

Tematsko izvješće

## Jesu li financijski instrumenti djelotvorno i perspektivno sredstvo u području ruralnog razvoja?



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

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

Tel. +352 4398-1

E-pošta: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-2279-4	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/445701	QJ-AB-15-004-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2294-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/689535	QJ-AB-15-004-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2258-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/465806	QJ-AB-15-004-HR-E

© Europska unija, 2015.

Umnožavanje je dopušteno uz navođenje izvora.

pls insert here: Za svaku uporabu ili umnožavanje slike 1. dopuštenje treba zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

*Printed in Luxembourg*

**Tematsko izvješće****Jesu li financijski instrumenti djelotvorno i perspektivno sredstvo u području ruralnog razvoja?**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost određenih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće pod predsjedanjem članice Suda Rase Budbergytė, koje je specijalizirano za rashode u upravljanju prirodnim resursima i njihovu očuvanju. Ovu je reviziju predvodila članica Suda Kersti Kaljulaid, a na njoj su radili i voditelj ureda Peeter Lätti, voditelj odjela Helder Faria Viegas, voditelj tima Bertrand Tanguy, zamjenik voditelja tima Jan Huth, revizorica Christine Kleinsasser, revizor Ioannis Papadakis, revizor Roberto Rosegotti i revizorica Jolanta Zemailaite.



*Slijeva nadesno:* J. Zemailaite, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

## Odlomak

### Kratice i pojmovnik

#### I. – IX. Sažetak

#### 1. – 15. Uvod

4. **Prijašnje revizije koje je proveo Sud**

5. – 7. **Svrha financijskih instrumenata**

8. **Novija postignuća**

9. – 12. **Financijski instrumenti u ruralnom razvoju**

13. – 15. **Upravljanje financijskim instrumentima u ruralnom razvoju**

#### 16. – 20. Opseg revizije i revizijski pristup

#### 21. – 95. Opažanja

21. – 50. **Jesu li financijski instrumenti u programskom razdoblju 2007. – 2013. pravilno uspostavljeni i kapitalizirani?**

22. – 29. **Okvir za izradu programa nije bio pripremljen na odgovarajući način**

30. – 40. **Pravila o trošenju sredstava ipak su povoljna za države članice**

41. – 50. **Vrlo je izražena prekomjerna kapitalizacija financijskih instrumenata**

51. – 71. **Jesu li se financijski instrumenti pokazali uspješnima u razdoblju 2007. – 2013.?**

53. – 61. **Financijskim instrumentima nisu ostvareni dobri rezultati u obnavljanju sredstava**

62. – 68. **Učinak financijske poluge u rijetkim je slučajevima ostvaren, a neki su fondovi bili uspostavljeni prekasno**

69. – 71. **Praćenje primjene financijskih instrumenata u razdoblju 2007. – 2013. nije donijelo dovoljno korisnih informacija o njihovoj uspješnosti**

72. – 80. **Jesu li u razdoblju 2007. – 2013. postojala odgovarajuća pravila o zaključenju programa i izlaznoj politici?**
75. – 77. Zaključenje u trenutku revizije još uvijek nije bilo dobro pripremljeno te su države članice i Komisija različito tumačile odredbe
78. – 80. Odredbe u pogledu izlazne politike nisu dovoljno jasne
81. – 95. **Nalazi li se u pravnom okviru za razdoblje 2014. – 2020. potencijal za potrebna poboljšanja u financijskim instrumentima?**
82. U novom pravnom okviru ostvarena su neka vidljiva poboljšanja...
83. – 95. ... no i dalje su prisutne određene prepreke
96. – 103. **Zaključci i preporuke**
- Prilog I. – Procjena prekomjerne kapitalizacije jamstvenih fondova prema pokazatelju izloženosti riziku na dan 31. prosinca 2013.**
- Prilog II. – Pregled glavnih nedostataka koji su razlog manjoj uspješnosti financijskih instrumenata obuhvaćenih revizijom**

## Odgovori Komisije

## Kratice

**EPFRR:** Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

**ESIF:** Europski strukturni i investicijski fondovi

**FEI/FI:** Instrument financijskog inženjeringa. Preimenovan u „financijski instrument“ za razdoblje 2014. – 2020.

**RDP:** Program ruralnog razvoja

## Pojmovnik

**Agencija za plaćanja:** Nacionalno ili regionalno tijelo odgovorno za procjenu, izračun i isplaćivanje subvencija za poljoprivredne djelatnosti.

**Financijska poluga:** U ovom se dokumentu računa kao količina sredstava (iz javnih i/ili privatnih resursa) za koja se jamči, odnosno koja su isplaćena u svrhe ruralnih aktivnosti za svaki euro javnog financiranja (EU-a i država članica).

**Fondovi rizičnog kapitala:** Profitni privatni fondovi iz kojih se uglavnom financiraju nova poduzeća s velikim potencijalom, izložena visokom stupnju rizika.

**Jamstveni fondovi:** Iz jamstvenih fondova izdaju se financijska jamstva za kredite poduzeća ili organizacija u ruralnom sektoru kako bi im se olakšao pristup financiranju od banaka. Ti su fondovi „obnovljivi“ jer se nakon što se pojedinačnim projektima otplate zajmovi, oslobađaju jamstva za njih te se mogu izdati nova jamstva. Jamstveni fondovi obnavljaju se djelovanjem multiplikatora na kapital fonda.

**Jamstvo:** Obveza koju je treća strana (jamac) preuzela za isplatu duga zajmoprimca. Kad zajmoprimac ne može sam isplatiti dug, za to je odgovoran jamac.

**Krajnji primatelj:** Osoba ili tijelo koje prima potporu iz financijskog instrumenta.

**Kreditni fondovi:** Fondovi iz kojih se financiraju zajmovi za razvojne projekte malih poduzetnika. Oni su „obnovljivi“ jer se nakon što se pojedinačnim projektima otplate prijašnji zajmovi, oslobađaju sredstva za nove zajmove.

**Mjera:** Program potpore za provedbu politike. **Investicijske mjere** su mjere kojima se pruža financijska potpora za ulaganja u strojeve i opremu, izgradnju i/ili druge radove.

**Obnovljivi fond:** Sustav u kojem se novac prikupljen za financijske instrumente, nakon što je jedanput iskorišten, ponovno koristi, odnosno „obnavlja“.

**Os (u množini osi):** Koherentna skupina mjera s točno utvrđenim ciljevima koji se ostvaruju izravno provedbom tih mjera i kojima se pridonosi postizanju jednog ili više ciljeva politike ruralnog razvoja. Primjerice, mjerama iz 1. osi pridonosi se povećanju konkurentnosti u sektoru poljoprivrede i šumarstva, a mjerama iz 3. osi nastoji se poboljšati kvaliteta života u ruralnim područjima te povećati raznovrsnost u ruralnom gospodarstvu.

**Podijeljeno upravljanje:** Jedan od načina na koji se izvršava proračun EU-a. Pod „podijeljenim“ su upravljanjem projekti financirani iz EU-a kojima upravlja nacionalno ili regionalno tijelo (u ovom dokumentu „upravljачka tijela“). Komisija vrši nadzorne dužnosti.

**Pokazatelj izloženosti riziku:** Gornja granica neispunjenja obveze koja se smatra prihvatljivom u upravljanju određenim jamstvenim fondom. Primjerice, pokazatelj izloženosti riziku je 1/5 ako se predvidi rizik od neispunjenja obveze u okviru najviše 20 % jamstava.

**Prekomjerna kapitalizacija:** Javlja se kada je iznos sredstava uplaćenih u kapital instrumenta financijskog inženjeringa prevelik u odnosu na iznos koji su primili krajnji primatelji u obliku zajmova ili jamstava.

**Programsko razdoblje:** Razdoblje obuhvaćeno programima ruralnog razvoja.

**Proizvodi i rezultati:** Proizvodi su aktivnosti izravno ostvarene financijskim instrumentima. Na primjer, „broj izdanih jamstava“ proizvod je jamstvenog fonda. Rezultati su izravne posljedice provedbe projekta ili promjene koje njome nastaju. Dobivanje zajma od banke primjer je rezultata za krajnje primatelje.

**Sporazum o financiranju:** Sporazum između države članice (ili upravljačkog tijela) i upravitelja fonda kojim se utvrđuju uvjeti financiranja.

**Stopa isplate:** U kontekstu kreditnih fondova, udio u kapitalu uloženom u fond koji se isplaćuje krajnjim primateljima. U kontekstu jamstvenih fondova stopa isplate čini udio u kapitalu uloženom u fond koji služi za davanje jamstava za zajmove krajnjih primatelja.

**Upravitelj fonda:** Tijelo odgovorno za provedbu strategije ulaganja i upravljanje portfeljom ulaganja povezanih s financijskim instrumentom.

**Upravljačko tijelo:** Nacionalno ili regionalno tijelo koje država članica imenuje za upravljanje programom ruralnog razvoja.

**Zaključenje programa:** U kontekstu završetka programa ruralnog razvoja na kraju programskog razdoblja, postupak koji se primjenjuje na fond kako bi se odredio prihvatljivi iznos koji će se sufinancirati iz EPFRR-a.



## I

Financijski instrumenti (do 2014. godine nosili su naziv „instrumenti financijskog inženjeringa“) u području poljoprivrede prvi su put primijenjeni u programskom razdoblju 2000. – 2006., a njihovo je korištenje produženo na razdoblje 2007. – 2013., s ciljem da se poljoprivrednicima i malim poduzetnicima u ruralnom sektoru pomogne da za projekte ulaganja u ruralni razvoj dobiju sredstva iz privatnih resursa. Svrha je tih instrumenata preko kreditnih i jamstvenih fondova privući javni i/ili privatni kapital (učinak financijske poluge) te omogućiti da se prvotno dodijeljena sredstva ponovno upotrijebe (učinak obnovljivosti). Za financijske instrumente u području ruralnog razvoja, EU i države članice bile su izdvojile na kraju 2013. ukupno oko 700 milijuna eura.

## II

Okvir financijskih instrumenata proširen je i na razdoblje 2014. – 2020., u kojem Komisija namjerava u najvećoj mogućoj mjeri pojačati učinak fondova EU-a. Komisija također očekuje da se u predstojećim godinama poveća upotreba financijskih instrumenata te želi da se države članice obvežu na to da će se u ključnim područjima ulaganja njima koristiti barem dvostruko više.

## III

U ovoj se reviziji Sud bavio pitanjem uspješnosti financijskih instrumenata u području ruralnog razvoja i time kakvi su izgledi za njihovu uspješnost u budućnosti. Kako bi odgovorio na to, nastojao je utvrditi jesu li u programskom razdoblju 2007. – 2013. instrumenti bili dobro osmišljeni i je li se njima pravilno upravljalo, te kolike su mogućnosti da izmjene koje su uvedene u pogledu njihove provedbe u razdoblju 2014. – 2020. bitno utječu na utvrđene nedostatke.

## IV

Opći je zaključak Suda da financijski instrumenti nisu bili uspješni u području ruralnog razvoja i da će, iako bi mogli imati dobre izgleda u razdoblju 2014. – 2020., biti vrlo teško postići željene učinke. Sud je utvrdio da nisu izneseni jasni argumenti za uspostavu financijskih instrumenata u programskom razdoblju 2007. – 2013. te da su oni bili prekomjerno kapitalizirani. Naime, pravnim okvirom nisu uzete u obzir posebne značajke politike ruralnog razvoja te nisu procijenjene stvarne potrebe.

## V

Sud je također zaključio da ne postoje pouzdani mjerljivi podatci kojima bi se opravdala vrsta uspostavljenih financijskih instrumenata, odredila potreba za financijskim instrumentima u području poljoprivrede i dokazalo da je količina kapitala namijenjena za fond primjerena. Sud je procijenio da su na kraju 2013. jamstveni fondovi bili prekomjerno kapitalizirani u iznosu od 370 milijuna eura.

## VI

Sud je nadalje zaključio da financijski instrumenti nisu djelovali prema planu te da stoga nisu ostvarene sve moguće prednosti u smislu učinka obnovljivosti i učinka financijske poluge. Djelomično su razlog tomu kašnjenja u primjeni instrumenata (uzevši u obzir činjenicu da su uspostavljeni kasno ili u trenutku koji nije bio najprikladniji za to). Povrh toga, pravnim okvirom nije obuhvaćena prikladna odredba kojom bi se pospješilo ostvarivanje koristi od financijskih instrumenata. Naposljetku, ni Komisija ni države članice nisu uspostavile odgovarajuće nadzorne sustave s pomoću kojih bi pružile pouzdane podatke o djelotvornosti instrumenata u postizanju ciljeva.

## VII

U okviru analize Sud je ispitao zaključenje programa i izlaznu politiku. Sud je zaključio da u razdoblju 2007. – 2013. nisu postojali precizni uvjeti za utvrđivanje salda financijskih instrumenata koji treba biti plaćen na završetku programskog razdoblja niti odredbe o izlaznoj politici, ponajprije zbog nedostatka jasnih pravila i smjernica Komisije u tim pitanjima.

## VIII

Sud je utvrdio da u okviru za razdoblje 2014. – 2020. postoji potencijal za potrebna poboljšanja. Međutim, neke prepreke široj primjeni financijskih instrumenata i dalje su prisutne. Osim toga, još je uvijek moguća prekomjerna kapitalizacija, iako novi pravni okvir sadrži nove, posebne odredbe kojima bi se trebao umanjiti taj stalni problem. Uz to, u njemu se ne stavlja dovoljan naglasak na dugoročne učinke te postoji rizik od toga da financijski instrumenti i dalje previše ovise o bespovratnim sredstvima. Konačno, ključna pitanja u pogledu uspješnosti učinka financijske poluge i učinka obnovljivosti nisu prikladno razrađena.

## IX

Sud preporučuje sljedeće:

(a) Komisija bi trebala:

- u većoj mjeri promicati uspostavljanje financijskih instrumenata za ruralni razvoj među državama članicama utvrđivanjem izazova, posebnih značajki i teškoća tog područja te aktivno poticati države članice da se po potrebi koriste takvim instrumentima;
- pružati smjernice i aktivno se zalagati za kvalitetu obveznih *ex ante* procjena u državama članicama, koje bi trebale biti ključno sredstvo u izbjegavanju prekomjerne kapitalizacije;

- postaviti odgovarajuće standarde i ciljne vrijednosti za učinak financijske poluge i učinak obnovljivosti;

- pravodobno, prije završetka programskog razdoblja ruralnog razvoja 2007. – 2013., iznijeti precizna i funkcionalna pravila provedbe (među ostalim za odgovarajuću izlaznu politiku);

(b) Komisija i države članice trebale bi odrediti jasna pravila koja se primjenjuju tijekom prijelaznog razdoblja između dvaju programskih razdoblja;

(c) države članice trebale bi:

- razmotriti izdvajanje određenog dijela dostupnog proračuna EPFRR-a za financijske instrumente te istaknuti prednosti tih instrumenata pred bespovratnim sredstvima u jasno utvrđenim okolnostima;
- pobrinuti se da kompetentni stručnjaci potvrde pokazatelj izloženosti riziku kako bi se izbjegla prekomjerna kapitalizacija;
- uvesti nove zakonske odredbe kojima bi zajamčile najvišu razinu fleksibilnosti, na primjer uspostavom samo jednog financijskog instrumenta (iz kojeg bi se izdavali i zajmovi i jamstva) prilagođenog postojećim potrebama;
- pri procjeni zahtjeva za financiranje posebnu pozornost posvetiti mogućim rizicima od učinka mrtvog tereta i učinka razmještanja primjenom odgovarajućih pokazatelja. U slučajevima u kojima postoje takvi rizici primjena financijskih instrumenata mogla bi imati prednost;
- ispitati na koji se način bespovratna sredstva i financijski instrumenti mogu kombinirati ne bi li se, što većim poboljšanjem učinka financijske poluge i učinka obnovljivosti, ostvarila najviša vrijednost za uloženi novac.

## 01

Financijski instrumenti (do 2014. godine nosili su naziv „instrumenti financijskog inženjeringa“) instrumenti su proračuna EU-a koji korisnicima omogućuju da steknu financijska sredstva u obliku, na primjer, zajmova, jamstava ili ulaganja u vlasnički kapital. Od bespovratnih sredstava razlikuju se ponajprije po tome što se takva sredstva vraćaju u instrumente, kao što je prikazano na **slici 1**.

## 02

Financijski instrumenti koristili su se u gotovo svim glavnim područjima proračuna EU-a (za unutarnje politike, gdje njima upravlja Komisija, centralizirano ili zajedno s financijskim institucijama, za kohezijsku politiku i politiku ruralnog razvoja, u kojima su fondovi pod podijeljenim upravljanjem Komisije i država članica, te za vanjsku politiku<sup>1</sup>).

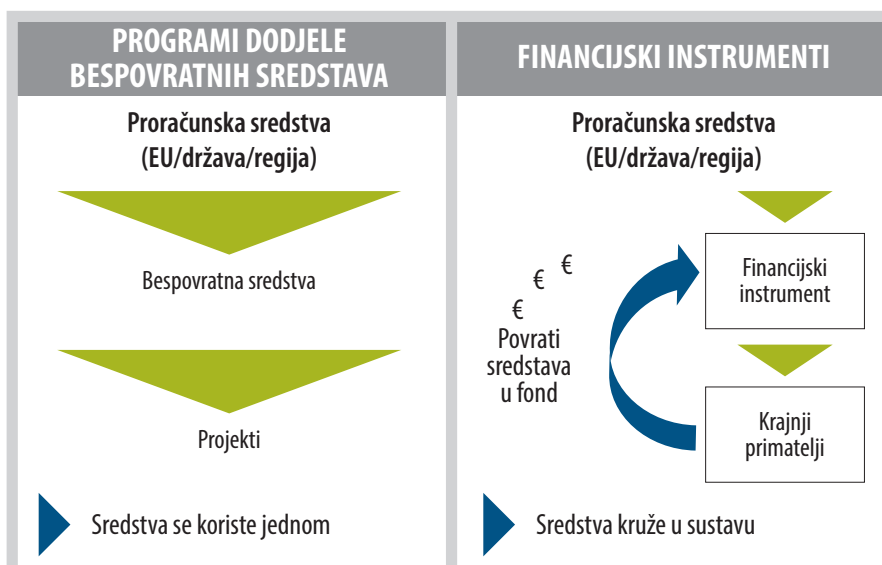
## 03

U područjima pod podijeljenim upravljanjem financijski instrumenti ponajviše su se koristili u kohezijskoj politici. Krajem 2013. financijski instrumenti u tom području politike dosegli su brojku od 941, a potpora iz proračuna EU-a i nacionalni doprinosi iznosili su 14,3 milijarde eura<sup>2</sup>.

- 1 U višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2007. – 2013. malo više od 1 % proračuna EU-a (13,6 milijardi eura) dodijeljeno je financijskim instrumentima za unutarnje politike i kohezijsku politiku.
- 2 Izvješće Komisije o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa na temelju izvješća koja su dostavila upravljačka tijela u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.), programsko razdoblje 2007. – 2013., stanje na dan 31. prosinca 2013. Dokument je objavljen 19. rujna 2014. te nosi oznaku EGESIF\_14-0033-00.

Slika 1.

### Programi dodjele bespovratnih sredstava u usporedbi s financijskim instrumentima



Izvor: Interact, „Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes“ (Financijski instrumenti u programima europske teritorijalne suradnje), 2013.

## Prijašnje revizije koje je proveo Sud

### 04

Sud je zasad pretežno provodio reviziju financijskih instrumenata u području kohezijske politike.<sup>3</sup> Europski parlament zatražio je od Revizorskog suda da provede reviziju financijskih instrumenata u svim područjima politika.<sup>4</sup> Ovo je izvješće nastalo kao odgovor na taj zahtjev kad je riječ o ruralnom razvoju. U financijske instrumente u tom području države članice bile su uplatile ukupno oko 700 milijuna eura do kraja 2013.

## Svrha financijskih instrumenata

### 05

U vrijeme štednje u javnim proračunima od ključne je važnosti realizirati više ulaganja s manje novca iz javnih resursa. U financijskim instrumentima nalazi se potencijal za bolje iskorištavanje oskudnih javnih sredstava jer omogućuju financiranje više ulaganja s istim proračunom. Fondovima bi se prvotno dodijeljena sredstva, koja su se koristila za njihovo uspostavljanje, trebala ponovno koristiti (učinak obnovljivosti) te bi se privlačenjem javnog ili privatnog kapitala dodatno ubrzalo ostvarivanje ciljeva politika (učinak financijske poluge). Svrha financijskih instrumenata objašnjena je u **okviru 1**.

- 3 Vidjeti primjerice tematsko izvješće br. 2/2012 „Financial instruments for SMEs co-financed by the European Regional Development Fund“ (Financijski instrumenti za malo i srednje poduzetništvo sufinancirani sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj). Glavni je zaključak tog izvješća da su „djelotvornost i učinkovitost mjera umanjene znatnim nedostatcima, čiji je glavni uzrok neprimjerenost trenutnog regulatornog okvira strukturnih fondova“ (<http://eca.europa.eu>).
- 4 Rezolucija Europskog parlamenta od 10. svibnja 2012. sa zapažanjima koja čine sastavni dio Odluke o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2010., Dio III. – Komisija i izvršne agencije (stavak 20.).

## Okvir 1.

### Svrha financijskih instrumenata

„Ostvarivanje ciljeva politika EU-a: inovativnim financijskim instrumentima, iz kojih se financiraju područja od interesa EU-a, ostvaruju se određeni ciljevi njegovih politika [...]. Njihova je namjena ispraviti neučinkovitosti i nesavršenosti tržišta zbog kojih se takva područja ne mogu u potpunosti financirati na tržištima kapitala, na primjer zato što privatni sektor područje smatra prezizičnim.“<sup>5</sup>

„Poticanje ulaganja: razvijanjem inovativnih financijskih instrumenata zajedno s privatnim sektorom moguće je povećati učinak proračuna EU-a, čime se omogućuje veći broj strateških ulaganja te tako povećava potencijal rasta EU-a.“<sup>6</sup>

„Multiplikativni učinak proračuna EU-a: dodatni multiplikativni učinak ostvaruje se tijekom vijeka inovativnog financijskog instrumenta ako se povrat kapitala ili kamata i prihodi od ulaganja mogu ponovno upotrijebiti u sklopu instrumenta. Zahvaljujući takvoj sposobnosti 'obnavljanja' mogli bi se znatno pospešiti rezultati instrumenata“<sup>7</sup>.

5 COM(2011) 662 završna verzija, 19. listopada 2011. „A framework for the next generation of innovative financial instruments - the EU equity and debt platforms“ (Okvir za sljedeću generaciju inovativnih financijskih instrumenata – platforme EU-a za instrumente vlasničkog kapitala i duga).

6 COM(2011) 500 završna verzija, 29. lipnja 2011. „A Budget for Europe 2020“ (Proračun za Europu 2020.).

7 COM(2011) 662.

## 06

Vijeće<sup>8</sup> i Komisija izrazili su svoja očekivanja o povećanju upotrebe financijskih instrumenata u višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014. – 2020. u odnosu na razdoblje 2007. – 2013.

## 07

U svojoj odluci o razrješnici za financijsku godinu 2010.<sup>9</sup> Europski parlament naveo je da je Komisija promicala veću primjenu financijskih instrumenata za sljedeći višegodišnji financijski okvir<sup>10</sup>.

## Novija postignuća

## 08

U svojoj nedavno objavljenoj komunikaciji „Plan ulaganja za Europu“<sup>11</sup> Komisija navodi da namjerava što više pojačati učinak fondova EU-a. Stoga poziva države članice da u programskom razdoblju od 2014. do 2020. bitno povećaju upotrebu financijskih instrumenata u ključnim područjima ulaganja u okviru europskih strukturalnih i investicijskih fondova<sup>12</sup>, odnosno da se njima ukupno koriste u barem dvostruko većoj mjeri. U pogledu toga također preporučuje ciljane postotke koji bi se trebali ostvariti.<sup>13</sup>

## Financijski instrumenti u ruralnom razvoju

## 09

Politika ruralnog razvoja EU-a provodi se programima ruralnog razvoja. Svakim programom obuhvaćeno je sedmogodišnje razdoblje. Financijski instrumenti dio su politike ruralnog razvoja od 2000. godine.

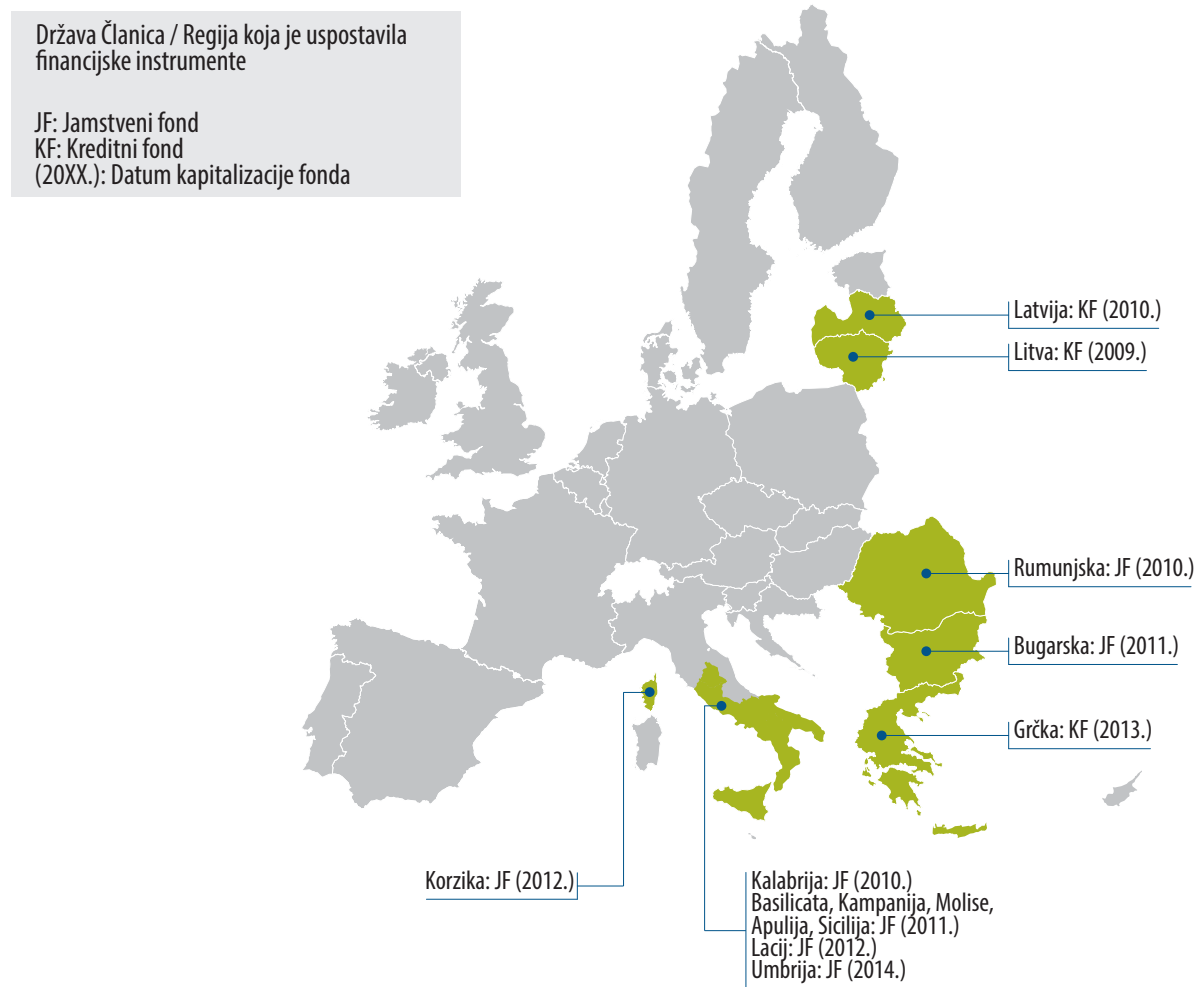
## 10

Temeljno je zakonodavstvo za to područje u programskom razdoblju 2007. – 2013. Uredba Komisije (EZ) br. 1974/2006<sup>14</sup>, kojom su predviđene tri vrste financijskih instrumenata: fondovi rizičnog kapitala, jamstveni fondovi i kreditni fondovi. Od 2009. do 2014. države članice uspostavile su 11 jamstvenih fondova (u Bugarskoj, na Korzici u Francuskoj, u osam talijanskih regija i u Rumunjskoj) te tri kreditna fonda (u Grčkoj, Latviji i Litvi), no nijedan fond rizičnog kapitala (vidjeti **sliku 2.**).

- 8 Vidjeti primjerice stavak 26. zaključaka Europskog vijeća (24. i 25. listopada 2013.) (EUCO 169/13) prema kojem bi se pregovorima o izradi programa europskih strukturalnih i investicijskih fondova trebalo postići da EU znatno poveća ukupnu potporu financijskim instrumentima koji se temelje na učinku poluge u korist malih i srednjih poduzetnika u razdoblju 2014. – 2020., pri čemu bi trebalo barem dvostruko povećati potporu državama u kojima su uvjeti financiranja i dalje teški.
- 9 Odluka Europskog parlamenta od 10. svibnja 2012. o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2010., Dio III. – Komisija (COM(2011) 473 završna verzija – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC)) P7\_TA(2012)0153.
- 10 COM(2011) 662 završna verzija, *ibid.*
- 11 COM(2014) 903 završna verzija, 26. studenoga 2014.
- 12 Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.
- 13 Državama članicama preporučuje se da, u primjeni financijskih instrumenata, određeni postotak sredstava dodijeljenih prema njihovim sporazumima o partnerstvu raspodijele na svako od glavnih područja ulaganja na sljedeći način: 50 % za potporu malim i srednjim poduzećima, 20 % za mjere za smanjenje emisije ugljikova dioksida, 10 % za informacijske i komunikacijske tehnologije, 10 % za održivi promet, 5 % za potporu razvoju, istraživanju i inovacijama te 5 % za ekološku i resursnu učinkovitost.
- 14 Uredba Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 368, 23.12.2006, str. 15.).

Slika 2:

**Financijski instrumenti u području ruralnog razvoja u programskom razdoblju 2007. – 2013.**



Izvor: Podatci iz odgovarajućih sporazuma o financiranju.

## 11

Države članice koriste se financijskim instrumentima za mjere iz 1. i 3. osi programa ruralnog razvoja kao što su modernizacija poljoprivrednih gospodarstava, dodavanje vrijednosti poljoprivrednim i šumarskim proizvodima te osnivanje i razvoj poduzeća. Iz jamstvenih fondova daju se financijska jamstva za kredite poduzeća ili organizacija kako bi im se olakšao pristup financiranju od banaka. Nakon što nositelji pojedinačnih projekata otplate zajmove, fondovi se oslobađaju jamstava za njih i mogu se izdati nova jamstva. Iz kreditnih fondova financiraju se zajmovi poduzeća za razvojne projekte. Kada se pojedinačnim projektima otplate prijašnji zajmovi, sredstva se mogu iskoristiti za nove zajmove.

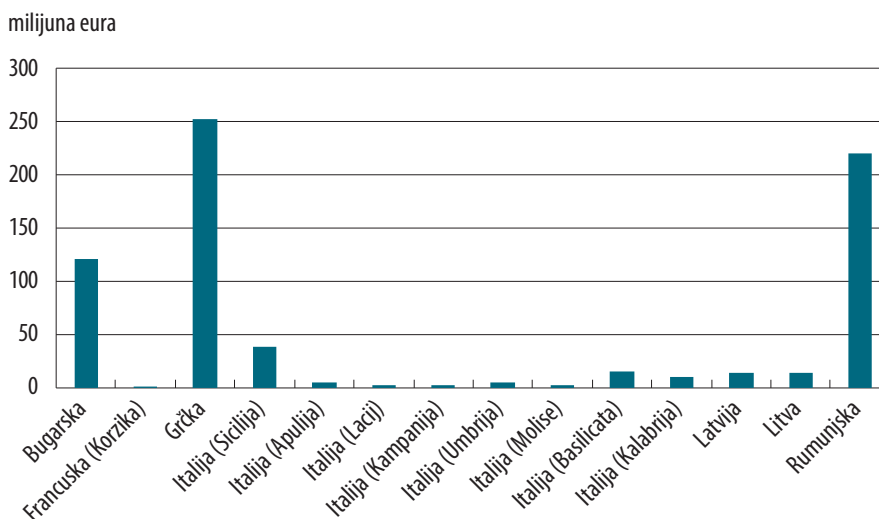
## 12

U ukupnom iznosu od 700 milijuna eura<sup>15</sup> izdvojenih za financijske instrumente (vidjeti odlomak 4.) udio je javnih sredstava 564 milijuna eura, od kojih su približno 440 milijuna eura sredstva EU-a. Na **slici 3.** prikazana je dodjela sredstava po državama članicama.

15 Tim je iznosom obuhvaćeno 138 milijuna eura privatnih sredstava koja su, uz 115 milijuna eura javnih sredstava, uplaćena u kreditni fond u Grčkoj.

Slika 3.

## Iznos sredstava u financijskim instrumentima na kraju 2013.



Izvor: Podatci iz poslovnih planova, odgovarajućih godišnjih izvješća o napretku za 2013. godinu te izračuna Suda.

## Upravljanje financijskim instrumentima u ruralnom razvoju

### 13

Financijski instrumenti pod podijeljenim su upravljanjem Komisije i država članica. Komisija ocjenjuje i odobrava programe ruralnog razvoja koje pripremaju i podnose države članice, koje usvajaju sve potrebne zakonodavne, regulatorne i administrativne odredbe čijom se provedbom jamči pravilna primjena financijskih instrumenata.

U državama članicama četiri su glavna sudionika: upravljačko tijelo (u pravilu ministarstvo poljoprivrede), upravitelj fonda, financijske institucije (npr. banke i druge kreditne institucije) te krajnji primatelji (npr. poljoprivredna gospodarstva ili društva za preradu hrane).

### 14

Upravljačka tijela izrađuju financijske instrumente i nadziru njihovu provedbu. Upravitelji fondova moraju

provoditi strategiju ulaganja te voditi računa o tome ostvaruju li se ulaganjima postavljeni ciljevi. Financijske institucije procjenjuju gospodarsku održivost predstavljenih projekata i kreditnu sposobnost krajnjih primatelja. Oni sklapaju ugovore (o zajmu ili jamstvu) s upraviteljima fondova i/ili financijskim institucijama. Krajnji primatelji također su odgovorni za realizaciju ulaganja i povrat sredstava financijskim institucijama u skladu s odredbama njihovih ugovora.

### 15

Posebne odgovornosti i zadaće tih sudionika ovise i o vrsti financijskog instrumenta koji se primjenjuje, s obzirom na različito funkcioniranje kreditnih i jamstvenih fondova. Na primjer, iz kreditnih fondova izlaze tokovi novca, što nije karakteristično za jamstvene fondove, osim kada primatelj ne ispunjava obvezu plaćanja.

## Kratak pregled financijskih instrumenata

- Obnovljivi instrumenti: sredstva iz instrumenta mogu se ponovno upotrijebiti u području u kojem se program provodi. Važnost učinka obnovljivosti izražena je u vrijeme štednje u javnim proračunima.
- Drugi je očekivani ključni učinak privlačenje dodatnoga privatnog kapitala radi ostvarivanja ciljeva politika EU-a, odnosno učinak financijske poluge.
- Nedovoljno iskustvo s financijskim instrumentima u ruralnom razvoju i njihova mala značajnost u tom području, s obzirom na to da su se dosad najviše koristili u kohezijskoj politici.
- Pretežno se koriste jamstveni fondovi, no uspostavljeni su i neki kreditni fondovi.
- Upravljanje financijskim instrumentima zajednička je odgovornost Komisije i država članica.
- Iako Komisija promiče upotrebu financijskih instrumenata, u provedbi se javljaju teškoće i rizici.



## 16

Cilj je ove revizije bio odrediti jesu li financijski instrumenti u okviru politike ruralnog razvoja u programskom razdoblju 2007. – 2013. bili dobro osmišljeni i je li se njima pravilno upravljalo. Osim toga, nedavno su prihvaćene temeljne uredbe EU-a za program ruralnog razvoja u razdoblju 2014. – 2020. To je Sudu omogućilo da razmotri kolike su mogućnosti da izmjene uvedene novim pravnim okvirom bitno utječu na ključne nedostatke utvrđene revizijom.

## 17

Opće pitanje revizije glasi:

**Jesu li financijski instrumenti u području ruralnog razvoja djelotvorno i perspektivno sredstvo?**

Konkretnije, revizijom se nastojalo odgovoriti na sljedeća pitanja:

- Jesu li financijski instrumenti u programskom razdoblju 2007. – 2013. pravilno uspostavljeni i kapitalizirani?
- Jesu li se financijski instrumenti pokazali uspješnima u razdoblju 2007. – 2013.?
- Jesu li u razdoblju 2007. – 2013. postojala odgovarajuća pravila o zaključenju programa i izlaznoj politici?
- Nalazi li se u pravnom okviru za razdoblje 2014. – 2020. potencijal za potrebna poboljšanja u financijskim instrumentima?

## 18

Sud je odredio revizijske kriterije u pogledu izrade, primjene i praćenja, odnosno evaluacije financijskih instrumenata. Ti su kriteriji izrađeni na temelju prijašnjih revizija koje je Sud proveo, zakonodavstva, dokumenata Komisije i drugih publikacija. Sud se također savjetovao sa stručnjacima iz OECD-a<sup>16</sup> o valjanosti i izvodivosti tih revizijskih kriterija te je pregledao postojeće publikacije OECD-a.

## 19

Revizijski posjeti obavljeni su u Francuskoj, Grčkoj, Litvi, Rumunjskoj i Italiji ne bi li se revizijom obuhvatili i jamstveni<sup>17</sup> i kreditni fondovi<sup>18</sup>. U svakoj su državi članici prikupljeni revizijski dokazi koji su ispitani prema revizijskim kriterijima, i to razgovorima te analizom dokumenata i podataka. Pregledima dokumentacije revizori su prikupili i ispitali dodatne informacije o financijskim instrumentima primijenjenima u državama članicama ili regijama koje nisu posjećene (posebno u Bugarskoj i Latviji). Također su vodili razgovore s dužnosnicima Komisije te su proučili važne dokumente.

## 20

Sud je ispitao uzorak od 37 upravljačkih tijela, od kojih 32 nisu primijenila nijedan financijski instrument u okviru politike ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013. Do kraja 2013. ta su upravljačka tijela iskoristila oko 90 % dostupnih sredstava iz EPFRR-a za osnovne investicijske mjere u okviru kojih su se financijski instrumenti koristili<sup>19</sup>. Svrha je ispitivanja u prvom redu bila utvrditi razloge koji su, u fazi planiranja i izrade, konkretno pridonijeli tomu da upravljačka tijela ne uspostave neki financijski instrument ili više njih.

- 16 Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj.
- 17 Francuska (Korzika), Italija (Apulija i Sicilija) i Rumunjska.
- 18 Grčka i Litva.
- 19 Riječ je o mjeri 121. (Modernizacija poljoprivrednih gospodarstava) i mjeri 123. (Dodavanje vrijednosti poljoprivrednim i šumarskim proizvodima).

## Jesu li financijski instrumenti u programskom razdoblju 2007. – 2013. pravilno uspostavljeni i kapitalizirani?

### 21

Programsko razdoblje 2007. – 2013. trebalo je biti temeljito pripremljeno da bi financijski instrumenti imali čvrstu osnovu. Konkretno, u izradi pravnog okvira za financijske instrumente trebalo se uzeti u obzir posebne značajke politike ruralnog razvoja te procijeniti stvarne potrebe, i to prema pouzdanim mjerljivim podacima na kojima bi se temeljila vrsta traženog instrumenta financijskog inženjeringa, utvrdila potreba tržišta za potporom iz tih instrumenata i dokazala primjerenost količine kapitala namijenjenog fondu. Sud je ispitao te osnovne elemente izrade financijskih instrumenata tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013.

## Okvir za izradu programa nije bio pripremljen na odgovarajući način

### 22

U ovom se odjeljku procjenjuje je li se pri izradi pravnog okvira za financijske instrumente vodilo računa o posebnim značajkama politike ruralnog razvoja te temeljitoj procjeni potreba. Također se pružaju informacije o niskoj razini korištenja financijskim instrumentima u razdoblju 2007. – 2013., prikupljene upitnikom koji je poslan državama članicama.

## Pravni okvir za financijske instrumente za razdoblje 2007. – 2013. nije bio izrađen u skladu s potrebama ruralnog razvoja

### 23

Sud je utvrdio da je na pravni okvir za financijske instrumente za razdoblje 2007. – 2013. ponajviše utjecala kohezijska politika. Komisija nije mogla dokazati da je odredila i razmotrila posebne značajke ruralnog razvoja pri izradi tog okvira. Na primjer, u području ruralnog razvoja, za razliku od kohezijske politike, najveći su broj potencijalnih korisnika činila mala poljoprivredna gospodarstva, koja su uobičajeno primala nepovratna sredstva i koja provode vrlo male projekte. Uz to, upravljačka tijela u državama članicama, osim u dodjeli bespovratnih sredstava, nisu imala dovoljno iskustva u drugim vrstama financiranja.

### 24

Komisija ranije nije stekla dovoljno iskustva u korištenju financijskim instrumentima u ruralnom razvoju na kojem bi se temeljilo programsko razdoblje 2007. – 2013. Iako je posebna mjera financijskog inženjeringa zaista bila dostupna u programskom razdoblju od 2000. do 2006., financijske instrumente uspostavili su samo Portugal i četiri talijanske regije<sup>20</sup>. Na najnižoj je razini bila provedba mjere financijskog inženjeringa.

20 Basilicata, Kalabrija i Apulija (u okviru Komponente za smjernice EFSJP-a) i Marche (u okviru Komponente za jamstva EFSJP-a).

**25**

Pravnim okvirom za razdoblje 2007. – 2013. obuhvaćene su samo tri vrste instrumenata (vidjeti odlomak 10.) bez ikakva objašnjenja. Nadalje, u publikacijama OECD-a i FAO-a<sup>21</sup> te u susretima sa stručnjacima i nadležnim nacionalnim tijelima tijekom posjeta državama članicama Sud je utvrdio da se u poljoprivrednom sektoru koriste druge vrste instrumenata, kao što je financiranje na temelju skladišnice<sup>22</sup>.

### Postavljeni su općeniti ciljevi i nije provedena odgovarajuća procjena stvarnih potreba

**26**

Države članice koje su primjenjivale instrumente nisu postavile precizne i mjerljive ciljeve. Njihovi su ciljevi bili prilično nejasno određeni te stoga nisu ocijenjeni korisnima za procjenu stanja u pogledu manjka kreditiranja. U **okviru 2.** prikazano je kako su glasili neki od tih ciljeva.

- 21 Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu.
- 22 Skladišnica se izdaje kao dokaz da je imenovani ostavodavac navedenu robu s naznačenom količinom i podatcima o njezinoj kakvoći predao radi uskladištenja na određenoj lokaciji. Njome se može koristiti kao sredstvom za osiguranje pri traženju kredita.

**Okvir 2.**

### Primjeri ciljeva postavljenih za financijske instrumente

Kad je riječ o Grčkoj, zacrtani ciljevi za uspostavljanje kreditnog fonda u općim su crtama izneseni u revidiranom programu ruralnog razvoja, a među njima su povećanje likvidnosti za krajnje primatelje/zajmoprimce i povoljni uvjeti pristupa kreditiranju od banaka radi pružanja potpore poduzetništvu, te brže povlačenja sredstava iz EPFRR-a.

Cilj kreditnog fonda u programu ruralnog razvoja u Litvi bio je omogućiti pristup kreditiranju za ulaganja koja su u skladu s ciljevima navedenim u popisu mjera.

U Italiji (u regijama Apuliji i Siciliji) cilj je financijskih instrumenata bio poboljšati pristup kreditiranju za poljoprivredna gospodarstva. U programima ruralnog razvoja nisu izneseni nikakvi dodatni ciljevi.

U rumunjskom programu ruralnog razvoja ciljevi su programa za izdavanje jamstava bili poboljšanje pristupa kreditiranju u okviru ruralnog razvoja te povećanje interesa za financijske instrumente u ruralnom gospodarstvu i pouzdanja u njih.

**27**

Procjena stvarnih potreba nije se temeljila na pouzdanim mjerljivim podatcima a službena procjena manjka nije bila moguća ni za jednu od država članica koje su primjenjivale financijske instrumente. Iako se u zakonodavstvu ne navodi obveza provedbe procjene manjka, nije postojala druga vrsta analize slične dokazne

vrijednosti, kao što su mjerljivi podatci o potrebama i najprikladnijoj vrsti financijskog instrumenta. U programima je tek zabilježen manjak likvidnosti i opće teškoće u pristupu kreditiranju za poljoprivredni sektor. Nedostatci u početnoj procjeni potreba zaslužni su za velik broj prekomjerno kapitaliziranih financijskih instrumenata (vidjeti odlomak 43.).

## Većina država članica financijske instrumente nije ocijenila korisnima

### 28

Ispitivanjem koje je proveo Sud potvrđeno je da većina država članica financijske instrumente ne smatra korisnima<sup>23</sup>. Ključni problem upravljačkih tijela odnosio se na prikladnost financijskih instrumenata u odnosu na potrebe najvećeg broja korisnika sredstava iz EPFRR-a. Kao glavni razlog toga navodi se manjak potražnje za financijskim instrumentima zbog neupućenosti potencijalnih korisnika u instrumente te naučenosti na financiranje projekata bespovratnim sredstvima.

### 29

Podatci u tablici potvrđuju mali interes za financijske instrumente u programskom razdoblju 2007. – 2013., s obzirom na to da je oko 1,5 % sredstava iz EPFRR-a za odgovarajuću 1. i 3. os programa ruralnog razvoja isplaćeno u okviru financijskih instrumenata (**tablica 1.**).

## Pravila o trošenju sredstava ipak su povoljna za države članice

### 30

Sud je utvrdio da su neke države članice bile sklonije financijskim instrumentima jer su zahvaljujući njima mogle brže iskoristiti sredstva, pri čemu su ti instrumenti pridonijeli pojednostavnjenju primjene nekih odredbi u pogledu iskorištavanja sredstava EU-a. Njima su također mogle ostvariti prihode (kamate).

23 Ovo su osnovni razlozi: pravnim okvirom kojim se uređuje ruralni razvoj nisu (ili nisu dovoljno) uzete u obzir posebne značajke ruralnog razvoja; korisnička skupina, odnosno poljoprivrednici, naviknuta je na primanje bespovratnih sredstava; nije utvrđen dovoljan broj prednosti korištenja financijskim instrumentima u odnosu na druge mjere potpore; potpora dobivena financijskim instrumentima ne bi odgovarala općim karakteristikama uobičajenih korisnika EPFRR-a; u području ruralnog razvoja nije utvrđena ni potreba ni potražnja za financijskim instrumentima.

Tablica 1.

## Udio sredstava uplaćenih u financijske instrumente u ukupnim doprinosima iz EPFRR-a

	Iznos (u milijunima eura)	Postotni udio u sredstvima EPFRR-a namijenjenima za 1. i 3. os do 15. listopada 2014. (uključujući predujmove)
Ukupni prijavljeni rashodi EPFRR-a za 1. i 3. os (od 4. tromjesečja 2006. do 3. tromjesečja 2014.) <sup>1</sup>	32 767	100,00 %
Financijski instrumenti (najveći udio dostupnih sredstava iz EPFRR-a u kapitalu fonda do prijave rashoda u 3. tromjesečju 2014.) <sup>2</sup>	530	1,62 %

1 Izvor: Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj – Prilog informativnom pregledu programa ruralnog razvoja – Odbor za ruralni razvoj – 19. studenoga 2014.

2 Izračun Suda na temelju tromjesečnih prijava rashoda.

## Doprinosi financijskim instrumentima vode se kao nastali izdatci

### 31

U Uredbi Vijeća (EZ) br. 1290/2005 navodi se da Komisija mora izvršavati plaćanja tijekom provedbe kako bi nadoknadila izdatke nastale u provedbi programa<sup>24</sup>. Uredbom Komisije (EZ) br. 1974/2006 utvrđuje se da izdatci koji se prijave Komisiji moraju odgovarati ukupnim izdatcima koji su nastali uspostavljanjem financijskih instrumenata i doprinosima tim instrumentima<sup>25</sup>. To je državama članicama omogućilo da prijave višu razinu izdataka nego što je zaista bila.

## Države članice akumulirale su kamate

### 32

Prema zakonodavstvu je od samog početka moguće zatražiti i primiti puni iznos kapitala za financijske instrumente. Države članice imale su poticaj da to naprave jer su ulaganjem kapitala fonda mogle zaraditi kamate. Najbolji je primjer za to slučaj iz Rumunjske, gdje je puni iznos kapitala fonda uplaćen kao jedan doprinos te se čuvao na državnim računima. S obzirom na vrstu uspostavljenog fonda (jamstveni fond) i nisku stopu neispunjenja obveze<sup>26</sup> (nižu od 1 %), ta država članica većinu kapitala naposljetku nije morala potrošiti, što joj je omogućilo da ostvari znatne prihode od kamata. Do kraja 2013. na taj je način Rumunjska ukupno stekla oko 50 milijuna eura.

## Otpuštena jamstva na kraju programskog razdoblja smatrana su prihvatljivim izdatcima za sufinanciranje sredstvima EU-a

### 33

Svi zajmovi krajnjim primateljima koji su vraćeni u fond i jamstva izdana za zajmove za koje je ispunjena obveza plaćanja na kraju programskog razdoblja smatrali su se prihvatljivima za sufinanciranje iz EPFRR-a. Zbog toga je država članica u pitanju mogla zadržati sredstva, iako joj naposljetku više nije prijetio rizik (zajam je vraćen) ili nije bilo stvarnih troškova ili novčanog toka (otpuštena jamstva). Sud ističe da se time što se otpuštena jamstva smatraju prihvatljivim izdatcima, iako se to temelji na provedbenoj uredbi<sup>27</sup>, ne slijede načela dobrog financijskog upravljanja, s obzirom na to da nije bilo izdataka po tim jamstvima (također vidjeti odlomke od 75. do 77.).

24 Članak 26. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 209, 11.8.2005., str. 1.).

25 Članak 52. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1974/2006.

26 Ona se određuje kao iznos jamstava za koja postoji rizik od neispunjenja obveze u odnosu na iznos izdanih jamstava.

27 Uredba Komisije (EZ) br. 1974/2006.

**Financijski instrumenti uspostavljeni su kako bi se pomoću javnih sredstava (zajmovi/jamstva) iskoristila druga javna sredstva (bespovratna sredstva)**

### 34

Financijski instrumenti u razdoblju 2007. – 2013. koristili su se ponajprije da bi se njima potaknulo oslobađanje sredstava iz EPFRR-a, no prema dostupnim podacima oni nisu uvijek imali učinak na to. Ostvarivanje učinka otežali su i strukturni čimbenici (*vidjeti okvir 3.*).

### 35

Financijski instrumenti uspostavljeni su kako bi se pomoću javnih sredstava (zajmovi/jamstva) iskoristila druga javna sredstva (bespovratna sredstva), a ne da bi zamijenili bespovratna sredstva. Sud je utvrdio da su svim financijskim instrumentima koje su 2007. – 2013. primijenile posjeđene države članice pristup imali samo podnositelji zahtjeva za bespovratna sredstva (neizravan pristup).

#### Okvir 3:

#### Teškoće u pristupu kreditiranju u Rumunjskoj uzrokovane strukturnim čimbenicima

Agencija za plaćanja procijenila je da se odobreni projekti u ukupnom iznosu od 700 milijuna eura, u sklopu svih investicijskih mjera, naposljetku nisu mogli provesti jer potencijalni primatelji nisu mogli dobiti kredit ili nisu imali osiguranje za kredit. Nedostatak udjela od sufinanciranja uzrok je približno 69 % otkazanih projekata do lipnja 2014. Zbog strukturnih čimbenika (mali interes banaka za poljoprivredu, izostanak povijesti kreditiranja, nepostojanje druge prikladne sigurnosti, projekti koje su banke ocijenile ekonomski neodrživima), unatoč tomu što se koristila financijskim instrumentima, u Rumunjskoj je i dalje bio izražen manjak kreditiranja te je iskorištavanje bespovratnih sredstava povezano s jamstvima ostalo na niskoj razini. Podatci dostupni do 31. ožujka 2014. pokazali su da je oko 15 % ukupnih bespovratnih sredstava kombinirano s jamstvima iz jamstvenog fonda koji sufinancira EU, izdanih za zajmove potrebne za financiranje projekata.

### 36

Sud je u Italiji (Apulija i Sicilija), Litvi i Rumunjskoj otkrio konkretne slučajeve u kojima je ukupan iznos bespovratnih sredstava i sredstava iz financijskog instrumenta bio malo niži od iznosa prihvatljivih troškova projekta, jednak njemu ili čak viši. Tako je po završetku programskog razdoblja 2007. – 2013. postojao rizik da se čak do 100 % iznosa projekta financira javnim sredstvima.

### 37

U području kohezijske politike takva je situacija nedvojbeno spriječena jer se financijski instrumenti i bespovratna sredstva primjenjuju zasebno. Nije dopušteno financijskim instrumentima pokrивati troškove projekta koji su već primili potporu u obliku bespovratnih sredstava.

### U nekim slučajevima financijski instrumenti pridonijeli su fleksibilnijoj provedbi pravila o opozivu izdvojenih sredstava

#### 38

U Uredbi Vijeća (EZ) br. 1290/2005 utvrđuje se mehanizam za pospješivanje financijskog izvršenja programa. Ona sadrži pravilo prema kojem Komisija mora „opozvati“ (otkazati) dio godišnjeg proračunskog izdvajanja koji nije iskorišten tijekom dvije godine (pravilo „N+2“<sup>28</sup>). Svrha je tog pravila „pridonijeti poboljšanoj provedbi programa i dobrom financijskom upravljanju“<sup>29</sup>. Sud je već u nekoliko navrata istaknuo rizik od toga da bi financijski instrumenti mogli pomoći u zaobilaznji tog pravila<sup>30</sup>.

#### 39

Komisija također primjećuje takav rizik kad je riječ o nekim državama članicama<sup>31</sup>. Sud je utvrdio da je takav rizik postojao u Bugarskoj, Grčkoj (**okvir 4.**) i Italiji (Sicilija) kada su uspostavile svoje fondove.

- 28 Članak 29. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005.
- 29 Godišnje izvješće o radu za 2013. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj, Prilog 10., str. 158.
- 30 Godišnja izvješća Suda za financijsku godinu 2010. (odlomak 4.33) (SL C 326, 10.11.2011.) i 2012. (odlomak 4.7) (SL C 331, 14.11.2013.); Mišljenje Suda br. 7/2011 o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo, obuhvaćenima Zajedničkim strateškim okvirom, i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1083/2006 (odlomak 49.) (SL C 47, 17.2.2012.); tematsko izvješće br. 2/2012 (odlomak 54.); dokument Suda (2014.) „Poljoprivreda i kohezija: pregled rashoda EU-a u razdoblju od 2007. do 2013. godine“ (odlomak 21.).

#### Okvir 4.

### Stanje u Grčkoj u pogledu pravila „N+2“

U prosincu 2013. u kreditni fond u Grčkoj uplaćeno je 115 milijuna eura javnih sredstava. Sud je utvrdio da postoji velika mogućnost da je fond uspostavljen, među ostalim, kako bi se njime ograničila primjena pravila „N+2“. Razlozi su za to:

- dodijeljeni iznos čini velik dio dostupnih sredstava<sup>32</sup>;
- krajnjim primateljima isplaćeni su neznatni iznosi (vidjeti **okvir 5.**);
- godine 2013. bio je izražen rizik od opoziva izdvojenih sredstava.

32 Između 10 % i 30 % sredstava dostupnih za mjere u pitanju.

**40**

Prema tome, u trima državama članicama od njih sedam koje su uspostavile financijske instrumente u programskom razdoblju 2007. – 2013. svrha je uspostave i primjene tih instrumenata bila zadržati sredstva dodijeljena iz EU-a, a ne ispuniti potrebe i ciljeve koje su te države službeno priopćile. Prihvativši te prakse Komisija nije ispunila zadaću da zajamči poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja<sup>33</sup>.

**Vrlo je izražena prekomjerna kapitalizacija financijskih instrumenata**

**41**

Do prekomjerne kapitalizacije dolazi kada je uplaćeni iznos u kapitalu financijskog instrumenta prevelik u odnosu na iznos koji u obliku zajmova ili jamstava primaju krajnji primatelji.

**42**

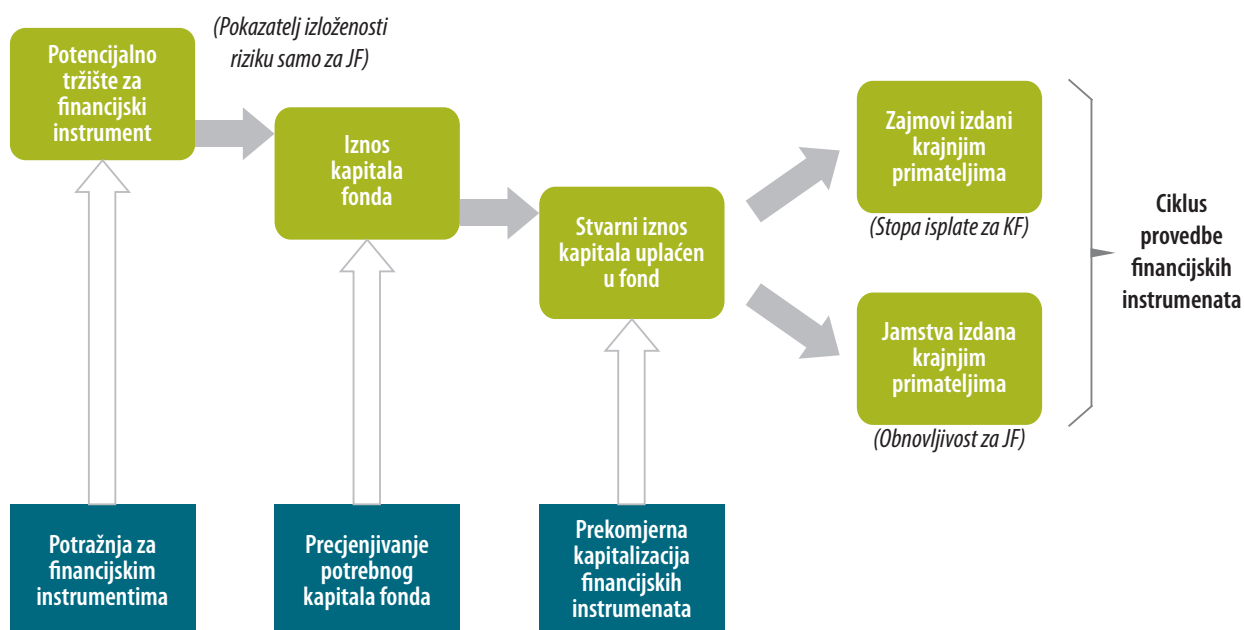
Na **slici 4.** prikazuje se da postupak počinje određivanjem potencijalnog tržišta za uspostavu financijskih instrumenata. Prema tom podatku određuje se vrijednost kapitala fonda. Zbog pogrešne procjene može doći do prekomjerne kapitalizacije financijskog instrumenta:

31 U svojem odgovoru na godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2012. Komisija navodi da je „sama primijetila da neke države članice u velikoj mjeri [upotrebljavaju] instrumente financijskog inženjeringa kojima se može utjecati na smanjenje ili izbjegavanje gubitka sredstava u skladu s pravilima N+2“.

33 Članak 9. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 i članak 73. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 277, 21.10.2005., str. 1.).

Slika 4.

**Čimbenici koji pridonose prekomjernoj kapitalizaciji**





Iznos potrebnog kapitala fonda bio je uglavnom precijenjen

### 43

Komisija je nadgledala postupak određivanja iznosa kapitala fonda namijenjenog financijskim instrumentima. Unatoč tomu Sud je uočio istaknutu prekomjernu kapitalizaciju u Bugarskoj, Grčkoj, Italiji (Basilicata i Sicilija), Litvi i Rumunjskoj. Komisija je samo u slučaju Bugarske poduzela konkretne mjere, kojima je smanjila kapital fonda. U **okviru 5.** navode se neki slučajevi prekomjerne kapitalizacije.

Jedan je od razloga prekomjerne kapitalizacije izostanak temeljite analize potreba za financijskim instrumentima u državama članicama

### 44

Sud je utvrdio da su države članice pokušale, u programskim dokumentima kao što su poslovni planovi, odrediti potrebu za ustanovljenim financijskim instrumentima, no to su napravile prema približnim procjenama iskorištavanja bespovratnih sredstava. Slični su nedostaci utvrđeni u pogledu svih financijskih instrumenata nad kojima se u državama članicama (vidjeti odlomak 19.) provela revizija, uz izuzetak Francuske (Korzika). Informacije prikupljene za analizu pokazuju da su takvi nedostaci postojali i u Bugarskoj. U **okviru 6.** opisani su neki primjeri.

#### Okvir 5.

### Primjeri prekomjerno kapitaliziranih financijskih instrumenata

Jamstveni fond u Grčkoj primio je 115 milijuna eura javnih sredstava za razdoblje od 2014. do 2015. Do studenoga 2014. godine samo je 0,5 milijuna eura od tog iznosa isplaćeno krajnjim primateljima.

U Litvi je prvotno planirano da kapital fonda iznosi više od 130 milijuna eura, ali u praksi je najviša razina dodijeljenih sredstava bila tek 52 milijuna eura. Po završetku 2013. kapital fonda smanjen je na 13,8 milijuna eura.

U jamstveni fond u Italiji (Sicilija) uplaćeno je oko 38 milijuna eura. Potreba za tolikim iznosom bila je uvelike precijenjena s obzirom na to da je od toga iskorišteno oko 5 milijuna eura (vidjeti odlomak 55.).

### Primjeri propusta u analizi potreba za financijskim instrumentima

Pristup Italije (u regijama Apuliji i Siciliji) bio je da se procijeni moguća potreba za jamstvenim fondovima. Prema njoj je oko 75 % zajmova za Apuliju i njih 50 % za Siciliju trebalo biti dodijeljeno iz bankovnog sektora u svrhu financiranja privatnog udjela u projektima povezanim s odgovarajućim investicijskim mjerama. Kao rezultat toga procijenjena potreba (312 milijuna eura za Apuliju i 120 milijuna eura za Siciliju) znatno je prelazila stvarne potrebe. Procijenjena potreba za jamstvima u samo dvjema regijama (Apuliji i Siciliji) bila je 8 % veća od ukupnih sredstava za jamstva koja je upravitelj fonda dodijelio za cijelu državu<sup>34</sup> zaključno sa srpnjem 2014.

U Bugarskoj su nadležna tijela ocijenila da bi se iz jamstvenog fonda trebalo pokriti 75 % svih potencijalnih ulaganja. Prema tome je za razdoblje od 2012. do 2015. procijenjena moguća potreba za jamstvima u vrijednosti od oko 600 milijuna eura. Taj je iznos 12 puta veći od stvarnog stanja na tržištu krajem travnja 2014. Komisija je ispitala postupak ne dovodeći u pitanje činjenicu da pretpostavka o 75 % ulaganja na kojoj se izračun temeljio nije potkrijepljena.

U Rumunjskoj nisu izneseni dokazi o tome da su se procjene temeljile na *ex ante* analizi. Navedeno je da se one temelje na prethodnom iskustvu i programu SAPARD, bez određivanja količine izdanih jamstava u prethodnom razdoblju.

<sup>34</sup> Upravitelj fonda (Institut za usluge za tržište poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda – ISMEA) javno je tijelo koje pruža informacije i financijske usluge za poljoprivredni sektor u Italiji. Ono upravlja državnim jamstvenim fondom te šestorima regionalnim jamstvenim fondovima koji primaju potporu iz EPFRR-a.

## 45

Sud je utvrdio da je atraktivnost financijskih instrumenata za potencijalne krajnje primatelje ponajviše ovisila o troškovima kreditiranja, koji su pak ovisili o kamatnim stopama na tržištu. Primjer je za to slučaj iz Litve. Razdoblja u kojima su ugovori s krajnjim primateljima u konačnici sklopljeni često su se podudarala s razdobljima povoljnih uvjeta korištenja kreditnim fondom u pogledu kamatnih stopa<sup>35</sup>. To objašnjava činjenicu da se potreba za financijskim instrumentima treba procijeniti precizno i tijekom dužeg razdoblja, s obzirom na to da ona ovisi o kombinaciji okolnosti i situacija u kojima se nalaze krajnji primatelji te vanjskih trendova.

### Drugi razlog prekomjerne kapitalizacije jamstvenih fondova: pokazatelji izloženosti riziku nisu dobro procijenjeni

## 46

Pokazatelj izloženosti riziku za jamstveni fond određuje gornju granicu neispunjenja obveze koja se smatra prihvatljivom u upravljanju fondom. Kada je umnožak iznosa kapitala i pokazatelja izloženosti riziku prevelik u odnosu na jamstva izdana krajnjim primateljima, riječ je o prekomjernoj kapitalizaciji.

<sup>35</sup> Kamatne stope koje nudi kreditni fond u usporedbi s kamatnim stopama na tržištu.

**47**

Vrijednost pokazatelja izloženosti riziku izrazito utječe na iznos kapitala koji se treba uplatiti u jamstveni fond. Vrijednost koja se koristi za određenje pokazatelja izloženosti riziku mora se prilagoditi stvarno zabilježenoj vrijednosti stope neispunjenja obveze. Primjerice, u Rumunjskoj je zabilježena stopa neispunjenja obveze (niža od 1 %, vidjeti odlomak 32.) po završetku 2013. bila znatno niža od gornje granice od 20 % na temelju koje je jamstveni fond kapitaliziran.

**Procjena prekomjerne kapitalizacije jamstvenih fondova****48**

Sud je procijenio iznos u kojem su jamstveni fondovi bili prekomjerno kapitalizirani na dan 31. prosinca 2013. na temelju pokazatelja izloženosti riziku kojima su se koristila nadležna nacionalna tijela. Prema izračunu u *Prilogu I.*, ukupan iznos potreban za jamstva izdana do kraja 2013. za sve financijske instrumente koji su se primjenjivali u razdoblju 2007. – 2013. pokrio bi se uplaćivanjem u fondove ukupnog kapitala od oko 50 milijuna eura. U stvarnosti je uloženo oko 420 milijuna eura. To pokazuje izrazitu prekomjernu kapitalizaciju krajem 2013., uzevši u obzir da je uloženi kapital bio osam puta veći nego što je to zaista bilo potrebno.

**Zapaženi su i primjeri opreznog pristupa u kapitalizaciji fondova****49**

Unatoč tomu što je precijenjena moguća potreba za instrumentima, u talijanskoj regiji Apuliji primijenjen je oprezan, postupan pristup te su plaćanja u fond ograničena na 20 % procijenjenog iznosa potrebnog kapitala fonda kako bi se izbjegla prekomjerna kapitalizacija. Pokazalo se da je ta odluka bila prilično primjerena vrijednosti izdanih jamstava (vidjeti odlomak 55.). Tako je učinjeno u još nekim talijanskim regijama (Kampanija i Molise).

**50**

Sličan pristup imala je i Francuska (Korzika). Samo je polovica planiranog iznosa kapitala zaista uplaćena u fond, što je odgovaralo vrijednosti izdanih jamstava. Ipak, uzimajući u obzir pokazatelj izloženosti riziku, financijski instrumenti u Italiji (Apulija) i Francuskoj (Korzika) u potpunosti bi ostvarivali svoju namjenu i s mnogo nižim iznosom kapitala.

## Jesu li se financijski instrumenti pokazali uspješnima u razdoblju 2007. – 2013.?

### 51

Da bi financijski instrumenti uspješno djelovali, moraju se ispuniti određeni uvjeti. Instrumenti djeluju prema planu samo ako krajnji primatelj pravodobno primi dovoljna sredstva iz financijskih instrumenata te se, kao posljedica toga, u cijelosti ostvaruju moguće koristi od njih (učinak obnovljivosti i učinak financijske poluge). Pravnim okvirom EU-a trebale bi biti obuhvaćene prikladne odredbe kojima bi se potaknulo na ostvarivanje tih koristi u većoj mjeri. Pravodobnom uspostavom financijskih instrumenata u programskom razdoblju također bi se pospješilo ostvarivanje očekivanih koristi. Osim toga, trebali bi postojati nadzorni sustavi koji pružaju pouzdane podatke na temelju kojih bi se moglo ocijeniti postižu li se instrumentima rezultati.

### 52

Sud je istražio jesu li ti ključni uvjeti za postizanje uspješnosti bili ostvareni kada su financijski instrumenti uvedeni u programskom razdoblju 2007. – 2013. Kad se uzme sve u obzir, zaključio je da nisu.

## Financijskim instrumentima nisu ostvareni dobri rezultati u obnavljanju sredstava

### 53

U godišnjem izvješću za financijsku godinu 2013. ističe se da je financijskim instrumentima u području kohezijske politike ostvarena niska razina potpore krajnjim primateljima<sup>36</sup>. Navodi se da je prosječna stopa isplate bila „još preniska da bi se očekivalo da će se sva raspoloživa sredstva iskoristiti barem jedanput“. Ova revizija potvrđuje da je takvo stanje bilo i u području ruralnog razvoja. Na dan 31. prosinca 2013. samo je 45 % od 700 milijuna eura kapitala financijskih instrumenata (kreditni i jamstveni fondovi), zaista poslužilo za zajmove ili jamstva krajnjim korisnicima kreditnih i jamstvenih fondova.

### 54

Jedan je od osnovnih očekivanih učinaka financijskih instrumenata učinak obnovljivosti. Međutim, ne postoji zakonska obveza za postizanje određenog stupnja obnovljivosti, a nedovoljne stope isplate mogu odgoditi ostvarivanje tog učinka. Ovom se revizijom potvrdilo da je takvo stanje bilo i u području ruralnog razvoja.

36 Vidjeti odlomke od 5.33 do 5.36.: prema posljednjim podatcima Komisije, tek je 37 % od 8,4 milijarde eura, koliko je od 2007. do kraja 2012. uplaćeno u financijske instrumente, dodijeljeno krajnjim primateljima u obliku zajmova ili jamstava.

### Do trenutka revizije nije ostvaren dovoljan učinak obnovljivosti jamstvenih fondova

kraju 2013. iznosio je 0,53, kao što je prikazano u **tablici 2.**

#### 55

Multiplikativnim učinkom potencijal jamstvenog fonda može bitno porasti u odnosu na dostupan kapital. U tom je slučaju moguće izdati jamstva u vrijednosti većoj od dostupnog kapitala. Međutim, u državama članicama nije ostvaren dovoljan multiplikativni učinak, odnosno učinak obnovljivosti. Prema podatcima koje je Sud prikupio prosječan učinak obnovljivosti postojećih 11 jamstvenih fondova na

#### 56

Učinak obnovljivosti nekih talijanskih jamstvenih fondova (u regijama Basilicati, Kalabriji, Siciliji i Umbriji) bio je izrazito nizak. Samo su iz tri jamstvena fonda iz **tablice 2.** (u talijanskim regijama Kampaniji, Molise i Apuliji) izdana jamstva u vrijednosti većoj od kapitala fonda, čime je ostvaren tek neznatan učinak obnovljivosti.

**Tablica 2. Učinak obnovljivosti jamstvenih fondova**

Država članica/regija	Ukupan iznos uplaćen u fond do 31. 12. 2013. (u milijunima eura) A	Ukupna vrijednost jamstava izdanih krajnjim primateljima prema stanju na dan 31. 12. 2013. (u milijunima eura) B	Učinak obnovljivosti (multiplikator – 31. 12. 2013.) B/A	Najveći ciljni multiplikator
Bugarska	171,29	50,00 <sup>1</sup>	0,29	5
Francuska (Korzika)	0,60	0,40	0,67	3
Italija (Sicilija)	37,63	5,48	0,15	3 <sup>2</sup>
Italija (Apulija)	5,00	6,58	1,32	12,5 <sup>2</sup>
Italija (Lacij)	2,50	0,92	0,37	12,5
Italija (Kampanija)	2,25	3,26	1,45	12,5
Italija (Umbrija)	4,80	0,00	0	3
Italija (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Italija (Basilicata)	14,86	1,70	0,11	3
Italija (Kalabrija)	10,00	1,68	0,17	2
Rumunjska	220,00	177,17	0,81	5
<b>UKUPNO</b>	<b>473,80</b>	<b>249,64</b>	<b>0,53</b>	-

1 Jamstva izdana do 30. travnja 2014.

2 Kao najveća moguća vrijednost multiplikatora za Apuliju i Siciliju utvrđena je vrijednost od 12,5. Međutim, dok se iznos kapitala fonda u Apuliji odredio na temelju te vrijednosti, na Siciliji se odredio na temelju multiplikatora u vrijednosti od 3.

**57**

Bugarska je 2013. smanjila kapital fonda za više od četvrtinu (sa 171,29 na 121 milijun eura), a Rumunjska 2014. godine za gotovo polovinu (s 220 na 115 milijuna eura). Odgovarajući iznos sredstava EPFRR-a iz jamstvenog fonda vraćen je u bespovratna sredstva za određene investicijske mjere. Ta su smanjenja kapitala fonda povećala multiplikativni učinak, odnosno učinak obnovljivosti.

**58**

Uzevši u obzir smanjenja i određivši vrijednost jamstava izdanih u prva tri tromjesečja 2014., prema stanju na dan 30. rujna 2014. postojećih 11 jamstvenih fondova nije ostvarilo multiplikativni učinak. To je bilo čak mnogo niže od vrijednosti multiplikatora koju su zacrtale same države članice (vidjeti **tablicu 2.**, zadnji stupac) te stanja predstavljenog u **Prilogu I.** Prema tome, kapital uplaćen u jamstvene fondove još je uvijek bio veći od vrijednosti jamstava izdanih krajnjim primateljima, zbog čega je manji potencijal instrumenta.

**Učinak obnovljivosti kreditnih fondova jednako je nizak****59**

Prema podacima koje je Sud prikupio prosječna stopa isplate za dva operativna kreditna fonda iznosila je 0,75 na kraju 2013., kao što je prikazano u **tablici 3.**:

**60**

U Grčkoj do sredine 2014. nije izdan nijedan kredit. Podatci za Litvu i Latviju prikrivaju nepostojano djelovanje fondova. Od prvog tromjesečja 2012. u Litvi nije potpisan nijedan ugovor (vidjeti odlomak 45.). Nisu poduzeti nikakvi napori da se uvjeti koji se primjenjuju na fond prilagode tržišnim potrebama. Situacija u Latviji bila je slična, od srpnja 2012. nije izdan nijedan kredit iz fonda. U Litvi i Latviji kao rješenje toga postupno je smanjen kapital fonda, za oko tri četvrtine u Litvi i oko dvije trećine u Latviji do kraja 2013. Taj je postupak nastavljen tijekom 2014. godine.

Tablica 3.

**Stopa isplate kreditnih fondova**

Država članica/regija	Ukupan iznos uplaćen u fond do 31. 12. 2013. (u milijunima eura)	Ukupan iznos isplaćen krajnjim primateljima prema stanju na dan 31. 12. 2013. (u milijunima eura)	Stopa isplate ukupnog iznosa uplaćenog u fond do 31. 12. 2013.
Latvija <sup>1</sup>	37,60 <sup>2</sup>	28,25	0,75
Litva	52,45	39,05	0,74
<b>UKUPNO</b>	<b>90,05</b>	<b>67,30</b>	<b>0,75</b>

1 Prema deviznom tečaju Latvijske banke 1 EUR = 0,702804 LVL.

2 Procjene Suda na temelju tromjesečnih prijava rashoda Latvije, uključujući četvrto tromjesečje 2013.

Izvor: Podatci iz odgovarajućih godišnjih izvješća o napretku za 2013. godinu i izračuna Suda.

61

Kad je riječ o kreditnim fondovima, učinak obnovljivosti može se javiti samo kada krajnji primatelj isplati kredit. Sud je utvrdio da u tim fondovima na kraju 2013. nije ostvaren učinak obnovljivosti.

**Učinak financijske poluge u rijetkim je slučajevima ostvaren, a neki su fondovi bili uspostavljeni prekasno**

62

U svome odgovoru na godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2013. (odlomak 5.36) Komisija je naglasila ograničenja zbog korištenja samo jednim pokazateljem kao što je stopa isplate za procjenu uspješnosti financijskih instrumenata te je iznijela stajalište da bi „procjena rezultata također trebala biti usmjerena na ostvarivanje rezultata sufinanciranih financijskih instrumenata”, među ostalima, učinak obnovljivosti i učinak financijske poluge.

**Učinak financijske poluge u rijetkim je slučajevima ostvaren**

63

Svrha je financijskih instrumenata da pruže financijsku polugu za javnu potporu poticanjem sudjelovanja privatnog sektora. Ako se, primjerice, svakom euru iz javnih resursa doda jedan euro iz privatnih resursa, ukupan se iznos koji će iskoristiti krajnji primatelji udvostručuje. Međutim, ne postoji zakonska obveza o određenoj razini sudjelovanja privatnog sektora (pa time ni financijske poluge).

64

U članku 223. uredbe o provedbi Financijske uredbe<sup>37</sup> navodi se da „financijski instrumenti imaju za cilj postizanje učinka poluge doprinosa Unije mobilizacijom globalnog ulaganja koje prelazi veličinu doprinosa Unije” i da je „učinak poluge sredstava Unije jednak iznosu financiranja prihvatljivim krajnjim primateljima podijeljenom iznosom doprinosa Unije.”<sup>38</sup> Međutim, u okviru financiranja iz EPFRR-a, prema tome se standardno javno sufinanciranje od država članica smatra financijskom polugom čak i kad nisu prikupljena privatna sredstva.

65

U Uredbi o zajedničkim odredbama<sup>39</sup> „očekivani učinak poluge” definira se kao procijenjeni iznos „dodatnih javnih i privatnih sredstava koja bi se [financijskim instrumentom mogla učiniti dostupna za] krajnjeg primatelja (...).” U skladu s tim određenjem, u kontekstu revizije uspješnosti pojam financijske poluge Sud poima kao količinu sredstava (iz javnih i/ili privatnih resursa) za koja se jamči ili su isplaćena u svrhe financiranja projekata za ruralni razvoj za svaki euro javnog financiranja (EU-a i država članica). Prema tome, Sud je računao učinak financijske poluge<sup>40</sup> na sljedeći način:

$$\frac{\text{sredstva za krajnje primatelje}}{\text{javni doprinosi}}$$

- 37 Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).
- 38 Vidjeti Delegiranu uredbu Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima primjene Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 362, 31.12.2012., str. 1.).
- 39 Vidjeti članak 37. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).
- 40 Vidjeti tematsko izvješće br. 2/2012, odlomak 102.

66

Države članice nisu se zalagale da ostvare učinak financijske poluge. Revizijskim se posjetima utvrdilo da učinak nije ostvaren, među ostalima, u Latviji, Litvi i Italiji (Sicilija), s obzirom na to da se primjenom financijskih instrumenata nije privuklo dodatni privatni kapital za projekte ruralnog razvoja. Određena razina financijske poluge zabilježena je u Francuskoj (Korzika), Italiji (Apulija) i Rumunjskoj za dio iznosa zajmova<sup>41</sup> izdanih krajnjim primateljima koji jamstvo ne pokriva.

67

Grčka i Italija (Umbrija)<sup>42</sup> jedine su države članice u kojima su fondovi posebno osmišljeni za postizanje financijske poluge. U Grčkoj se očekivalo da će se dosegnuti određena razina financijske poluge jer je, uz javne doprinose, u financiranju sudjelovala jedna privatna banka<sup>43</sup>. Međutim, do sredine 2014., s obzirom na to da nije izdan nijedan zajam, učinak financijske poluge nije ostvaren ni u najmanjoj mjeri.

- 41 Primjer: jamstvo u Francuskoj (Korzika) pokriva 65 % zajma, a u Rumunjskoj do 80 %.
- 42 U poslovnom planu za jamstveni fond u Italiji (Umbrija) nad kojim nije provedena revizija na terenu navodi se da najmanje 20 % sredstava u fondu mora potjecati iz privatnog sektora.
- 43 U kreditni fond uložena je ukupan kapital od 253,025 milijuna eura, od čega je 115 milijuna eura javnih sredstava, a 138,025 milijuna eura privatnih sredstava koja je uložila Banka Piraeus.

Okvir 7.

Razina financijske poluge za šest financijskih instrumenata nad kojima je provedena revizija na terenu

Razine financijske poluge prema uzorku država članica, odnosno regija u kojima je provedena revizija na terenu prikazane su u tablici:

	Korzika (JF)	Grčka (KF)	Litva (KF)	Apulija (JF)	Rumunjska (JF)	Sicilija (JF)
<b>Financijska poluga</b> (Iznos dodijeljenih sredstava / kapital uplaćen u instrument)	1.47	Još nije ostvarena	–	2.24	1.41 <sup>1</sup>	0.28

1 Za izračun u ovoj tablici koristi se najveći iznos kapitala u fondu od 220 milijuna eura.

Neki su financijski instrumenti uspostavljeni prekasno

68

Nekoliko je financijskih instrumenata kasno uspostavljeno, zbog čega su ostvarili slabije rezultate u programskom razdoblju 2007. – 2013. To se dogodilo u Francuskoj (Korzika), i to u lipnju 2012., u Bugarskoj, u veljači 2012., a posebno je bilo izraženo u Grčkoj i u talijanskoj regiji Kalabriji (vidjeti **okvir 8.**).



### Fondovi u Grčkoj i Italiji (Kalabrija) zbog nepravodobne su uspostave imali slabije rezultate

Upravljačko tijelo u Grčkoj predložilo je u siječnju 2011. uspostavu kreditnog fonda, a Europska komisija je to odobrila u svibnju 2011. Taj je fond trebao povećati likvidnost za ulagače i poduzetnike u ruralnom sektoru. Međutim, kreditni fond započeo je s djelovanjem tek u siječnju 2014. U okolnostima teške gospodarske krize, koja je prema nadležnim nacionalnim tijelima odgovorna za kašnjenja, kreditni fond uspostavljen je tek dvije godine prije završetka programskog razdoblja na kraju 2015. To je uzrokovalo slabije rezultate fonda tijekom cijelog razdoblja 2007. – 2013.

Sud je utvrdio da je prošlo dugo razdoblje između trenutka kada je u Italiji (Kalabrija) fond administrativno uspostavljen i kada je u njega uplaćen kapital te trenutka kada su izdana prva jamstva. Jamstveni fond osnovan je 2010., no prva su jamstva iz njega izdana tek 2013. godine.

### Praćenje primjene financijskih instrumenata u razdoblju 2007. – 2013. nije donijelo dovoljno korisnih informacija o njihovoj uspješnosti

#### 69

Stajalište je Suda da su osnovni pokazatelji za mjerenje uspješnosti financijskih instrumenata sljedeći:

- učinak financijske poluge
- učinak obnovljivosti<sup>44</sup>
- stopa neispunjenja obveze.

#### 70

Taj skup pokazatelja pruža podatke o uspješnosti. Sud je primijetio da okvirom za ruralni razvoj nisu obuhvaćene određene ciljne vrijednosti i pokazatelji koji bi omogućili mjerenje djelotvornosti i učinka financijskih instrumenata te je uočio da su države

članice ponajviše pratile stope isplate. Države članice sastavile su iscrpne popise krajnjih primatelja u pitanju<sup>45</sup>, no nisu odredile nikakve pokazatelje uspješnosti i rezultata kojima bi se uspješnost pratila u odnosu na navedena tri kriterija (učinak obnovljivosti, učinak financijske poluge i stopa neispunjenja obveze).

#### 71

Sud je utvrdio i da su u nekim slučajevima podatci izneseni u godišnjim izvješćima o napretku koji se podnose Komisiji bili nepotpuni ili nepouzdana (vidjeti **okvir 9**).

44 Ta dva pokazatelja (učinak financijske poluge i učinak obnovljivosti) Komisija također smatra važnima (vidjeti odlomak 62.).

45 Na tim su popisima također navedene poduzete mjere, iznos zajmova, iznos jamstava (ako je primjenjivo), valute, stanje sa zajmovima (faza otplate) itd.

### Nepotpuna i nepouzdana izvješća

Rumunjska je u izvješća uključila iznose sredstava za neprihvatljiva jamstva (vidjeti također okvir 10.) i jamstva za koja je otkazana obveza a nisu izdvojena nikakva sredstva. Također je prijavila jamstva koja se nisu izdala jer krajnji primatelj nije platio proviziju za jamstvo.

Litva je uvrstila jamstva koja se nisu izdala jer su ugovori otkazani te je Francuska (Korzika) prijavila podatke koji se nisu podudarali s informacijama potvrđenim u bazi podataka upravitelja fonda.

### Jesu li u razdoblju 2007. – 2013. postojala odgovarajuća pravila o zaključenju programa i izlaznoj politici?

#### 72

Upravljanje financijskim instrumentima razlikuje se od uobičajenog sustava upravljanja bespovratnim sredstvima i na razini administracije država članica i na razini krajnjih primatelja. Bilo je potrebno izraditi posve novu strukturu za financijske instrumente u državama članicama, osobito radi usklađivanja s člancima od 50. do 52. Uredbe (EZ) br. 1974/2006. Ključne su sastavnice takve strukture financijskih instrumenata zaključenje programa i izlazna politika.

#### 73

Nadalje, zakonodavstvom u vezi s ruralnim razvojem propisuje se da pitanja zaključenja programa i izlazne politike moraju biti razrađena u ključnim dokumentima (poslovni planovi i sporazumi o financiranju). Stoga bi trebala postojati jasna pravila o zaključenju provedbe financijskih

instrumenata na kraju programskog razdoblja (31. prosinca 2015.) i uvjeti kojima bi se spriječilo da se preostala sredstva koriste u druge svrhe osim za ostvarivanje prvotnog cilja ruralnog razvoja u okviru mjere RDP-a. Osim toga, ona trebaju biti namijenjena samo pojedinačnim poduzećima. Naposljetku, Komisija bi državama članicama trebala pružiti smjernice za smanjenje administrativnog opterećenja te bi se trebao uvesti odgovarajući sustav upravljanja rizicima povezanim s financijskim instrumentima (na primjer zaštita javnog novca).

#### 74

Sud je ocijenio pristup država članica i Komisije prema ispunjavanju tih zahtjeva te je zaključio da nisu postavljena jasna pravila niti je Komisija iznijela smjernice.

## Zaključnje u trenutku revizije još uvijek nije bilo dobro pripremljeno te su države članice i Komisija različito tumačile odredbe

### 75

Programi će se zaključiti na kraju programskog razdoblja ruralnog razvoja 2007. – 2013. U okviru toga utvrdit će se koji su izdatci instrumenata financijskog inženjeringa prihvatljivi te odgovarajući iznos sredstava koji države članice mogu zadržati (pri isplati salda financijskih instrumenata) (vidjeti odlomak 33.). Također će se odlučiti o tome koje će odredbe o izlasku iz programa i njihovu zaključenju stupiti na snagu. Sud je utvrdio da u trenutku revizije ni države članice ni Komisija još uvijek nisu bile temeljito pripremile taj ključni postupak.

### 76

Tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. Komisija i države članice različito su tumačile važeća pravila o instrumentima financijskog inženjeringa, posebno kad je riječ o jamstvenim fondovima. U zakonodavstvu se navode dvije kategorije prihvatljivih jamstava: otpuštena i aktivna jamstva. Komisija je utvrdila da sva otpuštena jamstva po zaključenju programa čine prihvatljive izdatke. Aktivna jamstva prema Komisiji nisu u potpunosti prihvatljivi izdatci, već se za njih pri zaključenju programa treba primijeniti „pokazatelj izloženosti riziku“, čime se smanjuje iznos sredstava koji države članice mogu zadržati.

### 77

Sud je uočio da je pristup Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj u pogledu toga odgovarao tumačenju Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku u njezinim smjernicama, no to nije potvrđeno u tekstu zakonodavstva. Države članice posjećene tijekom revizije različito su protumačile ta pravila. Italija je zaključila da taj pokazatelj treba primijeniti za sva jamstva (otpuštena jamstva i aktivna jamstva), a Francuska (Korzika) i Rumunjska uopće nisu htjele primijeniti pokazatelj.

## Odredbe u pogledu izlazne politike nisu dovoljno jasne

### 78

Trenutačno ne postoje precizne odredbe o izlasku iz programa i njihovu zaključenju za države članice. Pravilima EU-a o ruralnom razvoju zahtijeva se samo da sredstva vraćena u financijski instrument nakon završnog datuma prihvatljivosti izdataka programa ruralnog razvoja države članice upotrijebe u korist pojedinačnih poduzeća. Sve države članice posjećene u okviru revizije smatrale su da je budućnost fondova nad kojima je provedena revizija još uvijek nepoznata, odnosno da nije jasno hoće li se fondovi i dalje koristiti, koliko dugo i s kojim ciljem.

**79**

Prema tumačenju Komisije<sup>46</sup> pojedinačna poduzeća izvan područja ruralnog razvoja i poljoprivrednog sektora mogu primati potporu, no nije izneseno jasno određenje tih poduzeća. Sud smatra da postoji rizik da se sredstva prvotno namijenjena ruralnom razvoju, i time potencijalnim korisnicima poljoprivredne politike, prenesu u druge sektore koji nisu povezani s ruralnim razvojem.

**80**

Konačno, Sud je utvrdio da Komisija ne namjerava pratiti provedbu tih odredbi u razdoblju nakon zaključenja programa, čime bi zajamčila da se države članice, ni srednjoročno ni dugoročno, ne koriste početnim kapitalom i vraćenim sredstvima u svrhe koje nisu u korist pojedinačnih poduzeća.

### **Nalazi li se u pravnom okviru za razdoblje 2014. – 2020. potencijal za potrebna poboljšanja u financijskim instrumentima?**

**81**

Novi pravni okvir za politike u području socijalnih pitanja, ribarstva, kohezije i ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. usvojen je krajem 2013. U skladu s Financijskom uredbom<sup>47</sup>, u Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. za slučajeve podijeljenog upravljanja utvrđuju se načela koja se primjenjuju na financijske instrumente u svim područjima. Sud je procijenio u kojoj bi mjeri te promjene u zakonodavstvu mogle doprinijeti uspješnosti financijskih instrumenata u ruralnom razvoju.

### **U novom pravnom okviru ostvarena su neka vidljiva poboljšanja...**

**82**

Sud je primijetio određena poboljšanja u novom pravnom okviru za financijske instrumente, kao što su:

- *ex ante* procjene obvezne su za sve instrumente, zahvaljujući kojima bi se među ostalim mogla poboljšati procjena potrebnog kapitala fonda;
- plaćanja su postupna i povezana sa stvarnom razinom isplata krajnjim primateljima iz kreditnih fondova, odnosno stvarnim korištenjem jamstvenim fondovima, što bi trebalo smanjiti rizik od prekomjerne kapitalizacije;
- moguća je uspostava više vrsta financijskih instrumenata na različitim razinama (nacionalnoj, regionalnoj, međunarodnoj ili prekograničnoj), na primjer preko fonda fondova (*holding fond*<sup>48</sup>), specijaliziranih ili lako dostupnih instrumenata (i jedne i druge moraju uspostaviti države članice) ili doprinosna instrumentima na razini EU-a;
- podnošenje izvješća obvezno je od samog početka, među ostalim u pogledu niza pokazatelja povezanih s Financijskom uredbom<sup>49</sup>.

46 Mišljenje pravne službe Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj u priopćenju revizorima od 8. listopada 2014.

47 Članak 139. stavak 5. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.

48 Fondovi osnovani s ciljem ulaganja financijskih sredstava u fondove rizičnog kapitala, jamstvene fondove, kreditne fondove ili fondove ili druge sustave poticaja iz kojih se izdaju zajmovi i jamstva za ulaganja koja se vraćaju, ili ekvivalentne instrumente.

49 Na primjer, upravljačka tijela morat će podnositi posebna izvješća o operacijama u koje su uključeni financijski instrumenti kao prilog godišnjem izvješću o napretku. Da bi bila u skladu s Financijskom uredbom, izvješća će obuhvatiti niz elemenata (financijska poluga, uspješnost). Takva su izvješća u okviru EPFRR-a novost.

### ... no i dalje su prisutne određene prepreke

#### 83

Sud je utvrdio da i dalje postoji rizik od prekomjerne kapitalizacije financijskih instrumenata te da još nisu postavljeni uvjeti kojima bi se zajamčili njihovi dugoročni učinci. Sud je također uočio da u pravnom okviru EU-a za razdoblje 2014. – 2020. pitanja uspješnosti još nisu prikladno razrađena te da postoji rizik od toga da financijski instrumenti i dalje previše ovise o programima dodjele bespovratnih sredstava.

### Još uvijek postoji rizik od precjenjivanja potrebnog kapitala i, kao posljedice toga, prekomjerne kapitalizacije

#### 84

Novom odredbom o postupnim plaćanjima (članak 41. Uredbe o zajedničkim odredbama) utvrđuje se da plaćanja iz proračuna EPFRR-a u kapital fonda ovise o dodijeljenoj potpori iz financijskih instrumenata. Tom se odredbom može ograničiti prekomjerna kapitalizacija,

no upitno je hoće li se njome riješiti problem kratkoročnog ulaganja viška novca u fondove (*parking funds*<sup>50</sup>) s ciljem da se zaobiđe pravilo o opozivu izdvojenih sredstava.

#### 85

Jedna je od glavnih namjena uvedene obvezne *ex ante* procjene odrediti koliki bi se iznos trebao dodijeliti financijskom instrumentu. Budući da ta procjena ima izravne financijske učinke, od ključne je važnosti da bude kvalitetna. U važećem zakonodavstvu od Komisije se pak ne zahtijeva da provjerava njezinu kvalitetu.

#### 86

Uzevši u obzir iskustvo iz razdoblja 2007. – 2013., nova odredba o postupnim plaćanjima možda neće biti dovoljna da se spriječi da fondovi sadrže previše kapitala, posebno u slučaju neodgovarajuće *ex ante* procjene. Iznos prvog obroka od 25 %<sup>51</sup> doprinosa ovisi o iznosu koji je dodijeljen financijskom instrumentu u okviru odgovarajućeg financijskog sporazuma (vidjeti **tablicu 4.**).

- 50 Primjerice, u Italiji (Sicilija) sredstva za jamstva dodjeljivana su postupno, ali je iskorišten samo mali dio ukupnog kapitala. Jamstveni fond je tako poslužio za kratkoročno ulaganje viška novca.
- 51 Uredbom o zajedničkim odredbama utvrđuje se da iznos koji se iz fondova uplaćuje u financijski instrument nikada ne prelazi 25 % ukupnog iznosa programskih doprinosa odobrenih za financijski instrument.

Tablica 4.

### Mogući učinak postupnih plaćanja (u milijunima eura)

	Predviđeni iznos koji se treba dodijeliti financijskom instrumentu u okviru odgovarajućeg sporazuma o financiranju	Međuplaćanje na koje se primjenjuje gornja granica od 25 %	Multiplikator	Najviši iznos sredstava za potporu u obliku jamstava	Iznosi posljednjih izdanih jamstava	Udio (%) u najvišem iznosu sredstava za potporu u obliku jamstava
Bugarska	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Italija (Apulija)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Italija (Sicilija)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

### Još uvijek postoji rizik od kasnog uspostavljanja financijskih instrumenata

#### 87

Uvođenje financijskog instrumenta pravodobno i u ranoj fazi programskog razdoblja ključan je uvjet za povećanje njegove uspješnosti tijekom cijelog programskog razdoblja. Sud smatra da će način na koji se zaključni provedba financijskih instrumenata u prosincu 2015. utjecati na odluku i postupak u pogledu uspostave financijskih instrumenata u novom okviru. Uzevši sve u obzir, budući da nijedan program ruralnog razvoja nije odobren do 1. prosinca 2014. i da za nove financijske instrumente nije dovršena nijedna *ex ante* procjena, postoji velik rizik da provedba započne tek 2016., zbog čega će se instrumenti koristiti kraće razdoblje.

### Rizik zbog nedovoljnog naglaska na dugoročnim učincima

#### 88

Sud je utvrdio da su neke države članice, na primjer Litva i Latvija, uvele financijske instrumente kao odgovor na pojedinačne poteškoće uzrokovane gospodarskom i financijskom krizom. Kad se pak stanje na financijskim tržištima tih država poboljšalo, fondovi su se prestali koristiti (vidjeti odlomke 45. i 60.). Međutim, takvi profitabilni instrumenti moraju biti aktivni tijekom dužeg razdoblja da bi se pokazali njihovi veći učinci. Na Korzici su se krediti izdavali duže razdoblje, no jamstva samo 60 mjeseci. U nedavno objavljenoj komunikaciji (vidjeti odlomak 8.) Komisija je također istaknula potrebu da se na odgovarajući način razmotri pitanje dugoročnog rasta i podupru dugoročni projekti ulaganja.

#### 89

Sud smatra da je jedan od uvjeta za dugoročno djelovanje financijskih instrumenata postojanje jasnih pravila za prijelazno razdoblje između dvaju programskih razdoblja kako bi se izbjegla nekontinuiranost u upravljanju programskim ciklusima. Novi pravni okvir ne sadrži takvu odredbu.

### Učinak financijske poluge i učinak obnovljivosti: pitanjima uspješnosti nije posvećena dovoljna pozornost

#### 90

Sud je utvrdio da se u razdoblju 2007. – 2013. nije pratila uspješnost financijskih instrumenata (vidjeti odlomke 69. i 70.). Stoga nije bilo korisnih informacija na temelju kojih bi se steklo iskustvo za sljedeće programsko razdoblje.

#### 91

U novom pravnom okviru također ne postoji obveza o sudjelovanju privatnog sektora (financijskoj poluzi) te u novom zakonodavstvu nisu utvrđene nikakve odgovarajuće ciljne vrijednosti niti su izneseni podatci za izračun pokazatelja financijske poluge. Sud smatra da takav koncept financijske poluge kakav je opisan u odlomku 64. nije prikladan za financijske instrumente u području ruralnog razvoja za programsko razdoblje 2014. – 2020.<sup>52</sup>

52 U članku 59. stavku 2. Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL L 347, 20. 12. 2013., str. 487.) navodi se da se doprinos iz EPFRR-a računa na temelju iznosa prihvatljivih javnih izdataka.

## 92

Nadalje, u novom se okviru ne utvrđuju minimalna ugovorno obvezujuća razdoblja za obnavljanje sredstava. Prema članku 45. Uredbe o zajedničkim odredbama sredstva vraćena u financijske instrumente u razdoblju od osam godina moraju se iskoristiti u skladu s ciljevima programa. Iako je određenje takvog minimalnog razdoblja poželjno, odredbom se omogućuje smanjenje kapitala fonda i ponovna uporaba tih sredstava financijskog instrumenta u obliku bespovratnih sredstava, čime se ograničava korist koja nastaje u okviru obnovljivog sustava.

**Postoji rizik od toga da financijski instrumenti u razdoblju 2014. – 2020. i dalje ovise o bespovratnim sredstvima**

## 93

U svojim prijašnjim revizijama u području ruralnog razvoja<sup>53</sup> Sud je uočio probleme u načinu na koji se upravlja bespovratnim sredstvima za investicijske mjere. Često se javljao učinak mrtvog tereta, učinak razmještanja i propusti u odabiru. Najviše je pogrešaka utvrđeno u okviru mjere za potporu ulaganju u preradu poljoprivrednih proizvoda<sup>54</sup>. Budući da u okviru financijskih instrumenata postoji stručna procjena održivosti projekata (vidjeti odlomak 14.), oni imaju potencijal za smanjenje utvrđenih rizika u odnosu na korištenje bespovratnim sredstvima.

## 94

Svaki krajnji primatelj koji ispunjava kriterije prihvatljivosti i odabira za pristup financijskom instrumentu može izravno podnijeti zahtjev za financiranje iz instrumenta, i ako nije podnio zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava. Prema tome, financijskom instrumentu može se pristupiti izravno. Suprotno stanju utvrđenom u programskom razdoblju 2007. – 2013. (vidjeti odlomke 34. i 35.), izravan pristup povećava područje primjene financijskih instrumenata pa time i njihov mogući učinak.

## 95

Prema smjernicama Komisije<sup>55</sup> za programsko razdoblje 2014. – 2020. mogućnost izravnog pristupa financijskim instrumentima jedna je od glavnih izmjena u novom programskom razdoblju. Međutim, Sud smatra da se s neizravnog na izravan pristup nije prešlo na temelju novog pravnog okvira jer neizravan pristup nije bio propisan važećim zakonodavstvom za razdoblje 2007. – 2013.<sup>56</sup> U području kohezije primjenjuje se izravan pristup, a Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku odredila je pravila o načinu kombiniranog korištenja financijskim instrumentima i bespovratnim sredstvima. Takvo što nije poduzela Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj u razdoblju 2007. – 2013. (vidjeti odlomak 37.).

- 53 Vidjeti, na primjer, tematsko izvješće br. 8/2012 „Targeting of aid for the modernisation of agricultural holdings“ (Usmjeravanje pomoći za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava), tematsko izvješće br. 1/2013 „Has the EU support to the food-processing industry been effective and efficient in adding value to agricultural products?“ (Je li potpora EU-a prehrambeno-prerađivačkoj industriji bila djelotvorna i učinkovita u ostvarivanju dodane vrijednosti za poljoprivredne proizvode?) i tematsko izvješće br. 6/2013 „Have the Member States and the Commission achieved value for money with the measures for diversifying the rural economy?“ (Jesu li države članice i Komisija ostvarile vrijednost za uloženi novac u okviru mjera za poticanje raznovrsnosti ruralnog gospodarstva?) (<http://eca.europa.eu>).
- 54 Tematsko izvješće br. 23/2014 „Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti?“ (<http://eca.europa.eu>).
- 55 Europska komisija: „Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020“ (Financijski instrumenti u programima europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.), kratki referentni priručnik za upravljačka tijela, 2. srpnja 2014.
- 56 Uredba Vijeća (EZ) br. 1698/2005 i Uredba Komisije (EZ) br. 1974/2006.



## 96

Opći je zaključak Suda da financijski instrumenti nisu bili uspješni u području ruralnog razvoja<sup>57</sup> i da će, iako bi mogli imati dobre izgleda u razdoblju 2014. – 2020., biti vrlo teško postići željene učinke. Posebne značajke politike ruralnog razvoja očigledno nisu uzete u obzir te nisu procijenjene stvarne potrebe. Sud je stoga zaključio da u samoj provedbi financijskih instrumenata u razdoblju 2007. – 2013. nisu došle do izražaja potencijalne prednosti manjeg oslanjanja na bespovratna sredstva<sup>58</sup>.

## 97

Sud je utvrdio da u okviru za razdoblje 2014. – 2020. postoji potencijal za potrebna poboljšanja. Međutim, i dalje su prisutne određene prepreke široj primjeni financijskih instrumenata. Iako su uvedene nove, konkretne odredbe kojima bi se trebao umanjiti stalan problem prekomjerne kapitalizacije, taj rizik još uvijek postoji. U konačnici, ključnim pitanjima u pogledu ostvarivanja učinka financijske poluge i učinka obnovljivosti nije posvećena dovoljna pozornost (odlomci od 81. do 95.).

## 98

Sud je utvrdio da nisu izneseni jasni argumenti za uspostavu financijskih instrumenata u programskom razdoblju 2007. – 2013. te da su oni bili prekomjerno kapitalizirani (odlomci od 21. do 50.). Potražnja za financijskim instrumentima u razdoblju 2007. – 2013. bila je vrlo niska te će se zato trebati uvesti ciljani poticaji za njihovu primjenu u predstojećim godinama. U razdoblju 2007. – 2013.

nije postojala posebna mjera „financijskog inženjeringa“ kao u razdoblju 2000. – 2006. te su se financijski instrumenti mogli uvrstiti samo u određene investicijske mjere. Mogućnost uspostave financijskih instrumenata u okviru investicijske mjere ili kao posebne mjere pruža veću fleksibilnost u upravljanju uloženim novcem i umanjuje mjeru u kojoj su ti instrumenti povezani s bespovratnim sredstvima. Ta mogućnost nije predviđena ni u okviru za razdoblje 2014. – 2020.

## 1. preporuka

Kako bi među državama članicama promicala uspostavljanje financijskih instrumenata za ruralni razvoj, Komisija bi trebala utvrditi izazove, posebne značajke i poteškoće tog područja te aktivno poticati države članice da se po potrebi koriste takvim instrumentima. Da bi potaknule potražnju za financijskim instrumentima, države članice mogle bi izdvojiti određeni dio dostupnog proračuna EPFRR-a za financijske instrumente te istaknuti prednosti tih instrumenata pred bespovratnim sredstvima u jasno utvrđenim okolnostima.

## 99

Prekomjerna kapitalizacija financijskih instrumenata bila je stalan problem u razdoblju 2007. – 2013., dosegnuvši iznos od 370 milijuna eura (vidjeti odlomak 48.). Prekomjerna kapitalizacija još uvijek je moguća, iako su pravnim okvirom za razdoblje 2014. – 2020. uvedene posebne odredbe za smanjenje razmjera tog problema (obvezne *ex ante* procjene, postupna plaćanja).

57 Vidjeti također **Prilog II.** ovog izvješća.

58 Europska komisija: „Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020“ (Financijski instrumenti u programima europskih strukturalnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.), kratki referentni priručnik za upravljačka tijela, 2. srpnja 2014.



## Zaključci i preporuke

### 2. preporuka

Komisija bi trebala pružati smjernice i aktivno se zalagati za kvalitetu obveznih *ex ante* procjena za financijske instrumente u području ruralnog razvoja, koje bi trebale biti ključno sredstvo u izbjegavanju prekomjerne kapitalizacije. Povrh toga, pokazatelj izloženosti riziku koji se primjenjuje trebali bi potvrditi kompetentni stručnjaci u državama članicama.

### 100

Financijskim instrumentima u programskom razdoblju 2007. – 2013. nisu postignuti zadovoljavajući rezultati (odlomci 70. i 71.). Slabi su rezultati ostvareni u obnavljanju sredstava i pružanju financijske poluge za privatna sredstva u korist politike ruralnog razvoja. Postupak izvještavanja nije osmišljen tako da se njime u cijelosti prikažu operacije financijskih instrumenata i pruže odgovarajuće informacije o njihovoj uspješnosti. Komisija dakle nije obavljala svoje nadzorne dužnosti u okviru podijeljenog upravljanja na odgovarajući način. Međutim, zahvaljujući poboljšanjima, pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020. ima potencijal za otklanjanje glavnih nedostataka uočenih u postupku izvještavanja (vidjeti odlomak 82.).

### 3. preporuka

Da bi financijski instrumenti u području ruralnog razvoja bili djelotvorniji u programskom razdoblju 2014. – 2020., Komisija bi trebala utvrditi odgovarajuće standarde i ciljne vrijednosti za učinak financijske poluge i učinak obnovljivosti.

### 101

Financijski instrumenti moraju biti aktivni tijekom dužeg razdoblja da bi se u cijelosti pokazali njihovi učinci. Sud je zaključio da se tome nije posvetilo dovoljno pozornosti. Na primjer, kreditni fondovi poslužili su kao rješenje kratkoročnog problema manjka likvidnosti zbog nedavne gospodarske krize. Tako su bili aktivni samo u kratkom razdoblju unatoč znatnim administrativnim naporima uložanima u njihovo uspostavljanje.

### 4. preporuka

Kako bi poboljšale dugoročne učinke financijskih instrumenata, Komisija i države članice trebale bi odrediti jasna pravila koja se primjenjuju tijekom prijelaznog razdoblja između dvaju programskih razdoblja. Države članice trebale bi uvesti nove zakonske odredbe kojima bi se zajamčila što veća razina fleksibilnosti. U tom smislu Komisija bi mogla potaknuti države članice da uspostave jedinstveni financijski instrument iz kojeg bi se izdavali i zajmovi i jamstva, čime bi se povećala aktivnost i kritična masa instrumenata.

### 102

U prijašnjim revizijama u području ruralnog razvoja Sud je uočio probleme (učinak mrtvog tereta, učinak razmještanja i propusti u odabiru) u upravljanju bespovratnim sredstvima za investicijske mjere (vidjeti odlomak 93.). Financijski instrumenti imaju potencijal da smanje utvrđene rizike povezane s korištenjem bespovratnim sredstvima.

### 5. preporuka

Pri procjeni zahtjeva za financiranje države članice bi posebnu pozornost trebale posvetiti mogućim učincima mrtvog tereta i razmještanja. Radi toga bi se trebale koristiti odgovarajućim pokazateljima, kao što su povrat ulaganja i predviđanja izvještaja o novčanom toku. U slučaju prihvatljivih aktivnosti za koje je rizik od učinka mrtvog tereta ili učinka razmještanja izrazito visok primjena financijskih instrumenata mogla bi imati prednost. Države članice trebale bi ispitati na koji se način bespovratna sredstva i financijski instrumenti mogu kombinirati ne bi li se, što većim poboljšanjem učinka financijske poluge i učinka obnovljivosti, ostvarila najviša vrijednost za uloženi novac.

### 103

Konačno, Sud je zaključio da u razdoblju 2007. – 2013. nisu postojali precizni uvjeti za utvrđivanje salda financijskih instrumenata koji treba biti plaćen na završetku programskog razdoblja niti odredbe o izlaznoj politici, ponajprije zbog nedostatka jasnih pravila Komisije u tim pitanjima (vidjeti odlomke od 72. do 80.).

### 6. preporuka

Komisija bi 2015. trebala pravodobno, prije završetka programskog razdoblja 2007. – 2013., iznijeti precizna i funkcionalna pravila provedbe, među ostalima za izlaznu politiku.

I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda gospođa Rasa BUDBERGYTĖ, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg u 25. ožujka 2015.

*Za Revizorski sud*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Predsjednik

### Procjena prekomjerne kapitalizacije jamstvenih fondova prema pokazatelju izloženosti riziku na dan 31. prosinca 2013.

	Iznos uplaćen u fond prema stanju na dan 31. 12. 2013. (u eurima)	Vrijednost jamstava izdanih krajnjim primateljima prema stanju na dan 31. 12. 2013. (u eurima)	Najviša očekivana razina neispunjenja obveze	Pokazatelj izloženosti riziku primijenjen za određivanje iznosa sredstava koji će se uplatiti u fond (1 do X)	Procjena prekomjerne kapitalizacije fonda (u eurima)
Bugarska	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0 %	5,0	110 998 800,00
Francuska (Korzika)	600 000,00	403 795,00	33,3 %	3,0	465 401,67
Italija (Sicilija)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3 %	3,0	35 800 546,59
Italija (Apulija)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0 %	12,5	4 473 177,96
Italija (Lacij)	2 500 000,00	920 105,60	8,0 %	12,5	2 426 391,55
Italija (Kampanija)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0 %	12,5	1 988 997,08
Italija (Umbrija)	4 800 000,00	0,00	33,3 %	3,0	4 800 000,00
Italija (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3 %	3,0	1 632 866,67
Italija (Basilicata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3 %	3,0	14 293 336,67
Italija (Kalabrija)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0 %	2,0	9 160 800,00
Rumunjska	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0 %	5,0	184 565 305,80
<b>Ukupno</b>	<b>421 088 950,00</b>	<b>249 666 183,85</b>			<b>370 605 623,98</b>

Potreban kapital (u eurima)	50 483 326,02
-----------------------------	---------------

Prekomjerna kapitalizacija (izražena faktorom)	8,34
--	------

Izvor: Nalazi revizija koje je proveo Sud.

### Pregled glavnih nedostataka koji su razlog manjoj uspješnosti financijskih instrumenata obuhvaćenih revizijom

	Francuska (Korzika)	Italija		Rumunjska	Grčka	Litva
		Apulija	Sicilija			
Vrsta	JF	JF	JF	JF	KF	KF
Kasno uspostavljanje	N				N	
Precijenjena potreba za instrumentom	N	N	N	N	N	N
Preniska vrijednost pokazatelja izloženosti riziku (za JF)	N		N		—	—
Prekomjerne dodjele kapitala			N	N	N	N
Niska stopa isplate			N		N	N
Nedovoljna razina obnavljanja sredstava	N	N	N	N	N	N
Nedovoljna razina financijske poluge	N	N	N	N	N	N
Izostanak izvještavanja o uspješnosti	N	N	N	N	N	N

JF: jamstveni fond, KF: kreditni fond, —: nije primjenjivo

N: Utvrđeni su nedostaci.

Izvor: Nalazi revizija koje je proveo Sud.

## Sažetak

### I.

Iako je privlačenje privatnog kapitala jedna od dodanih vrijednosti povezanih s financijskim instrumentima, u zakonodavstvu EU-a<sup>1</sup> u području ruralnog razvoja za razdoblje 2007. – 2013. instrumenti financijskog inženjeringa ne povezuju se izričito s privatnim financiranjem.

### III.

Komisija napominje da je programsko razdoblje 2014. – 2020. tek počelo i većina programa ESIF-a, uključujući programe ruralnog razvoja (RDP), još nije donesena. Osim toga, države članice u bilo kojem trenutku u programskom razdoblju mogu uspostaviti financijske instrumente.

### IV.

Komisija napominje da su financijski instrumenti provedeni u 7 država članica u razdoblju 2007. – 2013., što je veliki napredak u odnosu na razdoblje 2000. – 2006. kada su se njima koristile samo dvije države članice.

U pravnom okviru EU-a za programsko razdoblje 2007. – 2013. predviđena je velika fleksibilnost u provedbi mjera ruralnog razvoja. Komisija smatra da se u pravnom okviru za razdoblje 2007. – 2013. uzimaju u obzir posebnosti ruralnog razvoja i to se odražava u financijskim instrumentima koji se podržavaju iz EPFRR-a. U Uredbi Vijeća br. 1698/2005 i Uredbi Komisije (EZ) br. 1974/2006 definirani su područje primjene i intervencije EPFRR-a, uključujući posebne mjere potpore<sup>2</sup>. Svaka mjera ruralnog razvoja sadržava različita pravila i odredbe o prihvatljivosti koje moraju zadovoljavati financijski instrumenti izrađeni u okviru mjere i koje bi trebale biti dio sporazuma o financiranju.

1 Uredba Vijeća (EZ) br. 1698/2005 i Uredba Komisije (EZ) br. 1974/2006.

2 Na primjer, potpora za ulaganja u modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava, dodavanje vrijednosti poljoprivrednim i šumarskim proizvodima, osnivanje i razvoj mikropoduzeća u ruralnim područjima, diversifikacija u nepoljoprivredne djelatnosti, obnova sela itd.

Zahtjev za provođenje odgovarajuće *ex ante* procjene očekivanih gubitaka uveden je 2011. u pogledu sufinanciranja iz EPFRR-a operacija kojima su obuhvaćeni jamstveni fondovi<sup>3</sup>. U programskom razdoblju 2014. – 2020. provođenje *ex ante* procjene obvezno je za svaku operaciju kojom su obuhvaćeni financijski instrumenti koji se sufinanciraju iz EPFRR-a<sup>4</sup>. U zakonodavstvu su predviđeni poticaji državama članicama za korištenje financijskim instrumentima i nudi im se mogućnost da ih odmah pokrenu na temelju predložaka koji su spremni za provedbu kao što su gotovi predlošci. Komisija državama članicama i dionicima daje i nužne smjernice i nastavit će to činiti u cijelom razdoblju 2014. – 2020.

### V.

Jamstveni fondovi moraju imati određenu likvidnost kako bi se osigurala nesmetana ulaganja u poduzeća.

Nakon ažurirane procjene potreba država članica i priprema za zatvaranje jamstvenih fondova, iznos je do kraja 2014. smanjen na 362,69 milijuna EUR.

### VI.

Financijski instrumenti koji se podržavaju iz EPFRR-a uspostavljeni su u zakonski dopuštenom razdoblju u skladu sa zakonodavstvom EU-a.

Komisija bi željela podsjetiti da se ruralni razvoj provodi u okviru zajedničkog upravljanja pri čemu su države članice potpuno odgovorne za nadzor operacija.

Komisija napominje da je za razdoblje 2007. – 2013. prikupila važne izvještajne informacije o postojećim financijskim instrumentima. Osim toga, za programsko razdoblje 2014. – 2020. osmišljeno je sveobuhvatno izvješćivanje o financijskim instrumentima.<sup>5</sup>

3 Uredba Komisije (EU) br. 679/2011 od 14. srpnja 2011.

4 Članak 37. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

5 Članak 46. Uredbe (EZ) br. 1303/2013.

Komisija smatra da bi se koristi financijskih instrumenata trebale također ocjenjivati u kontekstu financijske krize koja u nekim državama članicama utječe na pristup financiranju.

### VII.

Komisija napominje da su nadležna tijela odgovorna osigurati da se pojedine operacije provode u skladu s primjenjivim zakonskim obvezama. Komisija ocjenjuje pitanja povezana s financijskim instrumentima tijekom svojih revizijskih misija.

U skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a za razdoblje 2007. – 2013., upravljačko tijelo mora zajedno s upraviteljem fonda u sporazumu o financiranju definirati rješenja za zaključivanje programa i izlaznu politiku osiguravajući uzimanje u obzir svih primjenjivih odredbi.

U okviru zajedničkog upravljanja i u skladu s načelom supsidijarnosti, Komisija se mora uvjeriti da su države članice uspostavile odgovarajuće sustave upravljanja i kontrole.

Za razdoblje 2007. – 2013., Komisija je dala smjernice svakoj državi članici koja ih je zatražila. Smjernice o zaključivanju programâ ruralnog razvoja za razdoblje 2007. – 2013. donesene su 2015<sup>6</sup>. Poštovanje zakonskih pravila i smjernica provjeravat će se za vrijeme poravnana računa.

Komisija će dati konsolidiranije i unaprijeđenije smjernice za razdoblje 2014. – 2020.

### VIII.

Komisija smatra da su novim zakonodavnim okvirom za programsko razdoblje 2014. – 2020. dovoljno dobro riješeni problemi koje je istaknuo Sud.

6 C (2015) 1399 završna verzija od 5.3.2015.

Pitanje prekomjerne kapitalizacije obuhvaćeno je odredbama članka 41. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kojim su plaćanja u fazama na temelju ostvarenja konkretnih rezultata isplate sredstava uvedena kao opće pravilo za sve financijske instrumente u razdoblju 2014. – 2020.

Glavna pitanja uspješnosti dobro su obuhvaćena praćenjem financijskih instrumenata uz potporu ESIF-a kako je definirano u članku 46. Uredbe (EU) br. 1303/2013. Nadalje, Komisija ističe četiri pokazatelja uspješnosti iz članka 12. Uredbe (EU) 480/2014.

Osim toga, kako bi potakla uporabu financijskih instrumenata, Komisija je pojačala svoju suradnju s Europskom investicijskom bankom (EIB) u području poljoprivrede i ruralnog razvoja te je 14. srpnja 2014. potpisala Memorandum o razumijevanju<sup>7</sup>. Tom je suradnjom obuhvaćena mogućnost iskorištavanja iskustva i znanja Skupine za financijske instrumente EIB-a i njihovu primjenu na ruralni razvoj.

Komisija je također pokrenula „fi-compass“, sveobuhvatnu platformu za tehničku pomoć putem koje će se Komisiji, državama članicama i dionicima pružati metodološke smjernice i potpora za jačanje svijesti u području financijskih instrumenata koji se podupiru iz ESI fondova u razdoblju 2014. – 2020<sup>8</sup>. U okviru svog programa rada, „fi-compass“ proizvodit će i proizvode specifične za EPFRR.

### IX. (a) Prva točka

Komisija se slaže da treba utvrditi izazove, posebna obilježja i prepreke uspostavi financijskih instrumenata u EPFRR-u.

Takva će se analiza provoditi u okviru aktivnosti „fi-compassa“, sveobuhvatne platforme za tehničku pomoć putem koje će se Komisiji, državama članicama i dionicima pružati metodološke smjernice i potpora za jačanje svijesti u području financijskih instrumenata uz potporu ESI fondova u razdoblju 2014. – 2020<sup>9</sup>.

7 Vidjeti Izjavu 14/225 od 14.7.2014.

8 Više informacija na <http://www.fi-compass.eu>

9 Više informacija na <http://www.fi-compass.eu>

## IX. (a) Druga točka

Komisija prihvaća ovu preporuku koja se već djelomično provodi.

U kontekstu platforme ESIF-a za tehničku pomoć „fi-compass” pružaju se opće smjernice o *ex ante* procjenama i smjernice specifične za fondove. Time je također obuhvaćen cijeli EPFRR, ali i posebni sektori, kao što su poljoprivreda i šumarstvo.

## IX. (a) Treća točka

Komisija prihvaća ovu preporuku koja se već djelomično provodi.

Komisija je dala standardne predloške za kreditne i jamstvene fondove u ruralnom razvoju. U okviru platforme ESIF-a za tehničku pomoć „fi-compass”, ona trenutačno istražuje mogućnost drugog predloška, kao što je predložak za energetska učinkovitost i obnovljivu energiju, koji bi trebao biti dostupan krajem 2015.

U pogledu suradnje sa skupinom EIB-a, Komisija je potpisala poseban Memorandum o razumijevanju o suradnji u poljoprivredi i ruralnom razvoju u okviru kojeg se očekuje da će EIB ponuditi državama članicama poseban sustav financijskih instrumenata koji će se provoditi u okviru EPFRR-a. Posebno događanje o navedenom Memorandumu o razumijevanju planira se već za 23. ožujka 2015.

## IX. (a) Četvrta točka

Komisija prihvaća ovu preporuku ako su njome obuhvaćena pravila za zaključenje programâ ruralnog razvoja za razdoblje 2007. – 2013<sup>10</sup>.

Komisija napominje da su, u skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a za razdoblje 2007. – 2013., države članice odgovorne za razvoj posebnih operativnih provedbenih pravila, uključujući odgovarajuće izlazne politike za svaki instrument financijskog inženjeringa.

<sup>10</sup> C (2015) 1399 završna verzija od 5.3.2015.

## IX. (b)

Komisija prihvaća ovu preporuku čija je provedba već u tijeku.

Donesena su prijelazna pravila za razdoblje 2007. – 2013.

U odnosu na razdoblje 2014. – 2020., razgovori s državama članicama održat će se kada se približi razdoblje zaključivanja razdoblja 2014. – 2020. i kada bude trebalo definirati prijelazna pravila.

## IX. (c)

Ova je preporuka upućena državama članicama.

## Uvod

### 05

Zakonodavstvom EU-a za razdoblje 2007. – 2013. nije propisano pravilo ponovnog korištenja izvorno dodijeljenih sredstava iskorištenih za uspostavu financijskih instrumenata. Neiskorištena sredstva mogu se ponovno programirati za druge vrste pomoći.

### 06

Komisija napominje da je programsko razdoblje 2014. – 2020. tek počelo i većina programa ESIF-a, uključujući programe ruralnog razvoja (RDP), još nije donesena. Osim toga, države članice u bilo kojem trenutku u programskom razdoblju mogu uspostaviti financijske instrumente.

### 12

Nakon ažurirane procjene potreba država članica i priprema za zaključivanje jamstvenih fondova, iznos za 2013. smanjen je do kraja 2014. na 362,69 milijuna EUR.

## 13

U skladu s načelima supsidijarnosti i zajedničkog upravljanja, za uspostavu financijskih instrumenata, njihovu provedbu i ocjenjivanje potražnje odgovorne su države članice. Time je obuhvaćeno donošenje svih zakonskih, ustavnih i administrativnih odredbi na nacionalnoj ili regionalno razini, uključujući sporazume o financiranju.

Komisija prati kako države članice provode svoje RDP-ove i u tom kontekstu provjerava kako države članice provode financijske instrumente koji se podržavaju iz EPFRR-a.

Komisija napominje da agencije za plaćanje imaju važnu ulogu u kontekstu politike ruralnog razvoja i njezinoj provedbi.

## Revizijski opseg i pristup

### 20

Komisija napominje da se financijskim instrumentima u ruralnom razvoju mogu podržavati i druge investicijske mjere kao što su 311 (diversifikacija poljoprivrednih djelatnosti), 312 (osnivanje i razvoj mikropoduzeća u ruralnim područjima), 313 (ruralni turizam), 321 (osnovne usluge i infrastruktura) itd. Treba uzeti u obzir i potporu koja se pruža u okviru programa LEADER.

## Opažanja

### 21

Pravila za financijske instrumente u ruralnom razvoju u razdoblju 2007. – 2013. znatno su unaprijeđena u usporedbi s razdobljem 2000. – 2006.

### 22

Komisija smatra da elektroničkim anketama koje su provedene u trenutku zaključivanja nisu potpuno obuhvaćeni razlozi zašto financijski instrumenti nisu uspostavljeni na početku programskog razdoblja.

## 23

Komisija smatra da je prilikom izrade pravnog okvira za razdoblje 2007. – 2013. primjereno ocijenila i obuhvatila posebna obilježja ruralnog razvoja. Konkretno, Uredbom (EZ) br. 1698/2005 obuhvaćeno je više od 30 različitih mjera koje su usmjerene jasno definiranoj skupini korisnika te sadržava kriterije prihvatljivosti i posebne zahtjeve koje moraju ispunjavati financijski instrumenti koji se financiraju iz EPFRR-a. To je dodatno razrađeno odredbama Provedbene uredbe br. 1974/2006.

Vidjeti također odgovor na točku 21.

Komisija napominje da su korisnici u području ruralnog razvoja poljoprivredna gospodarstva svih veličina. Mala poljoprivreda u EU-u ima različite dimenzije i specifična je ovisno o državi, regiji i/ili podsektoru. Osim toga, poljoprivrednici nisu jedini korisnici u području ruralnog razvoja.

Kohezijskom politiku u načelu se ne podupire poljoprivreda, ali, kao i u slučaju politike ruralnog razvoja, njome su obuhvaćena mnoga mikro i mala poduzeća koja se ne bave poljoprivredom.

## 26

U pravnom okviru EU-a za programsko razdoblje 2007. – 2013. predviđena je velika fleksibilnost u provedbi ili mjerama ruralnog razvoja. U tom kontekstu Komisija smatra da su potrebe i prilike dovoljno jasno opisane da bi programiranje financijskih instrumenata moglo biti primjereno i moguće. Kada odobrava RDP-ove ili njihove izmjene, Komisija izvršava analizu u cilju procjene dosljednosti programa i mjera sa strateškim smjericama EU-a, relevantnim nacionalnim strateškim planovima i njihove usklađenosti s mjerodavnim zakonskim odredbama.



Svaka mjera ruralnog razvoja u okviru koje su se podržavali financijski instrumenti imala je jedno i dobro utvrđene ciljeve u skladu sa zakonodavstvom EU-a i nacionalnim strateškim planovima. Zakonodavstvom EU-a nije propisana uspostava samo mjerljivih ciljeva.

Za programsko razdoblje 2014. – 2020., *ex ante* mjerljivi ciljevi uspostavljeni su za svako fokusno područje prioriteta EU-a u odnosu na EPFRR. Sadržaj programa obuhvaćat će opis strategije i prikazivati da se odabrane mjere u odnosu na prioritete EU-a temelje na čvrstoj intervencijskoj logici podržanoj *ex ante* procjenom.

### Polje 2.

Istaknuti ciljevi bili su u skladu s općom situacijom manjka kreditnih instrumenata. U programima ruralnog razvoja razvijaju se dodatni ciljevi u kontekstu mjera u okviru kojih se podržavaju financijski instrumenti. Sporazumi o financiranju između država članica i upravitelja fondova mogu također sadržavati obrazloženja i ciljeve koji se odnose na određeni financijski instrument.

Iz tih je općih razloga jasna potreba za uspostavom kreditnog fonda. Pojednostosti o opravdanosti uporabe, posebnim ciljevima koji se nastoje ostvariti i strategiji izlaska točke su koje su uključene u „Sporazum o financiranju” potpisan između ETEAN-a (upravitelj fonda) i Ministarstva (upravljачko tijelo).

Time se potvrđuje dosljednost pristupa programiranja i njegova usklađenost sa zakonodavstvom EU-a. Litva i Rumunjska doživjele su ozbiljan manjak kredita zbog čega korisnici nisu mogli osigurati bankovne kredite za svoje projekte.

Daljnji su ciljevi definirani u okviru mjera.

Vidjeti prethodni tekst o Rumunjskoj.

### 27

Zahtjev za provođenje *ex ante* procjene očekivanih gubitaka uveden je 2011. u pogledu sufinanciranja iz EPFRR-a operacija kojima su obuhvaćeni jamstveni fondovi<sup>11</sup>. Takvim se *ex ante* procjenama uzimaju u obzir postojeće prakse na tržištu za slične operacije za takve vrste ulaganja i predmetno tržište za koje će se uspostaviti jamstveni fondovi.

U programskom razdoblju 2014. – 2020. provođenje *ex ante* procjene, čiji je sadržaj propisan zakonom, obvezno je za svaku operaciju kojom su obuhvaćeni financijski instrumenti koji se sufinanciraju iz EPFRR-a<sup>12</sup>.

U razdoblju 2007. – 2013. zakonom je bilo propisano da kandidati za upravitelje fondovima moraju dostaviti poslovni plan s konkretnim sadržajem koji je moralo ocijeniti upravljačko tijelo.

Komisija napominje da su svi financijski instrumenti koji su se financirali iz EPFRR u razdoblju 2007. – 2013. uspostavljeni u kontekstu financijske i gospodarske krize za vrijeme koje je bio otežan pristup kreditima i u cijeloj Europi zabilježeni su problemi s likvidnosti.

U Bugarskoj, primjerice, *ex ante* procjena očekivane analize gubitaka/praznina izvršena je prije utvrđivanja stope izloženosti i utvrđivanja konačnog iznosa kapitala fonda. U Rumunjskoj je ocjenjivanje tijekom provedbe izvršeno nakon izmjene zakonodavstva za razdoblje 2007. – 2013. u kojem je bilo propisano provođenje *ex-ante* procjene očekivanih gubitaka za jamstvene fondove od 2011. U kontekstu rasprava u RDC-u o zaključivanju financijskih instrumenata, Italija je službeno potvrdila svoj pristup u odnosu na provedbu *ex-ante* procjena u razdoblju 2007. – 2013.

Manjak likvidnosti i/ili otežan pristup poljoprivrednika kreditima također su ozbiljni razlozi kojima države članice mogu opravdati uporabu određenih financijskih alata.

11 Uredba Komisije (EU) br. 679/2011 od 14. srpnja 2011.

12 Članak 37. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

**28**

Financijski instrumenti u području ruralnog razvoja prikladni su za sve moguće ulagače u poduzeća kojima bi se mogla pružiti potpora iz EPFRR-a.

Komisija je u razdoblju 2007. – 2013. unaprijedila zakonodavstvo uvođenjem zahtjeva za *ex ante* procjenu očekivanih gubitaka za jamstvene fondove.

U pogledu programskog razdoblja 2014. – 2020., u svim slučajevima u kojima se država članica odluči na doprinos sredstava iz EPFRR-a financijskom instrumentu bit će potrebna procjena potreba<sup>13</sup> Osim toga, odredbama o postupnim plaćanjima osigurava se dodatno jamstvo.

Vidjeti također odgovore na točke 21. i 22.

**30**

Komisija napominje da doprinos fondovima nije dovoljan da bi se prilikom zaključivanja moglo smatrati da su uplaćeni iznosi prihvatljivi.

**31**

Komisija bi željela naglasiti da su prijavljeni izdaci ispravno uzeti u obzir. Međutim, Komisija je također za vrijeme vlastitih revizija primijetila u nekim državama članicama da su prijenosi financijskih instrumenata na fondove bili relativno pretjerani u odnosu na prihvaćanje instrumenata među krajnjim korisnicima.

Komisija napominje da zbog prirode financijskih instrumenata nije moguće neposredno trošenje svih iznosa koji su na njih preneseni. Za razvoj financijskih instrumenata u učinkovite mehanizme treba proći vremena i potrebna je početna likvidnost radi osiguranja nesmetanih ulaganja u poduzeća.

Pitanje prekomjerne kapitalizacije<sup>14</sup> obuhvaćeno je odredbama članka 41. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kojim su plaćanja u fazama na temelju ostvarenja konkretnih rezultata isplate sredstava uvedena kao opće pravilo za sve financijske instrumente u razdoblju 2014. – 2020.

<sup>13</sup> Članak 37. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>14</sup> Sud u svojoj reviziji S 2/2012 spominje prevelike financijske instrumente, a ne prekomjernu kapitalizaciju.

**32**

Isplata cijelog iznosa u obliku jednog doprinosa iz RDP-a fondu bilo je u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Iznos nastalih kamata ostao je na raspolaganju jamstvenom fondu za osiguranje novih jamstava. Iznos će se poravnati u trenutku zaključivanja financijskih instrumenata.

Dobrom se praksom smatra uplata neiskorištenih iznosa iz EPFRR-a na kamatne račune na kojima se od kamata može zaraditi dodatni prihod kojim se mogu koristiti financijski instrumenti. Sredstva iz EPFRR-a koja će se upotrebljavati za bespovratna sredstva u okviru programâ mogu se također polagati na kamatne račune.

Rumunjska je tijekom provedbe ocijenila očekivane gubitke i ukupni proračun financijskih instrumenata koji se tamo koriste i financiraju iz EPFRR-a prilagođen je kako bi se odrazili rezultati te procjene.

**33**

U članku 52. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1974/2006 strogo je propisano što se događa sa sredstvima koja se vrate u program iz investicija koje poduzimaju fondovi ili koja su preostala nakon što su isplaćena sva jamstva (npr. moraju se upotrijebiti u skladu sa sporazumom o financiranju ili se obračunavaju u kontekstu godišnjih izvješća).

Pruženi jamstvom podržava se kredit koji krajnji primatelj uzima od financijskog posrednika. Vraćanjem tog kredita (i mogućih kamata povezanih s njime) krajnji korisnik potvrđuje provedbu operacije uz potporu EPFRR-a i uslijed toga oslobađa jamstvo, koje se više ne može povezati s proračunom EPFRR-a jer je već „potrošeno”, odnosno, iskorišteno barem jednom. Komisija ne smatra da je to protivno načelima dobrog financijskog upravljanja.

Pri zaključivanju, prihvatljivim rashodima jamstvenih fondova obuhvaćena su sva jamstva koja su oslobođena nakon uspješnog vraćanja kredita u okviru programskog razdoblja te iznos kojim je obuhvaćen samo rizik povezan s aktivnim jamstvima (ali ne ukupni iznos izdanih aktivnih jamstava). Dio aktivnih jamstava koji se ne smatra prihvatljivim vraća se u program.

Vidjeti također odgovor na točku 31.

### 34

Financijskim instrumentima koji primaju potporu iz EPFRR-a osigurao se pristup financijskim sredstvima za korisnike za koje se na financijskim tržištima nije nudila mogućnost obuhvaćanja projekta ili njegovog dijela koji se sufinancira iz privatnih sredstava. U programskom razdoblju 2014. – 2020. financijski instrumenti ne mogu se upotrebljavati za pretfinanciranje jamstava, bespovratna sredstva ne mogu se upotrebljavati za vraćanje potpore u okviru financijskih instrumenata i kombinacijom potpore koja se pruža putem bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata može biti obuhvaćena ista stavka troškova pod uvjetom da zbroj svih oblika potpore zajedno ne premašuje ukupan iznos predmetne stavke troškova<sup>15</sup>.

### Polje 3.

Financijski instrumenti imali su važnu ulogu u kontekstu financijske i gospodarske krize, posebno za države članice s lošom financijskom situacijom i/ili u kojima korisnici nisu mogli osigurati sufinanciranje.

### 35

Komisija napominje da se iz EPFRR-a pridonosi financijskim instrumentima s javnim iznosima (EPFRR i nacionalno sufinanciranje).

Financijski instrumenti nisu nužno alternativa bespovratnim sredstvima jer se bespovratna sredstva i financijski instrumenti mogu upotrebljavati zajedno u kontekstu jedne operacije i u skladu s primjenjivim pravilima o državnim potporama.

<sup>15</sup> Članak 37. stavci 7.i 8. i 9. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

U skladu s člankom 15., člankom 71. stavcima 5. i 2. Uredbe (EZ) br. 1698/2005, podnositelji zahtjeva koji su voljni primati potporu iz financijskog instrumenta ocjenjivali su se u odnosu na kriterije odabira koje je za predmetnu mjeru utvrdilo nadležno tijelo jer su troškovi bili prihvatljivi za doprinos EPFRR-a samo kada su nastali povodom radnji o kojima je odlučilo upravno tijelo odnosnog programa ili pod njegovom odgovornošću, u skladu s istim kriterijima odabira.

Komisija smatra da je programiranje financijskih instrumenata izvršeno u skladu sa zakonodavstvom EU-a i primjenjivim pravilima o državnim potporama.

### 36

Ne postoji pravni zahtjev EU-a u području ruralnog razvoja za programsko razdoblje 2007. – 2013. u skladu s kojim zbroj svih oblika potpore zajedno ne smije premašivati ukupan iznos predmetne stavke troškova. Napominje se i da se jamstvima, u načelu, podupire 80 % (privatnog) dijela ulaganja.

Vidjeti također odgovore na točke 34. i 35.

### 37

Vidjeti odgovor Komisije na točku 34.

### 38

Taj je rizik istaknut i u revizijama Komisije. Međutim, teško je zaključiti da je razina prijenosa u kapitalu automatski povezana sa svrhom zaobilaženja pravila N+2, a ne sa sporijim izvršenjem programa od predviđenog. U nekoliko slučajeva država članica prenijela je potpuni iznos predviđenog kapitala iako nije imala „problem N+2“.

Doprinosi iz programa ruralnog razvoja financijskim instrumentima mogu se izvršiti u bilo kojem trenutku programskog razdoblja.

Vidjeti također odgovor na točku 26.

**Polje 4.**

Planiralo se ubrzati aktivaciju kreditnog fonda jer su rasprave i pregovori trajali duže od predviđenog. Sve uključene stranke željele su pokrenuti financijske instrumente bez daljnje odgode. Administrativne pripreme završile su u prosincu 2013. kada je službeno uspostavljen kreditni fond.

Komisija napominje da su čak i u okvirima najvećeg raspona tih procjena preostali iznosi za bespovratna sredstva (između 70 % i 90 %) prilično visoki.

Sredstva neiskorištena putem financijskih instrumenata mogu se ponovno programirati za druge vrste pomoći.

Vidjeti također odgovore na točke 31., 38. i 39.

**40**

Komisija je djelovala u skladu s pravilima.

Komisija napominje da u slučaju niže potrošnje države članice moraju vratiti sredstva u programe čime će se povećati rizik od oslobađanja odobrenih sredstava za godinu u kojoj se izvršava reprogramiranje.

Vidjeti također odgovore Komisije na točku 31. i polje 4.

**41**

Vidjeti odgovor Komisije na točku 31.

**42**

Komisija napominje da se utvrđivanje mogućeg tržišta izvršava *ex ante*, a instrumenti mogu djelovati zaključivanjem RDP-ova i u kontekstu promjenjivih financijskih tržišta i gospodarskih uvjeta. Slična je situacija s financijskim instrumentima koji djeluju na razini EU-a.

Utvrđivanje mogućeg tržišta, koje je vrlo širok pojam, nije jedini čimbenik koji se upotrebljava za definiranje i procjenu kapitala fonda. Moraju se uzeti u obzir i čimbenici kao što su ukupni dostupni proračun u okviru mjere, potrebe za ulaganjima, procjena dodane vrijednosti financijskih instrumenata, doprinos financijskih instrumenata ciljevima mjere i slično.

**43**

U slučaju Bugarske, prijedlogom su bile obuhvaćene mjere u okviru kojih nije moguće uspostaviti financijske instrumente.

U slučaju Italije, u trenutku plaćanja u jamstveni fond, iznosi koje su prijavile regije nisu se činili nerazmjernima.

Vidjeti također odgovor na točku 39. o Siciliji.

U slučaju Litve, prekomjerna kapitalizacija javljala se samo kada je oslabljeno ograničenje davanja kredita i kada su banke počele davati kredite.. Litva je odlučila smanjiti veličinu financijskog instrumenta.

U Rumunjskoj je prekomjerna kapitalizacija odražavala nemogućnost financijskih instrumenata da mobiliziraju komercijalne kredite u kontekstu duboke financijske krize i smanjenja potražnje pri čemu je u velikoj mjeri dovedena u pitanje profitabilnost ulaganja.

Vidjeti također odgovor na točku 32.

**Polje 5.**

Ograničena iskorištenost fonda u 2014. može se pripisati kasnoj uspostavi (prosinc 2013.), oklijevanju ulagača zbog teške gospodarske krize u zemlji, nedostatku dovoljne količine iskustva s takvom vrstom instrumenata i drugim promjenama u zemlji koje nisu bile poticajne za ulaganja.

Komisija to smatra dobrom praksom koja pokazuje kako država članica upravlja proračunima u skladu s promjenama u financijskoj situaciji u području provedbe programa i s postojećom potražnjom za financiranjem.

*Ex post* usporedba ne znači da je u trenutku uspostave financijskih instrumenata predviđeni iznos bio pretjeran. Doprinos iz RDP-ova Fondu može se opravdati i drugim razlozima kao što su oni opisani u točki 42.

**44**

Vidjeti odgovor Komisije na točku 28.

### Polje 6.

Sredstva neiskorištena putem financijskih instrumenata mogu se ponovno programirati za druge vrste pomoći.

Vidjeti također odgovor na točku 31.

Početno ulaganje koje je predložila Bugarska smanjeno je nakon revizije Komisije. Za uspostavu i provedbu financijskih instrumenata, uključujući poduzimanje i ispitivanje *ex ante* procjene, odgovorna je država članica. Komisija nije odgovorna osigurati posebnu regionalnu ili nacionalnu vrstu stručnosti za izračun posebnih tehničkih elemenata povezanih s financijskim instrumentima.

Za Rumunjsku, vidjeti odgovor Komisije na točku 43.

**45**

Financijska tržišta dinamična su i mogu se mijenjati, što je dokazala i nedavna financijska i gospodarska kriza. Stoga se dugoročna predviđanja mogu pokazati nepouzdanima. Iz tog je razloga zakonodavstvom EU-a za programsko razdoblje 2014. – 2020. dopušteno da svaka *ex ante* procjena sadržava odredbe o mogućim revizijama i ažuriranju u srednjem i dužem roku kako bi se mogli točno odražavati mogući promjenjivi uvjeti na tržištu.

**46**

Komisija napominje da u zakonodavstvu EU-a za razdoblje 2007. – 2013. nema EU-ove definicije omjera izloženosti riziku.

Za programsko razdoblje 2014. – 2020. procjena omjera izloženosti riziku iz članka 42. stavka 1. točke (b) Uredbe (EU) br. 1303/2013, kao *ex ante* procjena, odražava potrebu za primjerenim doprinosom programa u cilju pokrivanja očekivanih i neočekivanih gubitaka zbog novih kredita.

**47**

Komisija smatra da je jamstveni fond kojim se jamči 20 % portfelja kredita i koji na kraju ima samo 1 % iskorištenosti jamstava zapravo primjer učinkovitih kredita.

Multiplikatorski omjer trebao bi se izračunati za svaki slučaj zasebno, ali 20 % je u ovom slučaju prilično nisko i ne bi trebalo dovesti do pitanja prekomjerne kapitalizacije (čak i unutar općeg okvira državnih potpora gornja granica jamstva od 25 % može se odmah izuzeti iz praga prijavljivanja iz članka 21. GBER-a).

Komisija također smatra da je niska razina neispunjenja obveza također posljedica nespremnosti bankarskog sektora da podržava rizičnije operacije.

**48**

Komisija napominje da je ukupan iznos jamstava izdanih krajnjim korisnicima do kraja 2013. iznosio 249,6 milijuna EUR, što je oko 60 % doprinosa fondova.

Komisija napominje da su financijski instrumenti nad kojima je Sud izvršio reviziju još uvijek aktivni i nastavit će s radom u razdoblju 2014. – 2015.

Vidjeti također odgovore na točke 12. i 39.

**49**

Takav postupni pristup primijenile su i Litva i Latvija u slučaju kada su uspostavljeni jamstveni fondovi.

**52**

Komisija napominje da su neki financijski instrumenti postali operativni na kraju revizije i provodit će se još 2 godine.

**53**

Prosječna stopa isplate izračunata za sve financijske instrumente ne odražava brzinu provedbe određenih fondova. U području kohezijske politike, veliki broj fondova uspostavljen je tek 2012. U pogledu tih fondova niska stopa apsorpcije na kraju 2012. ne bi trebala biti zabrinjavajuća.

Financijski instrumenti mogu se ocjenjivati samo u odnosu na obnavljajući učinak na kraju njihovog životnog ciklusa, posebno oni uspostavljeni na kraju programskog razdoblja.

**55**

U stvarnosti se situacija na financijskom tržištu popravila i bilo je manje neuspjeha nego u prošlosti (vidjeti prethodni primjer u točki 47. s jamstvom od 20 % i rezultatom od samo 1 % izgubljenih kredita).

**56**

Vidjeti odgovor Komisije na točku 55.

**57**

Te su izmjene odražavale stvarne potrebe za financijskim instrumentima. Sredstva neiskorištena putem financijskih instrumenata mogu se ponovno programirati i iskoristiti za druge vrste pomoći.

**58**

Još uvijek ima vremena za isplatu sredstava u okviru tih instrumenata. Komisija može samo potvrditi koliko je isplaćeno krajnjim korisnicima na kraju programskog razdoblja.

Vidjeti također odgovor Komisije na točku 55.

**59**

Vidjeti odgovore Komisije na točke 52. i 58.

**60**

Komisija smatra da je potrebno pažljivo ocijeniti uporabu javnih sredstava na učinkovitim tržištima (ili onima koja u velikoj mjeri obnavljaju svoju ispravnu učinkovitost) kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja.

U Grčkoj je fond uspostavljen tek krajem 2013. i stoga su stvarne isplate krajnjim korisnicima počele tek sredinom 2014. U litavskom je bankarskom sustavu uobičajeni protok kredita uspostavljen krajem 2012. pa su stoga sredstva EPFRR-a bila djelomično nepotrebna. Isti je slučaj bio s Latvijom u kojoj je fond isto imao posebnu svrhu.

**61**

Zakonodavstvom EU-a nije propisano da države članice moraju odmah iskoristiti sredstva vraćena u fond. Rješenja u pogledu obnovljivosti sredstava dogovaraju se u sporazumu o financiranju i ovise o određenoj situaciji i kontekstu u kojem se provodi financijski instrument. Države članice, primjerice, mogu željeti „prikupljati” vraćena sredstva i pokrenuti financijski instrument za novi financijski proizvod ili novi cilj. Zakonodavstvom za razdoblje 2007. – 2013. dopušteno je ponovno korištenje sredstava za financijske instrumente na neodređeno vremensko razdoblje.

**62**

Za razdoblje 2014. – 2020. uspostavljen je unaprijeđeni sustav praćenja i izvješćivanja sadržan u odredbama članka 46. Uredbe (EU) br. 1303/2013, kojim je dopušteno ocjenjivanje uspješnosti u smislu učinka obnovljivosti i učinka poluge.

## 63

Ostvarivanje velikog učinka poluge nije glavni cilj financijskih instrumenata. Financijski instrumenti sredstvo su za pružanje potpore iz programa krajnjim korisnicima. Učinci koje proizvode financijski instrumenti (npr. obnovljivost ili učinak poluge) njihove su prednosti, ali ne sami ciljevi.

Učinak financijske poluge koji se može razlikovati između sektora, regija, financijskih proizvoda trebalo bi dogovoriti u sporazumu o financiranju u odnosu na određeni financijski instrument.

U odnosu na sudjelovanje privatnih ulagača, Komisija bi željela uputiti na zakonodavstvo u području državnih potpora o financiranju rizičnog kapitala (GBER) kojim je propisano određeno sudjelovanje privatnog ulagača. Definicijom mehanizma poluge koju je dala Komisija obuhvaćeni su, uz sredstva EU-a, svi doprinosi (privatni i javni).

## 64

U definiciji učinka poluge iz Financijske uredbe navedeno je da se svaki javni doprinos uz doprinos EU-a smatra učinkom poluge.

EPFRR ne predstavlja iznimku od ostatka fondova sa zajedničkim upravljanjem.

## 65

U članku 37. stavku 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013 nije navedena definicija učinka poluge i to se ne bi trebalo smatrati odstupanjem od odredbi Financijske uredbe. Njime je samo propisano da se *ex ante* procjenom mora uzeti u obzir očekivani učinak poluge zbog uspostave financijskih instrumenata. Međutim, u članku 39. stavku 5. CPR-a, primjerice, propisan je način izračunavanja učinka poluge.

U skladu s primjenjivim propisima, obveza sufinanciranja politike ruralnog razvoja utvrđuje se na razini programa. Nacionalno sufinanciranje pojedinačnih operacija (npr. fondova) nije obavezno.

## 66

Vidjeti također odgovore na točke 63. – 65.

## 67

Vidjeti odgovor Komisije na točku 60.

## Polje 7.

Komisija smatra da bi se procjenama trebali uzeti u obzir stvarni iznosi dostupni fondovima nakon najnovijih izmjena RDP-a jer oni utječu na izračun prosjeka.

## 68

Uspostava financijskih instrumenata u okviru EPFRR-a podrazumijevala je potpuno novi koncept za neke države članice s kojim su se one morale upoznati. Kašnjenja su se u većini slučajeva opravdavala novim instrumentima u politici ruralnog razvoja, pitanjima povezanim s javnom nabavom i državnim potporama.

Komisija je organizirala intenzivne promidžbene i informativne aktivnosti o uporabi financijskih instrumenata u okviru odbora za ruralni razvoj, mreža, izobrazbe i aktivnosti jačanja svijesti, održala je bilateralne sastanke s državama članicama i pripremila sveobuhvatne smjernice.

Za novo je programsko razdoblje Komisija također dala nužne smjernice o provedbi financijskih instrumenata. Komisija je posebno obavijestila države članice o različitim dostupnim mogućnostima kojima se upravljačkim tijelima može omogućiti da se, prema potrebi, koriste financijskim instrumentima.

U razdoblju 2014. – 2020. nastavit će se već uspostavljeni fondovi ili se mogu uspostaviti novi fondovi utemeljeni na modelima koje je predložila Komisija (kao što su gotovi instrumenti)<sup>16</sup>. Očekuje se da će se na taj način znatno smanjiti kašnjenja.

<sup>16</sup> Provedbena uredba Komisije (EU) br. 964/2014 od 11. rujna 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu standardnih uvjeta koji se odnose na financijske instrumente.



**Polje 8.**

U nekim je državama članicama uslijed financijskog kraha i posljedične gospodarske krize nastala situacija nesolventne potražnje (propala poduzeća ili poduzeća u stečaju). Pored ostalih vanjskih čimbenika, time se mogu objasniti kašnjenja i niska iskorištenost fondova.

**69**

Komisija smatra da bi ocjenjivanje uspješnosti financijskih instrumenata trebalo također biti usmjereno na ostvarivanje rezultata sufinanciranih financijskih instrumenata, uključujući učinke obnavljanja i učinke poluge. Osim toga, pri ocjenjivanju trebalo bi uzeti u obzir različite situacije koje bi mogle nastati. Razvoj vrijednosti svakog pokazatelja trebat će pažljivo ocijeniti ovisno o kontekstu. Samim vrijednostima pokazatelja ne može se ocijeniti uspješnost.

Financijski instrumenti sredstvo su pružanja potpore iz programa krajnjim korisnicima. Stoga je glavni pokazatelj uspješnosti doprinos programa potrošen u skladu s ciljevima programa.

Komisija smatra da su učinak poluge i učinak obnavljanja u negativnom odnosu (što je veći učinak poluge, to je niži učinak obnavljanja).

Nadalje, Komisija ističe četiri pokazatelja uspješnosti iz članka 12. Uredbe (EU) 480/2014.

**70**

Komisija napominje da u CMEF-u za razdoblje 2007. – 2013. nije bilo zajedničkih pokazatelja za financijske instrumente. Međutim, CMEF predviđa uporabu dodatnih pokazatelja<sup>17</sup> koje će definirati države članice kako bi omogućile praćenje i ocjenjivanje posebnosti RDP-ova. Treba pronaći ravnotežu između razumne količine zajedničkih pokazatelja koje će pratiti svi RDP-ovi i dodatnih pokazatelja koji će se pratiti za neke RDP-ove, ako je potrebno. Pokazatelje uspješnosti trebalo bi dogovoriti između upravljačkog tijela i financijskog instrumenta.

<sup>17</sup> Članak 81. stavak 2. Uredbe 1698/2005.

Za okvir za razdoblje 2014. – 2020. pokazatelji uspješnosti utvrđeni su u članku 12. Uredbe (EU) br. 480/2014. Osim toga, države članice moraju redovito izvješćivati o financijskim instrumentima u skladu s člankom 46. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

**Zajednički odgovor Komisije na točke 72 do 75**

Upravljačko tijelo zajedno s upraviteljem fonda u sporazumu o financiranju utvrđuje rješenja za zaključivanje programa i izlaznu politiku osiguravajući pritom primjereno uzimanje u obzir svih primjenjivih odredaba.

U okviru zajedničkog upravljanja i u skladu s načelom supsidijarnosti, Komisija se mora uvjeriti da su države članice uspostavile odgovarajuće sustave upravljanja i kontrole.

Za razdoblje 2007. – 2013., Komisija je dala smjernice svakoj državi članici koja ih je zatražila. Komisija trenutačno priprema smjernice o zaključivanju programâ za razdoblje 2007. – 2013.

Komisija će dati konsolidirane i unaprijeđene smjernice za razdoblje 2014. – 2020. Poštovanje zakonskih pravila i smjernica provjeravat će se za vrijeme poravnanja računa.

**77**

Te odredbe nisu uključene u zakonodavstvo. Komisija preporučuje državama članicama da postupaju u skladu s odredbama iz smjernica.

Odstupanja u tumačenju pojašnjena su u kontekstu rasprava o RDC-u u 2014.

**78**

Vidjeti odgovore na točke 61. i 72. – 75.



## 79

Komisija napominje da sredstva EPFRR-a vraćena u fondove nakon što su barem jednom iskorištena više nisu sredstva EU-a. Nakon zaključenja programa države članice odgovorne su upotrijebiti ih u korist pojedinih poduzeća uspostavljenih zakonodavstvom EU-a u skladu s primjenjivim pravilima o državnim potporama. Ta se sredstva mogu upotrijebiti i za druge financijske instrumente.

Vidjeti također odgovore na točke 5., 33., 61. i 72. – 75.

## 80

Komisija preuzima svoje odgovornosti u pogledu zaključivanja RDP-ova u razdoblju 2007. – 2013.

Za svaku aktivnost izvan zaključivanja programâ i koja se ne odnosi na proračun EU-a odgovorne su države članice.

## 82

Komisija smatra da u novom zakonodavstvu postoje mnoge druge odredbe koje se primjenjuju financijske instrumente u ruralnom razvoju (npr. odredbe o kontroli, prihvatljivosti rashoda, ponovnom korištenju financijskih sredstava, kombinacijama financijskih instrumenata s bespovratnim sredstvima, mogućnostima za imenovanje različitih tijela upraviteljima fondova, uključujući mogućnosti predviđene za upravljačka tijela, odabiru posrednika i krajnjih primatelja, troškovima upravljanja i naknada itd.).

## 83

Komisija smatra da je novim zakonodavstvom to pitanje dovoljno uređeno i ublaženi su mogući rizici.

Vidjeti također odgovore Komisije na točke 31. i 41.

## 84

Vidjeti odgovore Komisije na polje 4. i točku 31.

## 85

Zakonodavac je ispitivanje *ex ante* procjene stavio u nadležnost upravljačkih tijela.

## 86

Pored obveznih *ex ante* procjena i postupnih plaćanja, novo zakonodavstvo sadržava i druge primjerene zaštitne mjere za ublažavanje tog mogućeg rizika, kao što su praćenje i sveobuhvatno izvješćivanje.

Komisija također napominje da su u 75 % slučajeva (9 od 12) korišteni omjeri izloženosti riziku iskorištenosti u rasponu od 2 do 5.

Općenito je pravilo u razdoblju 2014. – 2020. da je uvjet za plaćanje daljnjih obroka prethodna apsorpcija kapitala.

## 87

U skladu sa zakonodavstvom EU-a, financijski instrumenti mogu se uspostaviti u bilo kojem trenutku tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. Provedba u razdoblju 2014. – 2020. može početi odmah nakon donošenja novih programa i već u 2015. Primjerice, nizozemski program ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. donesen je u siječnju 2015. i u njemu je također predviđeno uspostavljanje financijskog instrumenta koji se podupire iz EPFRR-a.<sup>18</sup>

Vidjeti također odgovor Komisije na točku 68.

## 88

Financijskim instrumentima trebala bi se pružati potpora iz programa u situacijama teškoća na tržištu i/ili neoptimalnih ulaganja ili posebnih potreba za ulaganjem. Daljnje pružanje potpore iz programa na tržištu na kojem više nije potrebna javna intervencija nije u skladu s pravilima o državnim potporama i protivno je načelu dobrog financijskog upravljanja.

<sup>18</sup> Vidjeti prezentaciju na <http://www.fi-compass.eu>

Trajanje financijskog proizvoda ovisit će u prvom redu o vrsti ulaganja koje će se podupirati. Dugoročno ulaganje u infrastrukturne projekte imat će drugačiji životni ciklus od kratkoročnih ulaganja u mikrokredite.

Vidjeti također odgovore na točke 43. i 60. i polje 5.

### 89

Vidjeti odgovor Komisije na točku 5.

### 90

Uspješnost u okviru EPFRR-a u načelu se ocjenjuje evaluacijama. Srednjoročne evaluacije provedbenog razdoblja 2007. – 2013. održane su prerano da bi se mogli ocijeniti rezultati i uspješnost financijskih instrumenata. Ocjenjivanje učinka ruralnog razvoja moguće je samo kada prođe dovoljno vremena i stoga se više rezultata očekuje u kontekstu *ex-post* evaluacija koje provode države članice i koje će Komisija objediniti 2017.

Vidjeti također odgovor Komisije na točku 70.

### 91

U Financijskoj uredbi privatni kapital ne smatra se učinkom poluge.

Omjer učinka poluge ovisi o vrsti financijskog instrumenta, regiji i vrsti projekata. Stoga cilj učinka poluge ne može biti dio regulatornog okvira. Komisija trenutačno razvija smjernice o učinku poluge.

### 95

Potpora iz EPFRR-a u razdoblju 2007. – 2013. pruža se u skladu s pravilima o državnim potporama u poljoprivredi i u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1698/2005 i Uredbom Komisije (EZ) br. 1974/2006.

Vidjeti također odgovore Komisije na točke 35. i 37.

U razdoblju 2014. – 2020. daju se zajedničke smjernice za politike u okviru zajedničkog upravljanja o pitanjima koja se odnose na financijske instrumente i isti je pristup uspostavljen za pristup fondovima u okviru svih tih politika.

## Zaključci i preporuke

### 96

Komisija napominje da su financijski instrumenti provedeni u 7 država članica u razdoblju 2007. – 2013., što je veliki napredak u odnosu na razdoblje 2000. – 2006. kada su se njima koristile samo dvije države članice.

U zakonodavnom okviru EU-a za razdoblje 2007. – 2013. predviđena je velika fleksibilnost u provedbi mjera ruralnog razvoja. Komisija smatra da su u pravnom okviru za razdoblje 2007. – 2013. također uzete u obzir posebnosti ruralnog razvoja i to se odražava u financijskim instrumentima koji se podupiru iz EPFRR-a. U Uredbi Vijeća 1698/2005 i Uredbi Komisije (EZ) br. 1974/2006 definirano je područje primjene i intervencije EPFRR-a, uključujući posebne mjere potpore<sup>19</sup>. Svaka mjera ruralnog razvoja sadržava različita pravila i odredbe o prihvatljivosti koje moraju zadovoljavati financijski instrumenti izrađeni u okviru mjere i koje bi trebale biti dio sporazuma o financiranju.

Zahtjev za provođenje odgovarajuće *ex ante* procjene očekivanih gubitaka uveden je 2011. u pogledu sufinanciranja iz EPFRR-a za operacije kojima su obuhvaćeni jamstveni fondovi<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Na primjer, potpora za ulaganja u modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava, dodavanje vrijednosti poljoprivrednim i šumarskim proizvodima, osnivanje i razvoj mikropoduzeća u ruralnim područjima, diversifikacija u nepoljoprivredne djelatnosti, obnova sela itd.

<sup>20</sup> Uredba Komisije (EU) br. 679/2011 od 14. srpnja 2011.

U programskom razdoblju 2014. – 2020. provede-  
nje *ex ante* procjene obvezno je za svaku operaciju  
kojom su obuhvaćeni financijski instrumenti koji se  
sufinanciraju iz EPFRR-a<sup>21</sup>. U zakonodavstvu su pred-  
viđeni poticaji državama članicama za korištenje  
financijskim instrumentima i nudi im se mogućnost  
da ih odmah pokrenu na temelju predložaka koji su  
spremni za provedbu kao što su gotovi predlošci.  
Komisija također državama članicama i dionicima  
daje nužne smjernice i nastavit će to raditi u cijelom  
razdoblju 2014. – 2020.

### 97

Komisija smatra da su pravnim okvirom za program-  
sko razdoblje 2014. – 2020. dovoljno dobro uređeni  
problemi koje je istaknuo Sud.

Pitanje prekomjerne kapitalizacije obuhvaćeno je  
odredbama članka 41. Uredbe (EU) br. 1303/2013  
kojim su plaćanja u fazama na temelju ostvarenja  
konkretnih rezultata isplate sredstava uvedena kao  
opće pravilo za sve financijske instrumente u raz-  
doblju 2014. – 2020.

Glavna pitanja uspješnosti dobro su obuhvaćena  
praćenjem financijskih instrumenata uz potporu  
ESIF-a kako je definirano u članku 46. Uredbe (EU)  
br. 1303/2013. Nadalje, Komisija ističe četiri pokaza-  
telja uspješnosti iz članka 12. Uredbe (EU) 480/2014.

Osim toga, kako bi potakla uporabu financijskih  
instrumenata, Komisija je pojačala svoju surad-  
nju s Europskom investicijskom bankom (EIB)  
u području poljoprivrede i ruralnog razvoja i pot-  
pisala Memorandum o razumijevanju 14. srpnja  
2014.<sup>22</sup> Ova suradnja uključuje mogućnost iskorišta-  
vanja iskustva i znanja Skupine za financijske instru-  
mente EIB-a i njihovu primjenu na ruralni razvoj.

<sup>21</sup> Članak 37. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>22</sup> Vidjeti Izjavu 14/225 od 14.7.2014.

Komisija je također pokrenula „fi-compass“, sveobu-  
hvatnu platformu za tehničku pomoć putem koje će  
se Komisiji, državama članicama i dionicima pružati  
metodološke smjernice i potpora za jačanje svijesti  
u području financijskih instrumenata uz potporu ESI  
fondova u razdoblju 2014. – 2020.<sup>23</sup> U okviru svog  
programa rada, „fi-compass“ proizvodit će i proi-  
zvodite specifične za EPFRR.

### 98

U skladu s načelima supsidijarnosti i zajedničkog  
upravljanja, za uspostavu financijskih instrumenata,  
njihovu provedbu i ocjenjivanje potražnje odgo-  
vorne su države članice.

Uspostava financijskih instrumenata u okviru  
EPFRR-a podrazumijevala je potpuno novi koncept  
za neke države članice s kojim su se one morale  
upoznati. Komisija je organizirala intenzivne  
promidžbene i informativne aktivnosti o uporabi  
financijskih instrumenata u okviru odbora za ruralni  
razvoj, mreža, izobrazbe i aktivnosti jačanja svijesti,  
održala je bilateralne sastanke s državama člani-  
cima i pripremila sveobuhvatne smjernice.

Komisija smatra da se novim zakonodavstvom daje  
dovoljno poticaja (npr. viša stopa sufinanciranja<sup>24</sup>,  
nacionalno sufinanciranje koje se pruža kasnije  
tijekom razdoblja provedbe, pretfinanciranje ulaga-  
nja u odnosu na povrat nastalih rashoda u slučaju  
bespovratnih sredstava), a onima povezanim s ula-  
ganjima (npr. različita prihvatljivost PDV-a<sup>25</sup>, prihvat-  
ljivost radnog kapitala<sup>26</sup>) nudi se dovoljno prednosti  
u usporedbi s bespovratnim sredstvima.

<sup>23</sup> Više informacija na <http://www.fi-compass.eu>

<sup>24</sup> U skladu s člankom 59. stavkom 4. točkom (d) Uredbe (EU) br. 1305/2013, stopa doprinosa primjenjiva na dotičnu mjeru povećava se za dodatnih 10 postotnih bodova za doprinose financijskim instrumentima iz članka 38. stavka 1. točke (b) Uredbe (EU) br. 1303/2013 i iznosi 100 % za financijske instrumente na razini Unije iz članka 38. stavka 1. točke (a) Uredbe (EU) br. 1303/2013. Sličan pristup zauzima se u onodu na doprinose financijskim instrumentima iz EFRR-a i KF-a.

<sup>25</sup> Članak 37. stavak 11. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>26</sup> Članak 45. stavak 5. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

U razdoblju 2014. – 2020. nastavit će se već uspostavljeni fondovi ili se mogu uspostaviti novi fondovi utemeljeni na predlošcima koje je predložila Komisija (kao što su gotovi instrumenti)<sup>27</sup>.

Zakonodavac je definirao financijske instrumente kao vrstu potpore u programskom razdoblju 2007. – 2013. i 2014. – 2020. za provedbu određenih mjera ruralnog razvoja.

### Preporuka 1.

Komisija se slaže da treba utvrditi izazove, posebna obilježja i prepreke uspostavi financijskih instrumenata u EPFRR-u.

Takva će se analiza provoditi u okviru aktivnosti „fi-compassa”, sveobuhvatne platforme za tehničku pomoć putem koje će se pružati metodološke smjernice i potpora za jačanje svijesti Komisiji, državama članicama i dionicima u području financijskih instrumenata uz potporu ESI fondova u razdoblju 2014. – 2020.<sup>28</sup>

Preostali su elementi preporuke upućeni državama članicama.

### 99

U skladu s načelima supsidijarnosti i zajedničkog upravljanja, za uspostavu financijskih instrumenata, njihovu provedbu i ocjenjivanje potražnje odgovorne su države članice.

Financijski instrumenti moraju imati određenu likvidnost u cilju osiguranja nesmetanih ulaganja u poduzeća.

<sup>27</sup> Provedbena uredba Komisije (EU) br. 964/2014 od 11. rujna 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu standardnih uvjeta koji se odnose na financijske instrumente.

<sup>28</sup> Više informacija na <http://www.fi-compass.eu>

### Preporuka 2.

Komisija prihvaća ovu preporuku koja se već djelomično provodi.

U kontekstu platforme ESIF-a za tehničku pomoć, „fi-compass”, pružaju se opće smjernice o *ex ante* procjenama i smjernice specifične za fondove. Time je također obuhvaćen cijeli EPFRR, ali i posebni sektori, kao što su poljoprivreda i šumarstvo.

### 100

Komisija smatra da se uspješnost u načelu ocjenjuje evaluacijama. Ocjenjivanje učinka ruralnog razvoja moguće je samo kada prođe dovoljno vremena i stoga se više rezultata očekuje u kontekstu *ex-post* evaluacija koje provode države članice i koje će Komisija objediniti 2017.

Upravljačka tijela dostavila su određene informacije o operacijama kojima su obuhvaćeni financijski instrumenti kao prilog godišnjim izvješćima o napretku, kao što su učinak poluge i uspješnost.

Komisija smatra da je primjereno izvršila svoje nadzorne dužnosti.

### Preporuka 3.

Komisija prihvaća ovu preporuku koja se već djelomično provodi.

Komisija je dala standardne predloške za kreditne i jamstvene fondove u ruralnom razvoju. U okviru platforme ESIF-a za tehničku pomoć „fi-compass”, ona trenutačno istražuje mogućnost drugog predloška, kao što je predložak za energetska učinkovitost i obnovljivu energiju, koji bi trebao biti dostupan krajem 2015.

U pogledu suradnje sa skupinom EIB-a, Komisija je potpisala poseban Memorandum o razumijevanju o suradnji u poljoprivredi i ruralnom razvoju u okviru kojeg se očekuje da će EIB ponuditi državi članici poseban sustav financijskih instrumenata koji će se provoditi u okviru EPFRR-a. Posebno događanje o navedenom Memorandumu o razumijevanju planira se već za 23. ožujka 2015.

**101**

Financijska tržišta dinamična su i mogu se mijenjati, što je dokazala i nedavna financijska i gospodarska kriza. Stoga se dugoročna predviđanja mogu pokazati nepouzdanima. Iz tog je razloga zakonodavstvom EU-a za programsko razdoblje 2014. – 2020. dopušteno da svaka *ex ante* procjena sadržava odredbe o mogućim revizijama i ažuriranju u srednjem i dužem roku kako bi se mogli točno odražavati mogući promjenjivi uvjeti na tržištu.

**Preporuka 4.**

Komisija prihvaća ovu preporuku čija je provedba već u tijeku.

Donesena su prijelazna pravila za razdoblje 2007. – 2013.

U pogledu razdoblja 2014. – 2020., razgovori s državama članicama o zaključivanju održat će se kada se približi zaključivanje razdoblja 2014. – 2020. i kada bude trebalo definirati prijelazna pravila.

Komisija je upravljačkim tijelima 2014. dala smjernice o financijskim instrumentima u programima ESIF-a u razdoblju 2014. – 2020.

**Preporuka 5.**

Ova je preporuka upućena državama članicama.

**103**

Komisija napominje da su nadležna tijela odgovorna osigurati da se pojedine operacije provode u skladu s primjenjivim pravnim obvezama. Komisija ocjenjuje pitanja povezana s financijskim instrumentima tijekom svojih revizijskih misija.

U skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a za razdoblje 2007. – 2013., upravljačko tijelo mora zajedno s upraviteljem fonda u sporazumu o financiranju definirati rješenja za zaključivanje programa i izlazak osiguravajući da se primjereno uzmu u obzir odgovarajuće odredbe. U okviru zajedničkog upravljanja i u skladu s načelom supsidijarnosti Komisija se mora uvjeriti da su države članice uspostavile odgovarajuće sustave upravljanja i kontrole.

Za razdoblje 2007. – 2013., Komisija je dala smjernice svakoj državi članici koja ih je zatražila. Smjernice o zaključivanju programâ ruralnog razvoja za razdoblje 2007. – 2013. donesene su 2015.<sup>29</sup> Poštovanje zakonskih pravila i smjernica provjeravat će se za vrijeme poravnanja računa.

Komisija će dati konsolidirane i unaprijeđene smjernice za razdoblje 2014. – 2020.

**Preporuka 6.**

Komisija prihvaća ovu preporuku ako su njome obuhvaćena pravila za zaključenje programâ ruralnog razvoja za razdoblje 2007. – 2013.<sup>30</sup>.

Komisija napominje da su, u skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a za razdoblje 2007. – 2013., države članice odgovorne za razvoj preciznih operativnih provedbenih pravila, uključujući odgovarajuće izlazne politike za svaki instrument financijskog inženjeringa.

29 C (2015) 1399 završna verzija od 5.3.2015.

30 C (2015) 1399 završna verzija od 5.3.2015.



## KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

### Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:  
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:  
u predstavništvima Europske unije ([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm)),  
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_hr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm)),  
kontaktiranjem službe Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_hr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm))  
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (\*).

(\* Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

### Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Sud je ispitao koliki je uspjeh postignut financijskim instrumentima u ruralnom razvoju (kreditnim i jamstvenim fondovima) u razdoblju 2007. – 2013. i kakvi su njihovi izgledi za uspjeh u razdoblju 2014. – 2020. Ustanovio je da se oni zasad nisu pokazali uspješnima, u prvom redu zbog toga što su bili prekomjerno kapitalizirani i što nije iskorišten njihov potencijal da ostvare očekivani učinak financijske poluge i učinak obnovljivosti. Unatoč poboljšanjima u zakonodavnom okviru za razdoblje 2014. – 2020., Sud je zaključio da će i tada biti vrlo teško postići željene učinke.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije