

Tematsko izvješće

Financijski instrumenti u okviru kohezijske politike pri zaključenju razdoblja 2007. – 2013.:

provjerama su općenito postignuti dobri rezultati, ali i dalje su prisutne određene pogreške



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – X.
Uvod	01. – 08.
Područje revizije	01. – 03.
Značajnost i rizici pri zaključenju	04. – 08.
Opseg revizije i revizijski pristup	09. – 14.
Opažanja	15. – 82.
Komisijine smjernice za zaključenje financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem	15. – 21.
Komisijine smjernice bile su pravodobne i primjerene, osim u jednom području rizika	15. – 21.
Djelotvornost provjera koje revizijska tijela provode pri zaključenju	22. – 40.
Financijski instrumenti pod podijeljenim upravljanjem kojima je upravljala Grupa EIB-a: zbog ograničenja revizijskih ovlasti i ograničenja opsega za vanjske revizore uključeni su neki neprihvatljivi rashodi	22. – 25.
Produljenim razdobljem prihvatljivosti povećala se količina posla za revizijska tijela i Komisiju	26. – 31.
Revizijska tijela provela su većinu potrebnih provjera, ali neke pogreške ostale su neotkrivene	32. – 40.
Djelotvornost Komisijinih provjera pri zaključenju	41. – 51.
Do kraja 2020. 19 % operativnih programa povezanih s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem još nije bilo u potpunosti zaključeno	41. – 44.
Komisija je riješila relevantna pitanja i primijenila odgovarajuće ispravke, osim u slučaju najveće pogreške	45. – 51.
Završno izvješće o sažetim podacima i Komisijina procjena	52. – 64.
Zbog rane objave završno izvješće o sažetim podacima ne sadržava konačne podatke	52. – 56.
Poboljšana je pouzdanost podataka	57. – 60.

Komisijina procjena konačnih podataka o provedbi nije pružila korisne informacije o dvama ključnim pokazateljima	61. – 64.
Implikacije navedenih opažanja za razdoblje 2014. – 2020.	65. – 82.
Smjernice su proširene i vidljivost je poboljšana; informacije o područjima rizika sad su dostupne	65. – 67.
Riješeno je pitanje regulatornog ograničenja ovlasti revizijskih tijela	68. – 70.
U smjernicama Komisije za razdoblje 2014. – 2020. uzeta je u obzir većina nedostataka koje je Sud utvrdio u aktivnostima revizijskih tijela	71. – 73.
Manje je vjerojatno da će se pojaviti problemi u pogledu prihvatljivosti instrumenata za MSP-ove	74.
Nesigurnosti mogu utjecati na djelotvorno zaključenje financijskih instrumenata	75. – 79.
Nastavlja se rad na pouzdanosti podataka, a dodatnim podacima o financijskoj poluzi i ponovnoj uporabi sredstava omogućuje se bolja procjena	80. – 82.
Zaključci i preporuke	83. – 99.
Komisijine smjernice za razdoblje 2007. – 2013. bile su uglavnom primjerene; odredbe o zaključenju u zakonodavnom okviru za razdoblje 2014. – 2020. trebalo bi razjasniti	84. – 88.
Revizijska tijela provela su većinu potrebnih provjera, no neke su pogreške ostale neotkrivene, što je ponekad dovelo do uključivanja neprihvatljivih rashoda	89. – 93.
Komisija je riješila relevantna pitanja i primijenila odgovarajuće ispravke, osim u slučaju najveće pogreške	94. – 95.
Pouzdanost izvješćivanja poboljšala se tijekom godina, ali podatci u završnom izvješću o provedbi nisu bili konačni, a nedostatak informacija o dvama važnim pokazateljima doveo je do nepotpune procjene	96. – 99.

Prilozi

Prilog I. – Izvješća Suda u kojima se naglašava važnost provjera financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Revizorski tim

Kronologija

Sažetak

I. Financijski instrumenti bili su u programskom razdoblju 2007. – 2013. relativno nov, ali važan način financiranja u okviru kohezijske politike. U 25 država članica upotrijebljeno je više od 1 000 financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem, pri čemu su doprinosi iz operativnih programa premašili 16 milijardi eura, uključujući 11 milijardi eura financijskih sredstava EU-a u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda. Prijašnjim revizijama koje je Sud proveo u vezi s tim instrumentima utvrđen je niz pogrešaka i nedostataka u njihovoj provedbi. Komisija je navela da će se ti nedostaci otkloniti pri zaključenju.

II. Cilj revizije bio je analizirati jesu li države članice i Komisija pri zaključenju operativnih programa za razdoblje 2007. – 2013. poduzele potrebne korake za pravilnu provjeru i procjenu rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem. Opseg revizije nije uključivao pružanje jamstva o konačnim rashodima za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013. Budući da je proces zaključenja dugotrajan, Sud je odlučio pričekati do ovog trenutka kako bi proveo reviziju na ovu temu i objavio relevantno izvješće. Kad je Sud u lipnju 2020. započeo ovu reviziju, 23 % operativnih programa u vezi s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013. još nije bilo u potpunosti zaključeno (njih 3 % zbog neriješenih pitanja povezanih s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem).

III. Budući da financijski instrumenti imaju još veću ulogu i veći doseg u okviru kohezijske politike za programsko razdoblje 2014. – 2020., zaključci Suda o rashodima za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju razdoblja 2007. – 2013. bit će važni za predstojeći proces zaključenja razdoblja 2014. – 2020. Ukupna važnost financijskih instrumenata dodatno će se povećati u programskom razdoblju 2021. – 2027.

IV. Sud je utvrdio da su države članice i Komisija u velikoj mjeri poduzele potrebne korake kako bi pri zaključenju programa provjerile prihvatljivost rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem. Komisija i nacionalna revizijska tijela proveli su provjere i njima su postignuti rezultati. Unatoč tome, Sud je ipak u trima instrumentima od njih sedam nad kojima je proveo reviziju zakonitosti i pravilnosti pri zaključenju programa utvrdio pogreške s financijskim učinkom.

V. Komisija je poduzela potrebne korake za odobravanje konačnih rashoda, uz jednu važnu iznimku. Riječ je o financijskom instrumentu pod podijeljenim upravljanjem koji

je Komisija prihvatila iako je u okviru njega više od 80 % financijskih sredstava isplaćeno velikim korporacijama (od kojih su neke uvrštene na burzu), umjesto da su se ta sredstva u skladu s primjenjivim zakonodavstvom isplatila u prvom redu malim i srednjim poduzećima.

VI. Većina nedostataka koje je Sud utvrdio, kao što su ograničenja ovlasti revizijskih tijela, otklonjena je kad je riječ o razdoblju 2014. – 2020. Kad je riječ o preostalim nedostacima, Komisija surađuje s predstavnicima revizijskih tijela na ažuriranju svoje metodologije revizije financijskih instrumenata i izradi smjernica o praksama sastavljanja revizijske dokumentacije.

VII. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2018. preporučio Komisiji da pojasni zakonodavne odredbe za zaključenje razdoblja 2014. – 2020. Odredbama se ne definira uloga svakog aktera u procesu zaključenja, kao ni aktivnosti koje je potrebno provesti kako bi se ponovno procijenio i, u relevantnim slučajevima, prilagodio učinak mogućih neprihvatljivih troškova na stope preostale pogreške za relevantne godine. Od revizijskih tijela ne zahtijeva se izričito da pruže jamstvo o ukupnim rashodima. Ti su propusti posebno važni kad je riječ o financijskim instrumentima u kojima se prihvatljivost značajnog dijela rashoda može procijeniti samo pri zaključenju. Komisija provodi preporuku Suda i trenutačno dovršava smjernice kako bi državama članicama bilo jasno što se od njih očekuje pri zaključenju.

VIII. U završnom izvješću Komisije o provedbi financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013. prikazani su podatci prema stanju na dan 31. ožujka 2017., tj. na dan na koji su države članice bile obvezne dostaviti dokumente o zaključenju. Usklađenja i ispravci proizašli iz aktivnosti nakon zaključenja nisu bili obuhvaćeni tim izvješćem. Komisija ne namjerava objaviti ažurirano izvješće u kojem bi se prikazali ispravljeni konačni podatci. Pouzdanost podataka u izvješćima o provedbi poboljšala se tijekom godina te se čini da se takav trend nastavlja i u pogledu izvješćivanja za razdoblje 2014. – 2020.

IX. U završnom izvješću procjenjuje se i uspješnost financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013. Međutim, ta je procjena nepotpuna zbog nedostatka podataka o financijskoj poluzi i ponovnoj uporabi sredstava unutar razdoblja (učinak obnovljivosti), dvama relevantnim pokazateljima koji se ubrajaju u glavne prednosti uporabe financijskih instrumenata u odnosu na uporabu bespovratnih sredstava. Podatci o financijskoj poluzi i ponovnoj uporabi sredstava unutar razdoblja prikupljaju se za izvješća za razdoblje 2014. – 2020. te je time procjena uspješnosti poboljšana.

X. Sud na temelju svojih zaključaka preporučuje Komisiji da poduzme sljedeće mjere kad je riječ o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2014. – 2020.:

- pruži smjernice u pogledu područja rizika utvrđenih tijekom revizija koje su proveli Komisija i Sud;
- dovrši potrebne smjernice o ulozi i odgovornostima revizijskih tijela pri procjeni prihvatljivosti rashoda za financijske instrumente pri zaključenju.

Uvod

Područje revizije

01. U kohezijskoj politici EU-a financijski instrumenti noviji su način uporabe financijskih sredstava i alternativa su tradicionalnim bespovratnim sredstvima. Čine ih različiti financijski proizvodi (vidjeti [tablicu 1.](#)) i osmišljeni su na način da su obnovljive prirode. Na kraju dogovorenog razdoblja otplate financijska sredstva trebaju se ponovno uložiti u slične svrhe kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećao učinak javnih ulaganja.

Tablica 1. – Glavne vrste financijskih instrumenata kojima se pruža potpora iz proračuna EU-a

Zajam	Jamstvo
„Sporazum koji obvezuje zajmodavca da zajmoprimcu učini dostupnim ugovoreni iznos novca na ugovoreno vremensko razdoblje i na temelju kojeg je zajmoprimac obvezan vratiti taj iznos u ugovorenom roku.” Njime se mogu ponuditi niže kamatne stope, dulja razdoblja otplate ili niži zahtjevi u pogledu kolaterala u usporedbi s tržišnim uvjetima.	„Pisana obveza preuzimanja odgovornosti za cijeli dug ili obvezu ili dio duga ili obveze treće strane, ili za uspješno ispunjavanje obveza od strane te treće strane, ako nastupi događaj koji aktivira to jamstvo, kao što je neplaćanje zajma.” Jamstvima se u pravilu pokrivaju financijske operacije kao što su zajmovi.
Vlasnički kapital	Kvazivlasnički kapital
„Pribavljanje kapitala poduzeću izravnim ili neizravnim ulaganjem radi stjecanja potpunog ili djelomičnog vlasništva nad tim poduzećem, pri čemu ulagač može preuzeti dio upravljačke kontrole nad poduzećem i imati pravo na dio dobiti poduzeća.” Financijski povrat ovisi o rastu i profitabilnosti poslovnog subjekta.	„Način financiranja rangiran između temeljnog [vlasničkog] kapitala i duga, s time da je rizičnije od nadređenog duga, a manje rizično od ulaganja u redovni kapital.” Kvazivlasnička ulaganja mogu se strukturirati kao dug, a u nekim se slučajevima mogu pretvoriti u vlasnički kapital.

Izvor: FI Compass – „Financial Instrument products”.

02. Financijske instrumente moguće je uspostaviti kao samostalne fondove ili kao posebne fondove u okviru holding fonda. Holding fond obično se uspostavlja za upravljanje s više posebnih fondova ili različitih vrsta proizvoda. U slučajevima u kojima

se primjenjuje podijeljeno upravljanje holding fond ili posebni fond može primati doprinose i iz više operativnih programa.

03. Pri pravilnoj uporabi financijski instrumenti nude određene prednosti u odnosu na bespovratna sredstva:

- o otpлата sredstava može dovesti do njihove ponovne uporabe u novim projektima (učinak obnovljivosti), čime se postiže održivost;
- o obvezom otplate korisnicima se daje snažan poticaj za provedbu uspješnih projekata kojima se ostvaruju rezultati, čime se poboljšava djelotvornost potpore EU-a;
- o sposobnost privlačenja ulaganja privatnog sektora (financijska poluga) može dovesti do isplativije upotrebe potpore EU-a.

Značajnost i rizici pri zaključenju

04. Na kraju razdoblja 2007. – 2013. u uporabi je bilo 1 058 financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem¹ u 25 država članica². Ukupna vrijednost doprinosa iz OP-ova uplaćenih u instrumente iznosila je 16,4 milijarde eura, uključujući sufinanciranje sredstvima EU-a u iznosu od 11,3 milijarde eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i, u mnogo manjoj mjeri, Europskog socijalnog fonda (ESF) pod nadzorom Komisijine Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL).

05. Financijski doprinosi iz OP-ova za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem uglavnom su se dodjeljivali jednokratnom isplatom čim je uspostavljena relevantna pravna struktura. U skladu s Uredbom br. 1083/2006³ („opća uredba”), upravljačka tijela prijavila su te doprinose Komisiji zajedno s rashodima nastalima za

¹ Osim ako je drukčije navedeno, taj se pojam u ovom izvješću odnosi isključivo na financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u okviru EFRR-a i ESF-a za programsko razdoblje 2007. – 2013.

² Sve države članice osim Hrvatske, Irske i Luksemburga.

³ Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.).

bespovratna sredstva⁴. Za zaključenje⁵ su se prihvatljivima smatrali samo isplate krajnjim primateljima, pružena jamstva (uključujući rezervirane iznose) te troškovi i naknade za upravljanje⁶. Resursi koji su vraćeni ili će se vratiti iz prihvatljivih ulaganja postaju preostala sredstva i država članica mora ih ponovno upotrijebiti u slične svrhe u skladu s posebnim pravilima i ta sredstva više nisu resursi EU-a.

06. U **tablici 2.** opisuju se odgovornosti programskih tijela država članica i Komisije u procesu zaključenja:

Tablica 2. – Odgovornosti u procesu zaključenja

Tijelo	Uloga
Upravljačko tijelo	Podnosi završno izvješće o provedbi koje obuhvaća cjelokupno razdoblje ¹ .
Tijelo za ovjeravanje	Podnosi zahtjev za izvršenje završnog plaćanja i završnu izjavu o rashodima ² .
Revizijsko tijelo	Podnosi izjavu o zaključenju Komisiji popraćenu završnim izvješćem o kontroli. U izjavi o zaključenju procjenjuje se valjanost zahtjeva za izvršenje završnog plaćanja te zakonitost i pravilnost povezanih transakcija obuhvaćenih završnom izjavom o rashodima ³ .
Komisija	Analizira dokumente koje su dostavile države članice i daje mišljenje o završnom izvješću o provedbi i izjavi o zaključenju. Tijekom procesa zaključenja razjašnjava i rješava sva neriješena pitanja povezana s aktivnostima kontrole i revizije, provodeći daljnje revizije i prema potrebi primjenjujući financijske ispravke. Nakon završetka procesa izvršava završno plaćanje ⁴ .

¹ Članak 67. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

² Članci 61., 78. i 89. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

³ Članak 62. stavak 1. točka (e) Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁴ Članak 67. stavak 4., članak 89. stavak 3. i članak 89. stavak 4. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

Izvor: Uredba (EZ) br. 1083/2006.

⁴ Članak 78.a Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁵ Osim ako je drukčije navedeno, taj se pojam u ovom izvješću odnosi isključivo na zaključenje operativnih programa za programsko razdoblje 2007. – 2013.

⁶ Članak 78. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

07. Revizijama koje je Sud proveo u svrhu davanja izjave o jamstvu za programsko razdoblje 2007. – 2013. i u nekoliko tematskih izvješća Suda utvrđen je niz pogrešaka u rashodima za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem, kao i nedostataka tijekom provedbe tih instrumenata. Komisija je potvrdila te probleme i navela da će ih, u skladu sa svojim višegodišnjim pristupom, riješiti provjerama prihvatljivosti pri zaključenju. Stoga se rizici pri zaključenju odnose na pouzdanost postupaka provjere koje primjenjuju revizijska tijela i Komisija.

08. Budući da je programski doprinos financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem općenito isplaćivan u obliku jednokratnog predujma, a prihvatljivost stvarno uložених iznosa općenito nije bila predmet revizije tijekom provedbe, Komisija i države članice morale su provesti većinu provjera prihvatljivosti pri zaključenju. Sud je na to upozorio već u svojem godišnjem izvješću za 2010.⁷ U *Prilogu I.* navode se ostala godišnja i tematska izvješća u kojima je Sud istaknuo važnost provjera pri zaključenju u tom području.

⁷ Vidjeti odlomak 4.36. godišnjeg izvješća Suda za 2010.

Opseg revizije i revizijski pristup

09. Cilj ove revizije bio je analizirati jesu li države članice i Komisija pri zaključenju operativnih programa za razdoblje 2007. – 2013. poduzele potrebne korake za pravilnu provjeru i procjenu rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem. U tom je kontekstu revizija bila usmjerena na način na koji su države članice i Komisija provjerile prihvatljivost prijavljenih rashoda. Sud je također ispitao način na koji je Komisija analizirala pouzdanost podataka u završnom izvješću i način na koji je provela evaluaciju tih podataka. Stoga je Sud, kad je riječ o rashodima za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju, procijenio sljedeće:

- je li Komisija pružila pravodobne i relevantne smjernice;
- jesu li revizijska tijela provela djelotvorne provjere;
- je li Komisija provela djelotvorne provjere;
- je li Komisija procijenila konačne podatke o provedbi kako bi donijela zaključke o uspješnosti financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem; te
- je li vjerojatno da će nedostaci istaknuti u ovoj reviziji utjecati na zaključenje financijskih instrumenata za razdoblje 2014. – 2020.

10. Ovu je reviziju Sud obavio pregledom dokumentacije koristeći se dokazima iz svojih prethodnih revizija financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju i iz Komisijinih aktivnosti u vezi sa zaključenjem. Konkretno, Sud je prikupio revizijske dokaze iz sljedećih izvora:

- pregled sedam financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem nad kojima je Sud obavio reviziju u svrhu davanja izjave o jamstvu za 2017. i 2018. (revizija stoga obuhvaća rezultate revizija u Njemačkoj (2), Litvi, Poljskoj, Španjolskoj (2) i Švedskoj);
- razgovori s dužnosnicima GU-a REGIO i GU-a EMPL;
- analiza drugih dokumenata o zaključenju koje je Komisija stavila na raspolaganje, npr. pregled prosudbenog uzorka sastavljenog od 27 paketa za zaključenje⁸;

⁸ (1) Zahtjev za izvršenje završnog plaćanja i izjava o rashodima u skladu s člancima 61., 78. i 89. Uredbe (EZ) br. 1083/2006; (2) završno izvješće o provedbi za predmetni program u

- o pregled završnog izvješća o sažetim podacima o provedbi financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem koji je Komisija pripremila pri zaključenju; i
- o kratak upitnik poslan upravljačkim tijelima odgovornima za sedam prethodno navedenih financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem kao dopuna podacima prikupljenima tijekom revizija.

11. Ovom revizijom stoga nije obuhvaćeno sljedeće:

- o jamstvo za konačne rashode za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013.;
- o procjena uspješnosti financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013. (Sud navodi pokazatelje uspješnosti kako bi pružio informacije o alatu za izvješćivanje kojim se koristila Komisija te o tome jesu li ti pokazatelji upotrijebljeni u Komisijinoj procjeni uspješnosti);
- o cjelovita analiza okvira za kontrolu i jamstvo za financijske instrumente za programsko razdoblje 2014. – 2020.

12. Nalazi i zaključci Suda u ovom su trenutku važni jer financijski instrumenti imaju još veću ulogu i veći doseg u kohezijskoj politici za programsko razdoblje 2014. – 2020. te zbog toga što se približava konačno zaključenje programa za to razdoblje. Ukupna važnost financijskih instrumenata dodatno će se povećati u programskom razdoblju 2021. – 2027., imajući u vidu trenutačne planove za smanjenje sredstava u okviru kohezijske politike.

13. Nadovezujući se na prethodne revizije koje je Sud obavio u vezi s provedbom financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem⁹ i načinom na koji su osmišljeni postupci za zaključenje¹⁰, ovom se revizijom nastoji dopuniti slika o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013.

skladu s člankom 67. Uredbe (EZ) br. 1083/2006; i (3) izjava o zaključenju popraćena završnim izvješćem o kontroli u skladu s člankom 62. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁹ Tematsko izvješće Suda br. 19/2016.

¹⁰ Tematsko izvješće Suda br. 36/2016.

14. Budući da je proces zaključenja dugotrajan, Sud je odlučio pričekati do ovog trenutka kako bi proveo reviziju na temu povezanu s programskim razdobljem 2007. – 2013. i objavio relevantno izvješće. To je rezultat višegodišnje prirode programskih razdoblja kako ih je osmislila Komisija. Iako je državama članicama rok za podnošenje paketa za zaključenje bio 31. ožujka 2017., aktivnosti provjere i potvrđivanja još uvijek su u tijeku, i to sedam godina nakon završetka programskog razdoblja 2007. – 2013. i pet godina nakon završetka razdoblja prihvatljivosti. Kad je Sud u lipnju 2020. započeo ovu reviziju, 23 % operativnih programa u vezi s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem (od ukupno 192 programa njih 44) još nije bilo u potpunosti zaključeno (njih 3 % zbog neriješenih pitanja povezanih s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem).

Opažanja

Komisijine smjernice za zaključenje financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem

Komisijine smjernice bile su pravodobne i primjerene, osim u jednom području rizika

15. Kad je riječ o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem, primjenjive uredbe sadržavale su šest članaka na ukupno tek četiri stranice kojima su obuhvaćene odredbe o tim instrumentima¹¹. Stoga su bile potrebne dodatne, opsežne i pravodobne smjernice kako bi programska tijela¹² pri zaključenju mogla uspješno utvrditi prihvatljivost rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem.

16. Komisijine smjernice za zaključenje sadržavale su posebne informacije o rashodima za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem¹³. Uz opsežne informacije o uvjetima prihvatljivosti smjernice su sadržavale i upute o složenijim temama jamstvenih fondova, troškovima upravljanja i ostvarenim kamatama. Njima su obuhvaćeni zahtjevi za izvješćivanje s pomoću predloška u kojem su prikazane detaljne informacije koje se zahtijevaju za svaki instrument.

17. U smjernicama je naveden potreban sadržaj završnog izvješća o provedbi koje podnose upravljačka tijela i završnog izvješća o kontroli koje podnose revizijska tijela s posebnim, detaljnim točkama za rashode za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem¹⁴. Sadržavale su i upute o mjerama koje upravljačka tijela i tijela za

¹¹ Članci 44. i 45. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 i članci od 43. do 46. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. (SL L 371, 27.12.2006., str. 1.).

¹² U ovom izvješću pojam „programska tijela” označava tri tijela država članica prethodno navedena u odlomku 06. Ta tijela mogu biti nacionalna, regionalna ili lokalna.

¹³ Odluka Komisije C(2015) 2771 final od 30. travnja 2015.

¹⁴ Dvije ključne sastavnice paketa za zaključenje. Odluka Komisije C(2015) 2771 final od 30. travnja 2015., stavci 5.2. i 5.3. te Prilog VI.

ovjeravanje trebaju provesti tijekom pripreme za zaključenje te mjera koje revizijska tijela trebaju provesti pri zaključenju¹⁵.

18. Komisija je prikupila velik broj pitanja država članica u vezi sa zaključenjem i odgovorila na njih, uključujući 29 pitanja o temama povezanim s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem¹⁶. U odgovorima su navedene pojedinosti o većini složenih područja u vezi s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem, iznesene su brojne Komisijine preporuke programskim tijelima o tome da se završni rashodi trebaju prijaviti znatno prije roka koji je utvrđen za 31. ožujka 2017. te se revizijskim tijelima savjetovalo da provedu tematske revizije financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem.

19. U suradnji s programskim tijelima Komisija je pružila dodatne smjernice za zaključenje programa, i to održavanjem tečajeva osposobljavanja i seminara¹⁷.

20. Sud je utvrdio da su Komisijine smjernice za zaključenje financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem bile pravodobne i da su njima bila obuhvaćena potrebna pitanja. To je bilo posebno važno s obzirom na sažetost zakonodavnih odredbi o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem. Smjericama je obuhvaćena većina pitanja koja je Sud utvrdio kao nedostatke tijekom faze provedbe, kao što su gornje granice troškova i naknada za upravljanje, točnost izvješćivanja, ugovorni zahtjevi i izračun prihvatljivih rashoda u slučaju jamstvenih fondova.

21. Međutim, Sud je utvrdio sljedeći nedostatak:

- o Komisija evaluaciju statusa krajnjih primatelja kao malih i srednjih poduzeća (MSP-ovi) nije uzela u obzir kao poseban rizik, iako je to bio uvjet prihvatljivosti za većinu instrumenata. To je područje donosilo veći rizik za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem jer su procjenu statusa MSP-ova provodili financijski posrednici (često privatne banke i drugi subjekti iz financijskog sektora),

¹⁵ Odluka Komisije C(2015) 2771 final od 30. travnja 2015., Prilog VI.

¹⁶ Dokument Komisije s pitanjima i odgovorima o zaključenju programa za razdoblje 2007. – 2013.

¹⁷ Primjeri uključuju tehničke sastanke s revizijskim tijelima: (1) sastanak homologne skupine u rujnu 2015., tijekom kojeg je naglasak stavljen na zaključenje financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem i (2) sastanak homologne skupine u rujnu 2016.

a ne upravljačka tijela. Kao što je navedeno u nastavku ovog izvješća, Sud je tijekom svojih revizija utvrdio pogreške u vezi s tim pitanjem (odlomak 35.).

Djelotvornost provjera koje revizijska tijela provode pri zaključenju

Financijski instrumenti pod podijeljenim upravljanjem kojima je upravljala Grupa EIB-a: zbog ograničenja revizijskih ovlasti i ograničenja opsega za vanjske revizore uključeni su neki neprihvatljivi rashodi

22. U primjenjivom zakonodavstvu jasno su definirane funkcije revizijskih tijela za programsko razdoblje 2007. – 2013.¹⁸ Od njih se zahtijevalo da Komisiji podnesu izjavu o zaključenju, popraćenu završnim izvješćem o kontroli, u kojoj se iznosi evaluacija zahtjeva za izvršenje završnog plaćanja i pruža mišljenje o zakonitosti i pravilnosti iznosa uključenih u završnu izjavu o rashodima. Ta se evaluacija temeljila na svim revizijskim aktivnostima provedenima za predmetno programsko razdoblje.

23. Grupa EIB-a upravljala je u razdoblju 2007. – 2013. s oko 11 % financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem gledano u odnosu na broj takvih instrumenata, odnosno s njih 16 % gledano u odnosu na iznos doprinosa iz operativnih programa. U svim slučajevima, osim u jednom, upravljala je strukturom holding fonda i odabrala je financijske posrednike za upravljanje posebnim fondovima¹⁹. Za te strukture revizijska tijela nisu bila u mogućnosti provoditi provjere na razini holding fonda zbog ograničenja prava pristupa koja je nametnula Grupa EIB-a²⁰.

24. Osim toga, revizijska tijela u praksi nisu imala jasne revizijske ovlasti za obavljanje provjera na razini određenog fonda ili krajnjeg primatelja, tako da većina revizijskih tijela nije obavila svoje revizijske aktivnosti ni na kojoj razini. U [okviru 1.](#) prikazana su dva primjera različitih revizijskih pristupa revizijskih tijela za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem kojima je upravljala Grupa EIB-a.

¹⁸ Članak 62. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

¹⁹ Analiza koju je Sud proveo nad Komisijinim završnim izvješćem o sažetim podacima prema stanju na dan 31. ožujka 2017. (zaključenje).

²⁰ Godišnje izvješće Suda za 2014., odlomak 6.67.; godišnje izvješće Suda za 2015., odlomak 6.63.

Okvir 1.

Financijski instrumenti pod podijeljenim upravljanjem kojima je upravljao EIB: različiti pristupi, različiti rezultati

Kad je riječ o jednom financijskom instrumentu pod podijeljenim upravljanjem u Litvi, opseg izvješća vanjskog revizora o dogovorenim postupcima²¹ nije obuhvaćao provjere financijskih posrednika ni krajnjih primatelja. Međutim, revizijsko tijelo provelo je na tim razinama vlastito detaljno ispitivanje po potrebi.

Sud je proveo reviziju nad tim financijskim instrumentom pod podijeljenim upravljanjem u kontekstu izjave o jamstvu za 2018. te pri ponovnoj provedbi aktivnosti revizijskog tijela nije utvrdio nikakve neprihvatljive rashode.

Slično tome, kad je riječ o jednom financijskom instrumentu pod podijeljenim upravljanjem u Španjolskoj, opseg izvješća vanjskog revizora o dogovorenim postupcima nije obuhvaćao provjere financijskih posrednika ni krajnjih primatelja. Revizijsko tijelo tumačilo je ograničenje svojih ovlasti u pogledu instrumenata kojima upravlja Grupa EIB-a na način da ih to ograničenje sprječava u obavljanju revizijskih aktivnosti na svim razinama. Kako bi dobilo jamstvo za zaključenje, revizijsko tijelo oslanjalo se na kontrole EIB-a i dogovorene postupke.

Sud je proveo reviziju nad tim financijskim instrumentom pod podijeljenim upravljanjem u kontekstu izjave o jamstvu za 2018. te je utvrdio neprihvatljive rashode.

25. Općenito, revizijska tijela oslanjala su se samo na izvješća o dogovorenim postupcima koja je podnio vanjski neovisni revizor Grupe EIB-a. Tim je izvješćima obuhvaćen niz posebnih provjera povezanih s uspostavom i provedbom instrumenata na razini holding fonda, no zbog njihove ograničene prirode nije se moglo izraziti nikakvo jamstvo o prihvatljivosti rashoda isplaćenih u okviru financijskog instrumenta.

Produljenim razdobljem prihvatljivosti povećala se količina posla za revizijska tijela i Komisiju

26. Način na koji je Komisija osmislila zaključenje, kako je prethodno navedeno u odlomku 14., doveo je do dugotrajnog postupka zaključenja za programsko razdoblje 2007. – 2013. U Komisijinim smjernicama za zaključenje 2015. godine konačni rok za

²¹ Tim se pojmom označava postupak koji je određeni subjekt dogovorio s trećom stranom u svrhu utvrđivanja činjeničnih nalaza o financijskim informacijama ili operativnim procesima (MSPU 4400). Vidjeti i Prilog godišnjem izvješću o radu GU-a REGIO za 2017., str. 75.

doprinosu iz financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem krajnjim primateljima promijenjen je s 31. prosinca 2015. na 31. ožujka 2017., čime je zapravo produljeno razdoblje prihvatljivosti²².

27. Jedan od glavnih razloga za to produljenje razdoblja prihvatljivosti bile su niske stope iskorištavanja sredstava. Od država članica zahtijevalo se da pri zaključenju programa Komisiji vrte sva neiskorištena sredstva. Bez produljenja znatan iznos sredstava ostao bi neiskorišten, što se vidi iz iznosa od 2,6 milijardi eura dodatnih rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem isplaćenih od 1. siječnja 2016. do 31. ožujka 2017.²³ Procijenjena stopa isplate krajnjim primateljima povećala se sa 75 %, koliko je iznosila 31. prosinca 2015., na 93 % 31. ožujka 2017.²⁴

28. Međutim, iako je produljenje dovelo do veće stope iskorištavanja sredstava, njime je istodobno stvoren problem za revizijska tijela. Time što je omogućeno da se isplate iz financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem krajnjim primateljima izvrše do 31. ožujka 2017. ograničila se mogućnost revizijskih tijela da do roka za podnošenje izjave o zaključenju (također 31. ožujka 2017.) dobiju jamstvo da su svi rashodi zakoniti i pravilni.

29. Komisija je bila svjesna tog problema te je u smjernicama za zaključenje upravljačkim tijelima i tijelima za ovjeravanje izričito preporučila da završnu izjavu o rashodima i zahtjev za izvršenje završnog plaćanja dostave revizijskim tijelima do 31. prosinca 2016., a ne do 31. ožujka 2017.²⁵

²² Odluka Komisije C(2015) 2771 final od 30. travnja 2015., stavak 3.6. Sud je o tome izvijestio u odlomku 6.52. godišnjeg izvješća za 2014. i odlomku 6.45. godišnjeg izvješća za 2015.

²³ Tematsko izvješće Suda br. 19/2016, odlomci 42. – 44. Iznos se temelji na izračunu Suda na temelju izvješća o sažetim podacima koje je Komisija izradila prema stanju na dan 31. prosinca 2015. i 31. ožujka 2017.

²⁴ Komisijino izvješće o sažetim podacima prema stanju na dan 31. prosinca 2015. i 31. ožujka 2017.

²⁵ Odluka Komisije C(2015) 2771 final od 30. travnja 2015., Prilog 1. stavak 4.2. i Prilog VI. stavak 11. Vidjeti i odgovore Komisije na primjedbe država članica u vezi s tim pitanjem u Komisijinom dokumentu s odgovorima na česta pitanja o zaključenju programa za razdoblje 2007. – 2013., pitanja 88., 93., 98. i 99.

30. Unatoč tim preporukama Komisije, neki rashodi za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem nisu mogli biti uključeni u aktivnosti revizijskih tijela povezane s izjavom o zaključenju. Komisiji nije poznato koliko su dodatnih rashoda države članice prijavile između 1. siječnja 2017. i 31. ožujka 2017. i taj iznos nije bilo moguće utvrditi na temelju informacija koje su stavljene na raspolaganje za potrebe revizije koju je proveo Sud.

31. Sud je taj aspekt pregledao za niz operativnih programa povezanih s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem (za njih 27 od ukupno 192 takva programa u području kohezije). Od tih 27 programa za njih 11 postojala su ograničenja u pogledu opsega, i to zbog rashoda, uključujući rashode za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem, koji su prijavljeni nakon datuma na koji je revizijsko tijelo sastavilo svoj konačni uzorak za potrebe izjave o zaključenju. Iako su ti rashodi u stvarnosti isključeni iz revizijskih aktivnosti predstavljenih u paketima za zaključenje podnesenima do 31. ožujka 2017., obuhvaćeni su kasnije u okviru dodatnih revizijskih aktivnosti. Komisija i revizijska tijela morali su za te aktivnosti izdvojiti dodatno vrijeme i dodatne resurse, što je dovelo do kašnjenja u procesu zaključenja i učinilo taj proces dugotrajnijim i manje učinkovitim.

Revizijska tijela provela su većinu potrebnih provjera, ali neke pogreške ostale su neotkrivene

32. Aktivnosti revizijskih tijela povezane sa zaključenjem Sud je na operativnoj razini počeo preispitivati počevši s izjavom o jamstvu za 2017., nakon što su programska tijela Komisiji dostavila pakete za zaključenje. **Okvir 2.** sadržava prikaz revizijskih aktivnosti koje je Sud obavio pri zaključenju.

Okvir 2.

Procjena aktivnosti revizijskih tijela pri zaključenju koju je proveo Sud (godišnja izvješća Suda za 2017. i 2018.)²⁶

Sud je ispitao 19 paketa za zaključenje (od toga njih sedam sadržavaju financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem) za koje su revizijska tijela prijavila stope preostale pogreške u visini ispod 2 %. Sud je tek u jednom od tih 19 paketa utvrdio nedostatke u aktivnostima uzorkovanja koje su provela revizijska tijela.

U slučajevima u kojima su se pojavili nedostaci povezani s opsegom, kvalitetom i dokumentiranjem aktivnosti revizijskih tijela Sud je ponovno obavio revizijske aktivnosti na operativnoj razini. Zbog pogrešaka utvrđenih tim pregledom i ponovnim obavljanjem revizijskih aktivnosti Sud je ponovno izračunao stopu pogreške i utvrdio da u četirima od tih 19 paketa iznosi više od 2 %. U jednom od navedenih četiriju paketa razlog za povećanje stope bila je važna pogreška koju je Sud utvrdio u vezi s rashodima za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem.

33. U sedam revizija financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem provedenih u svrhu davanja izjave o jamstvu pri zaključenju (odlomak 10.) Sud je utvrdio da su kontrolni popisi koje su upotrijebila revizijska tijela bili dobro osmišljeni. Njima su obuhvaćeni relevantni aspekti propisani zakonodavstvom i smjernicama. Međutim, iako su revizijska tijela općenito provela potrebne provjere, Sud je utvrdio određene nedostatke.

34. Glavni nedostaci koje je Sud otkrio odnose se na nepotpune provjere prihvatljivosti. Na primjer, u slučajevima u kojima se kontrolnim popisima od revizora zahtijeva da:

- provjere jesu li ispunjeni svi zahtjevi u pogledu javne nabave trebalo bi također provjeriti i uzeti u obzir dopune ugovora;
- provjere status krajnjeg primatelja kao MSP-a trebalo bi uzeti u obzir sve kriterije za status MSP-a, uključujući pravila o povezanim i partnerskim trgovačkim društvima;
- potvrde prihvatljivost isplate zajma trebalo bi u vrijeme revizije provesti procjenu svih otkazivanja ili prekinutih operacija.

²⁶ Godišnje izvješće Suda za 2017., odlomci 6.44. – 6.50. i godišnje izvješće Suda za 2018., odlomci 6.41. – 6.50.

35. Zbog tih nepotpunih provjera prihvatljivosti koje su provela revizijska tijela Sud je utvrdio slučajeve neotkrivenih neprihvatljivih primatelja ili isplate u trima od sedam revizija provedenih u svrhu davanja izjave o jamstvu (vidjeti [tablicu 3.](#)).

Tablica 3. – Izjava Suda o jamstvu za 2017. i 2018. – neprihvatljivi primatelji ili neprihvatljive isplate

Pogreška	Opis
Neprihvatljiv financijski instrument	Cjelokupni financijski instrument nije bio u skladu s glavnim zahtjevom prihvatljivosti prema kojem se u prvom redu financiraju MSP-ovi.
Neprihvatljiv primatelj	Primatelj zajma nije bio MSP, kako je utvrđeno na temelju analize povezanih društava.
Neprihvatljive isplate	Dva zajma prijavljena kao prihvatljive isplate otkazana su znatno prije zaključenja.
Netočno prijavljivanje ponovno upotrijebljenih sredstava	Sredstva koja su krajnji primatelji vratili iz prvog kruga ulaganja ponovno su uložena i prijavljena Komisiji za opetovanu nadoknadu.

Izvor: Sud.

36. Sud je utvrdio nedostatke i u uporabi kontrolnih popisa (vidjeti [tablicu 4.](#)). To se odnosilo na nedostatno dokumentiranje provedenih revizijskih aktivnosti i na nedostatak revizijskih dokaza prikupljenih za potkrjepljivanje rezultata²⁷. Sud nije mogao provjeriti objašnjenja koja su dostavila revizijska tijela služeći se njihovom revizijskom dokumentacijom i drugim dostupnim dokazima.

²⁷ Vidjeti i godišnje izvješće Suda za 2018., odlomci 6.46. – 6.48.

Tablica 4. – Izjava Suda o jamstvu za 2017. i 2018. – nedostatci u uporabi kontrolnih popisa

Pogreška	Opis
Nedostatna revizijska dokumentacija	U kontrolnom popisu za reviziju zabilježeno je da su troškovi i naknade za upravljanje bili predmet dodatne revizije. U revizijskoj dokumentaciji nisu postojali dokazi o dodatnim revizijskim aktivnostima ili dodatnim pregledanim dokumentima.
Nedostatna revizijska dokumentacija i nedostatci u radu	Revizijskim spisima ne može se dokazati da su različitim ispitivanjima bili obuhvaćeni svi zahtjevi prihvatljivosti. Ispitivanje kriterija za MSP-ove u slučaju subjekata povezanih s drugim subjektima nije uvijek pravilno dovršeno.
Nedostatna revizijska dokumentacija i nedostatan revizijski trag	Provedene provjere nisu bile dobro dokumentirane u kontrolnim popisima, izvješćima ili drugim dokumentima. Nedostajala su upućivanja na relevantne dokumente. Revizijski dokazi nisu pohranjeni.

Izvor: Sud.

37. Cjelokupno gledajući, od sedam instrumenata koje je Sud obuhvatio revizijom u svrhu davanja izjave o jamstvu u vezi s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju u njih šest utvrđeno je devet pogrešaka. Od tih su pogrešaka njih tri imale financijski učinak kojim je smanjen iznos prihvatljivih rashoda pri zaključenju. U jednom je slučaju zbog pogreške preostali rizik od pogreške za relevantni operativni program bio iznad praga značajnosti od 2 %, što je zahtijevalo primjenu ekstrapoliranih financijskih ispravaka (pojediniosti su navedene u [okviru 3.](#)).

38. Sud je u sklopu ove revizije pregledao i pakete za zaključenje te sve naknadne interakcije između programskih tijela i Komisije za 27 operativnih programa od njih 192 koji su bili povezani s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem. Sud je utvrdio da je većina revizijskih tijela svoje aktivnosti provela u skladu sa svojim revizijskim strategijama, uzimajući u obzir primjenjive propise i smjernice koje je pružila Komisija. Međutim, nisu sva revizijska tijela sustavno

provodila tematske revizije²⁸, a u slučajevima u kojima su ih provodila aktivnosti nisu uvijek bile dostatne za utvrđivanje značajnih nepravilnosti²⁹.

39. Sud je utvrdio dva nedostatka u izvješćima revizijskih tijela o zaključenju:

- o U nekim su slučajevima informacije o provedenim aktivnostima u vezi s rashodima za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem bile nedovoljno opsežne, zbog čega su Komisijini revizori morali tražiti dodatne pojedinosti, što je dovodilo do izmjena u izvješćima.
- o U nekim slučajevima informacije o ispravcima primijenjenima na rashode za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem nisu bile dostupne (iznos, vrsta). Završna izvješća o kontroli koja je Sud pregledao nisu bila u skladu s dostavljenim pojedinostima. Od revizijskih tijela nije se zahtijevalo da svoje ispravke prikazuju prema vrsti (npr. javna nabava, državna potpora, financijski instrumenti itd.) te Komisija nema strukturirane podatke o tome.

40. Općenito, revizijska tijela provela su potrebne provjere. Međutim, prethodno navedeni nedostaci u određenoj su mjeri narušili pouzdanost njihova rada te određene pogreške nisu otkrivene, što je vidljivo iz pogrešaka koje su otkrili Sud i Komisija.

Djelotvornost Komisijinih provjera pri zaključenju

Do kraja 2020. 19 % operativnih programa povezanih s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem još nije bilo u potpunosti zaključeno

41. Nakon što su programska tijela država članica Komisiji dostavila svoje pakete za zaključenje u propisanom roku do 31. ožujka 2017.³⁰, Komisija je analizirala te pakete i odgovorila u roku od pet mjeseci. Komisija je u relevantnim slučajevima zatražila

²⁸ Pojam „tematska revizija” označava reviziju posebnih ključnih zahtjeva ili područja rashoda za koja se smatra da u njima postoji sustavan rizik. Tematskim revizijama nadopunjavaju se redovite revizije sustava.

²⁹ Godišnje izvješće Suda za 2017., odlomak 6.35.

³⁰ Godišnje izvješće o radu GU-a REGIO za 2017., stavak A.2.3. i godišnje izvješće o radu GU-a EMPL za 2017., stavak A.2.

informacije ili provedbu dodatnih aktivnosti ili je iznijela opažanja različite važnosti i financijskog učinka.

42. U mnogim slučajevima suradnja s programskim tijelima radi rješavanja pitanja u vezi sa zaključenjem nastavila se i nakon početnih dopisa o opažanjima, a u nekim slučajevima i dalje je u tijeku. U **tablici 5.** i **tablici 6.** prikazano je stanje u pogledu Komisijinih aktivnosti u vezi sa zaključenjem na dan 31. prosinca 2020. u vezi s operativnim programima u području kohezijske politike koji uključuju financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem.

Tablica 5. – Stanje u pogledu zaključenja OP-ova u području kohezijske politike koji uključuju financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem

Stanje	Kraj 2018.	Kraj 2019.	Kraj 2020.	Postotak Kraj 2020.
Zaključeno	123	143	156	81 %
Pred zaključenjem ¹	39	32	32	17 %
Nezaključeno	30	17	4	2 %
Ukupno	192	192	192	

¹ Komisija smatra da je operativni program pred zaključenjem ako je poslan dopis koji prethodi zaključenju programa. U praksi se operativni program može smatrati pred zaključenjem zbog niza razloga: ako je jedan fond u njemu zaključen (npr. EFRR), a drugi nezaključen (npr. KF); u operativnim programima koji se financiraju iz jednog fonda, ako su isplaćeni svi neosporeni iznosi, ali su sporni iznosi još uvijek nezaključeni; ili ako postoje druga posebna otvorena pitanja.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Tablica 6. – Prijavljeni rashodi za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju OP-ova u području kohezijske politike – prije Komisijinih ispravaka (u milijardama eura)

Stanje	Kraj 2018.	Kraj 2019.	Kraj 2020.	Postotak Kraj 2020.
Zaključeno	6,73	8,60	9,96	64 %
Pred zaključenjem	4,41	3,75	3,32	21 %
Nezaključeno	4,48	3,27	2,34	15 %
Ukupno	15,62	15,62	15,62	

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

43. Informacije pokazuju da je do kraja 2020. godine 81 % operativnih programa u području kohezijske politike povezanih s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem u potpunosti zaključeno, što čini 64 % ukupnih prijavljenih rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u tom razdoblju. Od 36 operativnih programa koji nisu zaključeni ili koji su pred zaključenjem u tek njih pet (svi su u Italiji) još uvijek ima neriješenih pitanja u vezi s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem.

44. Komisija je tijekom procesa zaključenja zatražila pojašnjenja u pogledu financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem ili provedbu dodatnih aktivnosti u vezi s većinom od tih 36 operativnih programa. S jedne strane, to pokazuje da su financijski instrumenti pod podijeljenim upravljanjem bili jedan od uzroka kašnjenja u zaključenju tih programa, no to je, s druge strane, pokazatelj pozornosti koju Komisija pridaje tim instrumentima pri svojim aktivnostima u vezi sa zaključenjem.

Komisija je riješila relevantna pitanja i primijenila odgovarajuće ispravke, osim u slučaju najveće pogreške

45. Sud je pregledao Komisijine aktivnosti u vezi s 27 paketa za zaključenje operativnih programa povezanih s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem. Komisija je u svojem radu bila temeljita i u svim se slučajevima bavila rashodovnom komponentom financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem, utvrđujući područja za daljnje ispitivanje, zahtijevajući pojašnjenja i analizirajući odgovore. Otvorena pitanja zatvarana su jedno po jedno, često nakon opsežne interakcije s programskim tijelima.

46. Komisija je u mnogim slučajevima iznijela službena opažanja i zahtijevala pojašnjenja ili jamstva. Od revizijskih tijela zatražila je provedbu dodatnih aktivnosti u slučajevima ograničenja opsega ili drugih otvorenih pitanja u vezi s aktivnostima programskih tijela.

47. Komisija je uz pregled dokumentacije provela i niz revizija rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem povezanih sa zaključenjem. Te su se revizije odnosile na operativne programe koji čine gotovo 10 % ukupnih rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem.

48. Sud je tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. u više navrata preporučio Komisiji da pri zaključenju posebnu pozornost posveti financijskim instrumentima kao području s visokim rizikom od neprihvatljivih rashoda, imajući u vidu da revizijska tijela tijekom provedbe nisu obavila gotovo nikakve provjere prihvatljivosti ulaganja³¹. Sud je utvrdio da je rizik bio najveći za jamstvene fondove jer bi upotreba umjetno niske vrijednosti multiplikatora mogla dovesti do prikazivanja prihvatljivih rashoda većima od stvarnih³².

49. Komisija je slijedila preporuke Suda, a posebno je pomno razmotrila pitanje multiplikatora kad je riječ o jamstvenim fondovima. Kad je saznala da je jedna država članica odlučila izračunati multiplikator primjenom pristupa koji nije propisan u smjernicama, Komisija je svojim revizorima naložila da to pitanje pomno razmotre u svojim aktivnostima povezanim sa zaključenjem.

50. Komisija je do kraja 2020. na temelju aktivnosti povezanih sa zaključenjem namjeravala primijeniti ispravke u vrijednosti većoj od 270 milijuna eura koji su se odnosili na prihvatljive rashode za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u 29 operativnih programa. Neki od tih ispravaka još nisu dovršeni. Nakon što se dovrše, ispravcima se isključuju rashodi iz instrumenta te njihove troškove snosi relevantna država članica. U **tablici 7.** prikazani su ispravci u vezi s rashodima za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju koje je GU REGIO primijenio ili predložio do kraja 2020., dok je u **tablici 8.** prikazana usporedba s ispravcima koje je GU REGIO primijenio na sve rashode pri zaključenju.

³¹ Vidjeti **Prilog I.**

³² Godišnje izvješće Suda za 2016., poglavlje 6., 1. preporuka.

Tablica 7. – Ispravci koje je GU REGIO¹ primijenio na financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju – stanje na kraju 2020. (u milijunima eura)

Vrsta ispravka	Iznos	Broj obuhvaćenih OP-ova
Upotreba netočnog multiplikatora za jamstvene fondove	200,4	5
Pogreške u zahtjevu za završno plaćanje	31,0	2
Neprihvatljive kamate	19,5	2
Pogreške pri odabiru financijskih posrednika	5,3	2
Neprihvatljive subvencije za kamate i naknade za jamstva	2,0	1
Neprihvatljive isplate	1,6	1
Ostali ispravci (usklađenja i razno)	11,3	16
Ukupno	271,1	

¹ GU EMPL do kraja 2020. nije primijenio nijedan ispravak na financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u okviru ESF-a, no ti instrumenti čine tek 5 % ukupnih rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem.

Izvor: pregled paketa za zaključenje i Komisijinih podataka koji je obavio Sud.

**Tablica 8. – Usporedba ispravaka GU-a REGIO – stanje na kraju 2020.
(u milijunima eura)**

	Iznos
Prijavljeni rashodi (svi izvori u okviru OP-ova)	362 231,6
Komisijini ispravci	4 274,5
Postotak	1,18 %
Prijavljeni rashodi – samo financijski instrumenti pod podijeljenim upravljanjem (svi izvori u okviru OP-ova)	14 828,5
Komisijini ispravci – samo financijski instrumenti pod podijeljenim upravljanjem	271,1
Postotak	1,83 %

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

51. Komisija je primijenila ispravke proizašle iz nalaza s financijskim učinkom koje je Sud utvrdio tijekom revizija u svrhu davanja izjave o jamstvu u vezi s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju (vidjeti [tablicu 3.](#)), osim u jednom slučaju. Ta važna iznimka bio je nalaz s najvećim financijskim učinkom. U [okviru 3.](#) u nastavku nalazi se detaljan prikaz te značajne pogreške.

Okvir 3.

Komisija nije primijenila ispravak za glavni nalaz Suda (s financijskim učinkom od 139 milijuna eura)

Zbog značajne pogreške u jednom financijskom instrumentu pod podijeljenim upravljanjem u Španjolskoj preostali rizik od pogreške za predmetni operativni program povećao se iznad praga značajnosti od 2 %. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2017. izračunao da je riječ o financijskom učinku od 139 milijuna eura.

- U skladu s općom uredbom financijskim instrumentima za poduzeća **moraju se u prvom redu financirati MSP-ovi** kako bi financiranje bilo prihvatljivo.
- Zdrav razum i logika nalažu da je namjera zakonodavca bila da se **većina sredstava po vrijednosti u eurima** isplati MSP-ovima (upravljačko tijelo izvorno se složilo s tim stajalištem 2010. godine).
- **Gotovo 80 %** ukupnih odobrenih zajmova (po vrijednosti) iz predmetnog financijskog instrumenta uloženo je u društva koja **nisu bila MSP-ovi**.

Španjolska i Komisija tvrdile su da bi se pojam „u prvom redu” mogao tumačiti i kao da označava većinu zajmova po broju, a ne po vrijednosti. Sud nije prihvatio taj argument, koji bi u ekstremnom slučaju mogao dovesti do hipotetske situacije opisane u nastavku:

Iz fonda za koji je zakonom propisano da je namijenjen financiranju u prvom redu MSP-ova isplaćuje se 100 milijuna eura u obliku deset zajmova. Od tih 10 zajmova njih osam dodjeljuje se MSP-ovima, u ukupnoj vrijednosti od 10 milijuna eura. Dva od tih 10 zajmova dodjeljuju se velikim poduzećima, u ukupnoj vrijednosti od 90 milijuna eura.

U skladu s argumentom Španjolske i Komisije cjelokupan iznos od 100 milijuna eura smatrao bi se prihvatljivim rashodima uloženima u prvom redu u MSP-ove, iako bi MSP-ovi zapravo dobili samo 10 milijuna eura (10 % ukupnog iznosa).

Završno izvješće o sažetim podacima i Komisijina procjena

Zbog rane objave završno izvješće o sažetim podacima ne sadržava konačne podatke

52. Kao odgovor na preporuku iz godišnjeg izvješća Suda za 2010., Komisija je 2011. izmijenila opću uredbu uvođenjem obveze godišnjeg izvješćivanja o financijskim

instrumentima pod podijeljenim upravljanjem³³. Slijedom toga, Komisija je izradila godišnje izvješće o sažetim podacima u kojem se daje pregled napretka u provedbi financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem, i to s pomoću objedinjenih podataka i podataka po zemljama. To izvješće služi kao alat za praćenje i procjenu uspješnosti.

53. U šestoj i završnoj verziji tog izvješća za razdoblje 2007. – 2013. predstavljeni su podaci koje su upravljačka tijela unijela u Komisijin sustav zaključno s 31. ožujka 2017.³⁴ Podatci se daju samo u informativne svrhe jer su provjera i ovjeravanje prihvatljivih rashoda zaseban i dugotrajniji proces koji se provodi analizom i konačnim odobrenjem paketa za zaključenje, kako je prethodno navedeno. Podatci koje dostavljaju upravljačka tijela i koje Komisija prikuplja za to izvješće nisu obuhvaćeni provjerom koju provode revizijska tijela.

54. I sama Komisija naglašava tu činjenicu i u sažetku i u zaključku završnog izvješća o sažetim podacima te navodi da se aktivnosti provjere trebaju obaviti tijekom procesa zaključenja:

- „Ovaj završni sažetak ne čini potvrdu prihvatljivosti pri zaključenju iznosa prijavljenih do 31. ožujka 2017.: upravljačka i revizijska tijela te će iznose morati pregledati tijekom procesa zaključenja [...]”.

55. U skladu s općom uredbom³⁵ u završnom izvješću o sažetim podacima predstavljeni su podaci o provedbi prema stanju iz ožujka 2017., koji su bili preliminarni. Komisija nije objavila ažuriranja tog izvješća na temelju naknadnih aktivnosti pri zaključenju. Objavila je ažurirane tablice u godišnjim izvješćima GU-a REGIO za 2018. i 2019., u kojima su rashodi za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem prikazani po OP-ovima uz ispravke koje je Komisija namjeravala uvesti (vidjeti odlomak **60.** u nastavku).

56. Smanjenjem rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem od 16,1 milijarde eura, kako je navedeno u završnom izvješću o sažetim podacima iz 2017., na trenutačni iznos od 15,4 milijarde eura naglašava se rezultat aktivnosti pri zaključenju koje su nakon 31. ožujka 2017. obavili programska tijela i Komisija. U

³³ Uredba (EU) br. 1310/2011 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 337, 20.12.2011.).

³⁴ Sažeti podaci o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa, programsko razdoblje 2007. – 2013., stanje na dan 31. ožujka 2017. (pri zaključenju), (EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017.).

³⁵ Članak 67. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

tablici 9. prikazana je razlika od 730 milijuna eura (5 %) između preliminarnih i trenutačnih podataka.

Tablica 9. – Usporedba konačnih rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem (u milijunima eura)

	Rashodi za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem – završno izvješće o sažetim podacima, 31. ožujka 2017.	Prihvatljivi rashodi za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem – Komisijini podatci, kraj 2020. (s ispravcima) ¹
EFRR	15 245	14 557
ESF	837	795
Ukupno	16 082	15 352 (smanjenje od 5 %)

¹ Primijenjenim ili predloženim Komisijinim ispravcima iznos se smanjuje s 15,62 milijarde eura (vidjeti **tablicu 6.**) na 15,35 milijardi eura.

Izvor: Sud, na temelju Komisijinih podataka i izvješća o sažetim podacima prema stanju na dan 31. ožujka 2017.

Poboljšana je pouzdanost podataka

57. Sud je preispitao pouzdanost podataka u završnom izvješću o sažetim podacima. Zahvaljujući naporima Komisije došlo je do poboljšanja u pogledu cjelovitosti i pouzdanosti podataka u usporedbi s prethodnim verzijama izvješća:

- Smjernice za zaključenje za države članice sadržavale su detaljan predložak za izvješćivanje i jasne upute kao odgovor na pitanja upravljačkih tijela.
- Većina informacija zatraženih od programskih tijela postala je obvezna za završno izvješće.
- Komisija je svojim službenicima za geografske jedinice izdala bilješku s uputama za provjeru pouzdanosti primljenih podataka.

58. Tim je mjerama Komisija riješila većinu problema utvrđenih u prethodnim analizama izvješća³⁶. U prilog tome govori činjenica da je Sud u revizijama financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem obavljenima u svrhu davanja izjave o

³⁶ (1) GU REGIO „Financial Instruments for enterprise support, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007. – 2013.“, veljača 2016. i (2) tematsko izvješće Suda br. 19/2016, „Izvršavanje proračuna EU-a s pomoću financijskih instrumenata“.

jamstvu pri zaključenju utvrdio samo jedan slučaj netočnog izvješćivanja, dok su u revizijama koje je Sud proveo tijekom faze provedbe takvi nalazi bili učestaliji³⁷.

59. Komisija potvrđuje da određena pitanja preostaju za rješavanje i daje detaljan sažetak. Jedno važno preostalo pitanje koje je Komisija utvrdila odnosi se na činjenicu da su troškovi i naknade za upravljanje prijavljeni tek za 81 % financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem (po iznosu rashoda) iako je takva prijava obvezna. Međutim, ipak je riječ o poboljšanju u odnosu na prethodno izvješće, u kojem je ta stopa iznosila 64 %. U **okviru 4.** prikazan je odabrani niz relevantnih problema povezanih s kvalitetom podataka koje je Komisija istaknula u izvješću, nakon čega slijede nalazi Suda iz ove revizije.

³⁷ Godišnja izvješća Suda za 2014., 2015. i 2016., odlomci redom 6.51., 6.43. i 6.25.: problemi u vezi s izvješćivanjem utvrđeni su redom u 5 od 7, 4 od 7 i 4 od 12 financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem obuhvaćenih revizijom.

Okvir 4.**Odabrani niz relevantnih problema utvrđenih u Komisijinoj provjeri kvalitete podataka**

- problemi u pogledu cjelovitosti obveznih podataka o troškovima i naknadama za upravljanje;
- isplate krajnjim primateljima u nekoliko slučajeva nisu prijavljene;
- kamate i obnovljivi iznosi ponekad su netočno prijavljeni;
- podatci su u nekoliko slučajeva kombinirani i nisu dostavljeni na razini posebnog fonda;
- podatci o pokazateljima ostvarenja u nekim slučajevima nisu vjerodostojni (broj krajnjih primatelja ili novootvorenih radnih mjesta).

Dodatni problemi u pogledu kodiranja i cjelovitosti podataka utvrđeni ovom revizijom

- pogreške pri kodiranju u milijardama eura u vezi s troškovima upravljanja za otprilike 50 financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem (uglavnom kad je riječ o malim doprinosima iz OP-ova), ali koje su ispravljene u ukupnim iznosima;
- iznos doprinosa iz holding fonda posebnim fondovima u nekoliko slučajeva nije prikazan.

60. Osim izvješća o sažetim podacima, GU REGIO u svoja je godišnja izvješća o radu za 2018. i 2019. uvrstio i tablicu u kojoj su rashodi za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem prikazani po OP-ovima uz Komisijine ispravke³⁸. Za jedan operativni program iznos naveden u izvješću viši je za 4,2 milijarde eura od stvarnih rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem prijavljenih pri zaključenju. Riječ je o administrativnoj pogrešci u izvješću koja nije utjecala na iznos koji je trebalo platiti pri zaključenju, no koja je imala za posljedicu da je prikazani iznos rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u okviru EFRR-a iznosio 19 milijardi eura umjesto 14,8 milijardi eura (bio je preuveličan za 28 %).

Komisijina procjena konačnih podataka o provedbi nije pružila korisne informacije o dvama ključnim pokazateljima

61. U završnom izvješću o sažetim podacima navedena je i Komisijina konačna analiza uspješnosti financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem (vidjeti [tablicu 10.](#)).

³⁸ Godišnja izvješća o radu GU-a REGIO, Prilog 10.F za 2018. i Prilog 10.H za 2019.

Tablica 10. – Četiri ključna pokazatelja uspješnosti financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem koje je analizirala Komisija

Stope isplate	Naknade za upravljanje
Stope koje se prikazuju na razini EU-a i po državama članicama. Stope se mogu izračunati i po tematskim područjima (poduzeća, urbani razvoj itd.) te za svaki pojedini fond. Ne prikazuju se ukupne stope po vrsti proizvoda (zajmovi, jamstva, vlasnički kapital). Analizom su obuhvaćeni kretanje stope isplate i informacije o netipičnim vrijednostima s niskim i visokim stopama isplate. <u>Stopa isplate na razini EU-a:</u> 93 %. Velike razlike, od 60 % u Španjolskoj do potpune isplate u četirima državama članicama.	Podatci dostupni na razini EU-a i po državama članicama, pojedinačnim fondovima, tematskim područjima i vrstama proizvoda. Analizom su obuhvaćene stope troškova i naknada za upravljanje za predmetno razdoblje i godišnji prosjek, usklađenost s regulatornim pragovima, usporedba prema vrsti proizvoda i holding fondu u odnosu na posebni fond. <u>Stopa troškova i naknada za upravljanje na razini EU-a:</u> stopa za predmetno razdoblje iznosila je 6,7 % doprinosa iz OP-ova u korist financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem te 9,1 % ulaganja iz financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem u korist krajnjih primatelja; prosječna godišnja stopa iznosila je 1,26 % doprinosa iz OP-ova u korist financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem.
Financijska poluga	Ponovna uporaba sredstava / učinak obnovljivosti
Dostupni su ograničeni podatci o financijskoj poluzi jer njihovo prikupljanje nije bilo propisano uredbom za programsko razdoblje 2007. – 2013. Komisija je te informacije zatražila kao neobvezne. Analiza u izvješću temelji se na vrlo ograničenim prikupljenim podacima i uključuje raspravu o učincima na potencijal financijske poluge: vrsta proizvoda i namjera rješavanja neoptimalnih tržišnih situacija u okviru politika. Kako je Komisija potvrdila, te ograničene informacije koje su dobrovoljno dostavljene ne mogu se smatrati reprezentativnima.	U smjernicama za zaključenje od upravljačkih tijela zahtijevali su se podatci o sredstvima vraćenima za uporabu u narednom razdoblju (preostala sredstva). Sve su države članice, osim jedne, dostavile informacije o sredstvima koja su vraćena ili trebaju biti vraćena. Preostali iznos dostupan za ponovnu uporabu procijenjen je na 8,5 milijardi eura. Informacije o postignutom učinku obnovljivosti unutar razdoblja nisu dobivene i stoga nisu analizirane.

Izvor: Sud, na temelju Komisijinog izvješća o sažetim podacima prema stanju na dan 31. ožujka 2017.

62. Komisija je donijela pozitivan zaključak o provedbi financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem. Njime se ukazuje na:

- postojan napredak u isplati sredstava, pri čemu se bilježi približno povećanje od 20 % od 31. prosinca 2015. do 31. ožujka 2017. i konačna stopa isplate od 93 %;
- prosječni godišnji troškovi i naknade za upravljanje po stopi od 1,26 %, što je ispod regulatorne gornje granice;
- 8,5 milijardi eura preostalih sredstava koja će se ponovno upotrijebiti;
- povećanje broja novootvorenih radnih mjesta.

63. U završnom izvješću o sažetim podacima nisu pružene korisne informacije o sljedećim dvama pokazateljima:

- Financijska poluga: Budući da su informacije o financijskoj poluzi bile neobvezne, dobiveni podatci nisu bili reprezentativni. Komisija je napomenula da su na temelju prikupljenih ograničenih i nereprezentativnih informacija postojale znatne razlike među instrumentima u pogledu postignute financijske poluge. Sud se ne slaže sa zaključkom Komisije da „ostvareni rezultati upućuju na to da se [financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem] [...] mogu mobilizirati sredstva koja su najmanje dvaput veća od sredstava strukturnih fondova dostupnih u okviru programa” jer nije bilo dovoljno informacija kojima bi se potkrijepio taj opći zaključak.
- Učinak obnovljivosti unutar razdoblja: Komisija je prikupila i analizirala informacije o vraćenim sredstvima koja se trebaju ponovno upotrijebiti u slične svrhe (preostala sredstva), ali ne i o tome jesu li se ta sredstva mogla ponovno upotrijebiti u okviru financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem unutar predmetnog razdoblja (učinak obnovljivosti unutar razdoblja). Pregled podataka koji je Sud obavio pokazuje da je od 981 posebnog fonda približno njih 10 % moglo u ograničenoj mjeri ponovno upotrijebiti sredstva prije zaključenja.

64. U smjernicama za zaključenje nije bilo propisano da upravljačka tijela za potrebe završnog izvješća dostavljaju podatke o financijskoj poluzi i učinku obnovljivosti unutar razdoblja. S obzirom na to da su ti pokazatelji dvije od glavnih prednosti uporabe financijskih instrumenata umjesto bespovratnih sredstava, Sud smatra da su bili nužni za Komisijinu procjenu uspješnosti financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem. U [okviru 5.](#) prikazane su informacije o financijskoj poluzi i učinku obnovljivosti za sedam instrumenata koje je Sud obuhvatio revizijom pri zaključenju.

Okvir 5.

Financijska poluga i učinak obnovljivosti na temelju revizija koje je Sud proveo u svrhu davanja izjave o jamstvu

- Financijska poluga: od sedam instrumenata njih pet ostvarilo je određenu razinu financijske poluge vanjskim ulaganjima u rasponu od 30 % do 70 % kapitala fonda.
- Učinak obnovljivosti unutar razdoblja: od sedam instrumenata njih tri ostvarila su ponovnu uporabu sredstava unutar razdoblja u rasponu od 4 % do 11 % kapitala fonda.

Implikacije navedenih opažanja za razdoblje 2014. – 2020.

Smjernice su proširene i vidljivost je poboljšana; informacije o područjima rizika sad su dostupne

65. U usporedbi s razdobljem 2007. – 2013. odredbe za financijske instrumente u glavnom zakonodavnom aktu za kohezijsku politiku deset su puta opsežnije. Osim toga, postoji više delegiranih i provedbenih akata koji su usmjereni na određena pitanja u vezi s financijskim instrumentima. Slijedom toga, velik broj informacija iz smjernica za razdoblje 2007. – 2013. sada je dio zakonodavstva. Te su odredbe dopunjene sa 16 dokumenata sa smjernicama o posebnim temama povezanim s financijskim instrumentima.

66. Iako ovom revizijom nije obuhvaćena procjena smjernica za zaključenje za programsko razdoblje 2014. – 2020., sažeti pregled koji je obavio Sud pokazuje da smjernice još nisu ažurirane na način kojim bi se istaknuli posebni rizici na temelju pogrešaka koje su Sud, Komisija i revizijska tijela dosad utvrdili tijekom faze provedbe. Sud smatra da bi bilo korisno pružiti te informacije programskim tijelima kako bi im se pomoglo da usmjere svoje provjere i revizije.

67. Neka su pitanja i dalje prisutna, na primjer, mnoga revizijska tijela i dalje provode reviziju predujmova za financijske instrumente umjesto stvarnih rashoda, zbog čega je vrlo vjerojatno da može doći do prikazivanja stopa preostale pogreške manjima od stvarnih. Komisija je prihvatila preporuku Suda o tom nedostatku i

revizijskim tijelima pružila smjernice o postupanju s predujmovima³⁹. Nadalje, došlo je do poboljšanja u pogledu tog pitanja za razdoblje nakon 2020. jer će se u skladu s postojećim nacrtom zakonodavstva izvršiti jednokratna isplata predujma (za prvi obrok), a naknadni obroci temeljit će se na stvarnim rashodima.

Riješeno je pitanje regulatornog ograničenja ovlasti revizijskih tijela

68. Zakonodavstvo za programsko razdoblje 2014. – 2020. prvotno je sadržavalo slična ograničenja za revizijska tijela kad je riječ o instrumentima kojima upravlja Grupa EIB-a. Nakon što je Sud u okviru aktivnosti povezanih s izjavom o jamstvu za 2017. utvrdio pogreške povezane s tim ograničenjima, preporučio je Komisiji da zajamči da se primjenjuju odgovarajući mehanizmi revizije financijskih instrumenata kojima upravlja Grupa EIB-a⁴⁰. Sud je od Komisije zatražio da utvrdi minimalne uvjete za provjere na temelju dogovorenih postupaka kako bi se zajamčilo pružanje jamstva.

69. Slijedom toga, Komisija je izmijenila relevantne odredbe Uredbe br. 1303/2013⁴¹ („Uredba o zajedničkim odredbama”), izradila predložak izvješća o reviziji za vanjske revizore koji sadržava minimalne zahtjeve za pružanje razumnog jamstva⁴² i zadužila revizijska tijela da provode revizije sustava i operacija na razini financijskih posrednika⁴³. Tim izmjenama nije obuhvaćen nijedan od programa u okviru Inicijative za MSP-ove uspostavljenih prije 2. kolovoza 2018., što znači šest trenutačno postojećih programa⁴⁴. Međutim, počevši od obračunske godine 2018./2019. Grupa EIB-a dobrovoljno je proširila primjenu izvješća o „razumnom jamstvu” na sve programe u okviru Inicijative za MSP-ove.

³⁹ Godišnje izvješće Suda za 2016., poglavlje 6., 2. preporuka, točka (a).

⁴⁰ Godišnje izvješće Suda za 2017., poglavlje 6., 1. preporuka.

⁴¹ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁴² U skladu s IFAC-ovim međunarodnim standardom za postupke izražavanja jamstva (ISAE) 3000.

⁴³ Članak 40. Uredbe (EU) br. 1303/2013, kako je izmijenjena Skupnom uredbom (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.) i Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2019/1140 od 3. srpnja 2019. (SL L 180, 4.7.2019., str. 15.).

⁴⁴ Godišnje izvješće Suda za 2018., odlomak 6.38.

70. Tim se mjerama na odgovarajući način rješava to pitanje. Sud to ističe kao djelotvorno poboljšanje u procesu izražavanja jamstva za rashode financijskih instrumenata.

U smjernicama Komisije za razdoblje 2014. – 2020. uzeta je u obzir većina nedostataka koje je Sud utvrdio u aktivnostima revizijskih tijela

71. Za programsko razdoblje 2014. – 2020. Komisija je pružila smjernice kojima je uzeta u obzir većina nedostataka koje je Sud utvrdio u aktivnostima revizijskih tijela⁴⁵ (vidjeti odlomke 33. – 39.). Od revizijskih tijela zahtijeva se da u svojim godišnjim izvješćima o kontroli posebno navedu sljedeće informacije za financijske instrumente:

- informacije o tematskim revizijama s nekoliko predloženih tematskih područja i objašnjenje ako te revizije nisu provedene;
- opis posebnih nedostataka otkrivenih tijekom revizija sustava i poduzetih naknadnih korektivnih mjera;
- obavljene aktivnosti i poseban opis utvrđenih nepravilnosti, uključujući korektivne mjere;
- jamstvo za instrumente koje provodi Grupa EIB-a ili druge međunarodne financijske institucije;
- provjere u pogledu toga poštuju li se nova pravila o obročnim plaćanjima financijskim instrumentima;
- stratifikacijski pristup za podskupove kao što su financijski instrumenti.

72. Revizijska tijela prvi su put 2018. prijavila nepravilnosti utvrđene u reviziji operacija za Godišnje izvješće o kontroli za razdoblje 2016. – 2017. na temelju zajedničke tipologije dogovorene i razmijenjene između Komisije i država članica. Tipologija uključuje 16 potkategorija pogrešaka povezanih s financijskim instrumentima. U smjernicama se također navodi da bi revizijska tijela u uzorku obuhvaćenom revizijom trebala provjeriti jesu li iznosi programskih doprinosa uplaćenih u financijske instrumente potkrijepljeni informacijama koje su dostavila upravljačka tijela i tijela za ovjeravanje te bi također trebala provjeriti revizijski trag.

⁴⁵ Smjernice za države članice (EGESIF 15-0002-04, 19.12.2018.) i Smjernice za države članice o reviziji računovodstvene dokumentacije (EGESIF 15-0016-02, 5.2.2016.).

73. Kako bi se otklonili preostali nedostaci u aktivnostima revizijskih tijela, radna skupina sastavljena od predstavnika Komisije i revizijskih tijela predstavila je na tehničkom sastanku u prosincu 2019. „Dokument za razmatranje o revizijskoj dokumentaciji”. Taj dokument sadržava smjernice o praksama u pogledu revizijske dokumentacije i revizijskog traga namijenjene revizorima pri ispunjavanju kontrolnih popisa i dokumentiranju njihova rada uz upućivanje na regulatorni okvir i međunarodne revizijske standarde. Te se smjernice primjenjuju i na revizije financijskih instrumenata.

Manje je vjerojatno da će se pojaviti problemi u pogledu prihvatljivosti instrumenata za MSP-ove

74. U programskom razdoblju 2014. – 2020. manje je vjerojatno da će se pojaviti slučaj s kojim se Sud susreo u prethodnom razdoblju u kojem je financijskim instrumentom predviđenim za pomoć u prvom redu MSP-ovima većina sredstava bila isplaćena velikim poduzećima. Zakonodavstvom su uvedeni fondovi u okviru Inicijative za MSP-ove, pri čemu je riječ o financijskim instrumentima namijenjenima isključivo financiranju MSP-ova. Tematsko područje primjene financijskih instrumenata također je prošireno kako bi se omogućila potpora poduzećima koja nisu MSP-ovi u područjima istraživanja i razvoja, energetske učinkovitosti i ostalim sektorima.

Nesigurnosti mogu utjecati na djelotvorno zaključenje financijskih instrumenata

75. U programskom razdoblju 2014. – 2020., unatoč godišnjem prihvaćanju računovodstvene dokumentacije, pitanja zakonitosti i pravilnosti mogu se rješavati tek kasnije tijekom tog razdoblja, i to godišnjim i višegodišnjim revizijama sukladnosti. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2018. upozorio na nejasnoće u pogledu ovlasti revizijskih tijela za zaključenje programskog razdoblja 2014. – 2020.⁴⁶

76. Kad je riječ o zaključenju OP-ova iz razdoblja 2014. – 2020., u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama svaka država članica dužna je podnijeti završno izvješće o provedbi svakog OP-a, ali točan sadržaj tih izvješća i rok za njihovo podnošenje nisu određeni⁴⁷, za razliku od godišnjih izvješća o provedbi⁴⁸. Većinom odredbi koje se

⁴⁶ Godišnje izvješće Suda za 2018., odlomci 6.68. – 6.70.

⁴⁷ Članci 50. i 141. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁴⁸ Članak 138. Uredbe (EU) br. 1303/2013 i članak 63. stavak 7. Financijske uredbe.

odnose na zaključenje programa iz razdoblja 2014. – 2020. završna procjena prihvatljivosti prijavljenih troškova za određene operacije, uključujući financijske instrumente, odgađa se na kasniju fazu, i to u pravilu na fazu zaključenja⁴⁹. Kad je riječ o financijskim instrumentima, revizijska tijela mogu provesti reviziju dijela isplaćenih rashoda prije zaključenja na temelju zahtjeva propisanog zakonodavstvom u pogledu oslobađanja drugog i naknadnih obročnih plaćanja za instrument⁵⁰.

77. Za razliku od procjene godišnje računovodstvene dokumentacije, Uredbom o zajedničkim odredbama nije u dovoljnoj mjeri definirana uloga programskih tijela u procesu zaključenja. Njome se ne određuju ni aktivnosti koje je potrebno provesti kako bi se ponovno procijenio i uskladio učinak mogućih neprihvatljivih troškova na stope preostale pogreške za relevantne godine. Trenutačno ne postoji izričit regulatorni zahtjev ni za države članice da dostave konačan skup računovodstvene dokumentacije za predmetno razdoblje pri zaključenju ni za revizijska tijela da pruže jamstvo o ukupnim rashodima za predmetno razdoblje, za razliku od završnog izvješća o kontroli za razdoblje 2007. – 2013., gdje je takav zahtjev postojao⁵¹. Iz navedene uredbe također nije jasno bi li posljednji skup godišnje računovodstvene dokumentacije trebao uključivati, u nekom obliku, konačnu procjenu prihvatljivosti iznosa isplaćenih za financijske instrumente provedenu pri zaključenju. Stoga postoji rizik da će, ako se zakonodavstvom procjena odgodi do zaključenja, revizijske aktivnosti koje se provode s ciljem jamčenja konačne prihvatljivosti rashoda biti nedostatne ili da se neće provesti.

78. Sud smatra da bi ta zakonodavna nesigurnost mogla utjecati na sposobnost država članica da provedu potrebne provjere jer razdoblje čuvanja dokumenata može isteći ako neke zadaće preostanu za obavljanje nakon završetka posljednje obračunske godine (30. lipnja 2024.).

79. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2018. preporučio Komisiji da pravodobno pojasni te aspekte (a najkasnije do prosinca 2022.) kako bi države članice bile svjesne toga što Komisija od njih očekuje u pogledu zaključenja programa za razdoblje 2014. – 2020.⁵² Komisija je do ovog trenutka poduzela djelomične korake u vezi s tom preporukom. Tijekom 2019. izradila je paket revizijske metodologije za financijske instrumente koji uključuje upute revizijskim tijelima za dobivanje jamstva o prihvatljivosti ukupnih rashoda pri zaključenju. Ta se revizijska metodologija

⁴⁹ Članak 139. stavak 5. i članak 145. stavak 7. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁵⁰ Članak 41. stavak 1. točka (c) Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁵¹ Članak 62. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁵² Godišnje izvješće Suda za 2018., poglavlje 6., preporuka 6.3.

trenutačno ažurira. Komisija dovršava i izradu smjernica za zaključenje, među ostalim i za financijske instrumente. Ažurirana metodologija i smjernice za zaključenje trebale bi biti objavljene 2021.

Nastavlja se rad na pouzdanosti podataka, a dodatnim podacima o financijskoj poluzi i ponovnoj uporabi sredstava omogućuje se bolja procjena

80. Za programsko razdoblje 2014. – 2020. poboljšanja u izvješćivanju o financijskim instrumentima uključena su izravno u zakonodavstvo⁵³. Sud je uočio sljedeća poboljšanja:

- Države članice sada su u okviru svojih godišnjih izvješća o provedbi dužne izvješćivati Komisiju o provedbi financijskih instrumenata.
- O modelu koji je predviđen za izvješćivanje o financijskim instrumentima raspravljalo se s upravljačkim tijelima i omogućeno je internetsko osposobljavanje za izvješćivanje, što je dionicima odgovornima za unos podataka u sustav omogućilo bolje razumijevanje načina na koje se može poboljšati pouzdanost. Jedan od razloga za probleme u pogledu pouzdanosti podataka u razdoblju 2007. – 2013. bila je činjenica da programska tijela nisu bila dovoljno upoznata sa sustavom izvješćivanja.
- Model predviđen za izvješćivanje o financijskim instrumentima uključuje područja za javne i/ili privatne doprinose na svim razinama. Time se omogućuje pravilna procjena postignute razine financijske poluge, što potvrđuje posljednje izvješće za razdoblje 2014. – 2020. koje sadržava detaljnu analizu financijske poluge.
- U izvješću se navode detaljne informacije o sredstvima vraćenima iz ulaganja i njihovoj ponovnoj uporabi (učinak obnovljivosti unutar razdoblja).

81. Međutim, Komisija u svojem izvješću o sažetim podacima prema stanju na dan 31. prosinca 2018. napominje da i dalje postoje određeni nedostaci i nedosljednosti u podacima te da još ima prostora za poboljšanje kvalitete podataka. Razlog tomu djelomično leži i u činjenici da je izvješće postalo opsežnije i zahtijeva više informacija od programskih tijela. Sud napominje da je riječ o pitanjima s relativno neznatnim učinkom te da se za njih iznalaze rješenja.

⁵³ Članak 46. Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Prilog I. Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 821/2014 od 28. srpnja 2014. (SL L 223, 29.7.2014., str. 7.).

82. Jedan je od aspekata izvješća o sažetim podacima koji se ne može poboljšati to što se njime ne potvrđuje iznos prihvatljivih rashoda. Budući da se to izvješće objavljuje u roku od jedne godine nakon završetka relevantnog razdoblja, nema vremena da revizijska tijela obave reviziju podataka, a kamoli za uključenje usklađenja i ispravaka iz konačnog procesa zaključenja za predmetno razdoblje. Stoga je to izvješće po svojoj naravi i dalje preliminarno.

Zaključci i preporuke

83. Opći je zaključak Suda da su države članice i Komisija u velikoj mjeri poduzele potrebne korake kako bi pri zaključenju programa provjerile prihvatljivost rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem. Komisija i nacionalna revizijska tijela proveli su provjere koje su urodile rezultatima. Međutim, neke su pogreške ostale neotkrivene, a Komisija nije otklonila najvažniju pogrešku koja je značajno utjecala na zaključenje relevantnog operativnog programa.

Komisijine smjernice za razdoblje 2007. – 2013. bile su uglavnom primjerene; odredbe o zaključenju u zakonodavnom okviru za razdoblje 2014. – 2020. trebalo bi razjasniti

84. Jedan je od ključnih elemenata uspješnog postupka zaključenja snaga regulatornih odredbi i dostupnost smjernica. S obzirom na to da su zakonodavstvom propisane vrlo ograničene odredbe o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013., kvaliteta smjernica bila je još važnija (odlomak [15.](#)).

85. Sud je zaključio da je Komisija pravodobno i na dovoljno detaljan način pružila potrebne smjernice za zaključenje za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem. Kvaliteta smjernica bila je ključna za rad programskih tijela. Smjernicama je obuhvaćena većina područja u kojima je Sud utvrdio nedostatke tijekom faze provedbe (odlomci [16.](#) – [20.](#)). Međutim, evaluacija statusa krajnjih primatelja kao MSP-ova njima nije uzeta u obzir kao poseban rizik, iako je to bio uvjet prihvatljivosti za većinu instrumenata. Sud je tijekom svojih revizija utvrdio pogreške u pogledu tog pitanja (odlomak [21.](#)).

86. Kad je riječ o razdoblju 2014. – 2020., većina smjernica za financijske instrumente ugrađena je u zakonodavstvo te je pružena dodatna potpora u obliku brojnih bilješki razvrstanih po temama. Međutim, neka su pitanja i dalje problematična, posebice pristup određenih revizijskih tijela da obavljaju reviziju predujmova financijskim instrumentima umjesto revizije stvarnih rashoda (odlomci [65.](#) – [67.](#)).

87. Unatoč poboljšanju općih smjernica za financijske instrumente, Sud smatra da su zakonodavne odredbe za zaključenje za razdoblje 2014. – 2020. u jednom pogledu slabije od onih za razdoblje 2007. – 2013. Uredbom o zajedničkim odredbama nije dovoljno jasno definirana uloga programskih tijela u procesu zaključenja. Njome se ne

određuju ni aktivnosti koje je potrebno provesti kako bi se ponovno procijenio i, u relevantnim slučajevima, uskladio učinak mogućih neprihvatljivih troškova na stope preostale pogreške za relevantne godine. Ne postoji izričit zahtjev da revizijska tijela pruže jamstvo za ukupne rashode za razdoblje 2014. – 2020. kao što je postojao za razdoblje 2007. – 2013. To je posebno važno kad je riječ o financijskim instrumentima u slučaju kojih se prihvatljivost značajnog dijela rashoda može procijeniti samo pri zaključenju (odlomci 75. – 78.).

88. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2018. preporučio da se to pitanje pojasni i Komisija je ostvarila napredak u tom pogledu. Tijekom 2019. pružila je upute revizijskim tijelima za dobivanje jamstva o prihvatljivosti rashoda za financijske instrumente pri zaključenju. Komisija trenutačno ažurira te upute i ujedno dovršava smjernice kako bi državama članicama bilo jasno što se od njih očekuje pri zaključenju (odlomak 79.).

1. preporuka – Potrebno je pružiti smjernice u pogledu područja rizika utvrđenih tijekom revizija koje su proveli Komisija i Sud

Kako bi bila optimalno pripremljena za nadolazeće zaključenje razdoblja 2014. – 2020., Komisija bi postojeće smjernice za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem trebala dopuniti posebnim savjetima državama članicama na temelju najčešćih pogrešaka otkrivenih tijekom revizija koje su proveli Komisija i Sud.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.

2. preporuka – Potrebno je dovršiti smjernice o ulozi i odgovornostima revizijskih tijela pri procjeni prihvatljivosti rashoda za financijske instrumente pri zaključenju

Komisija bi revizijskim tijelima u svojoj ažuriranoj revizijskoj metodologiji i budućim smjernicama za zaključenje trebala pružiti potrebne upute za pružanje jamstva o prihvatljivosti rashoda za financijske instrumente pri zaključenju. Komisija bi revizijska tijela također trebala aktivno poticati da poštuju te smjernice kao dopunu zakonodavstvu kako bi se proveo stroži postupak zaključenja.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.

Revizijska tijela provela su većinu potrebnih provjera, no neke su pogreške ostale neotkrivene, što je ponekad dovelo do uključivanja neprihvatljivih rashoda

89. Procjenjuje se da je produljenje razdoblja prihvatljivosti za isplate za 15 mjeseci omogućilo krajnjim primateljima da prime dodatnih 2,6 milijardi eura, čime je stopa isplate za programsko razdoblje 2007. – 2013. povećana sa 75 % na 93 % (odlomci [26.](#) i [27.](#)). Međutim, to je prouzročilo i probleme za revizijska tijela, koja u svojim revizijama prije zaključenja često nisu mogla obuhvatiti sve rashode za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem. To je dovelo do ograničenja opsega, kao i do dodatnih aktivnosti u razdoblju nakon 31. ožujka 2017. kako bi se dovršile preostale provjere (odlomci [28.](#) – [31.](#)).

90. Na aktivnosti revizijskih tijela utjecalo je i ograničenje njihovih ovlasti za reviziju holding fondova u okviru instrumenata kojima je upravljala Grupa EIB-a. U tim slučajevima većina revizijskih tijela nije provodila svoje aktivnosti ni na kojoj razini te se oslonila samo na aktivnosti vanjskog neovisnog revizora Grupe EIB-a, koje su bile ograničenog opsega i kojima se nije moglo pružiti nikakvo jamstvo o prihvatljivosti rashoda isplaćenih iz određenog financijskog instrumenta (odlomci [22.](#) – [25.](#)).

91. Isto ograničenje postojalo je i na početku programskog razdoblja 2014. – 2020. Pogreške koje je Sud utvrdio tijekom svojih revizija i preporuke koje su iz njih proizašle dovele su do zakonodavnih promjena te je stanje uglavnom ispravljeno. Opseg aktivnosti vanjskog revizora proširen je kako bi se pružilo jamstvo, a Grupa EIB-a dobrovoljno se obvezala na primjenu novih pravila u slučajevima koji nisu obuhvaćeni zakonodavstvom (odlomci [68.](#) – [70.](#)).

92. Općenito, revizijska tijela provela su potrebne aktivnosti kako bi pri zaključenju provjerila prihvatljivost rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem, pri čemu je obuhvaćen cjelokupni statistički skup i riješena su relevantna pitanja. Sud je utvrdio sljedeće glavne nedostatke (odlomci [32.](#) – [40.](#)):

- nepravilno dokumentiranje revizijskih aktivnosti;
- nedostatna mjera u kojoj su provedene određene provjere prihvatljivosti u područjima visokog rizika kao što su status MSP-ova i javna nabava;
- nedosljedne pojedinosti o provedenim aktivnostima u pogledu kojih je Komisija morala poduzeti opsežne naknadne mjere kako bi se razjasnila sporna pitanja;

- o tematske revizije nisu se sustavno provodile ili se nisu provodile u razdoblju pred zaključenjem ili pri zaključenju;
- o neke pogreške nisu otkrivene, što je vidljivo iz pogrešaka koje su otkrili Komisija i Sud.

93. Za razdoblje 2014. – 2020. neki od tih nedostataka otklonjeni su opsežnim odredbama u zakonodavstvu i Komisijinim smjernicama. Kako bi se otklonili preostali nedostaci, u dokumentu koji su krajem 2019. izradili predstavnici Komisije i revizijskih tijela nalaze se smjernice o revizijskoj dokumentaciji i revizijskom tragu koje se primjenjuju i na revizije financijskih instrumenata (odlomci [71.](#) – [73.](#)).

Komisija je riješila relevantna pitanja i primijenila odgovarajuće ispravke, osim u slučaju najveće pogreške

94. Komisija je detaljno pregledala sve pakete za zaključenje i sustavno provodila dodatne provjere kako bi provjerila prihvatljivost rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem (odlomci [41.](#) – [44.](#)). Te su aktivnosti dovele do službenih opažanja upućenih programskim tijelima, u sklopu kojih su zatražena potrebna jamstva, pojašnjenja ili provedba dodatnih aktivnosti. Područja visokog rizika kao što je primjena točne vrijednosti multiplikatora na rashode jamstvenih fondova pomno su praćena i primijenjeni su odgovarajući ispravci (odlomci [45.](#) – [50.](#)).

95. Općenito gledajući, Komisija je u okviru svojih aktivnosti u vezi sa zaključenjem otkrila neprihvatljive rashode i poduzela korake u skladu s utvrđenim nalazima. Međutim, odbila je najznačajniji nalaz koji je proizašao iz jedne od revizija koje je proveo Sud. Komisija je prihvatila jedan financijski instrument pod podijeljenim upravljanjem kojim je gotovo 80 % odobrene ukupne vrijednosti zajmova uloženo u društva koja nisu MSP-ovi iako je zakonodavstvom propisano da bi se prihvatljivim financijskim instrumentom u prvom redu trebali financirati MSP-ovi (odlomak [51.](#)). Manje je vjerojatno da će se takav slučaj dogoditi u razdoblju 2014. – 2020. jer su zakonodavstvom uvedeni financijski instrumenti namijenjeni isključivo financiranju MSP-ova. Tematsko područje primjene financijskih instrumenata također je prošireno kako bi se omogućila potpora za poduzeća koja nisu MSP-ovi (odlomak [74.](#)).

Pouzdanost izvješćivanja poboljšala se tijekom godina, ali podatci u završnom izvješću o provedbi nisu bili konačni, a nedostatak informacija o dvama važnim pokazateljima doveo je do nepotpune procjene

96. U završnom izvješću Komisije za razdoblje 2007. – 2013. prikazani su podatci koje su upravljačka tijela unijela u sustav izvješćivanja do 31. ožujka 2017., kako je propisano zakonodavstvom. To su bili preliminarni podatci bez usklađenja i ispravaka proizašlih iz naknadnih aktivnosti u vezi sa zaključenjem, koji su doveli do smanjenja prihvatljivih rashoda za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u iznosu od 730 milijuna eura (5 %). Iako se taj pristup može činiti razumnim jer je svrha izvješća da ga pravodobno upotrijebe različiti dionici koji procjenjuju uspješnost financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem, Komisija to izvješće nije ažurirala i nije pružila konačne podatke jer ne postoji pravni zahtjev koji bi je na to obvezivao (odlomci [52.](#) – [56.](#)).

97. Kad je riječ o pouzdanosti podataka, završno izvješće pokazalo se kao poboljšanje u odnosu na prethodne verzije. To se može pripisati naporima koje je Komisija uložila u svoje smjernice za izvješćivanje i njezinu radu na kvaliteti podataka (odlomci [57.](#) i [58.](#)). Međutim, kao što Komisija potvrđuje u svojem izvješću, i dalje postoje određeni problemi u pogledu pouzdanosti (odlomci [59.](#) i [60.](#)).

98. Komisija je dala pozitivnu ocjenu provedbi financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem, pri čemu je istaknula nekoliko čimbenika kao što su konačna stopa isplate od 93 %, prosječni troškovi upravljanja ispod regulatorne gornje granice te preostala sredstva u vrijednosti od 8,5 milijardi eura (odlomci [61.](#) i [62.](#)). Uzimajući u obzir ograničene i nereprezentativne informacije o sposobnosti financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem da privuku dodatna ulaganja i o ponovnoj uporabi sredstava unutar razdoblja, Sud smatra da postoji nedostatak u procjeni jer su to dvije glavne prednosti uporabe financijskih instrumenata u odnosu na uporabu bespovratnih sredstava. Stoga zaključak Komisije da „ostvareni rezultati upućuju na to da se [financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem] [...] mogu mobilizirati sredstva koja su najmanje dvaput veća od sredstava strukturnih fondova dostupnih u okviru programa” nije potkrijepljen dostatnim dokazima (odlomci [63.](#) i [64.](#)).

99. Za razdoblje 2014. – 2020. postoje primjetna poboljšanja u strukturi izvješćivanja, uključujući opsežnije izvješćivanje o troškovima i naknadama za upravljanje te uključivanje analiza financijske poluge i ponovne uporabe sredstava unutar razdoblja. Preostala pitanja u pogledu pouzdanosti podataka imaju relativno neznatan učinak i za njih se iznalaze rješenja. Međutim, s obzirom na to da se izvješće

objavljuje u roku od jedne godine nakon isteka relevantnog razdoblja, ono je po svojoj naravi i dalje preliminarno (odlomci 80. – 82.).

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, u Luxembourggu 17. ožujka 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Izvješća Suda u kojima se naglašava važnost provjera financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem pri zaključenju

- A. **Godišnje izvješće za 2015.** – Sud je preporučio Komisiji (poglavlje 6., 5. preporuka) da zajamči da se svi rashodi povezani s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013. uključe u izjave o zaključenju dovoljno unaprijed kako bi revizijska tijela mogla provesti svoje provjere.
- B. **Godišnje izvješće za 2016.** – Sud je naveo da pogreške utvrđene u Komisijinu izvješću o provedbi dovode do preuveličavanja uspješnosti i, ako se ne isprave, mogu umjetno povećati prijavljeni iznos prihvatljivih rashoda pri zaključenju, osobito u slučaju jamstvenih fondova. Sud je stoga preporučio Komisiji da pri zaključenju posebnu pozornost posveti tom pitanju (odlomci 6.25. i 6.41. – 1. preporuka, točka (a)).
- C. **Godišnje izvješće za 2017.** – Sud je naveo da je Komisija preporučila revizijskim tijelima da provedu „tematske” revizije financijskih instrumenata kako bi se u trenutku zaključenja pružilo jamstvo o tome da su sredstva koja su isplaćena krajnjim primateljima upotrijebljena u skladu sa svojom svrhom. Sud je utvrdio da te revizije nisu sustavno provodila sva revizijska tijela, a u slučajevima u kojima su ih provodila, da aktivnosti nisu uvijek bile dostatne za utvrđivanje značajnih nepravilnosti (odlomci 6.34. i 6.35.).
- D. **Godišnje izvješće za 2018.** – Sud je naveo da je, unatoč znatnim naporima koje je Komisija uložila u poboljšanje kvalitete podataka pri zaključenju, utvrdio da i dalje postoje netočnosti u izvješću o provedbi zaključenja na temelju jedne od revizija koje je Sud proveo te godine (odlomek 6.35.).
- E. **Tematsko izvješće br. 2/2012⁵⁴** – Sud je u tom tematskom izvješću naveo da bi Komisija dodjele prekomjernih sredstava za fondove mogla regulirati tek pri zaključenju (odlomek 56.).

⁵⁴ Tematsko izvješće br. 2/2012 „Financijski instrumenti za malo i srednje poduzetništvo sufinancirani sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj”.

- F. **Tematsko izvješće br. 19/2016⁵⁵** – Sud je u tom tematskom izvješću ponovio da je Komisija ukupne prihvatljive rashode mogla odrediti tek pri zaključenju (okvir 1., str. 30.).
- G. **Tematsko izvješće br. 36/2016⁵⁶** – Sud je u tom tematskom izvješću utvrdio da posebno za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem postoji rizik od prijave neprihvatljivih rashoda pri zaključenju te je naveo da je Komisija to također utvrdila kao područje rizika i pružila smjernice revizijskim tijelima (odlomci 107., 113. i 141.). Sud je preporučio Komisiji da zajamči da države članice provode posebne postupke za provjeru prihvatljivosti rashoda povezanih s financijskim instrumentima (7. preporuka).
- H. **Tematsko izvješće br. 17/2018⁵⁷** – Sud je u tom tematskom izvješću utvrdio niz nedosljednih i netočnih brožanih podataka u završnom izvješću o provedbi za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2007. – 2013. Sud je naveo da je Komisija, budući da je proces zaključenja programa još bio u tijeku, bila u prilici provjeriti pouzdanost podataka dostavljenih u svrhu zaključenja OP-ova (odlomek 72.).

⁵⁵ Tematsko izvješće br. 19/2016 „Izvršavanje proračuna EU-a s pomoću financijskih instrumenata – pouke koje se mogu izvući iz programskog razdoblja 2007. – 2013.”

⁵⁶ Tematsko izvješće br. 36/2016 „Procjena mehanizama za zaključenje kohezijskih programa i programa ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013.”.

⁵⁷ Tematsko izvješće br. 17/2018 „Mjere koje su Komisija i države članice poduzele tijekom posljednjih godina programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištenosti sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate”.

Pokrate i skraćeni nazivi

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

ESF: Europski socijalni fond

GU EMPL: Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje

GU REGIO: Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

MSP-ovi: mala i srednja poduzeća

OP: operativni program

Pojmovnik

Europski fond za regionalni razvoj: fond EU-a kojim se jača gospodarska i socijalna kohezija u EU-u financiranjem ulaganja kojima se smanjuju nejednakosti među različitim regijama.

Europski socijalni fond: fond EU-a čiji je cilj stvoriti prilike za obrazovanje i zapošljavanje te poboljšati situaciju u kojoj se nalaze osobe izložene riziku od siromaštva.

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

Grupa EIB-a: Europska investicijska banka i Europski investicijski fond.

Izjava o jamstvu: izjava koja se objavljuje u godišnjem izvješću Suda i koja sadržava revizorsko mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a te o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija.

Kohezijska politika: politika EU-a čiji je cilj smanjiti gospodarske i socijalne nejednakosti među regijama i državama članicama promicanjem otvaranja novih radnih mjesta, konkurentnosti poduzeća, gospodarskog rasta, održivog razvoja te prekogranične i međuregionalne suradnje.

Opća uredba: pravila kojima su uređeni Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond i Kohezijski fond za programsko razdoblje 2007. – 2013., koja su za sljedeće razdoblje zamijenjena uredbom o zajedničkim odredbama.

Podijeljeno upravljanje: način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća određenoj državi članici, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.

Revizijsko tijelo: neovisno tijelo u državi članici odgovorno za reviziju sustava i operacija u okviru određenog programa potrošnje EU-a.

Tijelo za ovjeravanje: tijelo koje je država članica zadužila za ovjeravanje točnosti i usklađenosti izjava o rashodima i zahtjeva za plaćanje.

Upravljačko tijelo: nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo (javno ili privatno) koje je država članica zadužila za upravljanje određenim programom koji se financira sredstvima EU-a.

Uredba o zajedničkim odredbama: uredba kojom se utvrđuju pravila koja se primjenjuju na svih pet europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Zaključenje programa: financijska namira određenog programa ili fonda EU-a plaćanjem preostalog salda predmetnoj državi članici ili drugoj zemlji korisnici, ili traženjem povrata sredstava od nje.

Završno izvješće o kontroli: dio paketa za zaključenje koji revizijska tijela dostavljaju pri zaključenju.

Završno izvješće o provedbi: dio paketa za zaključenje koji upravljačka tijela dostavljaju pri zaključenju.

**ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG
REVIZORSKOG SUDA: „FINANCIJSKI INSTRUMENTI U OKVIRU
KOHEZIJSKE POLITIKE PRI ZAKLJUČENJU RAZDOBLJA 2007.–2013.:
PROVJERAMA SU OPĆENITO POSTIGNUTI DOBRI REZULTATI, ALI I DALJE
SU PRISUTNE NEKE POGREŠKE”**

SAŽETAK

I. Financijski instrumenti imaju važnu ulogu u ostvarivanju ciljeva kohezijske politike. U razdoblju 2007.–2013. taj je provedbeni instrument uveden u gotovo svim državama članicama. Tijekom provedbe i zaključenja programa s financijskim instrumentima stečena su mnoga važna iskustva. Kako bi se olakšala šira upotreba financijskih instrumenata, u razdoblju 2014.–2020. zakonodavni okvir znatno je poboljšan osiguravanjem jasnih odredbi i veće pravne sigurnosti za države članice. Države članice i Komisija poduzimaju potrebne korake kako bi zajamčile provjeravanje rashoda te njihovu zakonitost i pravilnost u cijelom razdoblju provedbe programa i pri njegovu zaključenju. Poboljšani su i zahtjevi za izvješćivanje, koji sada obuhvaćaju širi opseg podataka i mjera kojima se državama članicama želi pomoći da dostavljaju točnije i pouzdanije podatke. Komisija i dalje radi na revizijskoj metodologiji, pri čemu uzima u obzir iskustvo stečeno revizijama financijskih instrumenata u programima za razdoblje 2014.–2020. I u predstojećim smjernicama o zaključenju ističe se važnost provjere koju provode revizijska tijela. Zbog toga očekujemo da će zakonodavni okvir te revizijska metodologija i smjernice za zaključenje biti odgovarajući temelj za osiguravanje potrebnog jamstva za zaključenje programa za razdoblje 2014.–2020.

V. Iako je potpora MSP-ovima važna, kao što je navedeno u našem odgovoru na poglavlje 6. godišnjeg izvješća Suda za 2017., člankom 44. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 ne isključuje se mogućnost davanja zajmova i velikim poduzećima ako su ispunjeni svi drugi uvjeti. Budući da se u toj odredbi ne spominje minimalna razina financiranja za MSP-ove, izraz „prvenstveno” mogao bi se tumačiti i kao da se odnosi na broj pojedinačnih zajmova (a ne nužno na iznose).

IX. Iako za sve financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem ne postoje izvješća o financijskoj poluzi i ponovnoj uporabi sredstava unutar razdoblja (učinak obnovljivosti), Komisija je izdala završno izvješće u skladu s odnosnom pravnom osnovom, a prikupljanjem tih informacija u novoj generaciji financijskih instrumenata omogućit će se veći opseg izvješćivanja u budućnosti.

X.

Prva alineja: Komisija prihvaća preporuku. Komisija će ažurirati revizijsku metodologiju za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem te je podijeliti s revizijskim i upravljačkim tijelima.

Druga alineja: Komisija prihvaća preporuku. Komisija će ažurirati revizijsku metodologiju za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem jačanjem aspekata koji se odnose na zaključenje te je podijeliti s revizijskim i upravljačkim tijelima. Nadalje, određeni revizijski aspekti u vezi sa zaključenjem financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem razrađuju se u nacrtu smjernica za zaključenje.

OPAŽANJA

08. Revizijske službe Komisije razvile su revizijsku metodologiju za financijske instrumente te provele revizije ustroja i provedbe financijskih instrumenata. Nadalje, revizijska tijela također su

provela revizije sustava i operativne revizije financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem, uglavnom pri zaključenju.

21. U trenutku donošenja odluke o ulaganju tijela koja provode financijski instrument pod podijeljenim upravljanjem trebaju provjeriti prihvatljivost krajnjih primatelja u skladu s potpisanim sporazumima o financiranju.

Na temelju rezultata vlastitih revizija, zaključaka Revizorskog suda i iskustva iz nacionalnih revizija Komisija je na tehničkom sastanku s revizijskim tijelima 2019. (6. prosinca 2019.) raspravljala o tome kako i kada ocijeniti ispunjava li korisnik ili krajnji primatelj kriterije za status MSP-a. Komisija je revizijskim tijelima dala informacije o tome kako ocijeniti jesu li ispunjeni kriteriji za status MSP-a, uključujući alat za samoprocjenu. Tim bi se alatom krajnji primatelji mogli služiti pri prijavi svojeg statusa u zahtjevu za zajam ili ulaganja u vlasnički kapital.

24. Ograničenja u pogledu pristupa revizijskih tijela informacijama kojima raspolaže Grupa EIB-a nisu im onemogućila provedbu vlastitih revizija ili provjere prihvatljivosti rashoda isplaćenih u okviru financijskog instrumenta. Komisija napominje da su takve revizije provedene u Bugarskoj i Litvi.

26. Komisija je djelovala u skladu s preporukama Europskog vijeća iz prosinca 2014. i u okviru mogućnosti koje je u pogledu razdoblja prihvatljivosti nudio postojeći regulatorni okvir.

28. Zajednički odgovor Komisije na odlomke od 28. do 31.:

Revizijska tijela provela su dodatne aktivnosti nakon 31. ožujka 2017. kako bi dobila potrebna jamstva za zaključenje programâ.

37. U pogledu komentara Revizorskog suda o radu pojedinačnih tijela koji Sud smatra nedostatnim, vidjeti odgovor Komisije na okvir 3.

50. Na datum objave ovog izvješća Komisija još radi na zaključenju preostalih programa s financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem. Iznos ispravaka koji je naveo Europski revizorski sud još uvijek se može revidirati na temelju dodatnih informacija dobivenih od država članica.

Okvir 3. – Kao što je navedeno u našem odgovoru na poglavlje 6. godišnjeg izvješća Suda za 2017., člankom 44. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 ne isključuje se mogućnost davanja zajmova i velikim poduzećima ako su ispunjeni svi ostali uvjeti. Budući da se u toj odredbi ne spominje minimalna razina financiranja za MSP-ove, izraz „prvenstveno” mogao bi se tumačiti i kao da se odnosi na broj pojedinačnih zajmova (a ne nužno na iznose).

63. Prva alineja: Izvor informacija bili su podaci za one instrumente koji su dostavili informacije i za koje je Komisija mogla izvršiti izračun i donijeti zaključke. Zbog toga smo napisali da „rezultati upućuju”, iako nisu reprezentativni jer financijskih instrumenata za koje su dostavljene iskoristive informacije nije bilo mnogo, s obzirom na to da dostavljanje takvih informacija nije bilo obavezno prema zakonodavnom okviru za programsko razdoblje 2007.–2013.

64. U sažetim podacima navedene su informacije u skladu s pravnim okvirom koji se primjenjivao za razdoblje 2007.–2013. Zbog elemenata koje je Europski revizorski sud tijekom godina navodio u svojim izvješćima znatno su poboljšani pravni zahtjevi za izvješćivanje o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem za programsko razdoblje 2014.–2020.

66. Komisija će ažurirati revizijsku metodologiju za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem te je podijeliti s revizijskim tijelima (na tehničkim sastancima) i upravljačkim tijelima (putem EGESIF-a).

67. U skladu s člankom 137. Uredbe (EU) br. 1303/2013 programska računovodstvena dokumentacija temelji se na iznosima prijavljenima Komisiji, uključujući predujmove za financijske instrumente. Revizijska tijela dostavljaju stope preostale pogreške na temelju rashoda uključenih u računovodstvenu dokumentaciju. Radi konstruktivnog daljnjeg postupanja prema preporuci Europskog revizorskog suda iz 2016., revizijska tijela pristala su Komisiji dostaviti dodatne detaljne informacije koje će joj omogućiti izračun stopa preostale pogreške u godišnjim izvješćima o radu bez učinka predujmova uplaćenih u financijske instrumente, što je potvrđeno i u godišnjem izvješću Suda za 2019.

Smjernice o tretmanu predujmova koje su već dostavljene revizijskim tijelima u okviru revizijske metodologije iz 2019. dodatno se ažuriraju te će biti objavljene 2021.

76. Pristupom godišnjem prihvaćanju računovodstvene dokumentacije želi se predvidjeti provjera prihvatljivosti rashoda (neovisno o predujmovima) koji se u godišnju računovodstvenu dokumentaciju unose tijekom cijelog razdoblja provedbe, dok će se za dio posljednjeg predujma za financijske instrumente revizija morati provesti pri zaključenju i u usporedbi s provedbom.

Tumačenje je Komisije da je datum za dostavu dokumenata o zaključenju utvrđen člankom 138. Uredbe o zajedničkim odredbama, tj. 15. veljače 2025. (ili do 1. ožujka 2025. na zahtjev države članice), što odgovara posljednjoj obračunskoj godini programskog razdoblja (2023.–2024.). Sadržaj dokumenata o zaključenju propisanih Uredbom, uz koje se prilaže i završno izvješće o provedbi, isti je kao i za svaku obračunsku godinu. Određene posebnosti posljednje obračunske godine pojasnit će se u smjernicama za zaključenje koje će biti objavljene 2021., a obuhvaćat će odredbe o jamstvu o konačnim iznosima prihvatljivih rashoda prijavljenih pri zaključenju za financijske instrumente i zahtjev revizijskim tijelima za dodatno izvješćivanje.

77. U nacrtu smjernica za zaključenje za razdoblje 2014.–2020. u odjeljku o mišljenju o reviziji i izvješću o kontroli navode se odredbe o jamstvu o konačnim iznosima prihvatljivih rashoda prijavljenih pri zaključenju za financijske instrumente i zahtjev revizijskim tijelima za dodatno izvješćivanje. Nacrt smjernica predstavljen je državama članicama 20. listopada 2020., a donijet će se kao odluka Komisije 2021.

Nadalje, revizijska metodologija za financijske instrumente trenutno se ažurira kako bi se pružila dodatna pojašnjenja o jamstvu za rashode u okviru financijskog instrumenta pri zaključenju.

78. Očekivanja vezana uz provjere i kontrolu financijskih instrumenata, među ostalim pri zaključenju, opisana su u revizijskoj metodologiji za financijske instrumente i u smjernicama za zaključenje koje će se 2021. donijeti kao odluka Komisije.

82. Svrha sažetih podataka nije potvrditi prihvatljivost rashoda jer to mora ostati zaseban postupak.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

83. Vezano uz posljednju rečenicu u opažanju, kao što je navedeno u našem odgovoru na poglavlje 6. godišnjeg izvješća Suda za 2017., člankom 44. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 ne isključuje se mogućnost davanja zajmova i velikim poduzećima ako su ispunjeni svi ostali uvjeti. Budući da se u toj odredbi ne spominje minimalna razina financiranja za MSP-ove, izraz „prvenstveno” mogao bi se tumačiti i kao da se odnosi na broj pojedinačnih zajmova (a ne nužno na iznose).

85. U trenutku donošenja odluke o ulaganju tijela koja provode financijski instrument pod podijeljenim upravljanjem trebaju provjeriti prihvatljivost krajnjih primatelja u skladu s potpisanim sporazumima o financiranju.

Na temelju rezultata vlastitih revizija, zaključaka Revizorskog suda i iskustva iz nacionalnih revizija Komisija je na tehničkom sastanku s revizijskim tijelima 2019. (6. prosinca 2019.) raspravljala o tome

kako i kada ocijeniti ispunjava li korisnik ili krajnji primatelj kriterije za status MSP-a. Komisija je revizijskim tijelima dala informacije o tome kako ocijeniti jesu li ispunjeni kriteriji za status MSP-a, uključujući alat za samoprocjenu. Tim bi se alatom krajnji primatelji mogli služiti pri prijavi svojeg statusa u zahtjevu za zajam ili ulaganja u vlasnički kapital.

86. U skladu s člankom 137. Uredbe (EU) br. 1303/2013 programska računovodstvena dokumentacija temelji se na iznosima prijavljenima Komisiji, uključujući predujmove za financijske instrumente. Revizijska tijela dostavljaju stope preostale pogreške na temelju rashoda uključenih u računovodstvenu dokumentaciju. Radi konstruktivnog daljnjeg postupanja prema preporuci Europskog revizorskog suda iz 2016., revizijska tijela pristala su Komisiji dostaviti dodatne detaljne informacije koje će joj omogućiti izračun stopa preostale pogreške u godišnjim izvješćima o radu bez učinka predujmova uplaćenih u financijske instrumente, što je potvrđeno i u godišnjem izvješću Suda za 2019.

Smjernice o tretmanu predujmova koje su već dostavljene revizijskim tijelima u okviru revizijske metodologije iz 2019. dodatno se ažuriraju te će biti objavljene 2021.

87. Uredba o zajedničkim odredbama dostatni je temelj za definiranje uloga svih aktera u državama članicama i Komisije u postupku zaključenja. Tumačenje je Komisije da je datum za dostavu dokumenata o zaključenju utvrđen člankom 138. Uredbe o zajedničkim odredbama, tj. 15. veljače 2025. (ili do 1. ožujka 2025. na zahtjev države članice), što odgovara posljednjoj obračunskoj godini programskog razdoblja (2023.–2024.). Sadržaj dokumenata o zaključenju propisanih Uredbom, uz koje se prilaže i završno izvješće o provedbi, isti je kao i za svaku obračunsku godinu. Određene posebnosti posljednje obračunske godine pojasnit će se u smjernicama za zaključenje koje će biti objavljene 2021., a obuhvaćat će odredbe o jamstvu o konačnim iznosima prihvatljivih rashoda prijavljenih pri zaključenju za financijske instrumente i zahtjev revizijskim tijelima za dodatno izvješćivanje.

1. preporuka – Potrebno je pružiti smjernice u pogledu rizičnih područja utvrđenih u revizijama koje su proveli Komisija i Sud

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će ažurirati revizijsku metodologiju za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem te je podijeliti s revizijskim i upravljačkim tijelima.

2. preporuka – Potrebno je dovršiti neophodne smjernice o ulozi i odgovornostima revizijskih tijela pri procjeni prihvatljivosti rashoda za financijske instrumente pri zaključenju

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će ažurirati revizijsku metodologiju za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem jačanjem aspekata koji se odnose na zaključenje te je podijeliti s revizijskim i upravljačkim tijelima. Nadalje, određeni revizijski aspekti u vezi sa zaključenjem financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem razrađuju se u nacrtu smjernica za zaključenje koje će biti objavljene 2021.

95. Kao što je navedeno u našem odgovoru na poglavlje 6. godišnjeg izvješća Suda za 2017., člankom 44. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 ne isključuje se mogućnost davanja zajmova i velikim poduzećima ako su ispunjeni svi ostali uvjeti. Budući da se u toj odredbi ne spominje minimalna razina financiranja za MSP-ove, izraz „prvenstveno” mogao bi se tumačiti i kao da se odnosi na broj pojedinačnih zajmova (a ne nužno na iznose).

Revizorski tim

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

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Iliana Ivanova i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Ladislav Balko, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Branislav Urbanič, rukovoditelj Juan Ignacio Gonzalez Bastero, voditelj radnog zadatka Viorel Cirje te revizori Adrian Rosca i Borja Martin Simon.



Ladislav Balko



Branislav Urbanič



Juan Ignacio Gonzalez
Bastero



Adrian Rosca



Borja Martin Simon

Kronologija

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	1.7.2020.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	29.1.2021.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	17.3.2021.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta revizije) na svim jezicima	26.3.2021.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

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

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

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

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

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

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-5855-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/762	QJ-AB-21-006-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-5870-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/712558	QJ-AB-21-006-HR-Q

Financijski instrumenti bili su u programskom razdoblju 2007. – 2013. važan način financiranja u okviru kohezijske politike. Prijašnjim revizijama koje je Sud proveo u vezi s tim instrumentima utvrđen je niz pogrešaka i nedostataka u njihovoj provedbi. Komisija je navela da će se ti nedostatci otkloniti pri zaključenju.

Sud je utvrdio da su Komisija i države članice u velikoj mjeri poduzele potrebne korake kako bi pri zaključenju programa provjerile prihvatljivost tih rashoda. Iako je Sud utvrdio određene pogreške s financijskim učinkom, aktivnostima Komisije i država članica općenito su postignuti dobri rezultati. Premda je većina nedostataka koje je Sud utvrdio otklonjena kad je riječ o programskom razdoblju 2014. – 2020., Sud preporučuje Komisiji da pruži savjete u vezi s najčešćim pogreškama koje su otkrivene revizijama. Osim toga, Sud preporučuje Komisiji da dovrši smjernice namijenjene revizijskim tijelima u vezi s pružanjem jamstva o prihvatljivosti rashoda za financijske instrumente pri zaključenju.

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



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors