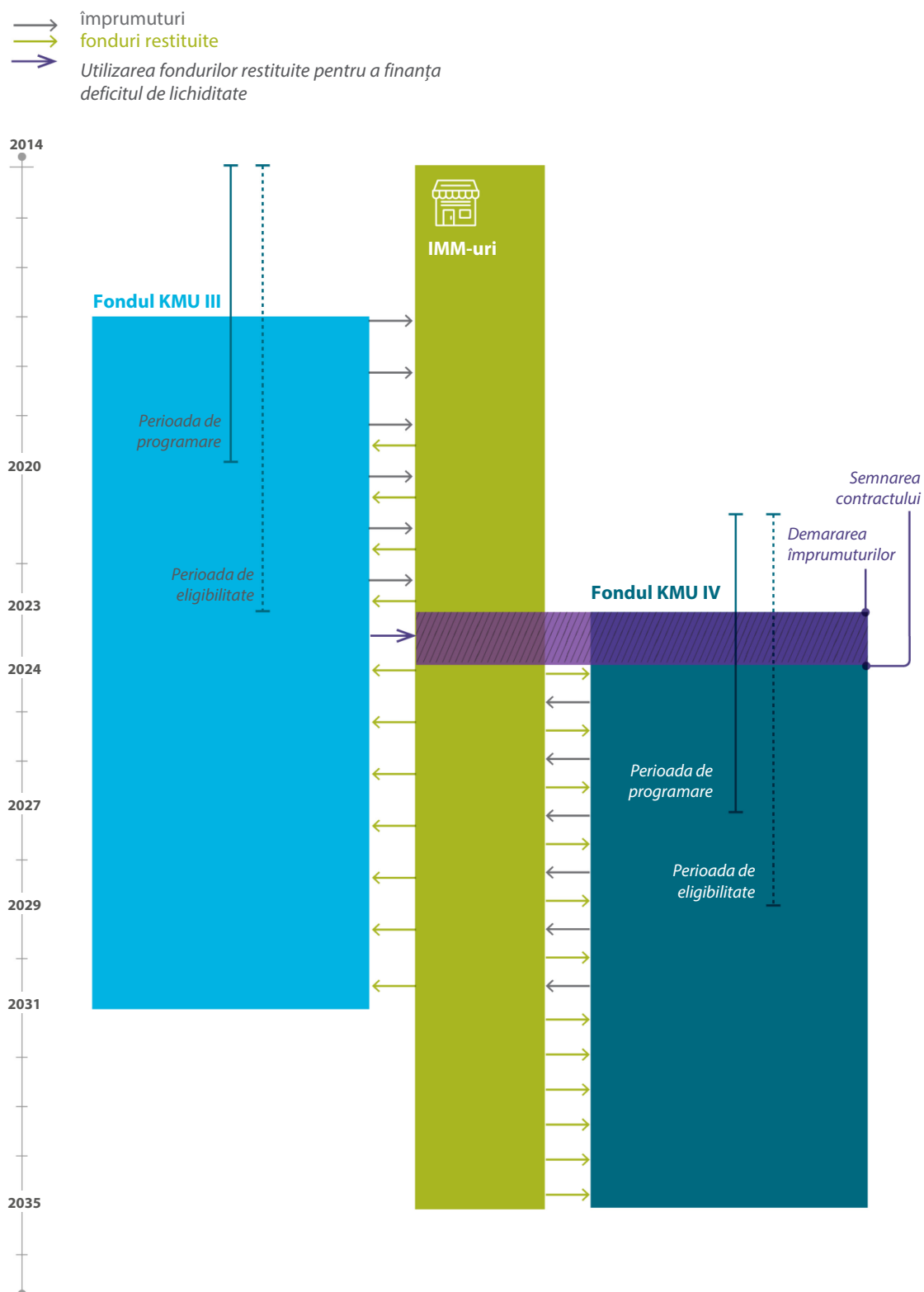
Autoritățile responsabile pentru Programul Operațional Resurse Umane din Ungaria nu au continuat în perioada 2021-2027 instrumentul financiar anterior de împrumuturi, ci au decis să utilizeze fondurile moștenite pentru a finanța prin granturi finalizarea a două proiecte de renovare a unor școli, stopate prematur în timpul pandemiei de COVID-19.

În ceea ce privește perioada anterioară 2007-2013, Curtea a constatat că fondurile moștenite din instrumentul Stadtentwicklungsfonds Brandenburg din Germania – care acorda împrumuturi pentru proiecte publice de dezvoltare urbană – au fost utilizate pentru a acorda granturi pentru proiecte similare. Autoritățile nu au continuat instrumentul financiar sub forma sa anterioară, deoarece deveniseră disponibile pe piață împrumuturi mai ieftine.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile de management din Germania și Ungaria.

36 În alte cazuri, fondurile moștenite după încheierea perioadei de eligibilitate 2014-2020 au fost utilizate pentru a acoperi deficitul de lichiditate până la demararea noilor instrumente din perioada 2021-2027. În Germania, unde cererea în cadrul instrumentului KMU Darlehensfonds Berlin (fondul KMU III) din perioada 2014-2020 s-a menținut și după încheierea perioadei de eligibilitate, fondurile moștenite au fost utilizate pentru a acorda în continuare împrumuturi, în așteptarea instrumentului financiar succesor (*figura 3*), astfel încât să se evite orice întrerupere cauzată de ciclurile de programare ale UE.

Figura 3 | Utilizarea fondurilor moștenite pentru a acoperi deficitul de lichiditate dintre perioadele de programare, cele de eligibilitate și cele de funcționare a fondurilor în cazul KMU Darlehensfonds Berlin 2014-2020 (KMU III) și 2021-2027 (KMU IV)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritatea de management.

- 37** Până la momentul auditului Curții, nu se luase încă o decizie cu privire la utilizarea fondurilor moștenite în Grecia din instrumentele TEPIX II și EQUIFUND. În Italia, a fost utilizată doar o parte din fondurile moștenite din instrumentele financiare din Lazio și POR Puglia Microcredito, alte decizii fiind în curs.

Cadrul aplicabil instrumentelor financiare ale politicii de coeziune nu stimulează reutilizarea fondurilor

- 38** Curtea a evaluat măsura în care cadrul juridic pentru diferitele perioade de programare a stimulat valorificarea potențialului efectului de reînnoire în cazul instrumentelor financiare și dacă Comisia și statele membre au instituit mecanisme adecvate pentru a maximiza acest efect.

Cadrul juridic nu este suficient de clar și de lipsit de ambiguitate pentru a maximiza reutilizarea fondurilor restituite

- 39** Pentru a oferi autorităților de management un stimulent puternic care să încurajeze reutilizarea fondurilor restituite în vederea sprijinirii altor investiții, cadrul juridic trebuie să prevadă o obligație de reutilizare clară și lipsită de ambiguitate. Aceasta ar trebui să includă cerințe minime privind reutilizarea oricăror sume restituite primite, inclusiv în materie de obiective, formă și calendar. Pe de altă parte, normele trebuie să permită o flexibilitate suficientă pentru ca statele membre să centreze obligația de reutilizare în funcție de nevoile emergente, de evoluțiile pieței, de schimbările mediului politic și de alte nevoi și condiții.
- 40** Utilizarea instrumentelor financiare în cadrul politicii de coeziune face obiectul regulamentelor privind dispozițiile comune aplicabile pentru diferitele perioade de programare (*anexa I*, punctele **13-15**). Regulamentele de punere în aplicare și orientările Comisiei conțin detalii suplimentare menite să ajute la interpretarea și aplicarea concretă a dispozițiilor comune.

- 41** Pe parcursul celor trei perioade consecutive de programare, cadrul juridic a evoluat din perspectiva gradului în care acoperă și clarifică obligația de reutilizare. Dispozițiile pentru perioada 2007-2013 erau destul de generale în această privință. În schimb, cele pentru 2014-2020 erau mai detaliate și au clarificat anumite aspecte importante (a se vedea [anexa I](#)). Comisia a completat acest cadru cu orientări detaliate adresate autorităților de management, dar acestea nu abordau în mod specific reutilizarea. Pentru actuala perioadă de programare 2021-2027, Comisia consideră că dispozițiile comune sunt suficient de clare și a decis să nu emită alte orientări.
- 42** Deși modul în care sunt formulate dispozițiile comune 2014-2020 și 2021-2027 impune o obligație („se utilizează”/„se reutilizează”) în raport cu fondurile restituite în cursul perioadei de programare³, Comisia a lăsat autorităților de management o marjă largă de manevră în ceea ce privește reutilizarea fondurilor în cursul perioadei de programare. În practică, abordarea Comisiei a condus la o monitorizare foarte limitată a efectului de reînnoire, ceea ce riscă să reducă motivația statelor membre și a regiunilor de a maximiza utilizarea, în cursul perioadei de programare, a fondurilor restituite.
- 43** În plus, Curtea a constatat că regulamentul privind dispozițiile comune (RDC) pentru perioada 2014-2020 și cel pentru 2021-2027 permit statelor membre să reutilizeze resursele restituite după perioada de eligibilitate (fondurile moștenite) pentru a acorda granturi beneficiarilor, în loc să le reinjecteze în instrumente financiare prelungite sau în instrumente noi. Utilizarea prin granturi punctuale poate fi considerată justificată în cazuri specifice ([caseta 4](#)), dar este incompatibilă cu principiul efectului de reînnoire, deoarece elimină orice posibilitate de reutilizare ulterioară a fondurilor.

Perioada de programare 2007-2013

- 44** Articolul 78 alineatul (7) din [Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2007-2013](#) prevede doar o obligație foarte generală de reutilizare, mai precis că resursele restituite se utilizează în beneficiul proiectelor de dezvoltare urbană desfășurate de IMM-uri sau pentru proiecte de eficiență energetică și de utilizare a energiei din surse regenerabile în clădiri, inclusiv în locuințele existente. Nu există constrângeri în ceea ce privește forma, volumul sau termenul-limită pentru reutilizare, iar dispozițiile comune nu fac distincție între obligațiile de reutilizare în timpul și după perioada de eligibilitate.

³ Articolul 44 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#) și articolul 62 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

45 În completarea dispozițiilor comune, Comisia a publicat mai multe ghiduri. Unul dintre acestea, și anume [Nota de orientare din 2011 privind instrumentele de inginerie financiară](#) în temeiul articolului 44 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, recomandă statelor membre să reutilizeze fondurile restituite pentru același tip de acțiune, în aceeași regiune și pe durată nedeterminată, până la epuizarea fondurilor. Acest ghid a fost însă publicat târziu în perioada de programare, adică după ce majoritatea instrumentelor financiare fuseseră deja create. Întrucât orientările nu sunt obligatorii pentru statele membre, ghidul nu au fost urmat de toată lumea.

Perioada de programare 2014-2020

46 Considerentul 34 din [Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020](#) evocă faptul că instrumentele financiare sunt tot mai importante ca urmare a potențialului de a exercita un efect de pârghie asupra fondurilor politicii de coeziune, a capacității lor de a combina diferite forme de resurse publice și private și a faptului că formele de finanțare reînnoibile măresc viabilitatea pe termen lung a acestei asistențe.

47 Articolul 44 alineatul (1) reglementează reutilizarea *în cursul perioadei de eligibilitate* și prevede că resursele restituite instrumentelor financiare și care pot fi atribuite fondurilor ESI ar trebui utilizate: (a) pentru alte investiții prin aceleași sau alte instrumente financiare; (b) pentru a acoperi pierderile rezultate din dobânzi negative aplicate la soldurile depuse și (c) pentru a acoperi costurile și onorariile de gestiune suportate aferente instrumentului financiar.

48 Articolul 45 prevede modul de reutilizare a resurselor restituite *după încheierea perioadei de eligibilitate*, impunând statelor membre să adopte măsurile necesare pentru a se asigura că resursele care pot fi atribuite sprijinului din fondurile ESI și care au fost rambursate în cursul unei perioade de cel puțin opt ani de la sfârșitul perioadei de eligibilitate sunt reutilizate în conformitate cu obiectivele programelor respective. Reutilizarea poate avea loc fie în cadrul aceluiși instrument financiar, fie în alte instrumente financiare, fie prin intermediul altor forme de sprijin, cum ar fi granturile.

49 Comisia nu a emis un ghid exhaustiv privind reutilizarea, dar, de-a lungul timpului, a clarificat anumite aspecte în legătură cu fondurile restituite, sub forma unor documente cu întrebări și răspunsuri, partajate cu autoritățile de management (a se vedea [caseta 5](#)). Autoritățile de management considerau că aceste informații erau utile în general, dar unele au remarcat că orientările ar fi fost mai accesibile dacă ar fi fost prezentate toate într-un singur loc.

Caseta 5

Clarificări aduse de Comisie cu privire la reutilizarea fondurilor restituite, în timpul și după încheierea perioadei de eligibilitate

Comisia a sfătuit autoritățile de management cu privire la mai multe aspecte referitoare la reutilizarea fondurilor restituite, de exemplu:

- (1) resursele returnate în cursul perioadei de eligibilitate pot fi reutilizate pentru a acoperi comisioanele și costurile de gestiune care depășesc plafoanele prevăzute de dispozițiile comune;
- (2) fondurile restituite dintr-o perioadă de programare pot fi reutilizate drept cofinanțare națională pentru instrumente financiare în perioada de programare ulterioară, dar nu și în perioada în curs;
- (3) pentru resursele care pot fi atribuite sprijinului din fondurile ESI și sunt rambursate instrumentelor financiare începând cu 1 ianuarie 2032, nu se mai aplică cerința de reutilizare și acestea pot fi utilizate în alte scopuri.

Sursa: răspunsurile Comisiei la întrebările autorităților de management privind fondurile restituite în perioada 2014-2020.

50 Curtea a constatat, de asemenea, că Comisia adresase Germaniei o scrisoare de orientare, care permitea ca fondurile restituite atribuite sprijinului din fonduri ESI să fie reutilizate pentru a acoperi costul cofinanțării naționale în aceeași perioadă (rata dobânzii plătită de o bancă națională de dezvoltare pentru împrumuturi de pe piața financiară). Or, această practică fusese strict interzisă de Comisie prin orientările sale pentru perioada de programare 2007-2013, precum și prin noile orientări din perioada 2014-2020 (a se vedea punctul 2 din [caseta 5](#) de mai sus).

Perioada de programare 2021-2027

51 Articolul 62 alineatul (1) din [Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2021-2027](#) privind cerința de reutilizare în cursul perioadei de eligibilitate, deși formulat foarte asemănător cu dispozițiile pentru perioada 2014-2020, introduce principiul bunei gestiuni financiare. Acesta clarifică faptul că fondurile restituite pot fi reutilizate pentru acoperirea costurilor și a comisioanelor de gestiune, cu condiția ca acestea să fie asociate unor noi investiții. În afară de această clarificare, dispozițiile nu s-au modificat substanțial față de cele aplicabile pentru perioada 2014-2020. Comisia consideră însă că normele sunt suficient de clare și că nu a fost necesar să emită alte orientări.

Comisia nu a supravegheat în mod eficace reutilizarea fondurilor restituite în cadrul instrumentelor financiare

- 52** Finanțarea acordată în cadrul politicii de coeziune, inclusiv prin instrumentele financiare, face obiectul gestiunii partajate, metodă în cadrul căreia Comisia și statele membre împart responsabilitatea pentru gestionarea și execuția fondurilor UE în conformitate cu normele aplicabile și cu respectarea principiilor bunei gestiuni financiare. Responsabilitatea finală pentru execuția bugetului UE îi revine însă Comisiei, care trebuie să supravegheze activitatea diferitelor autorități, agenții și organisme din statele membre⁴. Această supraveghere include monitorizarea, verificarea și auditul utilizării fondurilor UE. Curtea a evaluat modul în care Comisia își exercită aceste responsabilități în legătură cu instrumentele financiare.
- 53** Curtea a constatat că, pentru perioadele 2007-2013 și 2014-2020, autoritățile de management aveau obligația de a raporta Comisiei cu privire la reutilizarea fondurilor restituite. Dispozițiile relevante variau cu privire la întinderea acestei obligații. Comisia nu a verificat și nu a utilizat însă în mod suficient aceste date privind reutilizarea de către statele membre. Deși Comisia a efectuat 11 audituri tematice privind instrumentele financiare, Curtea a constatat că aceste audituri acopereau doar 3 % din numărul total de instrumente financiare și că documentația de audit legată de obligația de reutilizare era limitată.
- 54** În perioada 2007-2013, nu a existat nicio obligație de raportare pentru autoritățile statelor membre cu privire la reutilizarea **în cursul perioadei de eligibilitate** a fondurilor restituite. În schimb, în perioada de programare 2014-2020, autorităților de management le-au fost impuse cerințe ample de raportare. Pentru perioada 2021-2027, Comisia a redus obligațiile de raportare și a eliminat cerința ca autoritățile statelor membre să furnizeze date privind reutilizarea în cursul perioadei a fondurilor restituite.
- 55** În ceea ce privește reutilizarea resurselor restituite **după perioada de eligibilitate**, Comisia verifică, la închiderea programului, măsurile luate de statele membre pentru utilizarea ulterioară a fondurilor moștenite. Aceasta nu monitorizează, nu verifică sau nu auditează însă utilizarea efectivă a fondurilor moștenite și nu știe dacă, în practică, statele membre sau regiunile utilizează efectiv fondurile moștenite pentru a continua să sprijine obiectivele politicii de coeziune, astfel cum se prevede în dispozițiile comune.

⁴ Articolul 317 din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene](#).

- 56** Curtea a constatat, de asemenea, că există o inconsecvență la nivelul cerințelor juridice, atât pentru perioada de programare 2014-2020, cât și pentru perioada 2021-2027. Legislația prevede că statele membre au obligația de a reutiliza fondurile restituite generate într-o perioadă de opt ani după perioada de programare. Or, în același timp, documentele referitoare la instrumentele financiare în cauză trebuie păstrate numai timp de trei ani de la închidere (pentru perioada 2014-2020) și timp de cinci ani de la ultima plată către instrumentul financiar (pentru perioada 2021-2027). Acest lucru limitează mijloacele de care dispune Comisia pentru a monitoriza și a audita reutilizarea fondurilor moștenite.

Perioada de programare 2007-2013

- 57** În perioada 2007-2013, Comisia nu a avut niciun fel de informații cu privire la volumul fondurilor restituite și la reutilizarea acestora. Pe baza informațiilor obligatorii furnizate de statele membre ca parte a pachetelor de închidere, Comisia a estimat că destinatarii finali au restituit 8,5 miliarde de euro (aproximativ jumătate din finanțarea alocată pentru instrumentele financiare în perioada de programare respectivă). Această sumă include fondurile moștenite raportate de statele membre și estimările Comisiei privind viitoarele restituiri până la lichidarea instrumentelor. Cifra nu este însă fiabilă, dat fiind că Comisia nu a verificat sau auditat niciodată (re)utilizarea efectivă a acestor fonduri moștenite.

Perioada de programare 2014-2020

- 58** În cazul perioadei 2014-2020, autoritățile de management au fost obligate să respecte cerințe de raportare mai ample privind reutilizarea în cursul perioadei de programare a fondurilor restituite⁵. Comisia a completat regulamentul cu orientări specifice⁶. Curtea a constatat că Comisia a efectuat verificări ale plauzibilității datelor furnizate de statele membre în rapoartele lor anuale de implementare, dar nu a verificat și nici nu a auditat fiabilitatea acestor date. Auditul Curții a confirmat că datele nu erau întotdeauna fiabile; de exemplu, autoritățile de management au raportat uneori incorect o reutilizare zero. În plus, Comisia a solicitat date numai cu privire la primul ciclu de investiții. Din această cauză, imaginea cu privire la efectul de reînnoire era incompletă și limitată.

⁵ Articolul 46 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#) și anexa I la [Regulamentul de punere în aplicare \(UE\) nr. 821/2014 al Comisiei](#) definesc modelul de raportare a informațiilor privind instrumentele financiare, incluzând informații privind rambursările de la destinatarii finali (rândul 36) și reutilizarea fondurilor (rândul 37).

⁶ [Actualizarea din 2021 a modelului adnotat de raportare cu privire la instrumentele financiare.](#)

- 59** Comisia a elaborat sinteze anuale privind instrumentele financiare pe baza datelor care i-au fost comunicate⁷. Pentru 2023 (ultimul an al perioadei de eligibilitate), nu au fost însă elaborate rapoarte anuale de implementare⁸. Prin urmare, nu vor fi disponibile date privind reutilizarea, de la această dată și până la închidere, în 2026. Se pierde astfel posibilitatea de a verifica, de a audita și, de asemenea, de a evalua reutilizarea efectivă a fondurilor restituite, deoarece în această perioadă se va înregistra o acumulare accelerată de restituiri și, prin urmare, un potențial considerabil de reutilizare.

Perioada de programare 2021-2027

- 60** Pentru perioada de programare 2021-2027, cerințele de raportare privind utilizarea instrumentelor financiare au fost reduse și au devenit mult mai puțin detaliate. Comisia a justificat acest lucru prin necesitatea de a simplifica procesul și de a îmbunătăți acuratețea datelor care vor trebui totuși furnizate. În conformitate cu dispozițiile comune⁹, nu mai sunt cerute informații privind reutilizarea fondurilor restituite de destinatarii finali. Prin urmare, Comisia nu are nicio bază pe care să se sprijine pentru a monitoriza, verifica și audita reutilizarea în cursul perioadei de programare a fondurilor restituite. În condițiile în care nu mai există niciun control din partea Comisiei, statele membre vor fi și mai puțin motivate să acorde prioritate reutilizării fondurilor restituite în locul absorbției banilor disponibili în cadrul programelor operaționale.

Statele membre se achită într-o anumită măsură de obligația de reutilizare, dar acordurile de finanțare nu conțin, în general, stimulente pentru reinvestirea banilor

- 61** Curtea a evaluat măsura în care autoritățile statelor membre abordează obligația de reutilizare atunci când creează instrumente financiare și dacă iau măsuri pentru a-i încuraja pe administratorii de fonduri să reutilizeze fondurile restituite. Curtea a examinat acordurile de finanțare aferente instrumentelor financiare selectate.

⁷ Articolul 46 alineatul (4) din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

⁸ Articolul 50 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

⁹ Articolul 42 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

- 62** În etapa de creare a instrumentelor financiare, autoritatea de management și administratorul de fond semnează un acord de finanțare care definește termenii și condițiile de punere în aplicare. În conformitate cu cadrul juridic, acest acord ar trebui să includă dispoziții privind reutilizarea fondurilor restituite, în timpul și după încheierea perioadei de eligibilitate¹⁰.
- 63** Curtea a constatat că, deși toate acordurile de finanțare abordează într-o anumită măsură problema reutilizării **în cursul perioadei de eligibilitate**, există diferențe considerabile în ceea ce privește angajamentul de a reinvesti fondurile restituite și nivelul de detaliere aferent. În timp ce unele citează doar dispozițiile comune, alte acorduri prevăd cerințe mai specifice (a se vedea **tabelul 3**). Acoperirea costurilor și a comisioanelor de gestiune din fondurile restituite este o practică curentă. În schimb, o obligație de reinvestire automată a fost identificată doar în șase cazuri legate de fondul de participare FARE LAZIO (inclusiv patru fonduri specifice) și de Thüringen Dynamik în perioadele 2007-2013 și 2014-2020.

¹⁰ Anexa IV la [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#) și anexa X la [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

Tabelul 3 | Dispoziții ale acordurilor de finanțare privind reutilizarea în perioada de eligibilitate, pentru instrumente financiare din perioadele 2014-2020 și 2021-2027

Țara	Denumirea instrumentului financiar	Perioada	Utilizare în cursul perioadei
Germania	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014-2020	(1) pentru remunerarea preferențială a administratorului fondului (2) pentru rambursarea costurilor și comisioanelor de gestiune ale administratorului fondului (3) pentru acoperirea eventualelor rate negative ale dobânzii (4) pentru partea rămasă pentru noi investiții
		2021-2027	(1) pentru remunerarea preferențială a administratorului fondului (2) pentru rambursarea costurilor și comisioanelor de gestiune ale IBB (3) pentru acoperirea eventualelor rate negative ale dobânzii și (4) pentru alte investiții la nivelul destinatarilor finali
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	2014-2020	pentru a acoperi plata dobânzilor aferente finanțării acordate de ERP-SV și pentru a rambursa fondurile furnizate de ERP-SV cu titlu de cofinanțare națională
		2021-2027	în principal, pentru a plăti dobânzi pentru cofinanțatorul național (ERP-SV) și pentru a acoperi costurile și comisioanele de gestiune
	Thüringen Dynamik	2014-2020	pentru investiții noi la nivelul destinatarilor finali în perioada de finanțare începând cu 2021
Grecia	TEPIX II	2014-2020	fie pentru alte investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar sau al altuia, fie pentru acoperirea costurilor de gestiune aferente TEPIX II
	TEPIX III	2021-2027	pentru alte investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar sau al altuia și pentru acoperirea comisioanelor și a costurilor de gestiune
	EQUIFUND	2014-2020	în principal, pentru acoperirea comisioanelor și a costurilor de gestiune și pentru investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar sau al altuia
	COVID-19: Fondul de garantare	2014-2020	pentru plata comisioanelor de gestiune restante și pentru plata dobânzilor în cazul unor rate negative ale dobânzii
Ungaria	Prioritatea 8 a GINOP – Fondul de participare (22 de fonduri specifice)	2014-2020	
	EFOP – componenta de împrumuturi	2014-2020	pentru alte investiții și acoperirea comisioanelor și a costurilor de gestiune
	GINOP Plusz – componenta de împrumuturi	2021-2027	
Italia	FARE Lazio – Fondul de participare (4 fonduri specifice)	2014-2020	pentru alte investiții, prin reciclarea automată a sumelor restituite până la 31 octombrie 2023
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	pentru alte investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar, în conformitate cu articolul 44 din RDC nr. 1303/2013
	PN Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	pentru alte investiții și acoperirea comisioanelor și a costurilor de gestiune, precum și a pierderilor potențiale, în conformitate cu articolul 62 din RDC 2021/1060
Slovacia	PORI, axa prioritară 4 – SFRB	2014-2020	pentru alte investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar
	PO II, axa prioritară 11 – Fondul de participare (24 de fonduri specifice)	2014-2020	în conformitate cu articolul 44 din RDC nr. 1303/2013

Notă: informațiile din acest tabel reflectă nivelul fondurilor de participare. Cele 17 fonduri prezentate în tabel includ în total 68 de fonduri specifice.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile de management.

- 64** Există diferențe importante și în ceea ce privește dispozițiile acordurilor de finanțare referitoare la utilizarea fondurilor moștenite ***după perioada de eligibilitate*** (*anexa II*). În cazul a jumătate din instrumentele financiare din eșantionul Curții, acordurile prevedeau că fondurile restituite trebuiau să fie transferate în conturile administrației publice (autoritatea de management) în așteptarea unei decizii specifice privind reutilizarea, în conformitate cu dispozițiile comune. Pentru cealaltă jumătate, se prevedea că banii rambursați urmau să rămână la administratorul fondului, pentru a fi utilizați în același scop în cadrul aceluiași instrument financiar sau al celui succesor (*caseta 6*).

Caseta 6

Instrumente financiare care continuă să investească după încheierea perioadei de eligibilitate

Dacă un acord de finanțare prevede că fondurile restituite ar trebui să rămână la administratorul fondului pentru a fi reinvestite, acest lucru indică un angajament mai mare din partea autorităților de management de a utiliza fondurile moștenite pentru același obiectiv.

Curtea a identificat mai multe astfel de exemple în eșantionul său:

- acordurile de finanțare pentru fondul de împrumuturi KMU-Darlehensfonds Berlin prevedeau, pentru toate cele trei perioade, că fondurile moștenite ar trebui să rămână la administratorul fondului pentru a continua să sprijine IMM-urile;
- acordurile de finanțare pentru instrumentele de împrumuturi Thüringen Dynamik din perioadele 2007-2013 și 2014-2020 prevedeau că fondurile moștenite ar trebui utilizate pentru a finanța instrumentele succesoare create de același administrator de fonduri și menite să sprijine IMM-urile;
- în Slovacia, începând cu perioada 2014-2020, cadrul juridic național și toate acordurile de finanțare prevedeau că fondurile moștenite ar trebui reutilizate în cadrul aceluiași instrument financiar pentru același obiectiv timp de cel puțin opt ani de la încheierea perioadei de eligibilitate și, eventual, după aceasta, în funcție de evaluarea condițiilor de pe piață sau de decizia guvernului.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 22 octombrie 2025.

Pentru Curtea de Conturi



Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Instrumentele financiare din cadrul politicii de coeziune

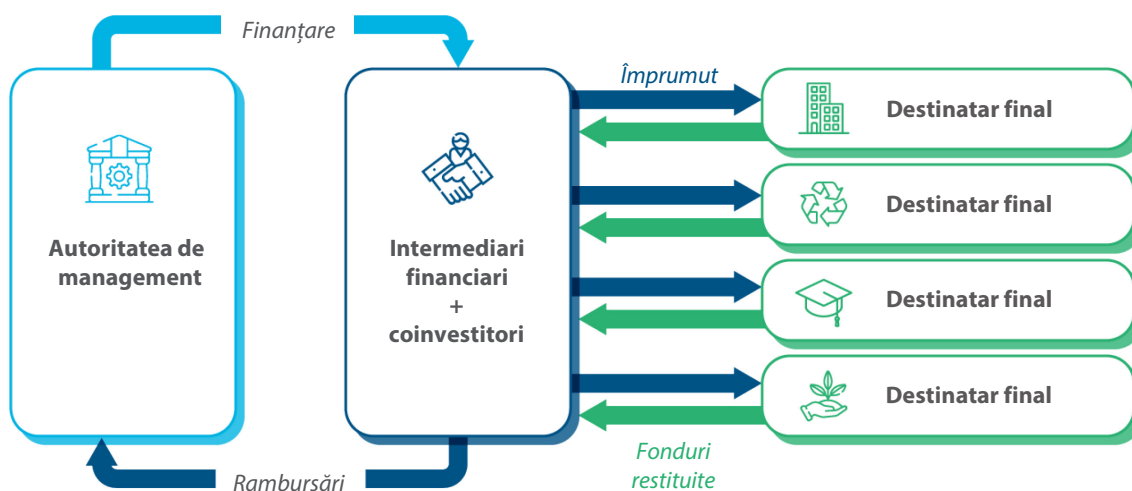
- 01** În mod tradițional, politica de coeziune este pusă în aplicare prin granturi, care acordă un sprijin financiar punctual beneficiarilor privați sau publici pentru desfășurarea unor proiecte care sprijină obiectivele politicii regionale. **Instrumentele financiare** reprezintă o formă de sprijin prin care fondurile UE ajung la destinatarii finali prin intermediul unor produse financiare. Aceste instrumente sunt o alternativă la programele tradiționale de granturi nerambursabile și se pretează cel mai bine la situațiile în care investițiile sunt susceptibile să genereze randamente financiare sau economii suficiente pentru a rambursa sprijinul primit.
- 02** Instrumentele financiare au fost introduse în mod oficial în politica de coeziune a UE în perioada de programare 2007-2013. Anterior, au existat unele versiuni timpurii și câteva inițiative-pilot. Pentru perioadele următoare, adică 2014-2020 și 2021-2027, instrumentele financiare au fost promovate și mai puternic de Comisie ca mijloc de a conferi durabilitate efectului finanțării acordate de UE statelor membre, prin utilizare multiplă. Acestea pot lua forma diferitor produse financiare: împrumuturi, garanții sau investiții de capital/cvasicapital.

03 Împrumuturile acordate din instrumentele financiare ale politicii de coeziune au rolul de a remedia disfuncționalitățile pieței, propunând finanțare în acele situații în care metodele tradiționale riscă să nu fie disponibile sau suficiente pentru grupul vizat de destinatari finali. Instrumentele financiare de împrumut finanțate prin FEDR implică adesea un model de partajare a riscurilor, în care riscul de nerambursare a împrumutului este împărțit între programul aferent FEDR și intermediarul financiar care implementează instrumentul. În acest mod, pot fi acordate împrumuturi unor destinatari finali cu un risc ridicat de nerambursare, care nu ar găsi altfel finanțare pe piață. Astfel de instrumente pot fi utilizate și doar pentru a oferi debitorilor termeni și condiții mai avantajoase decât ar putea obține în mod normal, cum ar fi rate mai mici ale dobânzii, perioade de rambursare mai lungi și cerințe mai mici în materie de garanții reale. De asemenea, împrumuturile pot fi combinate cu granturi pentru a oferi un sprijin suplimentar destinatarilor finali. Acesta poate include subvenții pentru rata dobânzii, granturi pentru asistență tehnică, subvenții de capital și rabaturi de capital. Toate aceste forme de sprijin contribuie la creșterea accesibilității finanțării din punctul de vedere al costurilor și la acoperirea lacunelor de viabilitate din cadrul proiectelor.

04 Finanțarea prin **participarea la capital** poate juca un rol esențial în sprijinirea întreprinderilor, în special a celor cu creștere rapidă și a start-upurilor inovatoare, și este deosebit de benefică pentru antreprenorii care doresc să dezvolte produse inovatoare, să creeze noi piețe sau să se extindă în noi teritorii. Acest tip de finanțare asigură capitalul necesar pentru activități de cercetare și dezvoltare, marketing și extindere. Investitorii în titluri de capital devin proprietari parțiali ai întreprinderii, partajând profiturile și pierderile. Obiectivul alinierii intereselor investitorilor la cele ale întreprinderii este de a promova o abordare colaborativă care să ducă la creștere și succes. Finanțarea prin participarea la capital oferă soluții flexibile care pot fi adaptate la nevoile unice ale întreprinderilor. Această metodă include diferite runde de finanțare, alegerea între capitalul de risc și capitalul privat, precum și diverse strategii de ieșire. Investițiile de **cvasicapital** se situează între capital și datorie și implică un risc mai mare decât datoria cu rang prioritar, dar un risc mai redus decât capitalul obișnuit.

- 05** Instrumentele financiare de **garantare** sunt concepute pentru a proteja băncile împotriva pierderilor în caz de neplată a împrumuturilor, îmbunătățind astfel capacitatea de creditare a acestora și apetitul pentru proiecte mai riscante. Băncile care primesc garanții sunt adesea obligate să ofere condiții de finanțare mai avantajoase pentru destinatarii finali. Acestea pot include rate mai mici ale dobânzii și cerințe reduse în materie de garanții reale, ceea ce face ca împrumuturile să fie mai accesibile și mai abordabile ca preț. Garanțiile au potențialul de a crea un efect de levier, grație căruia un volum relativ mic de fonduri de garantare poate fi utilizat pentru a sprijini un portofoliu mult mai mare de împrumuturi. De exemplu, o garanție pentru un portofoliu de împrumuturi cu o rată de garantare de 80 % și un plafon de garantare de 25 % poate sprijini un portofoliu de împrumuturi de cinci ori mai mare decât valoarea garantată.
- 06** În cadrul politicii de coeziune, produsele financiare sprijinite de instrumentele financiare ajung la destinatarii finali prin intermediari financiari (*figura 1*). Aceștia sunt, în general, bănci din sectorul privat ori public sau alți intermediari financiari, mai degrabă decât organisme ale administrației publice care se ocupă de punerea în aplicare a fondurilor de coeziune prin mijloacele tradiționale. În cazul instrumentelor aferente FEDR și Fondul social european (FSE), dacă selectarea administratorului fondului face obiectul unei proceduri deschise, aceasta trebuie să respecte normele UE și naționale în materie de achiziții publice. În situațiile în care nu se aplică normele privind achizițiile publice (adică dacă contractul de gestionare a fondului nu este un contract de servicii publice), autoritatea de management poate numi ea însăși administratorul de fond, sub rezerva respectării normelor relevante privind ajutoarele de stat. Grupul BEI [care include Fondul European de Investiții (FEI) și Banca Europeană de Investiții (BEI)] beneficiază de un statut special, întrucât poate fi desemnat ca administrator de fond fără se să desfășoare o procedură de achiziții publice.

Figura 1 | Fluxul instrumentelor financiare în cadrul politicii de coeziune: exemplul împrumuturilor



Notă: ciclul de investire începe din nou pe măsură ce banii restituiți ajung la intermediarii financiari.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Avantajele instrumentelor financiare

- 07** Se consideră că instrumentele financiare ameliorează eficiența finanțării publice datorită **caracterului lor potențial reînnoibil**, adică posibilitatea de a utiliza din nou fondurile restituite de destinatarii finali (de exemplu, prin rambursarea împrumuturilor). Acolo unde caracterul reînnoibil se materializează în practică, acest lucru contribuie la **utilizarea durabilă, pe termen lung**, a fondurilor UE. De asemenea, obligația ca destinatarii finali să ramburseze sprijinul primit este considerată un stimulente care îi încurajează pe aceștia să își gestioneze riguros finanțele, de exemplu printr-o planificare și investiții de mai bună calitate și printr-o mai strictă disciplină financiară (a se vedea [caseta 1](#)).

Caseta 1

Fondul special aferent Programului de reconstrucție europeană – un exemplu de finanțare publică durabilă

Un exemplu proeminent (nefinanțat de UE), care ilustrează utilizarea pe termen lung a unui fond public pentru investiții, este Fondul special pentru Programul de reconstrucție europeană (ERP – *European Recovery Programme*), creat la scurt timp după cel de Al Doilea Război Mondial de către secretarul de stat al SUA, George C. Marshall. În Germania, programul a demarat în 1948, când a fost înființată instituția de stat Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Din 1948 până în 1952, Germania de Vest a primit prin acest program aproximativ 1,39 miliarde de dolari americani sub formă de asistență economică.

Atunci când planul Marshall s-a încheiat în 1953, Germania de Vest a convenit, în temeiul Acordului de împrumut de la Londra, să ramburseze cea mai mare parte a fondurilor primite. Guvernul federal a decis să achite datoria de la bugetul federal, dar să păstreze fondul ERP gestionat de KfW cu aceeași dimensiune, și a adoptat o lege conform căreia substanța fondului urma să fie menținută în forma sa actuală pentru a permite continuarea sprijinului economic.

De la înființarea sa, KfW a plătit peste 2,4 mii de miliarde de euro sub formă de sprijin economic, pe baza activelor inițiale care pot fi atribuite sprijinului din Fondul Marshall. În prezent, fondul ERP este utilizat pentru a finanța programe de sprijin structural, pentru a promova IMM-urile și pentru a finanța programe de protecție a mediului prin granturi, împrumuturi și investiții de capital. De asemenea, fondul oferă burse și sprijin financiar pentru promovarea relațiilor transatlantice. Începând din 1990, fondul ERP a jucat un rol deosebit de important în reconstrucția landurilor din estul Germaniei.

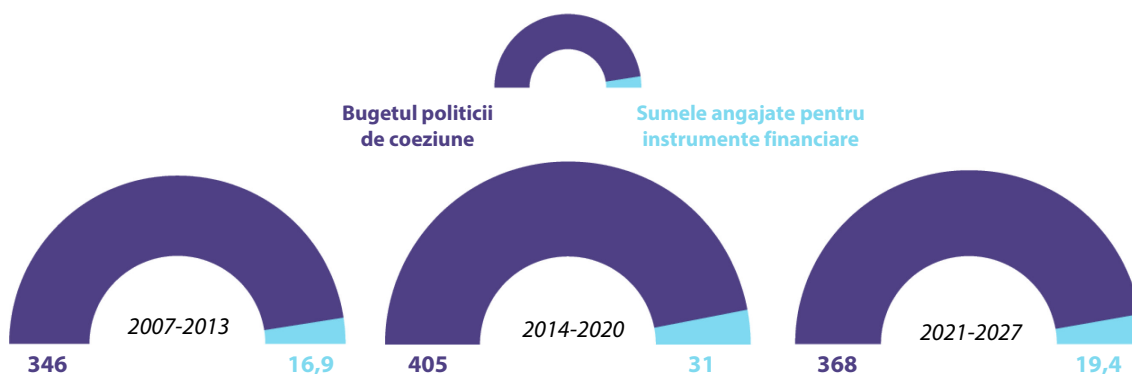
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [site-ului web al KfW](#).

- 08** În plus, instrumentele financiare au potențialul de a genera un **efect de levier**, prin atragerea de fonduri private sau publice suplimentare. Investițiile private pot aduce cu ele expertiză din partea sectorului privat. Un alt avantaj este că întreprinderile și autoritățile locale susținute prin instrumente financiare pot beneficia de un sprijin activ atunci când își dezvoltă proiectele, deoarece organizațiile desemnate să gestioneze instrumentele financiare au tot interesul ca investițiile să fie încununate de succes.

Importanța instrumentelor financiare în cadrul politicii de coeziune

- 09** Instrumentele financiare din cadrul politicii de coeziune sunt puse în aplicare în principal prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul de coeziune și, într-o mai mică măsură, Fondul social european (FSE) și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI).
- 10** Utilizarea lor s-a intensificat începând cu perioada 2007-2013, dar anumite forme de asistență cu caracter reînnoibil erau disponibile încă din perioada 1994-1999, în principal pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri). Utilizarea instrumentelor financiare a luat și mai mare amploare în perioada 2014-2020, dar fondurile alocate până în prezent pentru acestea în perioada 2021-2027 indică un declin (*figura 2*).

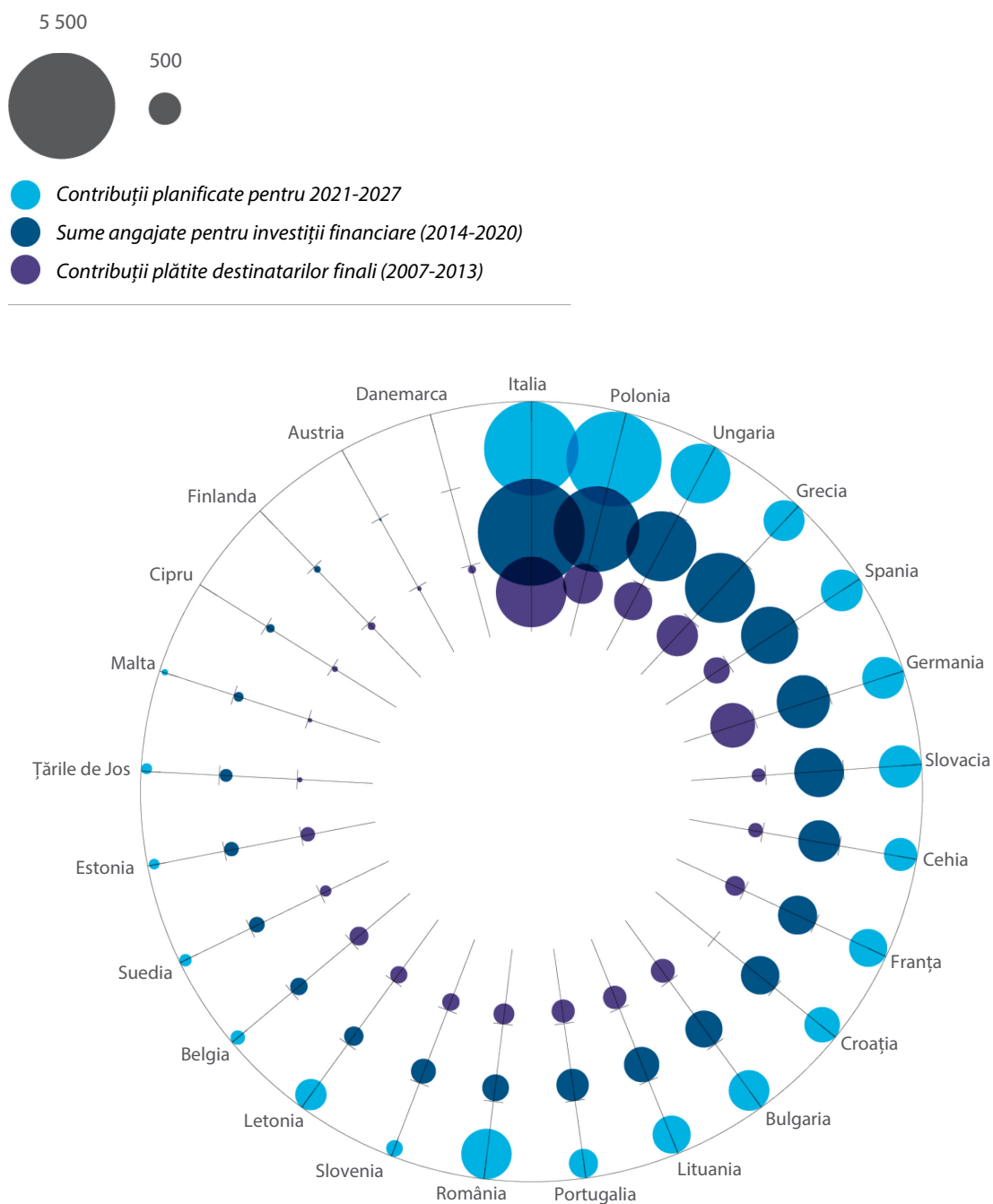
Figura 2 | Ponderea instrumentelor financiare din cadrul politicii de coeziune, 2007-2027



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza platformei [Cohesion Open Data](#).

- 11** Bugetul total al politicii de coeziune a crescut de la 346 de miliarde de euro în perioada 2007-2013 la 368 de miliarde de euro în perioada 2021-2027. Din cauza crizei provocate de pandemia de COVID-19, bugetul a fost ajustat în perioada 2014-2020 și a ajuns la o sumă mult mai mare, și anume 405 miliarde de euro. Sumele totale angajate pentru instrumentele financiare au crescut de la 16,9 miliarde de euro în perioada 2007-2013 la 31,0 miliarde în perioada 2014-2020 și se ridică în prezent la 19,4 miliarde pentru perioada 2021-2027 (*figura 2*). Dacă se face abstracție de efectele legate de COVID-19, se poate considera că, în cele trei perioade, aproximativ 5 % din bugetul de coeziune a fost utilizat prin intermediul instrumentelor financiare. Toate statele membre ale UE, cu excepția Irlandei și a Luxemburgului, au utilizat instrumente financiare (*figura 3*).

Figura 3 | Fondurile structurale angajate pentru instrumente financiare, pe stat membru și perioadă (în milioane de euro)



Notă: Irlanda și Luxemburgul nu au utilizat instrumente financiare în cadrul politicii de coeziune în niciuna dintre cele trei perioade.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza platformei [Cohesion Open Data](#).

- 12** În perioada 2007-2013, instrumentele financiare au fost utilizate în principal pentru a sprijini IMM-urile (89 %), dezvoltarea urbană (7 %) și energia în general/energia din surse regenerabile (4 %). Începând din 2014, cadrul juridic permite utilizarea intensificată a obiectivelor tematice, cele mai mari bugete fiind alocate competitivității IMM-urilor (aproximativ două treimi), tranziției către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon (8 %) și cercetării și inovării (8 %).

Cadrul juridic

- 13** Utilizarea instrumentelor financiare în cadrul politicii de coeziune este reglementată de dispozițiile comune privind fondurile cu gestiune partajată, care stabilesc norme de reglementare a punerii în aplicare, a gestiunii, a controlului și a raportării pentru perioadele relevante. Regulamentele specifice fondurilor prevăd dispoziții detaliate complementare privind prioritățile, măsurile și cofinanțarea.
- 14** De asemenea, Comisia furnizează orientări prin intermediul actelor delegate, al actelor de punere în aplicare și al altor documente și oferă consiliere statelor membre, la cerere. Împreună cu BEI, Comisia a creat platforma electronică *FI Compass*, care propune informații generale, instrumente practice și oportunități de învățare pentru instrumentele financiare ale UE aflate în gestiune partajată. La cerere, Comisia oferă consiliere specifică privind punerea în aplicare a instrumentelor financiare.
- 15** În ceea ce privește reutilizarea fondurilor restituite, cele mai importante trimiteri sunt articolul 78 alineatul (7) din [Regulamentul \(CE\) nr. 1083/2006](#) (2007-2013), articolele 44 și 45 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#) (2014-2020) și articolul 62 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#) (2021-2027). *Anexa III* rezumă principalele dispoziții aplicabile pentru cele trei perioade. În general, dispozițiile comune prevăd obligația de a reutiliza fondurile restituite de destinarii finali, dar cerințele privind forma de reutilizare sunt diferite în cele trei perioade și au devenit mai precise începând cu perioada 2014-2020.

Sfera și abordarea auditului

- 16** Auditul a evaluat efectul de reînnoire al instrumentelor financiare din cadrul politicii de coeziune și măsura în care acesta s-a materializat în practică, atât în timpul, cât și după perioadele de eligibilitate, analizând dacă:
- o potențialul acestor instrumente de a asigura o utilizare mai durabilă a finanțării este valorificat pe deplin;
 - o cadrul stabilit pentru aceste instrumente a stimulat reutilizarea lor.

17 Pentru a răspunde la aceste întrebări de audit, Curtea a evaluat modul în care cerința de reutilizare a fost abordată și s-a materializat în practică pentru un eșantion de 90 de instrumente financiare (28 de fonduri specifice individuale și 5 fonduri de participare, care conțineau 62 de fonduri specifice) din cinci state membre (Germania, Grecia, Ungaria, Italia și Slovacia) care au primit sprijin în cadrul politicii de coeziune prin FEDR, Fondul de coeziune, FSE și YEI. Selecția a inclus 22 de instrumente financiare din perioada 2007-2013, 61 din perioada 2014-2020 și 7 din perioada 2021-2027 (*anexa IV*). Criteriile de selecție au ținut seama de bugetul total, în termeni relativi și absoluți, alocat statelor membre prin politica de coeziune pentru instrumentele financiare. Din cauza cerințelor juridice parțial diferite pentru cele trei perioade și deoarece punerea în aplicare pentru perioada 2021-2027 de abia a demarat, Curtea a auditat reutilizarea efectivă în perioada 2014-2020 a fondurilor restituite, reutilizarea efectivă a fondurilor moștenite din perioadele 2007-2013 și 2014-2020, precum și mecanismele corespunzătoare în vigoare pentru perioada 2021-2027. Data-limită luată în considerare pentru auditul Curții a fost 30 septembrie 2024.

18 Activitățile de audit au inclus:

- examinarea cadrului juridic și a orientărilor furnizate de Comisie statelor membre cu privire la reutilizare în diferitele perioade de programare și evaluarea măsurii în care acestea au încurajat reutilizarea;
- analizarea datelor din sistemul de monitorizare al Comisiei pentru instrumentele financiare;
- interviuri cu personalul Comisiei, al BEI și al FEI;
- pentru instrumentele financiare selectate:
 - examinarea documentelor de programare, a rapoartelor de punere în aplicare, a evaluărilor *ex ante* și a acordurilor de finanțare;
 - interviuri cu autoritățile de management și cu administratorii de fonduri pentru a colecta informații cu privire la reutilizarea fondurilor restituite în cadrul diferitelor instrumente financiare.

Anexa II – Dispoziții ale acordurilor de finanțare privind reutilizarea după perioada de eligibilitate („fondurile moștenite”), pentru instrumente financiare din toate cele trei perioade

Țara	Denumirea instrumentului financiar	Perioada	Utilizare după sfârșitul perioadei
Germania	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007-2013	până la lichidare (2025) în cadrul aceluiași instrument și ulterior în scopuri similare (sprijin pentru IMM-uri)
		2014-2020	până la lichidare (2031) în cadrul aceluiași instrument și ulterior în scopuri similare (sprijin pentru IMM-uri), în funcție de decizia autorităților regionale
		2021-2027	până la lichidare (2037) în cadrul aceluiași instrument și ulterior pentru dezvoltarea economică regională viitoare
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMF I)	2007-2013	sprijinirea unui nou fond național sau a ERP-SV și sprijinirea IMM-urilor (prin finanțare de tip micromezanin)
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMF II)	2014-2020	sprijinirea unui nou fond național sau a ERP-SV și sprijinirea IMM-urilor (prin finanțare de tip micromezanin)
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMF III)	2021-2027	în conformitate cu articolul 60 alineatul (2) și cu articolul 62 alineatul (2) din RDC 2021/1060, în cadrul altor instrumente financiare sau prin alte forme de sprijin, în vederea unor scopuri similare
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007-2013	finanțarea proiectelor de dezvoltare urbană în Brandenburg
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007-2013	în scopuri similare (sprijin pentru IMM-uri) pe baza unor decizii de la caz la caz ale autorităților regionale
	Thüringen Dynamik	2007-2013	urmărirea unor scopuri similare (sprijin pentru IMM-uri), inclusiv contribuție la bugetul fondului succesor (Thüringen Dynamik II)
		2014-2020	urmărirea unor scopuri similare în cadrul unui nou instrument financiar sau prin alte forme de sprijin (ajutor pentru IMM-uri)

Țara	Denumirea instrumentului financiar	Perioada	Utilizare după sfârșitul perioadei
Grecia	TEPIX I	2007-2013	(1) pentru noi investiții prin intermediul Fondului pentru antreprenariat în cadrul unor instrumente financiare existente sau noi (în special în cadrul acțiunii „TEPIX – Business Restart”) – cu aprobarea Comitetului pentru investiții (2) pentru acoperirea costurilor/comisioanelor de gestiune (3) pentru finanțarea altor acțiuni de sprijinire a antreprenoriatului
	TEPIX II	2014-2020	în urma unei decizii a statului elen (în funcție de nevoia continuă de astfel de investiții sau de alte forme de sprijin)
	TEPIX III	2021-2027	în urma unei decizii a statului elen (în funcție de nevoia continuă de astfel de investiții sau de alte forme de sprijin)
	HELTEP – Fond de garantare	2007-2013	în urma unei decizii a statului elen (în funcție de nevoia continuă de astfel de investiții sau de alte forme de sprijin)
	EQUIFUND	2014-2020	în urma unei decizii a statului elen (în funcție de nevoia continuă de astfel de investiții sau de alte forme de sprijin)
	COVID-19 – Fond de garantare	2014-2020	pentru alte investiții (prin extinderea fondului de către statul elen) și pentru acoperirea comisioanelor și a costurilor de gestiune și a cheltuielilor neprevăzute
Ungaria	PO GOP – împrumuturi	2007-2013	date indisponibile: nu a fost furnizat acordul de finanțare
	PO KMR – capital de risc	2007-2013	
	GINOP, prioritatea 8 Fondul de participare (22 de fonduri specifice)	2014-2020	autoritatea de management efectuează evaluările necesare și decide cu privire la reutilizare
	EFOP – componenta de împrumuturi	2014-2020	autoritatea de management efectuează evaluările necesare și decide cu privire la reutilizare
	GINOP Plusz – componenta de împrumuturi	2021-2027	

Țara	Denumirea instrumentului financiar	Perioada	Utilizare după sfârșitul perioadei
Italia	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013	pentru alte investiții prin intermediul aceluiași fond sau transferul fondurilor către autoritatea de management
	FARE Lazio – Fondul de participare (3 fonduri specifice)	2007-2013	pentru alte investiții prin decizie a fondului de fonduri și a autorității de management
	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – fond de participare (4 fonduri specifice)	2014-2020	pentru alte investiții prin decizie a fondului de fonduri și a autorității de management
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	pentru alte investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar sau al altor instrumente (pe baza evaluării pieței)
	PN Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	timp de cel puțin opt ani după încheierea perioadei, ministerul stabilește, pe baza unei evaluări a condițiilor de pe piață, criteriile pentru posibila reutilizare a fondurilor în scopuri coerente cu cele identificate în Programul național de cercetare, inovare și competitivitate pentru tranziția verde și tranziția digitală 2021-2027, fie prin intermediul aceluiași instrument financiar, fie prin intermediul altor instrumente sau intervenții
Slovacia	POR – Jessica – Fondul de Stat pentru Dezvoltarea Locuințelor (SHDF)	2007-2013	pentru alte investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar
	PORI, axa prioritară 4 – Fondul de Stat Pentru Dezvoltarea Locuințelor (SHDF)	2014-2020	pentru alte investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar, până la 31 decembrie 2031
	PO SK, axa prioritară 2P1 – Fondul de Stat Pentru Dezvoltarea Locuințelor (SHDF)	2021-2027	pentru alte investiții prin intermediul aceluiași instrument financiar, până la 31 decembrie 2037
	PO CEG – Jeremie – fondul de participare (8 fonduri specifice)	2007-2013	în principal în favoarea IMM-urilor
	PO II, axa prioritară 11 – Fondul de participare (24 de fonduri specifice)	2014-2020	în conformitate cu articolul 45 din RDC nr. 1303/2013

Notă: informațiile din acest tabel reflectă nivelul fondurilor de participare. Cele 31 de fonduri prezentate în tabel includ în total 90 de fonduri specifice.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile de management.

Anexa III – Dispoziții privind reutilizarea care figurează în regulamentele privind dispozițiile comune pentru perioadele 2007-2013, 2014-2020 și 2021-2027

	2007-2013 – Regulamentul (CE) nr. 1083/2006	2014-2020 – Regulamentul (UE) nr. 1303/2013	2021-2027 – Regulamentul (UE) 2021/1060
Reutilizarea în cursul perioadei	Pe baza articolului 78 alineatul (7): Statele membre (autoritățile de management) au obligația legală de a reutiliza orice resurse restituite instrumentului de inginerie financiară și care pot fi atribuite contribuției fondurilor structurale, pentru: (1) a finanța alte investiții; (2) a acoperi costurile și comisioanele de gestiune ale instrumentului de inginerie financiară; (3) a le aloca autorităților competente, care să le utilizeze ulterior în beneficiul aceluiași tip de acțiune sau acțiuni (pentru care a fost creat instrumentul financiar) și al aceleiași regiuni.	Pe baza articolului 44 alineatul (1): Resursele restituite instrumentelor financiare din investiții sau din disponibilizări ale resurselor angajate sau orice alte venituri generate de investiții, care pot fi atribuite sprijinului din partea fondurilor ESI, se utilizează din nou în următoarele scopuri: (1) alte investiții prin aceleași sau alte instrumente financiare, în conformitate cu obiectivele specifice stabilite în cadrul unei priorități; (2) dacă este cazul, remunerarea preferențială a investitorilor privați sau a investitorilor publici care acționează în conformitate cu principiul economiei de piață; (3) dacă este cazul, rambursarea costurilor de gestionare suportate și plata onorariilor de gestionare aferente instrumentului financiar.	Pe baza articolului 62 alineatul (1): Resursele restituite, care pot fi atribuite sprijinului din fonduri, se reutilizează: (1) în cadrul aceluiași sau (2) al altor instrumente financiare pentru alte investiții în favoarea destinatarilor finali; (3) pentru a acoperi pierderile în valoare nominală ale contribuției fondurilor la instrumentul financiar care rezultă din dobânzi negative, dacă aceste pierderi se produc în pofida unei gestiuni active a trezoreriei sau (4) pentru orice costuri și comisioane de gestiune asociate acestor noi investiții ținând cont de principiul bunei gestiuni financiare.

	2007-2013 – Regulamentul (CE) nr. 1083/2006	2014-2020 – Regulamentul (UE) nr. 1303/2013	2021-2027 – Regulamentul (UE) 2021/1060
Reutilizarea după încheierea perioadei (fondurile moștenite)	Nota de orientare a Comisiei (COCOF 10-0014-05) subliniază că reutilizarea resurselor restituite poate avea loc până la sfârșitul perioadei de eligibilitate și după încheierea acesteia (31 decembrie 2015) și nu face obiectul niciunui termen, ceea ce duce la o durată teoretică nedeterminată .	Articolul 45: Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a asigura că resursele rambursate instrumentelor financiare, inclusiv rambursările și câștigurile de capital, precum și alte câștiguri sau profituri generate în cursul unei perioade de cel puțin opt ani de la sfârșitul perioadei de eligibilitate care pot fi atribuite contribuției din partea fondurilor ESI pentru instrumentele financiare în conformitate cu articolul 37, sunt reutilizate în conformitate cu obiectivele programului sau programelor, fie în cadrul aceluiași instrument financiar, fie (1) în cadrul aceluiași instrument financiar, fie (2) în urma ieșirii respectivelor resurse din instrumentul financiar, în alte instrumente financiare, cu condiția ca în ambele cazuri o evaluare a condițiilor de piață să demonstreze necesitatea continuă a unor astfel de investiții sau (3) a altor forme de contribuție.	Articolul 62 alineatul (2): Statele membre adoptă măsurile necesare pentru ca resursele menționate la alineatul (1) și restituite instrumentelor financiare în cursul unei perioade de cel puțin opt ani după încheierea perioadei de eligibilitate să fie reutilizate în conformitate cu obiectivele de politică ale programului sau programelor prin care au fost instituite, fie (1) în cadrul aceluiași instrument financiar, fie (2) în cadrul altor instrumente financiare sau (3) al altor forme de sprijin.

Anexa IV – Lista instrumentelor financiare auditate

Denumirea fondului		Perioade
Germania		
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
Grecia		
12.	TEPIX I	2007-2013
13.	TEPIX II	2014-2020
14.	TEPIX III	2021-2027
15.	HELTEP (fond de garantare)	2007-2013
16.	EQUIFUND	2014-2020
17.	COVID-19: Fondul de garantare	2014-2020
Ungaria		
18.	PO GOP – împrumuturi	2007-2013
19.	PO KMR – capital de risc	2007-2013
<u>Prioritatea 8 a GINOP – Fondul de participare</u>		
Fonduri specifice: împrumuturi		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014-2020
21.	Újgenerációs Hozzáférfési Hálózat (NGA) és közzethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014-2020
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014-2020

Denumirea fondului		Perioade
23.	Mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése célú hitelprogram (GINOP-8.3.1-16)	2014-2020
24.	Mikro- és Kisvállalkozások technológiai korszerűsítése célú hitel	2014-2020
25.	Mikro-, kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítése célú Hitelprogram – forgóeszköz hitel	2014-2020
26.	Lakóépületek energiahatékonyságának és megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitel	2014-2020
27.	KKV energia hitel (GINOP-8.4.1/B-16)	2014-2020
28.	Foglalkoztatás ösztönzése célú Hitelprogram (GINOP-8.8.1-17)	2014-2020
Fonduri specifice de tip împrumut combinat cu grant		
29.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-2.1.2-8.1.4-16)	2014-2020
30.	Az infokommunikációs ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások által előállított termékek és szolgáltatások piacosításának, nemzetközi piacokra való belépésének támogatása (GINOP-3.1.2-8.2.4-16)	2014-2020
31.	Vállalati komplex infokommunikációs és mobilfejlesztések, felhőalapú online üzleti szolgáltatások terjesztésének támogatása (GINOP-3.2.2-8.2.4-16)	2014-2020
32.	Felhőalapú (IaaS, PaaS, SaaS) vállalati szolgáltatások, IKT megoldások fejlesztésének és piaci bevezetésének támogatása (GINOP-3.2.4-8.2.4-16)	2014-2020
33.	Versenyképes vállalatok tevékenységének emelt szintű digitalizálása (GINOP-3.2.6-8.2.4-17)	2014-2020
34.	Mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásbővítő beruházásainak támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-1.2.3-8.3.4-16)	2014-2020
35.	Élelmiszeripari komplex beruházások támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-1.2.6-8.3.4-16)	2014-2020
36.	Megújuló energia használatával megvalósuló épületenergetikai fejlesztések támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-4.1.1-8.4.4-16)	2014-2020
Fonduri specifice: capital de risc		
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
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014-2020

Denumirea fondului		Perioade
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014-2020
42.	Prioritatea 5 a Programului operațional pentru dezvoltarea resurselor umane – instrumentul financiar: Împrumuturi pentru consolidarea cooperării sociale, a inovării sociale și a cooperării transnaționale	2014-2020
43.	GINOP Plusz – Fondul de participare	2021-2027
Italia		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013
Fondul de participare (Fondo Ingegneria Finanziaria – IF)		
45.	Regiunea Lazio: Asse I (capital circulant) – „Fondo di partecipazione IF – Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI”	2007-2013
46.	Regiunea Lazio: Asse I (capitalizare) – „Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007-2013 – Fondo di Patrimonializzazione PMI”	2007-2013
47.	Regiunea Lazio: Asse I (start-upuri) – „Fondo di partecipazione IF – Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up”	2007-2013
Fond de participare (Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – FARE Lazio) (Asse 3)		
48.	Regiunea Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014-2020
49.	Regiunea Lazio: Emergenza COVID-19 – Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014-2020
50.	Regiunea Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014-2020
51.	Regiunea Lazio: Fondo di Riassicurazione (FdR azione 3.6.1)	2014-2020
52.	POR Puglia Microcredito	2014-2020
53.	PN Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021-2027
Slovacia		
54.	POR Jessica – SFRB	2007-2013
55.	PORI axa prioritară 4 – SFRB	2014-2020
56.	PORI axa prioritară 4 II – SFRB	2014-2021
57.	PO SK, axa prioritară 2P1 – SFRB	2021-2027
PO CEG – Jeremie – fondul de participare SIH		
58.	FLPG_SLSP, Bratislava	2007-2013
59.	FLPG_SZRB, Bratislava	2007-2013
60.	FLPG_Tatra, Bratislava	2007-2013

Denumirea fondului		Perioade
61.	FLPG_UniCredit, Bratislava	2007-2013
62.	PRSL_II_SZRB, Bratislava	2007-2013
63.	PRSL_II_TATRA, Bratislava	2007-2013
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratislava	2007-2013
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratislava	2007-2013
<u>PO II axa prioritară 11 – Fondul de participare</u>		
66.	PO II axa prioritară 11 – PRSL_SZRB	2014-2020
<u>PO II axa prioritară 11 – Fonduri cu capital de risc</u>		
67.	Priame investicie	2014-2020
68.	Seed/Start-up Capital Fund_CBGO	2014-2020
69.	Seed/Start-up Capital Fund_VVGI	2014-2020
70.	Seed/Start-up Capital Fund_ZGCFI	2014-2020
<u>PO II axa prioritară 11 – Fonduri de garantare</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
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014-2020

Denumirea fondului		Perioade
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014-2020
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014-2020
90.	FLPG_UNICREDIT	2014-2020

Acronime

BEI: Banca Europeană de Investiții

COCOF: Comitetul de coordonare a fondurilor

COVID-19: boala provocată de coronavirusul SARS-CoV-2

ERP: Programul de reconstrucție europeană (Planul Marshall)

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FEI: Fondul European de Investiții

Fondurile ESI: fondurile structurale și de investiții europene

FSE: Fondul social european

IMM: întreprindere mică sau mijlocie

RDC: Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC) pentru fondurile politicii de coeziune

Glosar

Beneficiar: persoană fizică sau juridică ce primește un grant sau un împrumut de la bugetul UE pentru implementarea unui proiect sau a unui program. În cazul instrumentelor financiare din cadrul politicii de coeziune, beneficiarul este administratorul de fond.

Destinatar final: persoană fizică sau juridică ce beneficiază, în ultimă instanță, de o activitate finanțată de UE inițiată sau desfășurată de un beneficiar al unui sprijin din partea UE.

Efect de levier: în cazul instrumentelor financiare sprijinite din fondurile structurale și de investiții europene („fondurile ESI”), quantumul finanțării din aceste fonduri și al resurselor publice și private adiționale, împărțit la valoarea nominală a contribuției fondurilor ESI.

Fonduri moștenite (*legacy funds*): resursele pe care un instrument financiar le-a lăsat în vederea reutilizării după încheierea perioadei sale de eligibilitate.

Fonduri restituite: sumele pe care destinatarii finali le rambursează instrumentului financiar.

Garanție: angajament prin care un garant se obligă să ramburseze orice sumă restantă dintr-un împrumut în cazul în care debitorul nu își îndeplinește obligațiile de plată, în conformitate cu condițiile convenite.

Instrument financiar: sprijin financiar din partea bugetului UE care poate lua forma unor investiții de capital sau de cvasicapital, a unor împrumuturi ori a unor garanții, sau forma altor instrumente de repartizare a riscurilor.

Investiție în capital/capital de risc: fonduri investite într-o societate în schimbul unei participații în capitalurile proprii ale acesteia și al unei cote din profit.

Perioadă de eligibilitate: interval de timp în care cheltuielile suportate pot fi (co)finanțate de UE. De exemplu, în cazul fondurilor structurale și de investiții europene 2014-2020, perioada de eligibilitate a început la data la care un program a fost prezentat Comisiei sau la 1 ianuarie 2014 (oricare dintre acestea survine mai întâi) și s-a încheiat la 31 decembrie 2023.

Plafon de garantare: procentul maxim sau valoarea maximă a împrumutului sau a portofoliului total care va fi acoperit(ă) de o garanție plafonată. Plafonul stabilește o limită superioară a răspunderii garantului în caz de pierderi.

Rată de garantare: partea maximă din valoarea fiecărui împrumut (adică de la caz la caz) acoperită de garanție. Această rată stabilește măsura în care garantul va despăgubi creditorul în caz de neîndeplinire a obligațiilor de plată.

Regulamentul privind dispozițiile comune: regulamentul care stabilește normele aplicabile unui număr de opt fonduri ale UE, inclusiv celor patru fonduri ale politicii de coeziune. Regulamentul actual acoperă perioada 2021-2027.

Utilizare reînnoibilă: banii recuperați de la destinatarii finali (de exemplu, împrumuturile pe care le rambursează) sunt reutilizați pentru a oferi sprijin similar altor destinatari finali.

Răspunsurile Comisiei

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

Calendar

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Alejandro Blanco Fernández, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de Călin-Ion Chira, șef de cabinet, și de Juan Antonio Vazquez Rivera, atașat în cadrul cabinetului; Friedemann Zippel, manager principal; Ágota Krénusz, coordonatoare; Petr Jirman, coordonator-adjunct; Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio și Manja Ernst, auditori; Zuzana Jiraskova, stagiară.



De la stânga la dreapta: Federica di Marcantonio, Juan Antonio Vazquez Rivera, Chrysanthi Pournara, Friedemann Zippel, Alejandro Blanco Fernández, Petr Jirman, Ágota Krénusz, Călin-Ion Chira, Manja Ernst.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2025

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Fotografia de pe pagina de titlu: © Vodkaz – [stock.adobe.com](#).

Figurile 1 și 3 din anexa I au fost concepute folosind resurse de pe site-ul [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-5990-7	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/2056877	QJ-01-25-056-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5991-4	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/6599462	QJ-01-25-056-RO-N

REFERINȚA EXACTĂ

Curtea de Conturi Europeană, [Raportul special nr. 24/2025](#): „Instrumentele financiare din cadrul politicii de coeziune – Caracterul reînnoibil al fondurilor nu a fost valorificat decât parțial”, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2025.

În comparație cu granturile, unul dintre avantajele instrumentelor financiare din domeniul coeziunii este acela că banii restituiți pot fi utilizați pentru a sprijini alți destinatari finali, ceea ce duce la o utilizare mai eficientă a banului public. În urma activității desfășurate, Curtea de Conturi Europeană a constatat o reutilizare limitată, în perioadele de eligibilitate, a banilor restituiți, situație care se justifică parțial prin motive acceptabile, cum ar fi natura pe termen lung a investițiilor. După perioada de eligibilitate, fondurile restituite sunt reutilizate în general în scopurile politicii de coeziune, dar cu unele limitări. Totodată, în opinia Curții, cadrul juridic privind obligația de reutilizare nu este suficient de clar și de lipsit de ambiguitate. În plus, Comisia nu asigură o supraveghere eficace, ceea ce se traduce prin practici variabile în rândul autorităților de management din statele membre. Curtea recomandă Comisiei și statelor membre să încerce să maximizeze reutilizarea banilor restituiți, cu scopul de a asigura o mai mare eficiență în utilizarea finanțelor UE.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398 – 1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact

Website: eca.europa.eu

Rețele sociale: @EUauditors