

Tematsko izvješće

Europski fond za strateška ulaganja: za potpuni uspjeh EFSU a potrebno je uložiti dodatne napore

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



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – XI.
Uvod	01. – 11.
Opseg revizije i revizijski pristup	12. – 14.
Opažanja	15. – 79.
Vrijednost operacija rizičnijeg financiranja koje je Grupa EIB-a odobrila u okviru EFSU-a gotovo je dosegla očekivanu razinu	15. – 29.
Ukupno financiranje iz EFSU-a koje je odobreno tijekom prvih triju godina doseglo je izvorno očekivane iznose	16. – 18.
Povećanje operacija rizičnijeg financiranja koje je EFSU donio EIB-u manje je od očekivanog	19. – 23.
Na razini EIB-a ima prostora za daljnje promicanje uporabe rizičnijih financijskih proizvoda za potrebe EFSU-a	24. – 29.
EFSU je djelomično zamijenio financiranje iz drugih financijskih instrumenata kojima se pruža potpora iz proračuna EU-a	30. – 37.
Gotovo trećina projekata za koje su sklopljeni ugovori u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije mogla se financirati bez potpore iz EFSU-a, ali pod manje povoljnim uvjetima	38. – 47.
Vrijednosti „mobiliziranih ulaganja” i „multiplikacijskog učinka” navedene u izvješćima preuveličane su	48. – 64.
Potpore iz EFSU-a pruža se u različitim sektorima, ali njegova uporaba nije zemljopisno uravnotežena	65. – 79.
Zaključci i preporuke	80. – 88.
Prilozi	
Prilog I. — Podatci o operacijama u okviru EFSU-a iz izvješća do 30. lipnja 2018.	
Prilog II. — Kategorije proizvoda Grupe EIB-a	

Prilog III. — Financijski instrumenti u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.

Prilog IV. — Popis pokazatelja uspješnosti i pokazatelja za praćenje EFSU-a

Prilog V. — Operacije u okviru EFSU-a s doprinosima nacionalnih razvojnih banaka i institucija do 31. prosinca 2017.

Pojmovnik

Odgovori Komisije i EIB-a

Revizorski tim

Sažetak

I Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) uspostavljen je 2015. godine kao dio „Plana ulaganja za Europu”, koji je osmišljen s ciljem prevladavanja **manjka ulaganja** do kojeg je došlo nakon financijske i gospodarske krize koja je započela 2008. godine. Uspostavljen je u okviru EIB-a te njime upravlja Upravljački odbor čiji su članovi predstavnici Komisije i EIB-a. EFSU je izvorno uspostavljen kako bi se izdavanjem proračunskog jamstva EU-a u vrijednosti od 16 milijardi eura uz vlastita sredstva EIB-a u iznosu od 5 milijardi eura Grupi EIB-a omogućilo da do srpnja 2018. pruži financijska sredstva u visini od 61 milijarde eura u svrhu mobilizacije dodatnih 315 milijardi eura za strateška ulaganja u infrastrukturu i MSP-ove kojima bi se obuhvatila većina područja politika EU-a i sve države članice.

II **Cilj revizije** bio je procijeniti je li EFSU djelotvorno privukao financijska sredstva kojima se doprinijelo dodatnim ulaganjima na razini cijelog EU-a. Na temelju provedene procjene rizika Sud je ispitao sljedeće:

- (a) je li vrijednost operacija rizičnijeg financiranja koje je EIB proveo do srpnja 2018. dosegla očekivanu razinu
- (b) jesu li operacije u okviru EFSU-a zamijenile druge operacije financiranja koje provode EIB i EU
- (c) jesu li se projekti ulaganja tijekom razdoblja primjene EFSU-a mogli financirati drugim javnim ili privatnim sredstvima
- (d) jesu li u izvješćima iznesene realistične procjene ulaganja mobiliziranih zahvaljujući EFSU-u u smislu njihova učinka na realno gospodarstvo
- (e) je li portfelj ulaganja iz EFSU-a bio odgovarajuće uravnotežen u pogledu relevantnih područja politika EU-a i zemljopisne koncentracije.

III Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćene su operacije u okviru EFSU-a od njegove uspostave 2015. godine do srpnja 2018. **Revizijske aktivnosti** Suda obuhvaćale su pregled izvješća o uspješnosti EFSU-a koja su objavljena do provedbe revizije, analizu portfelja operacija u okviru EFSU-a te pregled uzorka operacija, kao i razgovore i anketu u kojima su sudjelovali djelatnici Komisije i EIB-a, subjekti s kojima je EIB sklopio ugovore o potpori iz EFSU-a te stručnjaci u predmetnom području.

IV Sud zaključuje da je EFSU djelotvorno privukao financijska sredstva kojima se doprinijelo znatnim dodatnim ulaganjima u EU-u. Međutim, procjenama mobiliziranih

ulaganja koje su prikazane u izvješćima ne uzima se u obzir činjenica da su neke operacije u okviru EFSU-a zamijenile druge operacije EIB-a i financijske instrumente EU-a, kao ni činjenica da je dio potpore iz EFSU-a pružen za projekte koje je bilo moguće financirati iz drugih izvora, ali pod drukčijim uvjetima. Povrh toga, potrebno je poduzeti mjere kako bi se poboljšala zemljopisna raširenost ulaganja kojima se pruža potpora iz EFSU-a.

V Sud je utvrdio da je Grupa EIB-a do 30. lipnja 2018. uspješno odobrila financijske operacije u okviru EFSU-a u vrijednosti od preko 59 milijardi eura. Štoviše, do 17. srpnja 2018. financiranje koje je Grupa EIB-a odobrila doseglo je iznos od 65,5 milijardi eura. Tom je rezultatu doprinio niz čimbenika koji uključuju uspostavljanje EFSU-a u obliku proračunskog jamstva za EIB, omogućavanje operativne fleksibilnosti, utvrđivanje malog broja ciljnih vrijednosti i ograničenja za portfelj ulaganja iz EFSU-a, uvođenje pojednostavnjenih mehanizama upravljanja i jačanje suradnje s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama.

VI Potpora iz EFSU-a omogućila je EIB-u da četverostruči ukupnu vrijednost svojih operacija rizičnijeg financiranja u odnosu na 2014. godinu. Međutim, vrijednost operacija rizičnijeg financiranja povezanih s EFSU-om za koje je EIB u stvarnosti sklopio ugovore bila je manja od planirane. EIB je provodio operacije rizičnijeg financiranja tako što je nudio klasične nadređene (engl. *senior*) investicijske zajmove koji su imali duže rokove dospijeca, zauzimao neosigurane pozicije u slučajevima u kojima su svi ostali zajmodavci ili većina njih bili osigurani te sklapanjem ugovora s rizičnijim subjektima, dok se drugim dostupnim rizičnijim financijskim proizvodima služio u relativno maloj mjeri.

VII EFSU je također djelomično zamijenio financiranje iz drugih financijskih instrumenata EU-a pod središnjim upravljanjem, posebice u područjima prometa i energije. Osim toga, Sud je utvrdio da bi Komisija i EIB trebali voditi računa o mogućim budućim preklapanjima između operacija u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije te financijskih instrumenata u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova.

VIII Činjenica da je određena operacija u okviru EFSU-a ocijenjena kao operacija kojom se ostvaruje dodatnost u skladu s definicijom iz Uredbe o EFSU-u i kategorizirana kao rizičnija od uobičajenih operacija EIB-a ne znači nužno da povezani projekt nije bilo moguće financirati iz drugih izvora. Rezultati ankete koju je proveo Sud pokazali su da bi se gotovo trećina projekata financiranih u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije započela provoditi i bez potpore iz EFSU-a. Nositelji projekata uglavnom su davali prednost financiranju iz EFSU-a jer je ono bilo jeftinije ili jer je rok

otplate bio duži. Sud je utvrdio određene slučajeve u kojima su se projekti financirani u okviru EFSU-a mogli financirati iz privatnih i drugih javnih izvora, ili sredstvima EIB-a kao uobičajene operacije, ali pod drukčijim uvjetima.

IX Metodologijom koja je upotrijebljena za procjenu mobiliziranih ulaganja u nekim je slučajevima preuveličana mjera u kojoj su zahvaljujući potpori iz EFSU-a u stvarnosti privučena dodatna ulaganja u realnom gospodarstvu. Zbog nedostatka usporedivih pokazatelja uspješnosti i pokazatelja za praćenje na razini svih financijskih instrumenata i proračunskih jamstava EU-umanjuju se transparentnost i mogućnost procjene rezultata.

X Portfelj EFSU-a na kraju 2017. nije prelazio okvirne gornje granice za ulaganja u pojedinačne sektore politike. Međutim, **zemljopisna koncentracija** operacija financiranja u okviru EFSU-a za koje su sklopljeni ugovori nije bila dovoljno uravnotežena te su operacije u konačnici uglavnom provedene u nekolicini većih država članica iz skupine EU 15. Zemlje u kojima je potpora iz EFSU-a iskorištena u najvećoj mjeri bile su one s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama s najrazvijenijim i najaktivnijim poslovanjem, što upućuje na to da postoji potreba za pružanjem potpore nacionalnim razvojnim bankama i institucijama s manje razvijenim poslovanjem, uključujući u obliku tehničke pomoći.

XI Sud na temelju opažanja iznosi preporuke za:

- (a) promicanje uporabe rizičnijih proizvoda EIB-a u okviru EFSU-a u opravdanim slučajevima
- (b) poticanje međusobnog nadopunjavanja financijskih instrumenata EU-a i njegovih proračunskih jamstava
- (c) poboljšanje postupka u okviru kojeg se procjenjuje jesu li se potencijalni projekti u okviru EFSU-a mogli financirati iz drugih izvora
- (d) bolju procjenu iznosa mobiliziranih ulaganja
- (e) povećanje zemljopisne raširenosti ulaganja za koja se pruža potpora iz EFSU-a.

Uvod

01 U studenome 2014., odmah nakon preuzimanja dužnosti, nova Europska komisija i Grupa Europske investicijske banke („Grupa EIB-a“) zajedno su najavile Plan ulaganja za Europu (poznat i kao „Junckerov plan“)¹. Plan je donesen kao odgovor na smanjenje ulaganja u Europi nakon financijske i gospodarske krize koja je započela 2008. godine. Komisija je istodobno prepoznala fiskalna ograničenja s kojima se suočavaju države članice, kao i ograničenu fleksibilnost koju pružaju postojeći programi potrošnje EU-a. Procijenila je manjak ulaganja na između 230 i 370 milijardi godišnje ispod „održive“ razine ulaganja u EU-u².

02 Opći je cilj Plana ulaganja za Europu povećati razine ulaganja i ukloniti prepreke ulaganjima u EU-u. Sastoji se od triju elemenata koji se međusobno nadopunjuju: (i) Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU), iz kojeg se izdvajaju financijska sredstva za ulaganja, (ii) Europskog savjetodavnog centra za ulaganja, koji pruža tehničku pomoć nositeljima projekata, i Europskog portala projekata ulaganja, kojim se povećava vidljivost i omogućuje razmjena informacija za projekte za koje se traže ulaganja te (iii) regulatornih i strukturnih reformi za uklanjanje prepreka ulaganjima.

03 EFSU nije odvojen od EIB-a kao zaseban pravni subjekt, ali ima zasebnu upravljačku strukturu, koja se sastoji od Upravljačkog odbora, u kojem sudjeluju tri predstavnika Komisije i jedan predstavnik EIB-a te koji donosi odluke konsenzusom, te Odbora za ulaganja i glavnog direktora. Upravljačka struktura upotpunjena je u siječnju 2016. imenovanjem Odbora za ulaganja. Dotad je odobrenje za uporabu jamstva EU-a privremeno davala Komisija. Operacije u okviru EFSU-a također moraju odobriti upravljačka tijela EIB-a i EIF-a u skladu s istom politikom, pravilima i postupcima koji se primjenjuju na operacije izvan EFSU-a.

04 EFSU je uspostavljen s ciljem mobilizacije 315 milijardi eura za nova ulaganja u realnom gospodarstvu u trogodišnjem razdoblju do srpnja 2018. u svrhu financiranja (strateških) ulaganja u širokom nizu područja politika EU-a (promet i energija, obrazovanje, istraživanje i inovacije itd.), kao i povećanja pristupa financiranju za mala poduzeća³. Taj se cilj trebao postići uporabom kapaciteta za preuzimanje rizika u

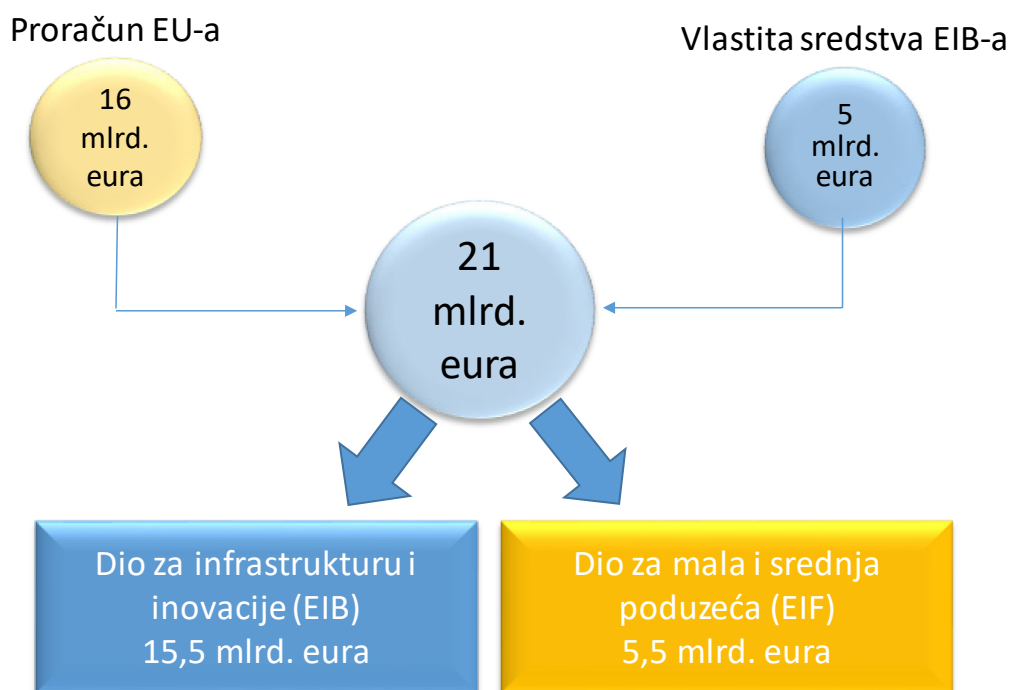
¹ COM(2014) 903 final od 16. studenoga 2014.

² https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan_en.

³ Članak 3. Uredbe (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 169, 1.7.2018., str. 1.) („Uredba o EFSU-u“).

vrijednosti od 21 milijarde eura, koji se trebao sastojati od proračunskog jamstva EU-a u iznosu od 16 milijardi eura uz vlastita sredstva EIB-a u iznosu od 5 milijardi eura, čime bi se Grupi EIB-a omogućilo pružanje dodatnih financijskih sredstava (slika 1.) čiji je iznos izvorno procijenjen na 61 milijardu eura⁴.

Slika 1. – Ustroj EFSU-a nakon izmjena iz srpnja 2016.



Izvor: EIB, Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o financijskim i investicijskim operacijama Grupe EIB-a u okviru EFSU-a.

05 Operacije ulaganja sredstava iz EFSU-a provode se u okviru dvaju tematskih područja nazvanih „dijelovima”, odnosno (i) dijela za infrastrukturu i inovacije, kojim upravlja EIB i čiji je cilj pružiti financijska sredstva za strateške projekte i (ii) dijela za mala i srednja poduzeća (MSP), kojim upravlja EIF i čiji je cilj pružiti potporu MSP-ovima te srednje kapitaliziranim poduzećima (poduzeća s najviše 3000 zaposlenika). U okviru obaju dijelova provode se operacije dužničkog i vlasničkog tipa⁵.

⁴ Uvodna izjava 31. Uredbe o EFSU-u, Korporativni operativni plan Grupe EIB-a za razdoblje 2015. – 2017., predgovor i str. 10., te Korporativni operativni plan Grupe EIB-a za razdoblje 2016. – 2018., str. 8.

⁵ Operacije dužničkog tipa u prvom redu uključuju standardne zajmove, jamstva i protujamstva. Operacije vlasničkog tipa uključuju izravna i neizravna vlasnička ulaganja te kvazivlasničke udjele i podređene zajmove.

06 Potpora iz EFSU-a nije posebno namijenjena određenom sektoru ili zemljopisnom području, već se umjesto toga pruža na temelju potražnje. Ipak, Upravljački odbor EFSU-a utvrdio je okvirnu zemljopisnu diversifikaciju i ograničenje koncentracije za dio za infrastrukturu i inovacije u skladu s kojim udio ulaganja u bilo koje tri države članice zajedno (mjereno u iznosima zajmova/ulaganja koja su odobrena i za koja su sklopljeni ugovori) ne bi trebao prelaziti 45 % ukupnog portfelja EFSU-a⁶ do kraja razdoblja ulaganja (kraj 2020. za odobrenje i kraj 2022. za sklapanje ugovora). Za dio za MSP-ove nisu utvrđena takva ograničenja koncentracije.

07 Komisija je također prepoznala potrebu za konkretnim uključivanjem nacionalnih razvojnih banaka i institucija u svrhu povećanja učinka Plana ulaganja za Europu i EFSU-a na ulaganja, rast i zapošljavanje. Do srpnja 2015. osam nacionalnih razvojnih banaka i institucija obvezalo se na sufinanciranje projekata i platformi za ulaganja u iznosu do 34 milijardi eura⁷. Uredbom o EFSU-u predviđeno je nekoliko načina na koje nacionalne razvojne banke i institucije mogu doprinijeti EFSU-u, uključujući doprinose platformama za ulaganja ili pojedinačnim projektima u okviru EFSU-a u ulozi sufinancijera.

08 Prema Uredbi o EFSU-u jamstvo EU-a trebalo bi se odobravati za potporu projektima kojima se, među ostalim, ostvaruje „dodatnost”⁸. To znači da je financiranje iz EFSU-a u načelu namijenjeno operacijama kojima se pruža odgovor na tržišne nedostatke ili neoptimalne ulagačke situacije i koje se na razini EIB-a ili EIF-a ili u okviru postojećih financijskih instrumenata EU-a tijekom razdoblja u kojem se može upotrebljavati jamstvo EU-a ne bi mogle provesti bez potpore EFSU-a⁹, ili barem ne u istoj mjeri.

09 EFSU-om bi se također trebali „nadograditi i nadopuniti postojeći programi EU-a i tradicionalne aktivnosti EIB-a”¹⁰ te bi se njime trebalo doprinijeti „ostvarenju ciljeva

⁶ Strateško usmjerenje EFSU-a, 15. prosinca 2015. (http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf).

⁷ COM(2015) 361 final od 22. srpnja 2015.

⁸ Članak 5. Uredbe o EFSU-u.

⁹ Izvorno razdoblje ulaganja tijekom kojeg se jamstvo EU-a može odobriti za potporu operacijama financiranja i ulaganja obuhvaćenih Uredbom o EFSU-u trajalo je do 5. srpnja 2019. (odobrenja), odnosno 30. lipnja 2020. (sklapanje ugovora) te je produženo do 31. prosinca 2020. (odobrenja), odnosno 31. prosinca 2022. (sklapanje ugovora).

¹⁰ Uvodna izjava 8. Uredbe o EFSU-u.

politika Unije” kao što su oni određeni u Uredbi o programu COSME, Uredbi o programu Obzor 2020. i Uredbi o CEF-u¹¹. EFSU je osnovan u kontekstu u kojem je velik dio proračuna EU-a u višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. već bio raspodijeljen na različite financijske instrumente. Kao što je vidljivo na **slici 2.**, Komisija je već bila uspostavila financijske instrumente pod središnjim upravljanjem u okviru sedam programa EU-a kojima su obuhvaćena različita područja politika, s početnim proračunom ili „financijskom omotnicom” od otprilike 7,4 milijardi eura. Osim toga, očekuje se da će sredstva za financijske instrumente u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) u razdoblju 2014. – 2020. iznositi 20,2 milijarde eura¹², što je gotovo dvostruko veći iznos nego u prošlom razdoblju.

Slika 2. – Pregled financijskih instrumenata za koje se pruža potpora iz proračuna EU-a i EFSU-a (izvorna raspodjela financijska sredstva u trenutku uspostave)

	Financijski instrumenti pod neizravnim upravljanjem <i>(sredstva dodijeljena iz proračuna EU-a: 7,4 mlrd. eura)</i>	EFSU <i>(sredstva dodijeljena iz proračuna EU-a: 16 mlrd. eura) nakon izmjene iz srpnja 2016.</i>	ESI fondovi <i>(sredstva dodijeljena iz proračuna EU-a: 20,2 mlrd. eura)</i>
Infrastruktura (promet, energija i telekomunikacije)	Instrument za povezivanje Europe (CEF) instrument za podjelu rizika i vlasnički instrument – do 2,6 mlrd. eura	Dio za infrastrukturu i inovacije dužničke operacije – jamstvo EU-a u iznosu do 10,5 mlrd. eura, vlasničke operacije – jamstvo u iznosu do 2,5 mlrd. eura	Financijski instrumenti država članica u sklopu operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. – otprilike 20 mlrd. eura
Istraživanje, razvoj i inovacije	Instrument za privatno financiranje energetske učinkovitosti (PF4EE) i Instrument za financiranje prirodnog kapitala (NCFE) jamstvo u iznosu od 140 mil. eura		
Rast, zapošljavanje i socijalna kohezija	Obzor 2020. (InnovFin) vlasnički instrument i instrument za podjelu rizika – 2,6 mlrd. eura	Dio za MSP-ove (MSP-ovi i mala srednje kapitalizirana poduzeća) vlasničke i dužničke operacije – jamstvo u iznosu od 3,0 mlrd. eura	od toga, za jamstvo u okviru Inicijative za MSP-ove – doprinos iz ESI fondova u iznosu od 1160 mil. eura, udio u okviru programa COSME i InnovFin – 32 mil. eura
	Konkurentnost i MSP-ovi (COSME) vlasničke i dužničke operacije – 1,4 mlrd. eura		
	Socijalne inovacije (EASI) jamstva za mikropoduzeća – 112 mil. eura	Erasmus+ jamstveni instrument – 0,5 mlrd. eura	

Izvor: Sud, na temelju nacrtu općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2019. (radni dokument „Dio X.”).

¹¹ Uvodna izjava 13. Uredbe o EFSU-u.

¹² Platforma otvorenih podataka (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>), stanje na dan 22. svibnja 2017.

10 Europski parlament i Vijeće, na temelju prijedloga Komisije, odobrili su krajem 2017. produljenje razdoblja uporabe EFSU-a do 2020. („EFSU 2.0”) i povećanje kapaciteta za preuzimanje rizika na 33,5 milijardi eura, od čega jamstvo EU-a iznosi 26 milijardi eura, a vlastita sredstva EIB-a 7,5 milijardi eura¹³. Cilj je tog povećanja mobilizirati 500 milijardi eura javnih i privatnih ulaganja do kraja 2020. godine.

11 Komisija je u lipnju 2018. predložila integrirani model ulaganja pod nazivom „InvestEU” u sklopu paketa prijedloga za sljedeći višegodišnji financijski okvir. Tim će se fondom pružati potpora ostvarenju prioriteta ulaganja EU-a i poticati sinergija između raznih financijskih instrumenata EU-a u razdoblju 2021. – 2027.¹⁴ Cilj je prijedloga iskoristiti iskustvo stečeno u uporabi EFSU-a i financijskih instrumenata u smislu definicije iz Financijske uredbe te mobilizirati dodatna ulaganja u procijenjenoj vrijednosti od 650 milijardi eura stavljanjem na raspolaganje dodatnih 38 milijardi eura proračunskog jamstva EU-a. Taj bi program stoga mogao biti nastavak velikog programa ulaganja koji je pokrenut uvođenjem EFSU-a. Prema navodima Komisije dodjela sredstava iz tog programa temeljit će se na tržišnoj potražnji, dok će sam program biti usmjeren na četiri glavna područja politika: (i) održiva infrastruktura, (ii) istraživanje, inovacije i digitalizacija, (iii) MSP-ovi i mala srednje kapitalizirana poduzeća te (iv) socijalna ulaganja i vještine.

¹³ Uredba (EU) 2017/2396 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 345, 27.12.2017., str. 34.) („Uredba o EFSU-u 2.0”).

¹⁴ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa InvestEU (COM(2018) 439 final od 6. lipnja 2018.).

Opseg revizije i revizijski pristup

12 Cilj ove revizije bio je procijeniti je li EFSU djelotvorno privukao financijska sredstva za potporu ulaganjima u EU-u. Sud je ispitao:

- (a) je li vrijednost operacija rizičnijeg financiranja koje je EIB proveo do srpnja 2018. dosegla očekivanu razinu
- (b) jesu li operacije u okviru EFSU-a zamijenile druge operacije financiranja koje provode EIB i EU
- (c) jesu li se projekti ulaganja tijekom razdoblja primjene EFSU-a mogli financirati drugim javnim ili privatnim sredstvima
- (d) jesu li u izvješćima iznesene realistične procjene ulaganja mobiliziranih zahvaljujući EFSU-u u smislu njihova učinka na realno gospodarstvo
- (e) je li portfelj ulaganja iz EFSU-a bio odgovarajuće uravnotežen u pogledu relevantnih područja djelovanja EU-a i zemljopisne koncentracije.

13 Sud je također uzeo u obzir prijedlog Komisije o uspostavi programa InvestEU i proveo preliminarnu analizu.

14 Revizijom su obuhvaćene operacije u okviru EFSU-a od njegova pokretanja 2015. godine do srpnja 2018. Sud se u prvom redu usredotočio na dio za infrastrukturu i inovacije, kojim su obuhvaćene gotovo dvije trećine iznosa jamstva iz EFSU-a. Dio za MSP-ove djelomično je obrađen u jednom od prethodnih tematskih izvješća Suda¹⁵. Revizija se sastojala od sljedećega:

- (a) pregleda raznih evaluacija koje su proveli Komisija i EIB (uključujući evaluaciju EFSU-a iz lipnja 2018. koju je proveo EIB¹⁶), evaluacija koje je proveo EIF, službene dokumentacije, operativnih izvješća i sl. povezanih s EFSU-om i postojećim financijskim instrumentima, kao i pregleda analiza i publikacija koje su izradile treće strane

¹⁵ Tematsko izvješće br. 20/2017 „Instrumenti kreditnog jamstva financirani sredstvima EU-a: ostvareni su pozitivni rezultati, ali potrebno je poboljšati usmjerenje na ciljne korisnike i koordinaciju s nacionalnim programima” (<http://eca.europa.eu>).

¹⁶ Evaluacija Europskog fonda za strateška ulaganja, EIB (evaluacija operacija), lipanj 2018.

- (b) analize portfelja operacija u okviru EFSU-a za koje su sklopljeni ugovori do 31. prosinca 2017. i detaljnog pregleda 15 operacija u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije odabranih među 124 operacija u okviru tog dijela za koje su sklopljeni ugovori do 31. prosinca 2016. (pregledom je obuhvaćena dokumentacija EIB-a u vezi s ocjenjivanjem, odobravanjem, izvješćivanjem i praćenjem)
- (c) razgovora s osobljem Komisije, EIB-a i EIF-a, odabranim nositeljima projekata u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije, osobljem nacionalnih razvojnih banaka i institucija u državama članicama, Europske banke za obnovu i razvoj te drugim relevantnim dionicima
- (d) anketa koje su provedene među subjektima s kojima je EIB izravno sklopio ugovore u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije (nositeljima projekata, ulagačima i financijskim posrednicima) i osobljem nacionalnih razvojnih banaka i institucija
- (e) savjetovanja sa stručnjacima o raznim aspektima obuhvaćenima ovom revizijom.

Opažanja

Vrijednost operacija rizičnijeg financiranja koje je Grupa EIB-a odobrila u okviru EFSU-a gotovo je dosegla očekivanu razinu

15 Kako bi se dosegla ciljna vrijednost mobiliziranih ulaganja u visini od 315 milijardi eura, od EIB-a se očekivalo da do srpnja 2018. odobri financijsku potporu iz EFSU-a u iznosu od 61 milijarde eura. Portfelj EFSU-a trebao bi imati rizičniji profil od portfelja ulaganja kojima je EIB pružao potporu u okviru svojih uobičajenih ulagačkih politika prije nego što je Uredba o EFSU-u stupila na snagu. Isto tako, projekti kojima se pruža potpora iz EFSU-a u pravilu bi trebali imati rizičniji profil od projekata kojima se pruža potpora u okviru uobičajenih operacija EIB-a¹⁷.

Ukupno financiranje iz EFSU-a koje je odobreno tijekom prvih triju godina doseglo je izvorno očekivane iznose

16 Ukupno financiranje iz EFSU-a odobreno do 30. lipnja 2018. iznosilo je 59,3 milijarde eura, čime je gotovo doseguta očekivana razina. Do 17. srpnja 2018. EIB je odobrio financiranje u vrijednosti od 65,5 milijardi eura, čime je premašena okvirna vrijednost financijskih sredstava koja je potrebno pružiti. Ukupno financiranje u okviru dvaju dijelova EFSU-a za koje su do 30. lipnja 2018. sklopljeni ugovori iznosilo je 42,9 milijardi eura. EIB je sklopio ugovore za 312 operacija u vrijednosti od 30,5 milijardi eura u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije te 384 operacija u vrijednosti od 12,4 milijardi eura u okviru dijela za MSP-ove. ***Prilog I.*** sadržava sažeti prikaz podataka o EFSU-u na temelju izvješća sastavljenih do 30. lipnja 2018.

17 Takvom je rezultatu doprinio niz čimbenika:

- (a) osnivanje EFSU-a izvan okvira Financijske uredbe omogućilo je da se on uspostavi u kratkom vremenskom roku, bez provedbe *ex ante* evaluacije ili procjene učinka
- (b) inherentna fleksibilnost EFSU-a omogućuje da se iz njega financira širok spektar projekata s pomoću raznovrsnih financijskih proizvoda uz malen broj sektorskih ili zemljopisnih ograničenja, čime je stvoren prostor za provedbu velikog broja potencijalnih financijskih operacija velike ukupne vrijednosti (vidi ***prilog II.***). Prije svega, u slučaju intervencija koje se financiraju vlastitim sredstvima EIB-a ne mora

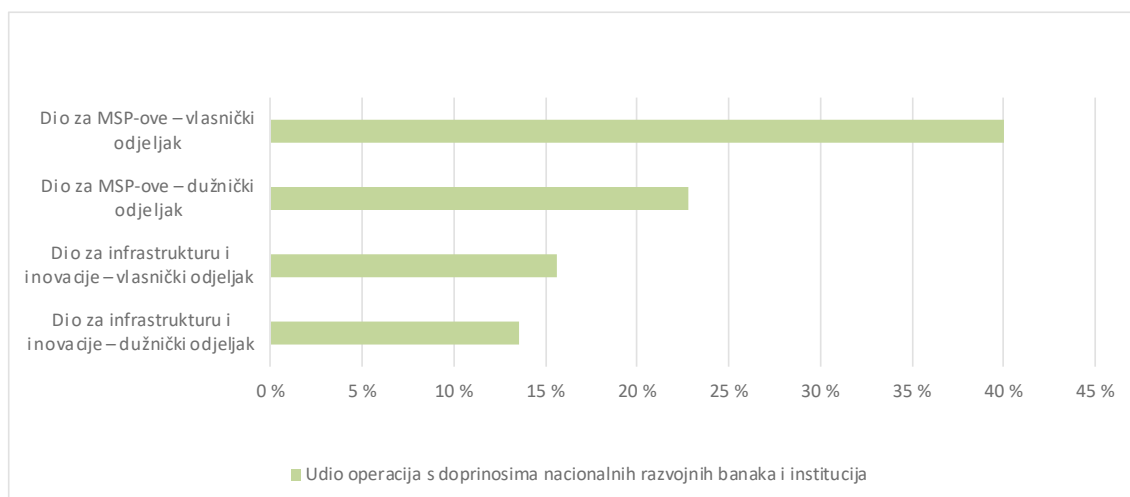
¹⁷ Članak 5. stavak 1. i odjeljak 2. Priloga II. Uredbe o EFSU-u.

se procjenjivati usklađenost s pravilima o državnim potporama. Zahvaljujući tome proces odobravanja projekata u okviru EFSU-a brži je i fleksibilniji od procesa odobravanja koji se primjenjuje u okviru financijskih instrumenata EU-a pod podijeljenim upravljanjem

- (c) pojednostavnjeni mehanizmi upravljanja omogućili su EIB-u da u kratkom roku uključi nove operacije u portfelj EFSU-a, posebice one za koje je EIB prethodno već proveo proces ocjenjivanja i odobravanja.

18 Osim toga, za razliku od drugih financijskih instrumenata EU-a, u Uredbi o EFSU-u prepoznata je važna uloga koju nacionalne razvojne banke i institucije mogu imati u primjeni EFSU-a, i to utvrđivanjem i izradom projekata te privlačenjem potencijalnih ulagača¹⁸. Na **slici 3.** u nastavku prikazan je udio operacija koje provode različite nacionalne razvojne banke i institucije u okviru različitih odjeljaka EFSU-a. Suradnja između EIB-a i nacionalnih razvojnih banaka i institucija ojačana je osnivanjem radnih skupina i zajedničkih platformi za ulaganja. Anketa koju je Sud proveo među djelatnicima nacionalnih razvojnih banaka i institucija i razgovori koje je s njima obavio pokazali su da većina njih smatra pojačanu suradnju s Grupom EIB-a dobrodošlom.

Slika 3. – Udio operacija u okviru EFSU-a u koje su uključene nacionalne razvojne banke i institucije (na temelju relativnog broja operacija) na dan 30. lipnja 2018.



Izvor: EFSU – dio za infrastrukturu i inovacije i dio za MSP-ove – izvješća o radu od 30. lipnja 2018.

¹⁸ Uvodna izjava 34. Uredbe o EFSU-u.

Povećanje operacija rizičnijeg financiranja koje je EFSU donio EIB-u manje je od očekivanog

19 EIB za operacije rizičnijeg financiranja upotrebljava izraz „posebne aktivnosti” – vidi **okvir 1.** – te se one spominju u članku 5. Uredbe o EFSU-u u kontekstu definiranja dodatnosti operacija u okviru EFSU-a.

Okvir 1.

Posebne aktivnosti i EFSU

Posebne aktivnosti podrazumijevaju veći rizik od onoga koji EIB u pravilu prihvaća te se definiraju kako slijedi:

- dužničke operacije s profilom rizika D – ili manje (tj. s očekivanim gubitkom većim od 2 %)
- sve vlasničke operacije i operacije vlasničkog tipa (npr. udjeli u infrastrukturnim i drugim fondovima, ulaganja poduzetničkog kapitala, vlasničke operacije ili druge operacije s jednakim profilom rizika).

Za sve operacije koje EIF provodi u okviru dijela za MSP-ove smatra se da je njihov profil rizika istovjetan onome posebnih aktivnosti EIB-a. Razlog leži u tome što se ulaganja u MSP-ove svrstavaju u podinvesticijski rang (odnosno, smatra se da je očekivani gubitak veći od 2 %).

Posebne aktivnosti EIB-a mogu se razvrstati u tri kategorije: (i) operacije na vlastiti rizik EIB-a, (ii) operacije u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije te (iii) operacije izvan okvira EFSU-a u sklopu kojih EIB dijeli rizik s trećim stranama, posebice na teret proračuna EU-a, na temelju sporazuma sklopljenih s Komisijom, primjerice u okviru programa InnovFin, Instrumenta za povezivanje Europe ili sličnih programe EU-a.

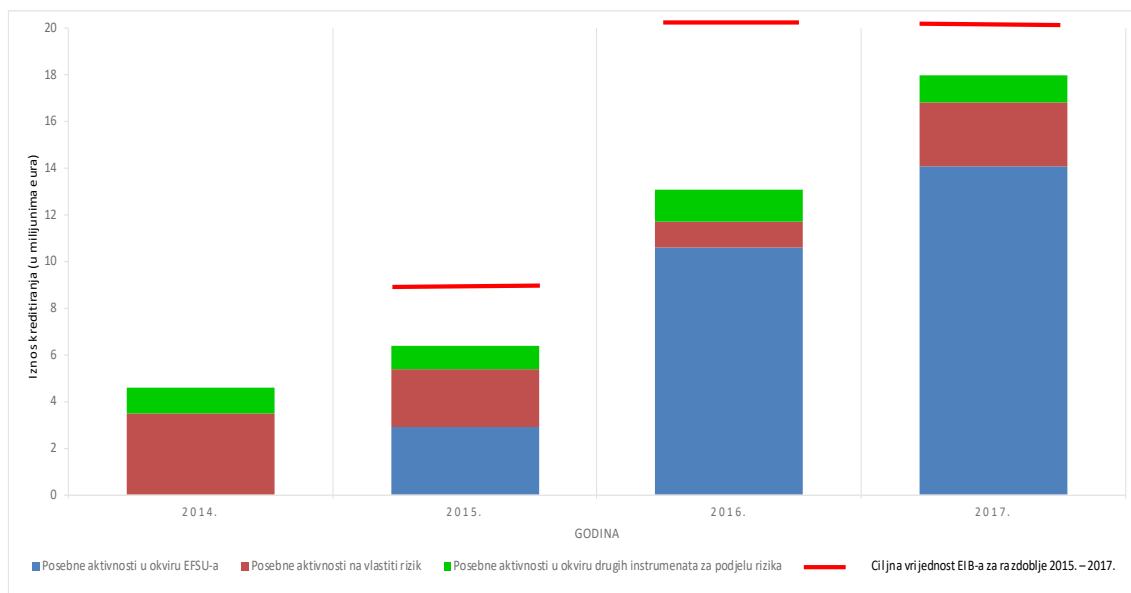
20 Sud je provjerio je li EFSU doveo do povećanja aktivnosti rizičnijeg kreditiranja na razini EIB-a i usporedio profil rizika između portfelja operacija u okviru EFSU-a i portfelja operacija EIB-a izvan okvira EFSU-a.

21 EIB je prvotno očekivao da će se uvođenjem EFSU-a cjelokupna vrijednost njegovih posebnih aktivnosti povećati s početne razine od 4,5 milijardi eura 2014. (ili otprilike 6 % svih sklopljenih ugovora) na 8,6 milijardi eura 2015. (12 %) i na do 21 milijardu eura (30 %) 2016. i 2017. godine¹⁹. Na **slici 4.** prikazuje se usporedba

¹⁹ Korporativni operativni plan EIB-a za razdoblje 2015. – 2017., predgovor, str. 11. i 12. Na ciljne vrijednosti sklopljenih ugovora utvrđene u korporativnom operativnom planu EIB-a primjenjuje se odstupanje od najviše +/- 10 %.

stvarnih i planiranih vrijednosti posebnih aktivnosti EIB-a u razdoblju 2014. – 2017. po njihovim kategorijama.

Slika 4. – Ugovori sklopljeni u razdoblju 2014. – 2017. na temelju posebnih aktivnosti EIB-a



Napomena: na ciljne vrijednosti sklopljenih ugovora utvrđene u korporativnom operativnom planu primjenjuje se odstupanje od najviše +/- 10 %.

Izvor: Sud, na temelju analize podataka iz raznih financijskih izvještaja i korporativnih operativnih planova EIB-a kojima je obuhvaćeno razdoblje 2014. – 2017.

22 Vrijednost ugovora koje je EIB sklopio na temelju posebnih aktivnosti povećala se u razdoblju 2014. – 2017. s 4,5 milijardi eura na 18 milijardi eura. Iako se ta vrijednost učeterostručila, Sud je izračunao da je u razdoblju 2015. – 2017. ukupno bila za 13 milijardi manja od planirane vrijednosti, odnosno 26 % manja od ukupne ciljne vrijednosti od 50,6 milijardi eura²⁰. U tu razliku ulaze posebne aktivnosti u okviru EFSU-a u vrijednosti od otprilike 7 milijardi eura, posebne aktivnosti na vlastiti rizik EIB-a u vrijednosti od 1,5 milijardi eura te posebne aktivnosti u okviru drugih instrumenata za podjelu rizika u vrijednosti od 4,5 milijardi eura.

23 Kad je riječ o profilu rizika portfelja operacija u okviru EFSU-a, na dan 30 lipnja 2018. 98,5 % portfelja EFSU-a sastojalo se od operacija koje se svrstavaju u

²⁰ Izračun Suda na temelju vrijednosti ukupnih sklopljenih ugovora i ugovora sklopljenih na temelju posebnih aktivnosti navedenih u financijskim izvještajima EIB-a za 2015., 2016. i 2017. godinu.

kategoriju posebnih aktivnosti²¹. Analiza koju je proveo Sud pokazala je da je ukupni profil rizika za portfelj EFSU-a bio veći od profila rizika za portfelj operacija EIB-a izvan okvira EFSU-a.

Na razini EIB-a ima prostora za daljnje promicanje uporabe rizičnijih financijskih proizvoda za potrebe EFSU-a

24 U smjernicama za ulaganje iz EFSU-a navodi se da se EFSU može upotrebljavati u okviru širokog spektra proizvoda za izravno ili neizravno financiranje novih operacija²². U operativnoj strategiji EFSU-a konkretnije se navode različiti proizvodi kojima se Grupa EIB-a može služiti za primjenu EFSU-a²³. Oni uključuju nadređene i podređene zajmove, instrumente za podjelu rizika, instrumente tržišta kapitala (npr. korporativne hibridne obveznice) te vlasničke ili kvazivlasničke udjele. Nadalje, u pravilima o operacijama s platformama za ulaganja i nacionalnim razvojnim bankama i institucijama²⁴ kao jedno od ključnih načela operacija u okviru EFSU-a u koje su uključene te banke i institucije ističe se podređenost (tj. potpora iz EFSU-a trebala bi u načelu u opravdanim slučajevima biti podređena drugim oblicima financiranja)²⁵.

25 U slučaju dijela za MSP-ove EIF se u prvom redu oslanjao na postojeće proizvode usmjerene na MSP-ove koje je već primjenjivao u okviru jamstvenih instrumenta programa COSME, programa InnovFin i Kreativna Europa te u okviru Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) i mandata za sredstva rizičnog kapitala koja financira EIB. U slučaju dijela za infrastrukturu i inovacije EIB je, uz primjenu klasičnih dugoročnih nadređenih zajmova za financiranje poduzeća i projekata, proširio uporabu postojećih rizičnijih financijskih proizvoda i razvio nove, uključujući vlasnički kapital, podjelu rizika, mezaninske tranše vrijednosnih papira osiguranih imovinom

²¹ EFSU – dio za infrastrukturu i inovacije i dio za MSP-ove – izvješća o radu od 31. prosinca 2017.

²² Prilog II. Uredbi o EFSU-u, odjeljak 2.

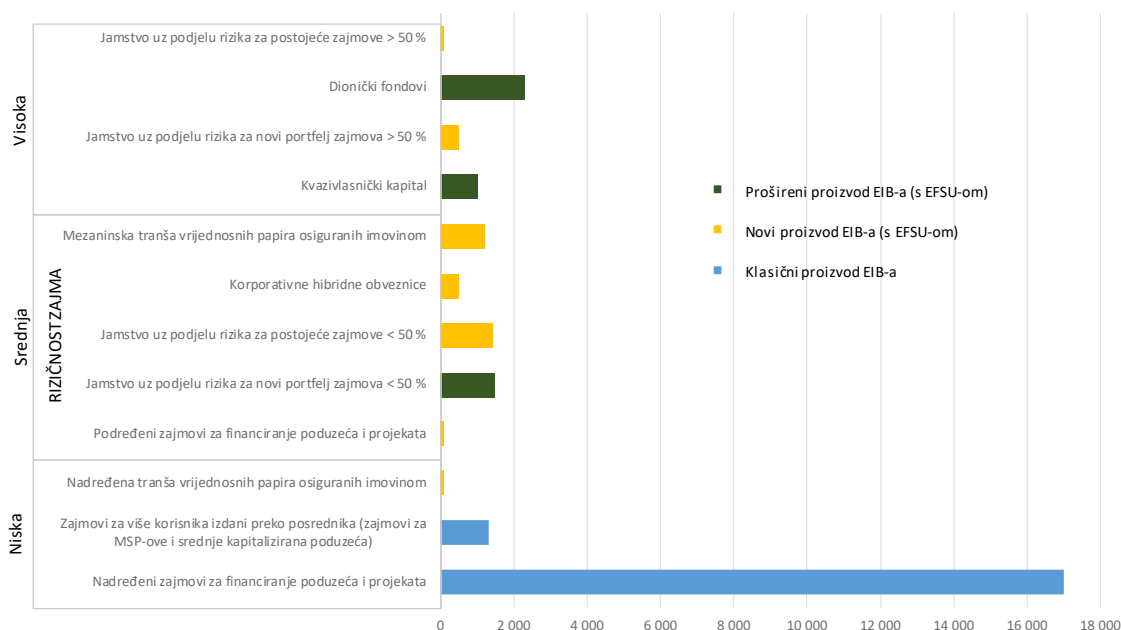
²³ Strateško usmjerenje EFSU-a, inačica ažurirana u lipnju 2017.

²⁴ Pravila koja se primjenjuju na operacije s platformama za ulaganja i nacionalnim razvojnim bankama i institucijama, SB/10/2016, odjeljak 3.2.

²⁵ Podređenost se u ovom kontekstu odnosi na kreditiranje pod uvjetima koji su za zajmodavca (u ovom slučaju EIB) nepovoljniji nego što bi bili u slučaju drugih oblika potpore, primjerice duži rok dospijanja, redosljed namirenja, mogućnost osiguravanja, kao i rangiranje u slučaju neispunjavanja obveza i raspodjela gubitaka.

(engl. *ABS mezzanine*²⁶) i korporativne hibridne obveznice. Na **slici 5.** u nastavku prikazana je uporaba proizvoda EIB-a u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije do 31. prosinca 2017.

Slika 5. – Pregled uporabe proizvoda EIB-a u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije



Izvor: Sud, na temelju dostupnih podataka o operacijama EIB-a u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije za koje su sklopljeni ugovori do 31. prosinca 2017.

26 Većina portfelja operacija u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije sastojala se od klasičnih dugoročnih nadređenih zajmova za financiranje poduzeća ili projekata (otprilike 17 milijardi eura ili približno 62 % ukupne vrijednosti ugovora sklopljenih u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije). Sud je na temelju pregleda operacija u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije utvrdio da je EIB veću rizičnost investicijskih zajmova u prvom redu postigao dužim rokovima dospijeca, zauzimanjem neosiguranih pozicija u slučajevima u kojima su svi ostali zajmodavci ili većina njih bili osigurani te sklapanjem ugovora s rizičnijim subjektima, dok je ugovornu podređenost za dužničke proizvode upotrebljavao tek u maloj mjeri za financiranje poduzeća ili projekata.

27 EIB je u okviru EFSU-a znatno povećao financijske operacije vlasničkog tipa čija je vrijednost na dan 31. prosinca 2017. dosegla 3,3 milijarde eura. Također se počeo

²⁶ Vrijednosni papir osiguran imovinom kategorija je ulaganja čiji je novčani tok osiguran određenim skupom imovine.

Mezaninska tranša znači da je riječ o dijelu skupa vrijednosnih papira koji je podređen samo nadređenom dugu.

usredotočivati na MSP-ove i dioničke fondove za ulaganja u srednje kapitalizirana poduzeća unutar EU-a, i to ulaganjima u MSP-ove i takvu vrstu fondova u suradnji s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama ili EIF-om. Riječ je o području djelovanja koje je ujedno u nadležnosti EIF-a.

28 EIB je zajedno s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama te komercijalnim bankama također razvio instrumente za podjelu rizika²⁷ usmjerene na MSP-ove i srednje kapitalizirana poduzeća. Analiza tržišta koju je EIB proveo pokazala je da postoji velika potražnja za tom vrstom instrumenta. Međutim, do 31. prosinca 2017. EIB je sklopio ugovore tek za 14 operacija povezanih s instrumentima za podjelu rizika u okviru EFSU-a u ukupnoj vrijednosti od 2,9 milijardi eura²⁸ (otprilike jedna trećina ciljnih poduzeća za taj proizvod), od čega su za samo četiri operacije sklopljeni ugovori s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama, i to u vrijednosti od 0,7 milijardi eura²⁹. Razlog je ležao u složenoj dubinskoj analizi koju EIB mora provesti u slučaju delegacije kako bi ispunio regulatorne zahtjeve.

29 Povrh toga, iako razgovori obavljani s članovima udruga nacionalnih razvojnih banaka i institucija te analiza pismenih očitovanja koja su oni sastavili³⁰ upućuju na to

²⁷ Instrumenti za podjelu rizika dijele se na instrumente kojima se pruža jamstvo za novi portfelj zajmova (EIB ili financijski posrednik odabiru zajmove na temelju unaprijed utvrđenih kriterija) i instrumente kojima se pruža jamstvo za postojeće zajmove (EIB preuzima rizik za skup unaprijed odobrenih postojećih zajmova, a financijski posrednici obvezuju se na izdavanje novog portfelja prihvatljivih zajmova).

²⁸ 1,4 milijarde eura u okviru instrumenata kojima je pruženo jamstvo za postojeće zajmove, uglavnom za MSP-ove i portfelje srednje kapitaliziranih poduzeća, 0,5 milijardi eura u okviru instrumenata kojima je pruženo jamstvo za novi portfelj zajmova s punom delegacijom i 1 milijarda eura u okviru instrumenata kojima je pruženo jamstvo za novi portfelj zajmova s djelomičnom delegacijom.

²⁹ HBOR – podjela rizika za srednje kapitalizirana društva i druge prioritete – jamstvo za postojeće zajmove, Grupa CDC u Francuskoj – energetska učinkovitost za socijalne stanove (platforma za ulaganja) – financiranje zajma uz podjelu rizika za jamstvo za novi portfelj zajmova s punom delegacijom, KfW – platforma za ulaganja za srednje kapitalizirana poduzeća (platforma za ulaganja) – jamstvo uz podjelu rizika za novi portfelj zajmova s punom delegacijom, AFD – gospodarski razvoj francuskih prekomorskih teritorija (platforma za ulaganja) – jamstvo uz podjelu rizika za novi portfelj zajmova s djelomičnom delegacijom.

³⁰ Europska udruga javnih banaka (EAPB), „Position paper on the extension of the Investment Plan for Europe” (Pismeno očitovanje o proširenju Plana ulaganja za Europu), studeni 2016., Europska udruga ulagača na dugi rok (ELTI) „Investment Plan for Europe – Experience of National Promotional Banks and Institutions and possible improvements” (Plan ulaganja za

da bi operacije povezane s instrumentima za podjelu rizika u okviru kojih bi EIB preuzeo veći udio rizika od nacionalnih razvojnih banaka i institucija bile dobrodošle, broj ugovora sklopljenih za takve operacije bio je malen.

EFSU je djelomično zamijenio financiranje iz drugih financijskih instrumenata kojima se pruža potpora iz proračuna EU-a

30 EFSU bi trebao nadopunjavati druge financijske instrumente EU-a, odnosno financijske instrumente pod neizravnim upravljanjem i financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem (tj. financijske instrumente u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova) te bi se trebalo izbjegavati da se oni njime zamjene³¹. Sud je ispitao učinak EFSU-a na druge instrumente za podjelu rizika koje primjenjuje EIB (financijski instrumenti pod neizravnim upravljanjem) i na financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem.

EFSU i financijski instrumenti pod neizravnim upravljanjem

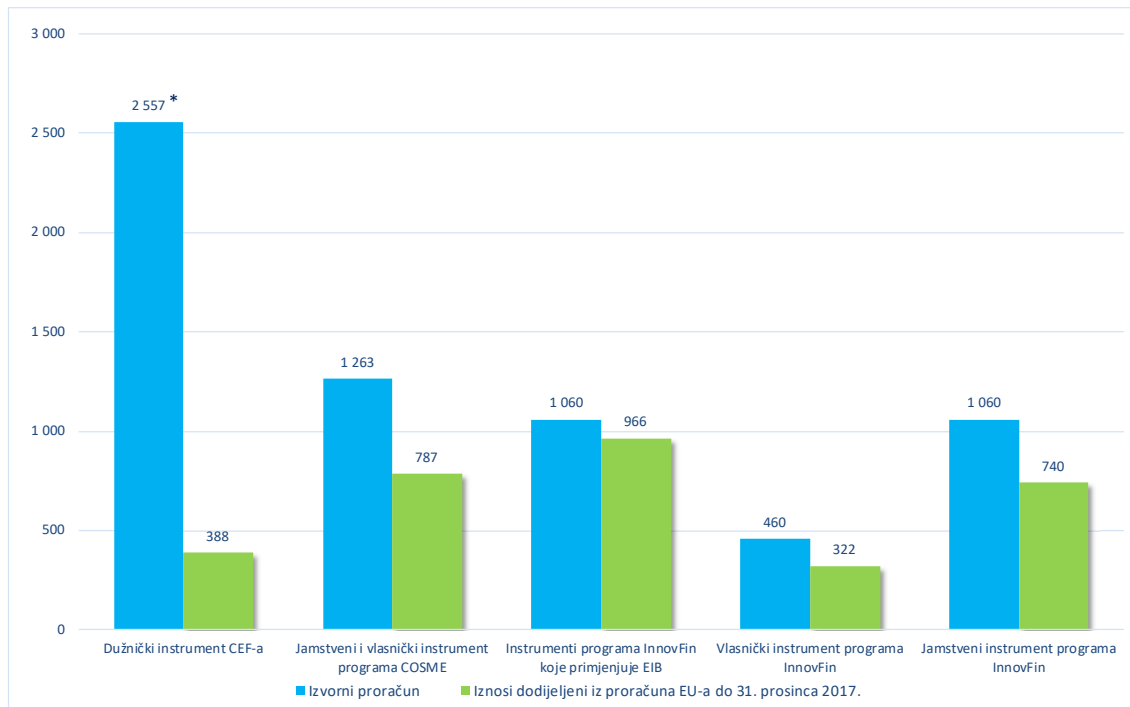
31 Sud se u okviru provedene analize usredotočio na moguća preklapanja između EFSU-a i najvećih financijskih instrumenata za programsko razdoblje 2014. – 2020. čija je primjena delegirana Grupi EIB-a: dužnički instrument CEF-a, program InnovFin (instrumenti programa InnovFin koje primjenjuje EIB, vlasnički i jamstveni instrumenti programa InnovFin koje primjenjuje EIF) te financijski instrumenti programa COSME (pregled je dostupan na [slici 2.](#)).

32 Sud je usporedio proračunske iznose koji su izvorno predviđeni za cijelo razdoblje primjene tih financijskih instrumenata s iznosima koji su raspodijeljeni do 31. prosinca 2017. ([slika 6.](#)). Raspodjela financijskih sredstava za financijske instrumente ostala je unutar očekivanih okvira za programe COSME i InnovFin. Međutim, u slučaju dužničkog instrumenta CEF-a iznos raspodijeljenih sredstava bio je manji od predviđenoga zbog malog broja stvarno sklopljenih ugovora.

Europu – iskustvo nacionalnih razvojnih banaka i institucija te moguća poboljšanja), studeni 2016.

³¹ Prilog II. Uredbi o EFSU-u, odjeljak 3.

Slika 6. – Izvorno predviđeni proračunski iznosi za financijske instrumente programa InnovFin, COSME i CEF i raspodjela proračunskih sredstava na dan 31. prosinca 2017.



* U slučaju iznosa navedenog za dužnički instrument CEF-a riječ je o gornjoj granici koju je utvrdio zakonodavac, a ne o izvornom proračunskom iznosu.

Izvor: Sud, na temelju nacrtu općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2019. (radni dokument „Dio X.”) te izvješća o radu za odabrane financijske instrumente.

33 Analiza koju je proveo Sud kao i druge evaluacije potvrdile su da je EFSU djelomično zamijenio dužnički instrument CEF-a. Razlog tomu ponajprije je ležao u preklapanju ciljeva, kriterija prihvatljivosti, ciljnih sektora i vrsta korisnika. Na operacije u okviru EFSU-a ne primjenjuju se posebni kriteriji prihvatljivosti koji su utvrđeni za druge financijske instrumente EU-a. Stoga, primjerice, opseg projekata koji se financiraju u sektoru energije i prometa može biti mnogo veći nego u slučaju dužničkog instrumenta CEF-a. Jamstva u okviru programa COSME i InnovFin te vlasnički instrument programa InnovFin bili su iznimka u tom pogledu: kad je riječ o jamstvima, ona su nadopunjena EFSU-om tako što je EFSU omogućio ranije stavljanje sredstava na raspolaganje povrh izvorno planiranih godišnjih iznosa uz istodobno zadržavanje povezanih zahtjeva koje je potrebno ispuniti za te programe. U slučaju vlasničkog instrumenta programa InnovFin EFSU je činio dio nove strukture za podjelu rizika zajedno s programom Obzor 2020. i resursima EIF-a, zahvaljujući čemu je poboljšana ponuda proizvoda na tržištu.

Kad je riječ o vlasničkom instrumentu programa COSME, Komisija je novi vlasnički instrument u okviru dijela EFSU-a za MSP-ove namjerno osmislila tako da se njime

obuhvati dio postojećeg portfelja vlasničkih instrumenata i time omogućiti da se proračun financijskih instrumenata u okviru programa COSME u većoj mjeri usredotoči na jamstva, za koja je ocijenjeno da tržišna potražnja nadmašuje dostupna proračunska sredstva.

34 Komisija je poduzela korake kako bi povećala mjeru u kojoj EFSU nadopunjava postojeće instrumente pod središnjim upravljanjem te kako bi otklonila preklapanja među njima. Na primjer, financijske instrumente upotrebljava za ispitivanje novih proizvoda i tržišta čiji se opseg potom može dodatno povećati s pomoću EFSU-a ili za pružanje rizičnijeg udjela financiranja u slučaju da se ulaganje sufinancira iz EFSU-a. Osim toga, Komisija je u lipnju 2018. predložila uvođenje programa „InvestEU”, koji se temelji na integriranom modelu ulaganja i u okviru kojega će se pružati potpora ključnim prioritetima ulaganja i omogućiti ostvarivanje sinergije između EFSU-a i drugih financijskih instrumenata EU-a³². Sud je u sklopu preliminarne analize na temelju informacija koje su bile dostupne u vrijeme revizije zaključio da je i dalje potrebno razjasniti na koji će se način u okviru tog programa riješiti pitanja povezana s procjenom mobiliziranih ulaganja, dodatnošću projekata i zemljopisnom raširenošću.

EFSU i financijski instrumenti pod podijeljenim upravljanjem (europski strukturni i investicijski fondovi ili „ESI fondovi”)

35 U razdoblju 2014. – 2020. financijski instrumenti u okviru ESI fondova mogu se upotrebljavati za svih 11 tematskih ciljeva ESI fondova te se mogu kombinirati s bespovratnim sredstvima. Uz iznimku tematskog cilja 11 („Institucionalni kapaciteti”), područja obuhvaćena EFSU-om podudaraju se s tematskim ciljevima ESI fondova. Međutim, dok je EFSU općenito namijenjen prevladavanju manjka ulaganja, financijski instrumenti u okviru ESI fondova trebaju doprinijeti postizanju ciljeva kohezijske politike usmjeravanjem na otklanjanje konkretnih nedostataka na tržištu koji su utvrđeni u određenoj regiji ili zemlji. U *prilogu III.* sažeto su prikazani najnoviji dostupni podatci o primjeni financijskih instrumenata u okviru ESI fondova do kraja 2016. godine.

36 Kad je riječ o MSP-ovima, kombiniranje EFSU-a s drugim financijskim instrumentima pod neizravnim upravljanjem moglo bi dovesti do natjecanja s financijskim instrumentima u okviru ESI fondova jer svi ti instrumenti imaju iste ciljne skupine korisnika u istim regijama. Na primjer, u najnovijoj neovisnoj evaluaciji EFSU-a istaknuti su problemi u vezi s natjecanjem između financijskih instrumenata u okviru

³² Vidi „Program InvestEU – pravni tekstovi i informativni listići”, https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_hr.

ESI fondova i jamstvenog instrumenta programa COSME³³, koji se nadopunjava sredstvima iz EFSU-a. Međutim, stručnjaci s kojima se Sud savjetovao smatrali su da među različitim izvorima financiranja za MSP-ove u maloj mjeri dolazi do zamjenjivanja zbog toga što su potrebe MSP-ova za financiranjem općenito velike.

37 U slučaju dijela za infrastrukturu i inovacije trenutno ima malo preklapanja između EFSU-a i financijskih instrumenata u okviru ESI fondova koji su usmjereni na isti tematski cilj, posebice zbog toga što su projekti kojima se pruža potpora pod podijeljenim upravljanjem obično manjeg opsega što može značiti da ih nije moguće prijaviti za potporu iz EFSU-a. Međutim, preklapanja i mogućnosti kombiniranja mogli bi postati veći nakon što se upravljačka tijela nađu pod pritiskom da potroše sredstva za koja su preuzete obveze. Prema razgovorima koje je Sud obavio sa stručnjacima i djelatnicima nacionalnih razvojnih banaka i institucija postoji velika vjerojatnost da će doći do takvih preklapanja.

Gotovo trećina projekata za koje su sklopljeni ugovori u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije mogla se financirati bez potpore iz EFSU-a, ali pod manje povoljnim uvjetima

38 Na razini pojedinačnih projekata jedan je od kriterija prihvatljivosti³⁴ za uporabu jamstva EU-a da se projektima ostvaruje dodatnost³⁵.

39 Tijekom faze ocjenjivanja projekta u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije EIB procjenjuje ispunjava li određeni projekt uvjete prihvatljivosti za jamstvo EU-a. Odbor EFSU-a za ulaganja pregledava predmetne ocjene i na temelju dokumentacije³⁶ koju je EIB pripremio odlučuje hoće li se upotrijebiti jamstvo EU-a. U okviru dijela za MSP-ove primjenjuju se drugačiji mehanizmi za utvrđivanje prihvatljivosti. Umjesto da Odbor za ulaganja utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti prihvatljivosti na razini pojedinačnih projekata,

³³ Agencija ICF, „Independent Evaluation of the EFSI Regulation” (Neovisna evaluacija Uredbe o EFSU-u), završno izvješće, lipanj 2018., str. 82. i 83.

³⁴ U skladu s člankom 6. Uredbe o EFSU-u projekti kojima se pruža potpora iz EFSU-a trebali bi: (i) biti ekonomski i tehnički održivi, (ii) biti u skladu s politikama Unije, (iii) ostvarivati dodatnost, (iv) u najvećoj mjeri, kad je to moguće, mobilizirati privatni kapital, (v) doprinositi postizanju općih ciljeva iz članka 9. stavka 2., (vi) ispunjavati uvjete u pogledu subjekata s kojima se može sklopiti ugovor, vrsta projekata i financijskih instrumenata/proizvoda i (vii) ispunjavati uvjet u pogledu financiranja novih operacija.

³⁵ Članak 5. Uredbe o EFSU-u.

³⁶ Zahtjev za jamstvo iz EFSU-a i tablica pokazatelja za EFSU.

Upravljački odbor EFSU-a i njegov glavni direktor, u savjetovanju s Odborom za ulaganja, utvrđuju jesu li ispunjeni uvjeti prihvatljivosti na razini pojedinačnih proizvoda.

40 U okviru dijela za infrastrukturu i inovacije smatralo se da se operacijama u okviru EFSU-a ostvaruje dodatnost u skladu s člankom 5. Uredbe o EFSU-u ako su one kategorizirane kao posebne aktivnosti EIB-a. Iako se takvom procjenom dodatnosti uzimaju u obzir tržišni nedostaci i neoptimalne ulagačke situacije, to ne znači nužno da je procijenjeno je li se relevantni projekt mogao provesti s pomoću drugih izvora financiranja.

41 Sud je procijenio jesu li se projekti mogli provesti bez potpore iz EFSU-a provedbom ankete među subjektima s kojima je EIB izravno sklopio ugovore (nositeljima projekata i financijskim posrednicima) te je usto pregledao dokumentaciju o ocjenjivanju i odobrenju za uzorak od 15 operacija u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije te obavio razgovore s korisnicima i suulagačima.

42 Od 86 ispitanika koji su odgovorili na anketu njih 59 (69 %) navelo je da ne bi mogli provesti projekt bez potpore iz EFSU-a, ili barem ne u jednakom opsegu ili u istom roku. Glavni su razlozi zbog kojih su se odlučili za financiranje sredstvima EIB-a, poredani prema učestalosti, bili sljedeći: (i) iskustvo i nefinancijski doprinos EIB-a (62 %) i/ili (ii) trošak financiranja koji je manji nego u slučaju alternativnih rješenja (58 %) i/ili (iii) duži rokovi dospjeća (50 %) i/ili (iv) smanjen rizik za druge ulagače (25 %).

43 Međutim, 27 ispitanika od njih 86 (31 %) navelo je da se projekt mogao u cijelosti financirati iz drugih izvora. Najnovija evaluacija EFSU-a koju je proveo EIB iz lipnja 2018. sadržava sličan nalaz³⁷. Gotovo sve operacije obuhvaćene anketom koju je Sud proveo financirane su investicijskim zajmovima. Glavni su razlozi zbog kojih su se ispitanici odlučili za financiranje sredstvima EIB-a u okviru EFSU-a, poredani prema učestalosti, bili sljedeći: (i) trošak financiranja koji je manji nego u slučaju alternativnih rješenja (88 %) i/ili (ii) duži rokovi dospjeća (52 %) i/ili (iii) iskustvo i nefinancijski doprinos EIB-a (30 %).

³⁷ Rezultati ankete koju je proveo EIB pokazuju da se „gotovo 33 % operacija u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije moglo provesti u istom obliku i roku bez intervencije EIB-a provedene uz potporu iz EFSU-a” (Služba EIB-a za evaluaciju, „Evaluation of the European Fund for Strategic Investments” (Evaluacija Europskog fonda za strateška ulaganja), str. 57.).

44 Rezultati ankete pokazuju da bi se dio projekata financiranih u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije mogao provesti i bez potpore iz EFSU-a. Rizik od toga posebno je visok u slučaju projekata koji su izravno financirani investicijskim zajmovima. To pokazuje važnost toga da se, kako bi se smanjio rizik od zamjenjivanja drugih dostupnih izvora financiranja, procijeni je li manjak sredstava za financiranje projekata uzrokovan tržišnim nedostatcima.

45 Pregled operacija u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije koji je Sud obavio pokazuje da je EIB u praksi procjenjivao i, u određenoj mjeri, dokumentirao određene kvalitativne aspekte dodatnosti u vezi s tržišnim nedostatcima ili neoptimalnim ulagačkim situacijama. Unatoč tome, u slučaju nekih od ranijih operacija u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije koje je Sud pregledao tržišni nedostatci ili neoptimalne ulagačke situacije nisu jasno i dosljedno obrazloženi i dokumentirani.

46 U nekim su slučajevima kao obrazloženje za dodatnost određene operacije navedeni povoljniji financijski uvjeti koje je EIB nudio. U tim je slučajevima dodatnost upitna jer se financiranje sredstvima EIB-a prednost mogla dati jer je jednostavno jeftinije od financiranja na tržištu što vodi do rizika od istiskivanja drugih izvora financiranja. To je posebno relevantno za operacije u okviru kojih se financiraju infrastrukturni i komunalni projekti (**okvir 2.**) te je Sud u tom području utvrdio određene projekte koji su se mogli financirati na tržištu. Isto tako, u jednom izvješću kojim je obuhvaćeno tržište infrastrukture u Ujedinjenoj Kraljevini utvrđeno je da „EIB može igrati važnu ulogu u ulijevanju povjerenja u kreditore određenog projekta. Međutim, EIB također može izdati jeftinije kredite od komercijalnih izdavatelja duga, te se u tom kontekstu mogu postaviti pitanja o mjeri u kojoj je uloga EIB-a uistinu katalizatorska i svodi li se ona tek na smanjivanje troškova financiranja koje snose projekti”³⁸.

Okvir 2.

Primjer projekta u okviru EFSU-a koji se mogao financirati na tržištu, ali pod manje povoljnim uvjetima

Sud je pregledao izravan nadređeni zajam za ulaganje koji je izdan jednom komunalnom poduzeću koje posluje u energetsom sektoru (prijenos i distribucija

³⁸ Nacionalna komisija Ujedinjene Kraljevine za infrastrukturu „Review of the UK Infrastructure Financing Market – Final report” (Preispitivanje tržišta financiranja infrastrukture u Ujedinjenoj Kraljevini – završno izvješće), društvo CEPA, 10. veljače 2017., str. 34.

plina). Zajmom EIB-a financirana je otprilike polovica programa za ulaganja tog poduzeća u razdoblju 2015. – 2018.

EIB je dodatnost te operacije obrazložio na temelju toga da je imala rizičniji profil od projekata kojima se pruža potpora u okviru uobičajenih operacija EIB-a (odnosno, radilo se o posebnoj aktivnosti), što je bila posljedica dugog roka dospjeća tog zajma (20 godina, što je dovelo do podređenog položaja tog zajma u odnosu na postojeći dug predmetnog poduzeća) i povezanog profila kreditnog rizika. Također je navedeno da će zajam EIB-a tom poduzeću omogućiti da održava visoku razinu kapitalnih izdataka unatoč vrlo velikom udjelu duga u njegovoj strukturi kapitala. Osim toga, EIB je također tvrdio da će njegovo financiranje „biti jasan znak u kontekstu privlačenja dodatnih bankovnih kreditora i institucijskih ulagača”.

Zajmoprimac, novi klijent EIB-a, bilo je komunalno poduzeće koje je imalo pristup financiranju sredstvima iz banaka i na tržištu kapitala. Na primjer, tijekom posljednjih nekoliko godina (uključujući netom prije sklapanja ugovora o zajmu s EIB-om), predmetno poduzeće dovršilo je dva izdavanja nadređenih neosiguranih obveznica (u ukupnoj vrijednosti od 0,9 milijardi eura i s rokovima dospjeća do 12 godina) te je osiguralo obnovljivu (tj. revolving) kreditnu liniju s komercijalnim bankama.

U razgovorima koje je Sud obavio s predstavnicima zajmoprimca napomenuto je da je bilo moguće osigurati financiranje iz drugih izvora za zadovoljavanje potreba za ulaganjem, no EIB je ponudio bolje uvjete u pogledu roka dospjeća zajma, vrste kamatne stope i troškova financiranja. Alternativni izvor financiranja koji je zajmoprimac razmatrao bila je jedna nacionalna razvojna banka, no u konačnici je odustao od te banke jer je EIB nudio dovoljno financiranja uz bolje uvjete nego predmetna banka.

Taj primjer pokazuje da se predmetni projekt, iako se svrstavao u prioritetne sektore EU-a te je imao status rizičnijeg projekta, mogao financirati iz drugih izvora.

47 EIB se u svojoj procjeni usredotočuje na to jesu li zahvaljujući potpori iz EFSU-a privučeni drugi izvori financiranja, a ne na to je li se izbjeglo istiskivanje drugih dostupnih izvora financiranja iz komercijalnih banaka, s kapitalnih tržišta te iz nacionalnih razvojnih banaka i institucija, kao ni je li se izbjeglo istiskivanje financijskih instrumenata EU-a kojima upravlja EIB ili njegova financiranja na vlastiti rizik (**okvir 3.**).

Okvir 3.

Primjer operacije u okviru EFSU-a kojom je zamijenjeno tradicionalno financiranje sredstvima EIB-a

Jedan od ispitanih projekata bio je namijenjen financiranju programa ulaganja jednog velikog poduzeća koje je uvršteno na burzu i posluje u energetsom sektoru. Zajmoprimac je bio komunalno poduzeće koje je poslovalo i na uređenom i na neuređenom tržištu i koje je bilo učestali klijent EIB-a, s kojim je prethodno već

sklopilo nekoliko sporazuma o financiranju. Upravno vijeće EIB-a za taj je projekt izvorno bilo odobrilo nadređeni zajam u istom iznosu kao i kasnije financiranje uz potporu iz EFSU-a. Zajam je odobren kao uobičajena operacija EIB-a (tj. nije se svrstavao u kategoriju posebnih aktivnosti).

Za izvorno odobreni zajam nikad nije sklopljen ugovor jer je EIB umjesto toga zajmoprimcu ponudio hibridnu pilot-obveznicu osiguranu jamstvom iz EFSU-a, novi proizvod koji je EIB razvijao u to vrijeme (korporativni hibridni dug). Nakon što je ta operacija strukturirana kao hibridna obveznica, njezin profil rizika spušten je u niži rang te je svrstana u posebne aktivnosti. Razlog je ležao u slabijoj ugovornoj zaštiti za vrlo nisko podređenu hibridnu obveznicu i dužem razdoblju odgode za plaćanje kamata u odnosu na nadređeni zajam. Predmetna hibridna pilot-obveznica omogućila je EIB-u da razvije i isproba inovativan rizičniji proizvod.

Predmetno komunalno poduzeće bilo je zadovoljno financijskim uvjetima novog proizvoda koje bi bilo teško ostvariti na tržištu. Osim toga, 50 % iznosa priznavalo se kao vlasnički kapital, što je bilo važno kako bi se izbjeglo povećavanje već visokog udjela duga i time smanjio rizik od refinanciranja.

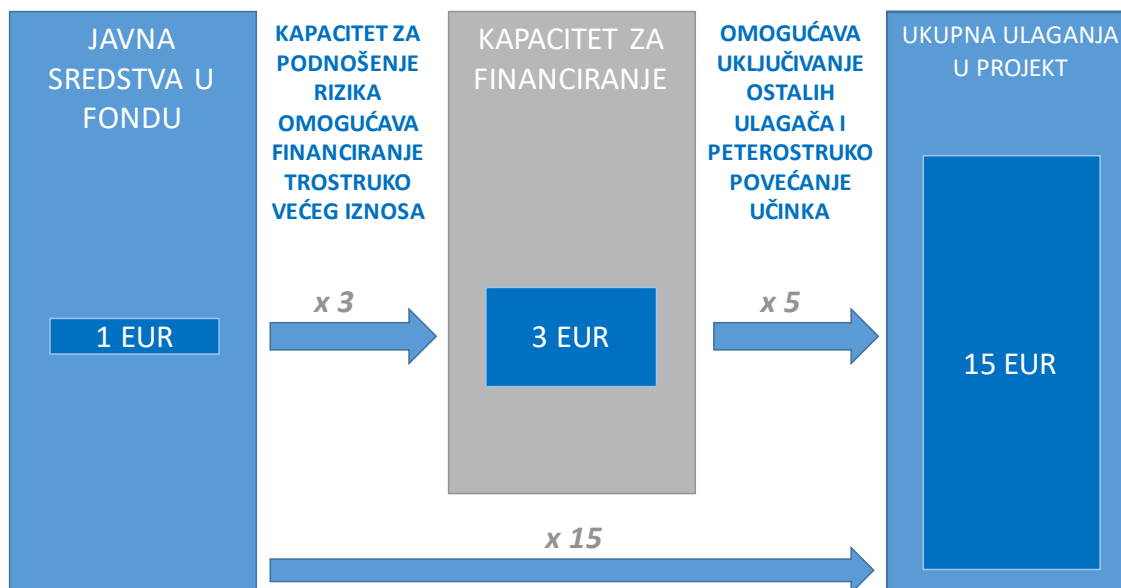
Ne dovodeći u pitanje dobre strane novog proizvoda hibridne obveznice koji je EIB razvio i prednosti koje on donosi relevantnom poduzeću, potpora iz EFSU-a nije bila potrebna za provedbu tog projekta. Naime, tom se projektu potpora mogla pružiti u okviru uobičajene operacije EIB-a.

Vrijednosti „mobiliziranih ulaganja” i „multiplikacijskog učinka” navedene u izvješćima preuveličane su

48 Izvorna ciljna vrijednost utvrđena za EFSU bila je mobilizacija 315 milijardi eura novih ulaganja tijekom trogodišnjeg razdoblja (tj. do srpnja 2018.)³⁹. Ciljna vrijednost novih ulaganja temeljila se na očekivanom *multiplikacijskom učinku* koji je izračunan kao doprinos iz EFSU-a (tj. 21 milijarda eura) pomnožen s faktorom 15 – vidi [sliku 7.](#)

³⁹ Uvodna izjava 8. Uredbe o EFSU-u.

Slika 7. – Multiplikacijski učinak EFSU-a



Izvor: COM(2014) 903 od 26. studenoga 2014., str. 8.

49 Sud je stoga procijenio mjeri li se postignuće ciljeva EFSU-a na temelju pouzdanih i relevantnih pokazatelja koji su izračunani na temelju utemeljene metodologije.

Pokazatelji uspješnosti EFSU-a i pokazatelji za njegovo praćenje

50 Djelotvornost EFSU-a u mobiliziranju dodatnih ulaganja mjeri se s pomoću ključnog pokazatelja uspješnosti (KPI) br. 3 „ukupna ulaganja” (ili „mobilizirana ulaganja”)⁴⁰. EIB također izvješćuje o vezi između doprinosa EFSU-a i procijenjenim ukupnim mobiliziranim ulaganjima, i to s pomoću ključnog pokazatelja za praćenje (KMI) br. 3 „teoretski multiplikator za unutarnja jamstva i multiplikator za vanjska ulaganja” (ili „multiplikator”). Multiplikacijskim učinkom izražavaju se ukupna mobilizirana ulaganja kao višekratnik ukupnog doprinosa EFSU-a. Osim toga, EIB izvješćuje o iznosu „mobiliziranog privatnog financiranja” (KPI 4). Taj se iznos izračunava oduzimanjem iznosa javnog financiranja (uključujući iz Grupe EIB-a) od iznosa ukupnih mobiliziranih ulaganja (KPI 3). U **prilogu IV.** nalazi se cjelovit popis pokazatelja za EFSU.

⁴⁰ U sporazumu o EFSU-u i metodologiji za izračun ključnih pokazatelja uspješnosti i ključnih pokazatelja za praćenje EFSU-a KPI 3 definiran je kako slijedi:

- (i) Za dio za infrastrukturu i inovacije izražava količinu dodatnih ulaganja prihvatljivih u okviru EFSU-a (javna ili privatna ulaganja uključujući financiranje koje je EIF mobilizirao u okviru EFSU-a) u realnom gospodarstvu.
- (ii) Za dio za MSP-ove izražava maksimalan iznos financiranja dostupnog krajnjim korisnicima pomnožen s faktorom 1,4.

51 U slučaju pokazatelja KPI 3 izvorna ciljna vrijednost bila je mobilizirati 315 milijardi eura novih ulaganja do srpnja 2018. U uredbi o EFSU-u nije navedeno odnosi li se ta ciljna vrijednost na odobrene operacije ili na operacije za koje su sklopljeni ugovori. Do 30. lipnja 2018. ukupan iznos prihvatljivih ulaganja mobiliziranih za odobrene operacije procijenjen je u izvješćima EIB-a na otprilike 299 milijardi eura (95 % izvorne ciljne vrijednosti), dok je za operacije za koje su sklopljeni ugovori taj iznos dozeo 236 milijardi eura (75 % izvorne ciljne vrijednosti), pri čemu je procijenjeni ukupni multiplikacijski učinak bio 15 x (*prilog I.*)⁴¹. Stoga je, prema izvješću o radu, EFSU gotovo dosegnoo ciljnu vrijednost uzimajući u obzir odobrene operacije, ali ne i one za koje su sklopljeni ugovori.

52 Razlika između broja odobrenih operacija i sklopljenih ugovora upućuje na to da od odobrenja operacije do sklapanja ugovora može proći mnogo vremena te da se za neke operacije ugovori nikad ni ne sklope. Na primjer, Sud je utvrdio da za tri operacije koje su tijekom 2016. odobrene kao platforme za ulaganja do kraja 2017. još nisu bili sklopljeni ugovori. Stoga je vrijednost mobiliziranih ulaganja od 299 milijardi eura iz izvješća, s obzirom na to da se temelji na odobrenim operacijama, a ne na onima za koje su sklopljeni ugovori, u stvarnosti tek *ex ante* procjena. Učinak EFSU-a na gospodarstvo ostvaren je tek nakon što su sredstva isplaćena i ulaganja u stvarnosti izvršena.

53 Iako se očekuje da će se zahvaljujući EFSU-u, kad je to moguće, u najvećoj mjeri mobilizirati privatni kapital⁴², za KPI 4, s pomoću kojeg se procjenjuje uspješnost EFSU-a u tom pogledu, nije utvrđena konkretna ciljna vrijednost. Prema izvješćima EIB-a, zahvaljujući operacijama u okviru EFSU-a do kraja lipnja 2018. mobilizirano je privatno financiranje u iznosu od 160,2 milijardi eura (tj. 68 % ukupnih ulaganja mobiliziranih na temelju operacija za koje su sklopljeni ugovori)⁴³.

54 EIB izračunava ključne pokazatelje uspješnosti objedinjavanjem svojih procjena za očekivano ulaganje mobilizirano na temelju svake pojedinačne operacije, a ključne pokazatelje za praćenje objedinjavanjem pripadajućih procijenjenih multiplikatora⁴⁴.

⁴¹ Izvješće o radu za EFSU na kraju godine od 30. lipnja 2018.

⁴² Članak 6. stavak 1. točka (d) Uredbe o EFSU-u.

⁴³ Izvješće o radu za EFSU na kraju godine od 30. lipnja 2018.

⁴⁴ Grupa EIB-a izračunava ključne pokazatelje rezultata na temelju metodologija za izračun multiplikatora koje je odobrio Upravljački odbor EFSU-a: metodologija EIB-a za izračun multiplikatora za EFSU iz listopada 2015. i metodologija EIF-a za izračun multiplikatora za EFSU iz prosinca 2015., koja je ažurirana u ožujku 2018. Iako su utvrđene u različitim

Iznos mobiliziranih ulaganja odgovara projektnim troškovima koji su prihvatljivi u okviru EFSU-a⁴⁵. Stoga se multiplikatorom izražavaju prihvatljivi troškovi kao višekratnik doprinosa iz EFSU-a. Ti se pokazatelji izračunavaju u fazi ocjenjivanja projekta prije odobravanja operacije financiranja, i to na temelju podataka koji su dostupni u tom trenutku.

55 U skladu s time, iznos „mobiliziran” s pomoću EFSU-a koji EIB navodi u svojim izvješćima uključuje sva prihvatljiva ulaganja ostvarena zahvaljujući određenom projektu u njegovoj cijelosti, neovisno o udjelu sredstava koja su u stvarnosti mobilizirana s pomoću EFSU-a. U nekim slučajevima sredstva iz drugih izvora financiranja mogu biti već osigurana prije uključivanja EIB-a te se iznos mobiliziranih sredstava naveden u izvješćima u prvom redu može pripisati drugim izvorima javnog financiranja. U **okviru 4.** naveden je primjer.

Okvir 4.

Financiranje infrastrukturnog projekta

U okviru ovog primjera riječ je o sufinanciranju projekta s pomoću nadređenog zajma. EIB je prvotno odobrio zajam koji je odgovarao iznosu od 29 % prihvatljivih troškova ulaganja u projekt. Do trenutka u kojem je sklopljen ugovor iznos zajma smanjen je na 9 % prihvatljivih troškova. Postojeći institucionalni suulagači u nadređene tranše nadoknadili su razliku između prvotno odobrenog iznosa financiranja i iznosa za koji je u konačnici sklopljen ugovor s EIB-om, čime je pokriveno otprilike 80 % prihvatljivih troškova.

EIB je potom u svoja izvješća uključio multiplikacijski učinak od otprilike 53 x i naveo da mobilizirano ulaganje odgovara cjelokupnom iznosu prihvatljivih troškova ulaganja u projekt, uključujući financiranje koje je osigurano prije intervencije EIB-a. Kao iznos financiranja koje je mobilizirano na temelju EFSU-a za taj projekt naveden je veći iznos sredstava nego što se izravno može pripisati intervenciji u okviru EFSU-a.

dokumentima za dva dijela EFSU-a (tj. dio za infrastrukturu i inovacije i dio za MSP-ove), u okviru tih dvaju metodologija primjenjuju se slična načela.

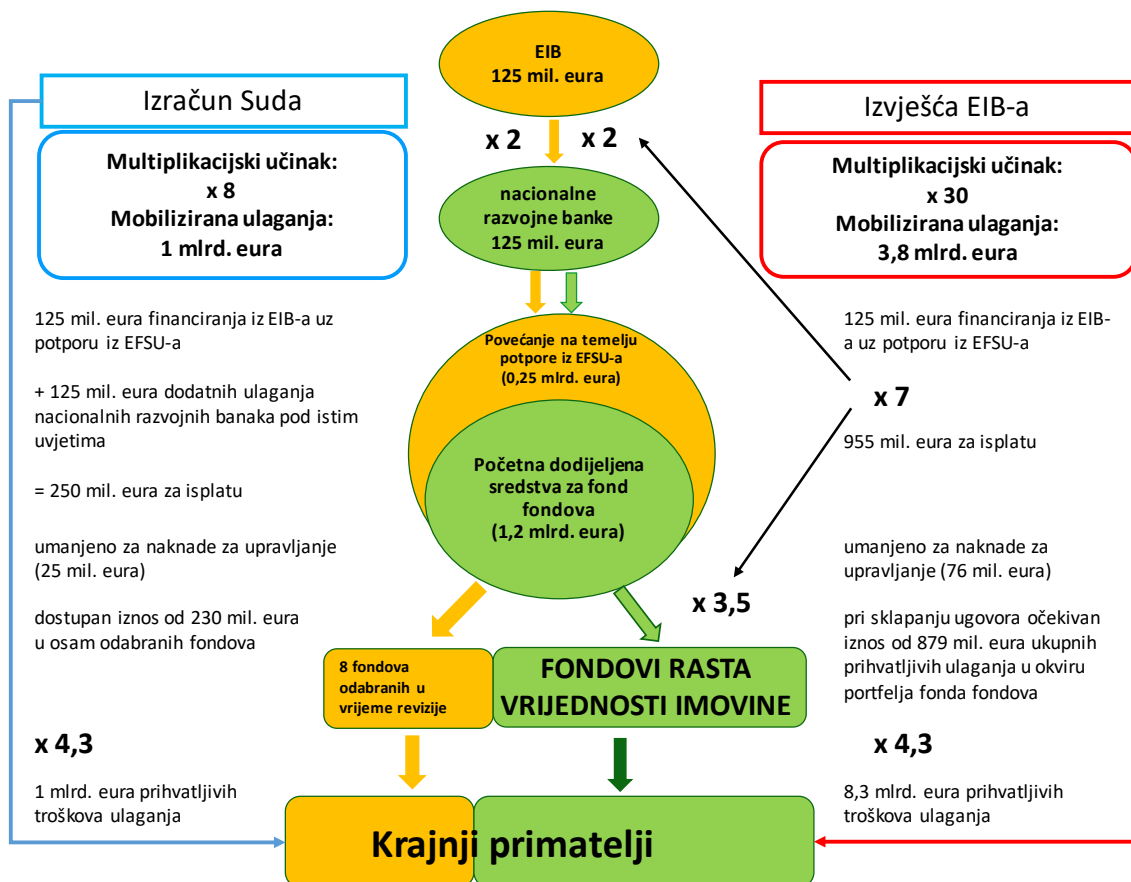
⁴⁵ Troškovi ulaganja u projekt koji su prihvatljivi u okviru EFSU-a izračunavaju se na način da se od ukupnih troškova ulaganja u projekt oduzmu neprihvatljivi elementi, kao što su troškovi zemljišta ili naknade za upravljanje, kao i troškovi koji su financirani iz drugih izvora financiranja EU-a.

56 Sud je ispitao slučaj u kojem su se iz jednog nacionalnog fonda fondova⁴⁶ koji je u cijelosti bio u vlasništvu jedne nacionalne razvojne banke pružali alternativni izvori financiranja za poduzeća, i to preko fondova rasta vrijednosti imovine, fondova poduzetničinog kapitala i inkubacijskih fondova. Otprilike 70 % ukupnog iznosa koji je financiran iz predmetnog fonda fondova dolazilo je iz fondova rasta vrijednosti imovine. Taj je fond fondova uspostavljen prije EFSU-a uz početna dodijeljena sredstva u iznosu od 1,2 milijardi eura. Predmetna nacionalna razvojna banka povećala je 2015. iznos sredstava dodijeljenih za fond na 1,5 milijardi eura nakon rasprava s EIB-om o financiranju tog fonda fondova iz EFSU-a.

57 EIB je pristao uložiti 125 milijuna eura uz potporu iz EFSU-a pod uvjetom da predmetna nacionalna razvojna banka uloži doprinos u jednakom iznosu. Tim je ulaganjem EIB pristao preuzeti rizik vlasničkih vrijednosnih papira za niz fondova rasta vrijednosti imovine iz ukupnog portfelja takvih fondova u okviru relevantnog fonda fondova. EIB je odabrao osam fondova rasta vrijednosti imovine od njih ukupno 23 u tekućem portfelju tog fonda fondova, te je njihova vrijednost odgovarala iznosu od 12 % ukupne vrijednosti portfelja svih fondova rasta vrijednosti imovine. EIB je mobilizirano ulaganje prihvatljivo u okviru EFSU-a i multiplikator izračunao na temelju ukupne procijenjene vrijednosti cjelokupnog portfelja predmetnih fondova rasta vrijednosti imovine i pritom utvrdio multiplikacijski učinak od 30 x i iznos mobiliziranog ulaganja od 3,8 milijardi eura. Procjene su se temeljile na informacijama koje su bile dostupne u trenutku odobrenja predmetne operacije i sklapanja povezanog ugovora. Sud procjenjuje da su stvarnim dodatnim financiranjem iz EFSU-a (tj. 125 milijuna eura) u osam odabranih fondova rasta vrijednosti imovine za koje je EIB preuzeo rizik zapravo mobilizirana ulaganja u vrijednosti od 1 milijarde eura te da je stvarni multiplikacijski učinak iznosio približno 8 x (*slika 8.*).

⁴⁶ Fond fondova strategija je ulaganja u okviru koje se sredstva iz jednog fonda ulažu u druge vrste fondova.

Slika 8. – Primjer procijenjenog mobiliziranog ulaganja za jedan fond fondova



Izvor: Sud.

Rizik od dvostrukog uračunavanja pri izračunu ukupnog mobiliziranog ulaganja i multiplikacijskog učinka

58 Grupa EIB-a određeno ulaganje može financirati preko niza različitih kanala i operacija. Time se stvara rizik od dvostrukog uračunavanja pri računanju vrijednosti ukupnog mobiliziranog ulaganja i multiplikacijskog učinka te izvješćivanju o njima.

59 Metodologijom za izračun ključnih pokazatelja uspješnosti i ključnih pokazatelja za praćenje EFSU-a taj je rizik uzet u obzir te je u skladu s tom metodologijom pri izvješćivanju o objedinjenim pokazateljima bilo potrebno uskladiti relevantne vrijednosti. Međutim, iako metodologija za izračun multiplikatora sadržava smjernice o usklađivanju vrijednosti na razini pojedinačnih operacija u slučajevima u kojima se određena operacija u okviru EFSU-a financira i iz dijela za MSP-ove i iz dijela za infrastrukturu i inovacije, ona ne sadržava detaljan opis scenarija u kojem EIB pruža

potporu određenom ulaganju i izravno i neizravno preko različitih operacija u okviru EFSU-a⁴⁷.

60 Sud je utvrdio da je Grupa EIB-a provodila takva usklađivanja u slučaju operacija dužničkog tipa koje su istodobno financirane i u okviru dijela EFSU-a za MSP-ove i u okviru njegova dijela za infrastrukturu i inovacije. Međutim, u vrijeme provedbe revizije u izvješćima o radu za EFSU nije bio naveden nijedan slučaj usklađivanja za druge vrste dvostrukog uračunavanja.

61 Sud je utvrdio da su u jednom slučaju i EIB i EIF pristali izravno uložiti sredstva u dva fonda kojima je EIB također namjeravao pružiti potporu neizravno preko jednog fonda fondova⁴⁸. EIB je u svojim izvješćima naveo da je riječ o izravnom ulaganju u visini od 40 milijuna eura te da procijenjeno ulaganje mobilizirano zahvaljujući EFSU-u iznosi 0,8 milijardi eura⁴⁹. EIF je u svojim izvješćima naveo podatak o izravnom ulaganju od 29 milijuna eura, uz procijenjeno mobilizirano ulaganje u iznosu od 0,3 milijardi eura⁵⁰. Povrh toga, EIB je naveo podatak o ulaganju u fond fondova u visini od 125 milijuna eura, uz procijenjeno mobilizirano ulaganje u iznosu od 3,8 milijardi eura. Stoga je kao ukupno financiranje iz EFSU-a na razini Grupe EIB-a naveden iznos od 194 milijuna eura (40 + 29 + 125 milijuna), a kao ukupno procijenjeno ulaganje mobilizirano zahvaljujući EFSU-u iznos od 4,9 milijardi eura (0,3 + 0,8 + 3,8 milijardi), uz prosječan multiplikacijski učinak od 25 x. Međutim, ti iznosi nisu usklađeni kako bi se uzelo u obzir dvostruko uračunavanje. Sud procjenjuje da bi, ako bi se predmetni iznos uskladio uzimajući u obzir dvostruko uračunavanje, ulaganje mobilizirano na temelju tih triju operacija u okviru EFSU-a iznosilo 1 milijardu eura, a prosječan multiplikacijski učinak 5 x. Predmetni slučaj prikazan je na **slici 9**.

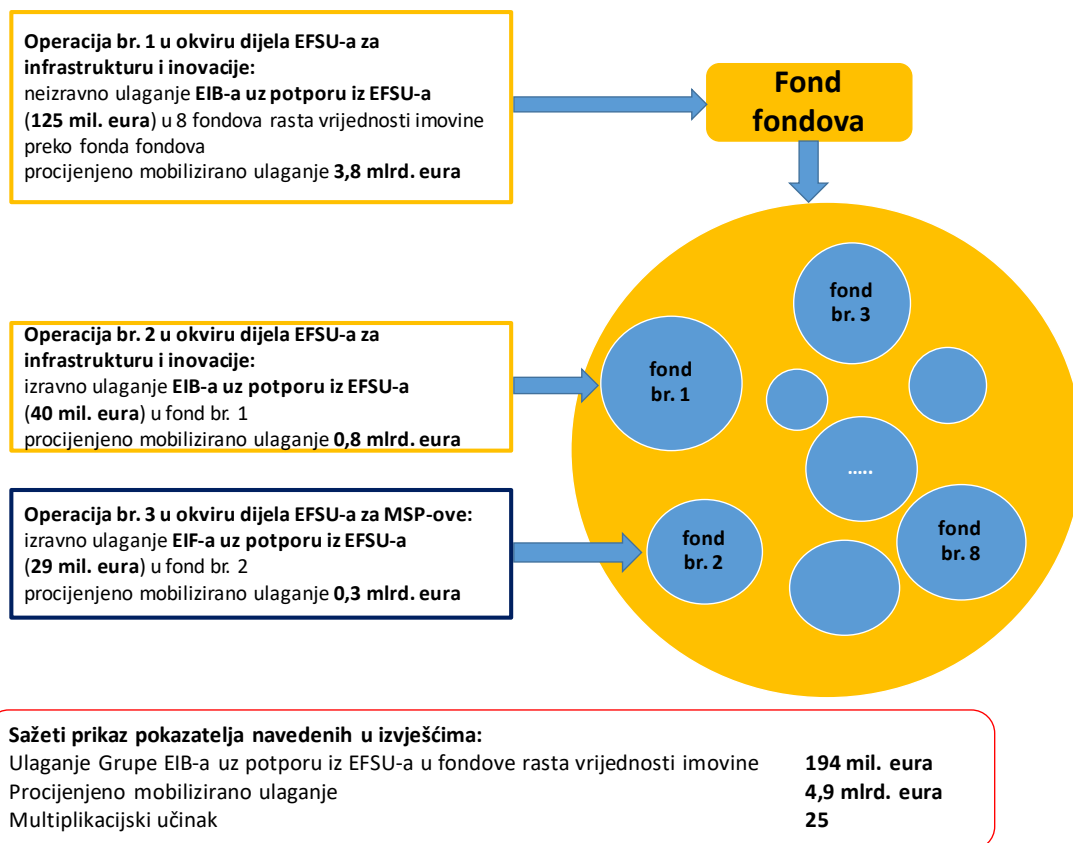
⁴⁷ Metodologija EIB-a za izračun multiplikatora za EFSU iz listopada 2015.

⁴⁸ Riječ je o istom fondu fondova kao i u **odlomku 56**.

⁴⁹ Na temelju sljedećeg izračuna: ciljni iznos sredstava u fondu x 84 % (usklađen uzimajući u obzir naknade za upravljanje) x 2,54 x 90 % (pod pretpostavkom da je u slučaju 10 % sufinanciranih ulaganja riječ o ulaganjima izvan EU-a).

⁵⁰ Na temelju sljedećeg izračuna: stvarni iznos sredstava u fondu x 75 % (usklađen uzimajući u obzir naknade za upravljanje) x 2,5.

Slika 9. – Primjer ulaganja u privatne dioničke fondove preko različitih kanala i dvostrukog uračunavanja procijenjenog mobiliziranog ulaganja koje je iz toga proizašlo



Izvor: Sud.

Usporedba s učinkom poluge

62 S obzirom na to da financijski instrumenti EU-a i EFSU funkcioniraju na sličan način, trebao bi postojati zajednički okvir za praćenje i procjenu njihove uspješnosti u mobiliziranju ulaganja. Sud je u jednom od prethodnih izvješća⁵¹ preporučio Komisiji da pruži definiciju učinka poluge za financijske instrumente koja je primjenjiva na sva područja proračuna EU-a. Tom bi se definicijom trebao jasno odrediti način na koji se utvrđuju iznosi uloženi zahvaljujući javnim doprinosima EU-a i država članica, po mogućnosti na temelju smjernica OECD-a o tom pitanju.

63 EIB i Komisija uveli su *multiplikacijski učinak* posebno za potrebe EFSU-a i u skladu s Uredbom u EFSU-u. Za postojeće financijske instrumente EU-a kojima se pruža

⁵¹ 3. preporuka iz tematskog izvješća Suda br. 19/2016 „Izvršavanje proračuna EU-a s pomoću financijskih instrumenata – pouke koje se mogu izvući iz programskog razdoblja 2007. – 2013.”.

potpora iz proračuna EU-a Komisija izvješćuje o *učinku poluge*, u skladu s odredbama Financijske uredbe⁵². Dok se *multiplikacijskim učinkom* izražava ukupno mobilizirano ulaganje kao višekratnik ukupnog doprinosa iz EFSU-a, *učinkom poluge* izražavaju se ukupna financijska sredstva stavljena na raspolaganje krajnjem korisniku kao višekratnik doprinosa EU-a.

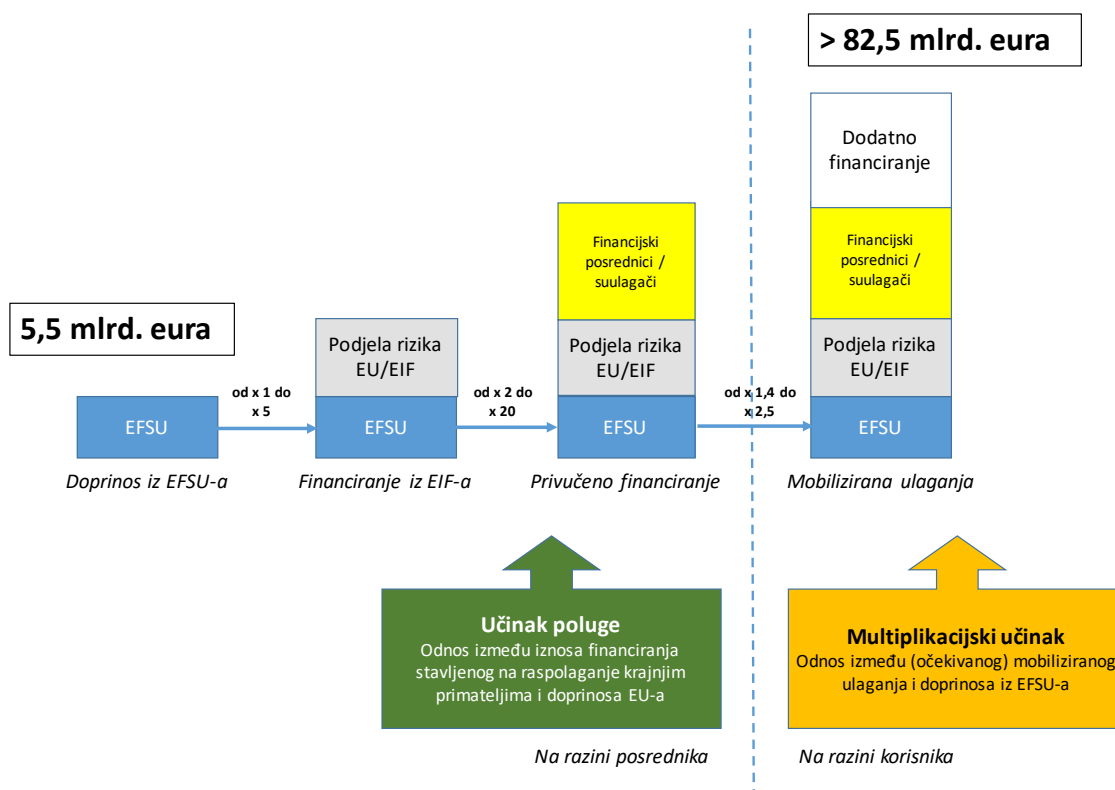
64 *Učinak poluge* izračunava se na temelju financijskih sredstava stavljenih na raspolaganje krajnjim primateljima isključujući sve njihove eventualne doprinose koji se ne mogu izravno pripisati relevantnom financijskom instrumentu. S druge strane, *multiplikacijski učinak* temelji se na ulaganjima koja su izvršili krajnji primatelji (tj. ulaganjima sredstava iz EIB-a/EIF-a ili od financijskog posrednika kojem Grupa EIB-a pruža potporu, vlastitih sredstava krajnjeg korisnika i/ili financijskih sredstava koja su drugi ulagači stavili na raspolaganje itd.). Stoga će vrijednosti *multiplikacijskog učinka* općenito biti veće od vrijednosti *učinka poluge*⁵³. Na ***slici 10.*** prikazan je odnos između tih dvaju pokazatelja na temelju primjera jedne operacije s posrednikom⁵⁴.

⁵² U skladu s člankom 140. stavkom 8. Financijske uredbe Komisija bi trebala izvješćivati o *učinku poluge* za svaki financijski instrument. Člankom 223. Pravila za primjenu Financijske uredbe dodatno je utvrđeno da je *učinak poluge* „jednak [...] iznosu financiranja prihvatljivim krajnjim primateljima podijeljenom iznosom doprinosa Unije”.

⁵³ Na primjer, u slučaju instrumenta InnovFin – usluge kreditiranja za potrebe istraživanja i inovacija u okviru programa Obzor 2020. ciljni učinak poluge iznosi 9 x, a multiplikacijski učinak 18 x. (Izvor: Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2019., radni dokument „Dio X.” – financijski instrumenti, COM(2018) 600, svibanj 2018., str. 30.).

⁵⁴ Operacija u okviru koje EIB izdaje zajam lokalnim bankama ili drugim posrednicima koje potom povećavaju kreditiranje za krajnje korisnike.

Slika 10. – Pojednostavnjeni primjer odnosa između različitih razina u lancu financiranja za operacije s posrednicima



Izvor: Sud, na temelju opisa iz metodologije EIF-a za izračun multiplikatora za EFSU iz prosinca 2015., koja je ažurirana u ožujku 2018.

Potpora iz EFSU-a pruža se u različitim sektorima, ali njegova uporaba nije zemljopisno uravnotežena

65 Za EFSU nisu utvrđene zemljopisne ili sektorske kvote te se potpora projektima u okviru tog fonda pruža na temelju potražnje. Ipak, prema smjernicama za ulaganje iz EFSU-a trebalo bi izbjegavati „prekomjernu sektorsku ili zemljopisnu koncentraciju”⁵⁵ te su strateškim usmjerenjem EFSU-a⁵⁶ predviđene okvirne gornje granice takve koncentracije za dio za infrastrukturu i inovacije, no one nisu obvezujuće ciljne vrijednosti. Ukupan iznos za koji su sklopljeni ugovori u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije u bilo koje tri države članice zajedno ne bi trebao prelaziti udio od 45 % ukupne vrijednosti portfelja EFSU-a na kraju razdoblja ulaganja. Osim toga, ugovorima sklopljenima u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije ne bi se trebalo prijeći gornju granicu koncentracije od 30 % u bilo kojem sektoru.

⁵⁵ Prilog II. Uredbi o EFSU-u, odjeljak 8.

⁵⁶ Strateško usmjerenje EFSU-a od 15. prosinca 2015.

66 Sud je stoga analizirao raspodjelu portfelja EFSU-a po sektorima i državama članicama. Usto je ispitana uloga nacionalnih razvojnih banaka i institucija te platformi za ulaganja u zadovoljavanju uvjeta zemljopisne koncentracije. Nadalje, suradnja i koordinacija između EIB-a i nacionalnih razvojnih banaka i institucija, uključujući u okviru platformi za ulaganja, trebala bi donijeti povećanje broja projekata u portfelju EFSU-a omogućavanjem lakšeg utvrđivanja i razrade projekata, čime bi se pak trebalo doprinijeti boljoj zemljopisnoj pokrivenosti.

Sektorska i zemljopisna raspodjela uporabe EFSU-a

67 Kad je riječ o raspodjeli po sektorima, na dan 30. lipnja 2018. različiti sektori obuhvaćeni potporom iz EFSU-a u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije nisu prelazili gornju granicu od 30 %, pri čemu je energetska sektor zauzimao 27 %, sektor istraživanja, razvoja i inovacija 22 %, financijska potpora MSP-ovima i srednje kapitaliziranim poduzećima 19 %, a sektor prometa 15 %. Ostali sektori u kojima se pružala potpora bili su informacijske i komunikacijske tehnologije, učinkovitost resursa te ljudski kapital⁵⁷.

68 Na dan 30. lipnja 2018. financiranje u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije bilo je koncentrirano (47 %) u trima državama članicama⁵⁸ čime je prekoračena gornja granica zemljopisne koncentracije u okviru tog dijela od 45 % u bilo koje tri države članice predviđena strateškim usmjerenjem EFSU-a. Za dio za MSP-ove nisu utvrđene gornje granice koncentracije, no za iste tri države članice bilo je izdvojeno 30 % ukupnih financijskih sredstava.

69 Zemljopisna neuravnoteženost uporabe EFSU-a na kraju 2016. istaknuta je u nekoliko studija⁵⁹. U najnovijoj „Neovisnoj evaluaciji Uredbe o EFSU-u“ iz lipnja 2018. također se zaključuje da je „financiranje iz EFSU-a na kraju 2017. i dalje bilo izrazito koncentrirano“⁶⁰. Posebice se napominje da je 82 % svih financijskih sredstava iz

⁵⁷ S udjelima od redom 9 %, 5 % i 3 %.

⁵⁸ Francuska (18 % ili 6,2 milijarde eura), Italija (17 % ili 6 milijardi eura) i Španjolska (12 % ili 4,3 milijarde eura).

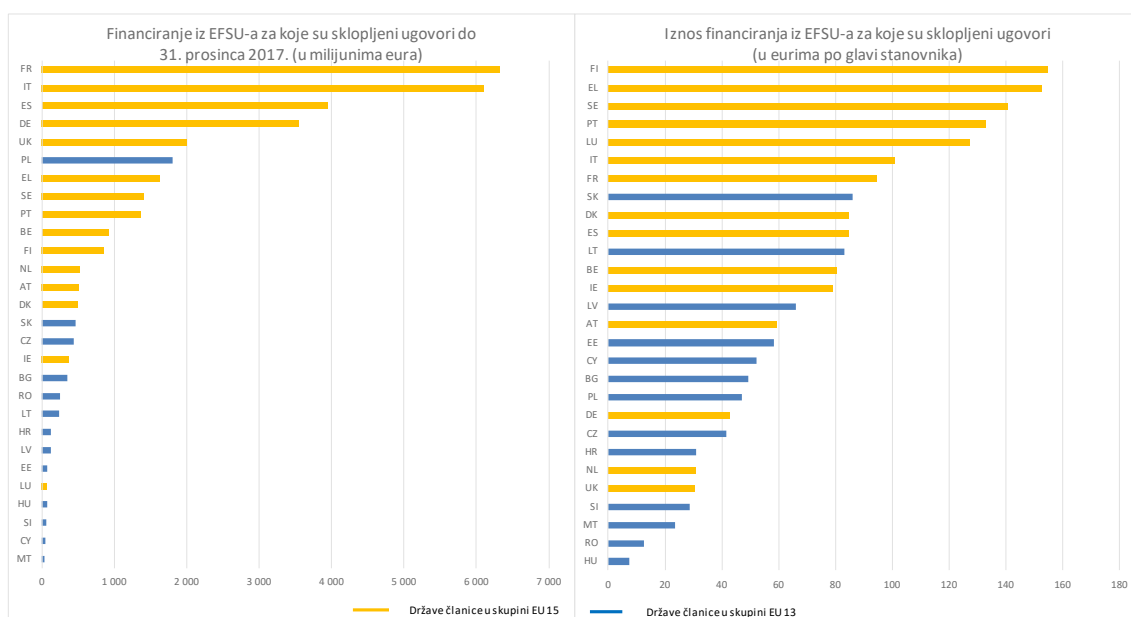
⁵⁹ EIB, „Evaluation of the functioning of the European Fund of Strategic Investments (EFSI)“ (Evaluacija funkcioniranja Europskog fonda za strateška ulaganja), rujan 2016., odjeljak 2.2., str. 6. i 7., te društvo Ernst & Young, „Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017“ (Ad hoc revizija primjene Uredbe 2015/1017), 14. studenoga 2016.

⁶⁰ „Independent Evaluation of the EFSI Regulation“ iz lipnja 2018., str. 11.

EFSU-a za koje su sklopljeni ugovori izdvojeno za 15 država članica koje su se pridružile EU-u prije 2004. godine („EU 15“).

70 Financiranje iz EFSU-a u konačnici je najvećim je dijelom pruženo u navedenih 15 zemalja EU-a, kako u apsolutnim iznosima tako i po glavi stanovnika. Financiranjem iz EFSU-a pružao se odgovor na potrebe za ulaganjima u nekima od zemalja koje su najviše pogođene krizom: Italiji, Španjolskoj, Grčkoj i Portugalu. Iako je prosječan BDP po glavi stanovnika u skupini EU 13 znatno manji od prosjeka u skupini EU 15, za zemlje iz skupine EU 13 izdvojeno je manje potpore iz EFSU-a po glavi stanovnika (**slika 11.**). Međutim, Sud napominje da EFSU nije instrument kohezijske politike i da se njegova primjena temelji na potražnji.

Slika 11. – Zemljopisna raspodjela financiranja iz EFSU-a za koje su sklopljeni ugovori do 31. prosinca 2017.



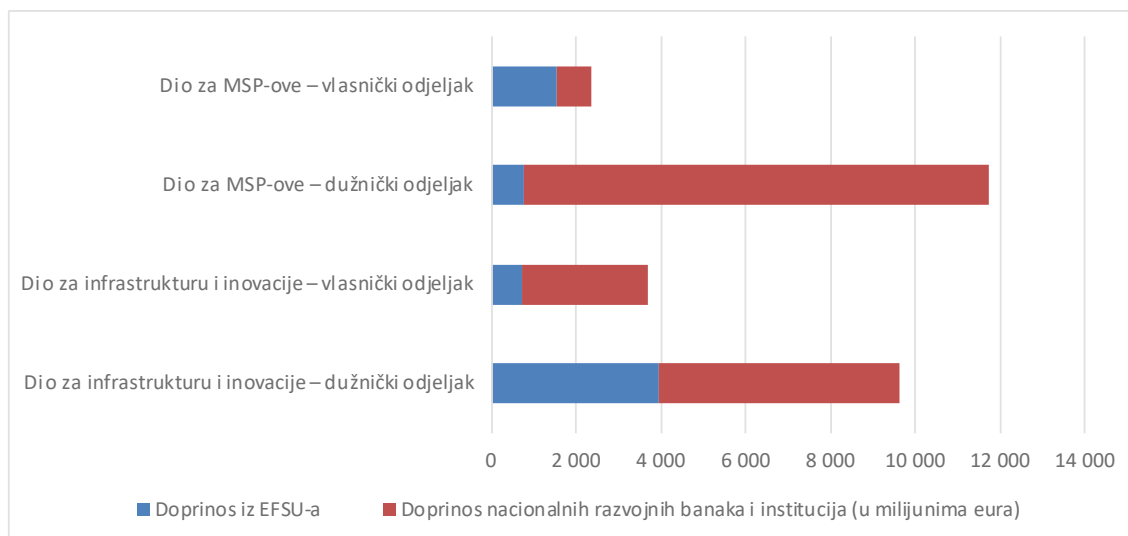
Napomena: operacije u okviru dijela za MSP-ove kojima je obuhvaćeno više zemalja nisu uključene.

Izvor: Sud, na temelju izvješća o radu za EFSU za 2017. godinu i podataka Eurostata.

Doprinos nacionalnih razvojnih banaka i institucija zemljopisnoj diversifikaciji

71 Na dan 31. prosinca 2017. ukupan doprinos nacionalnih razvojnih banaka i institucija u projektima EFSU-a u operacijama za koje su sklopljeni ugovori dosežao je iznos od 20,4 milijardi eura raspoređen na 140 operacija u okviru EFSU-a. Riječ je o vrijednosti koja je i dalje daleko od okvirnog iznosa od 34 milijardi eura na koji su se nacionalne razvojne banke i institucije izvorno obvezale pri pokretanju EFSU-a 2015. godine. Na **slici 12.** prikazuje se njihova uključenost po različitim odjeljcima EFSU-a.

Slika 12. – Uključenost nacionalnih razvojnih banaka i institucija u operacijama u okviru EFSU-a za koje su sklopljeni ugovori do 31. prosinca 2017.



Izvor: Sud, na temelju podataka EIB-a i EIF-a.

72 Operacije u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije uglavnom su sufinancirale nacionalne razvojne banke i institucije iz četiriju država članica: Francuske, Njemačke, Italije i Španjolske. Od ukupno 39 operacija (69 %) za koje su do 31. prosinca 2017. sklopljeni ugovori s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama njih 27 sklopljeno je s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama iz tih država članica, i to u vrijednosti od 3,6 milijardi eura od ukupnog iznosa od 4,7 milijardi eura za koji su sklopljeni ugovori u okviru EFSU-a (77 %). Kad je riječ o dijelu za MSP-ove, operacije sufinancirane u suradnji s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama također su uglavnom bile koncentrirane u Italiji, Francuskoj i Njemačkoj (dužnički portfelj), a ulaganja (ne uključujući operacije kojima je obuhvaćeno više zemalja) su bila usmjerena na Španjolsku, Francusku i Njemačku (vlasnički portfelj). **Prilog V.** sadržava pojedinosti o uključenosti nacionalnih razvojnih banaka i institucija po državama članicama.

73 Velik broj različitih nacionalnih razvojnih banaka i institucija te razlike u njihovim razinama stečenog iskustva, opsegu aktivnosti i mjeri u kojoj posluju s financijskim instrumentima vode do znatnih razlika u njihovim doprinosima EFSU-u, zbog čega dolazi do zemljopisne koncentracije u državama članicama koje imaju nacionalne razvojne banke i institucije s dobro uhodanim poslovanjem. Štoviše, određene države članice nisu raspolagale vlastitim nacionalnim razvojnim bankama te su tek nedavno započele s njihovom uspostavom. Uloga Savjetodavnog centra bila je pružati potporu nacionalnim razvojnim bankama i institucijama s manje razvijenim poslovanjem u obliku tehničke pomoći u raznim područjima.

Doprinos platformi za ulaganja zemljopisnoj diversifikaciji

74 Nacionalne razvojne banke i institucije općenito smatraju da su platforme za ulaganja prikladan instrument za pomoć u financiranju manjih ili rizičnijih projekata jer se u okviru njih kombiniraju financijska sredstva iz nekoliko izvora i optimizira raspodjela rizika između različitih ulagača.

75 Međutim, uspostava platformi za ulaganja napredovala je sporo, posebice u prvih godinu i pol uporabe EFSU-a. Razlog je prije svega ležao u tome da je za utvrđivanje pravila i operativnih postupaka za te platforme potrebno mnogo vremena (godinu dana), a potom i u složenosti pregovora o sporazumima o sufinanciranju.

76 Upravljački odbor EFSU-a odobrio je 2016. godine uspostavu triju platformi za ulaganja u okviru dijela za MSP-ove⁶¹. Sve su platforme uspostavljene u suradnji s talijanskom nacionalnom razvojnom bankom *Cassa Depositi e Prestiti*, iako se u jednu od tih platformi za ulaganja mogu uključiti i druge nacionalne razvojne banke i institucije. Tijekom 2017. u okviru dijela za MSP-ove nije bilo nijedne nove platforme za ulaganja koja je odobrena i/ili za koju je sklopljen ugovor. Do kraja 2017. Odbor za ulaganja odobrio je uspostavu 35 platformi za ulaganja u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije⁶² uz financiranje iz EFSU-a u visini od 4,2 milijarde eura, odnosno 11 % ukupnog financiranja odobrenog za dio EFSU-a za inovacije i infrastrukturu. Ugovori su sklopljeni za 21 platformu od njih 35⁶³ te su za operacije kategorizirane kao platforme za ulaganja isplaćena sredstva u iznosu od 88,5 milijuna eura tj. 3,3 %.

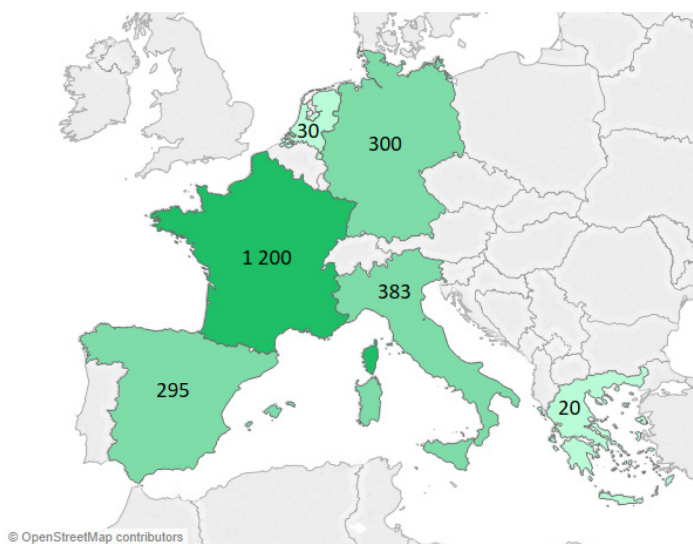
⁶¹ Tematska platforma za ulaganja u okviru EFSU-a za talijanske MSP-ove (za koju je iz EFSU-a preko instrumenta kreditnog jamstva programa COSME pružena potpora u iznosu od 112,5 milijuna eura), tematska platforma za ulaganja *ITAtech* za prijenos tehnologije u Italiji (u okviru koje EIF sufinancira ulaganja u vlasnički kapital u visini od 50 % ili u iznosu do 100 milijuna eura, najvećim dijelom iz 2. odjeljka („resursi”) vlasničkog instrumenta u okviru dijela za MSP-ove te Inicijativa EIF-a i nacionalnih razvojnih banaka za sekuritizaciju (ENSI, kolaborativna platforma za suradnju i podjelu rizika između EIF-a i niza nacionalnih razvojnih banaka i institucija u kontekstu novog sekuritizacijskog instrumenta planiranog u okviru dijela EFSU-a za MSP-ove.

⁶² 29 operacija u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije, četiri operacije u okviru postupka općeg odobrenja i dva sporazuma o sufinanciranju s nacionalnom razvojnom bankom *Cassa Depositi e Prestiti*.

⁶³ Uz financiranje iz EFSU-a u iznosu od 2,65 milijardi eura, odnosno 10 % ukupnog financiranja za koje su sklopljeni ugovori u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije.

77 Nacionalne razvojne banke i institucije sudjelovale su u 17 platformi za ulaganja od njih 21 za koje su sklopljeni ugovori u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije, pri čemu su u nekim slučajevima iste nacionalne razvojne banke i institucije sudjelovale u nekoliko platformi za ulaganje. Uspostava platformi za ulaganja u velikoj mjeri ovisi o uključenosti javnih tijela (nacionalnih razvojnih banaka i institucija, međunarodnih financijskih institucija ili upravljačkih tijela). Platforme za ulaganja najvećim su dijelom uspostavljene u državama članicama koje imaju izrazito aktivne nacionalne razvojne banke i institucije s dobro uhodanim poslovanjem (npr. Francuska, Italija, Njemačka i Španjolska, **slika 13.**). Riječ je o zemljama za koje je također izdvojen najveći iznos financiranja iz EFSU-a i za koje je zabilježen najveći broj operacija.

Slika 13. – Financiranje iz EFSU-a za platforme za ulaganja do 31. prosinca 2017. (u milijunima eura)



Izvor: Sud, na temelju podataka EIB-a.

78 Tijekom prvih triju godina uporabe EFSU-a doprinos koji su platforme za ulaganja dale zemljopisnoj diversifikaciji portfelja EFSU-a bio je relativno ograničen, uključujući diversifikaciju u korist manjih i manje razvijenih tržišta i/ili država članica koje imaju manje iskusne nacionalne razvojne banke i institucije ili ih uopće nemaju.

79 Uredbom o EFSU-u 2.0 uloga platformi za ulaganja ojačana je uvođenjem više mogućnosti za objedinjavanje projekata u skupine i omogućavanjem primjene modela pune delegacije za platforme i nacionalne razvojne banke i institucije u slučaju podprojekata u kojima je doprinos iz EFSU-a manji od 3 milijuna eura. Mjera u kojoj će takve nove mogućnosti doprinijeti većoj uporabi platformi za ulaganja u državama članicama koje nemaju nacionalne razvojne banke i institucije s razvijenim poslovanjem ovisit će, među ostalim, o pružanju potpore tim nacionalnim razvojnim bankama i institucijama, uključujući u obliku tehničke pomoći.

Zaključci i preporuke

80 EFSU je izvorno uspostavljen kako bi se izdavanjem proračunskog jamstva EU-a u vrijednosti od 16 milijardi eura uz vlastita sredstva EIB-a u iznosu od 5 milijardi eura Grupi EIB-a omogućilo da pruži vlastita financijska sredstva u visini od 61 milijarde eura s ciljem da se do srpnja 2018. mobilizira dodatnih 315 milijardi eura za strateška ulaganja u infrastrukturu i MSP-ove kojima bi se obuhvatila većina područja politika EU-a i sve države članice.

81 Sud zaključuje da je EFSU djelotvorno privukao financijska sredstva kojima se doprinijelo znatnim dodatnim ulaganjima u EU-u. Međutim, procjenama mobiliziranih ulaganja koje su prikazane u izvješćima ne uzima se u obzir činjenica da su neke operacije u okviru EFSU-a zamijenile druge operacije EIB-a i financijske instrumente EU-a, kao ni činjenica da je dio potpore iz EFSU-a pružen za projekte koje je bilo moguće financirati iz drugih izvora, ali pod drukčijim uvjetima. Povrh toga, potrebno je poduzeti mjere kako bi se poboljšala zemljopisna raširenost ulaganja kojima se pruža potpora iz EFSU-a.

82 Sud je utvrdio da je Grupa EIB-a do 30. lipnja 2018. odobrila financijske operacije u okviru EFSU-a u vrijednosti od 59,3 milijarde eura. Štoviše, do 17. srpnja 2018. financiranje u okviru EFSU-a koje je EIB odobrio doseglo je iznos od 65,5 milijardi eura. Tom je postignuću doprinio niz čimbenika, uključujući inherentnu fleksibilnost tog instrumenta i pojednostavnjene mehanizme upravljanja.

83 Potpora iz EFSU-a omogućila je EIB-u da provede operacije rizičnijeg kreditiranja u vrijednosti više nego četverostruko većoj u usporedbi s 2014. godinom. Međutim, EIB je sklopio manji broj ugovora za operacije povezane s EFSU-om kategorizirane kao posebne aktivnosti nego što je planirano (vidi **odlomke 15. – 23.**).

84 Pri provedbi dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije EIB se za financiranje poduzeća ili projekata uglavnom oslanjao na svoje klasične dugoročne nadređene investicijske zajmove, dok je proizvod podređenog duga upotrebljavao tek u maloj mjeri. EIB je također razvio nove vlasničke i dužničke proizvode koji se provode preko posrednika i koji su usmjereni na MSP-ove i srednje kapitalizirana poduzeća. Međutim, EIB je sklopio manji broj sporazuma o podjeli rizika s financijskim posrednicima nego što je bilo očekivano, i to zbog dugotrajne i složene *ex ante* dubinske analize i uvjeta delegiranja (**odlomci 24. – 29.**).

1. preporuka – Potrebno je promicati uporabu rizičnijih proizvoda EIB-a u okviru EFSU-a u opravdanim slučajevima

EIB bi u sklopu operacija u okviru EFSU-koje provodi u suradnji s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama trebao tražiti prilike za veću uporabu šireg spektra financiranja podređenog duga u slučajevima u kojima je to opravdano. Na taj bi se način doprinijelo tome da se zajamči da se financiranjem iz EFSU-a nadopunjavaju financijska sredstva koja pružaju nacionalne razvojne banke i institucije. EIB bi također trebao promicati uporabu primjerenih proizvoda za podjelu rizika za sve nacionalne razvojne banke i institucije, a posebice za one koje trenutačno nisu u dovoljnoj mjeri uključene u operacije u okviru EFSU-a.

Preporučeni rok provedbe: tijekom preostalog razdoblja uporabe EFSU-a (do kraja 2020.).

85 Neki projekti kojima je pružena potpora iz EFSU-a u određenoj su se mjeri mogli financirati iz drugih financijskih instrumenata EU-a pod središnjim upravljanjem. Osim toga, Sud je utvrdio da je potrebno voditi računa o mogućim preklapanjima između operacija u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije i financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem (odlomci 30. – 37.).

2. preporuka – Potrebno je poticati međusobno nadopunjavanje financijskih instrumenata EU-a i njegovih proračunskih jamstava

Komisija bi u kontekstu programa za novi višegodišnji financijski okvir trebala predložiti da financijski instrumenti EU-a budu usklađeni i da se međusobno nadopunjavaju u pogledu ciljeva politika koji se njima žele ostvariti, tržišnih nedostataka na koje se njima želi odgovoriti i kriterija prihvatljivosti koje je potrebno ispuniti za financiranje projekata kako bi se izbjeglo natjecanje između instrumenata.

Preporučeni rok provedbe: tijekom donošenja prijedloga za programe potrošnje u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027.

86 Procjena koju EIB provodi u svrhu primjene definicije dodatnosti iz Uredbe o EFSU-u i kategorizacije operacija kao posebnih aktivnosti ne podrazumijeva nužno da se financirani projekt mogao provesti bez potpore iz EFSU-a. Rezultati ankete koju je proveo Sud pokazuju da bi se dio projekata financiranih u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije proveo i bez potpore iz EFSU-a te da se financiranjem sredstvima EIB-a prednost uglavnom davala jer je bilo jeftinije i/ili jer je EIB nudio dulje

rokove dospijeća. Sud je utvrdio određene slučajeve u kojima su se projekti financirani u okviru EFSU-a mogli financirati iz privatnih i drugih javnih izvora, ili sredstvima EIB-a kao uobičajene operacije, ali pod drukčijim uvjetima (odlomci 38. – 47.).

3. preporuka – Potrebno je poboljšati postupak u okviru kojeg se procjenjuje jesu li se potencijalni projekti u okviru EFSU-a mogli financirati iz drugih izvora

EIB bi u fazi ocjenjivanja projekta trebao procijeniti koliko je vjerojatno da će se zamijeniti drugi izvori financiranja. EIB bi te informacije trebao upotrebljavati za procjenu prihvatljivosti operacija u okviru EFSU-a.

Preporučeni rok provedbe: tijekom preostalog razdoblja uporabe EFSU-a (do sredine 2019.).

87 Sud je utvrdio da je metodologijom koja je upotrijebljena za procjenu mobiliziranih ulaganja i multiplikacijskog učinka u nekim slučajevima preuveličana mjera u kojoj su zahvaljujući potpori iz EFSU-a u stvarnosti privučena dodatna ulaganja u realnom gospodarstvu. Iako su utvrđenom metodologijom pružene smjernice za provedbu usklađivanja kako bi se uzelo u obzir dvostruko računanje, u vrijeme provedbe revizije nisu bile detaljno opisane sve vrste slučajeva. Zbog nedostatka usporedivih pokazatelja uspješnosti i pokazatelja za praćenje na razini svih financijskih instrumenata EU-a umanjuju se transparentnost i mogućnost procjene rezultata (odlomci 48. – 64.).

4. preporuka – Potrebno je bolje procijeniti iznos mobiliziranih ulaganja

- (a) Komisija bi za sve instrumente za potporu ulaganjima za sljedeći VFO trebala definirati skup pokazatelja kojima se očekivana ostvarenja i rezultati proračunskih jamstava (kao što je EFSU) mjere na realističan način koji omogućuje usporedbu s drugim financijskim instrumentima EU-a. Posebice bi se u slučaju uporabe „mobiliziranih ulaganja” i „multiplikacijskog učinka” kao pokazatelja u metodologiji izračuna i mehanizmima izvješćivanja trebala na odgovarajući način odražavati mjera u kojoj su potporom u obliku proračunskog jamstva EU-a u stvarnosti potaknuta ili mobilizirana druga ulaganja.

Preporučeni rok provedbe: pri iznošenju prijedloga za uspostavu novih financijskih instrumenata.

- (b) U okviru metodologije za izračun multiplikatora za EFSU koju su zajedno razvili Komisija i EIB potrebno je predvidjeti razmjerne mjere kako bi se pravodobno otkrili i ispravili slučajevi u kojima EIB određenom ulaganju pruža potporu i izravno i neizravno preko različitih operacija u okviru EFSU-a, i to u svrhu izbjegavanja dvostrukog uračunavanja.

Preporučeni rok provedbe: do sredine 2019.

88 Raspodjela financiranja u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije po sektorima na kraju 2017. nije prelazila okvirne gornje granice utvrđene u strateškom usmjerenju EFSU-a. Međutim, operacije u okviru EFSU-a za koje su sklopljeni ugovori nisu bile dovoljno zemljopisno uravnotežene. Zemlje u kojima je potpora iz EFSU-a iskorištena u najvećoj mjeri bile su one s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama s najrazvijenijim i najaktivnijim poslovanjem. Platforme za ulaganja imaju potencijala za financiranje manjih projekata i kombiniranje različitih izvora financiranja, ali njihova je uspostava napredovala sporo te su dosad u maloj mjeri doprinijele zemljopisnoj diversifikaciji EFSU-a. Poboljšanje zemljopisne uravnoteženosti i povećanje uporabe platformi za ulaganja ovisit će, među ostalim, o pružanju potpore nacionalnim razvojnim bankama i institucijama s manje razvijenim poslovanjem, uključujući u obliku tehničke pomoći (odlomci 65. – 79.).

5. preporuka – Potrebno je povećati zemljopisnu raširenost ulaganja za koja se pruža potpora iz EFSU-a

Komisija i EIB trebali bi u okviru Upravljačkog odbora EFSU-a procijeniti temeljne uzroke zemljopisne raširenosti kakva je trenutačno i iznijeti preporuke za mjere koje je potrebno poduzeti u preostalom razdoblju uporabe EFSU-a. Upravljački odbor EFSU-a također bi trebao procijeniti učinak poduzetih mjera.

Preporučeni rok provedbe: tijekom preostalog razdoblja uporabe EFSU-a (do kraja 2019.).

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Lazaros S. Lazarou, na sastanku održanom u Luxembourg u 8. siječnja 2019.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I. — Podatci o operacijama u okviru EFSU-a iz izvješća do 30. lipnja 2018.

Financiranje iz EFSU-a za koje su sklopljeni ugovori i procijenjeno mobilizirano ulaganje na dan 30. lipnja 2018.

(iznosi u milijunima eura)

Dio	Broj operacija za koje su sklopljeni ugovori	Financiranje iz EFSU-a za koje su sklopljeni ugovori	Iznosi isplaćeni na temelju sklopljenih ugovora	Procijenjeno mobilizirano prihvatljivo ulaganje (sklopljeni ugovori)	Mobilizirano privatno financiranje		Procijenjeno mobilizirano ulaganje (odobrene operacije) ¹	Multiplikator	
					iznos	% procijenjenog mobiliziranog prihvatljivog ulaganja			
Dio za infrastrukturu i inovacije	Dužničke operacije	235	26 778	12 912	90 743	54 743	60 %	130 157	11,5
	Operacije vlasničkog tipa ²	77	3 684	707	58 451	48 058	82 %	62 720	15,6
	Ukupno	312	30 462	13 619	149 193	102 801	69 %	192 877	13,3
Dio za MSP-ove	Dužničke operacije	254	8 191		58 343	38 498	66 %	67 366	38,4
	Vlasničke operacije	130	4 236		28 508	18 977	67 %	38 645	9,9
	Ukupno	384	12 428		86 851	57 475	66 %	106 011	19,8
Na razini cjelokupnog EFSU-a	Dužničke operacije	489	34 970		149 086	93 242	63 %	197 523	16,5
	Vlasničke operacije	207	7 920		86 958	67 035	77 %	101 365	13,1
	Ukupno	696	42 890		236 045	160 277	68 %	298 888	15,0
	% ciljne vrijednosti				75 %			95 %	

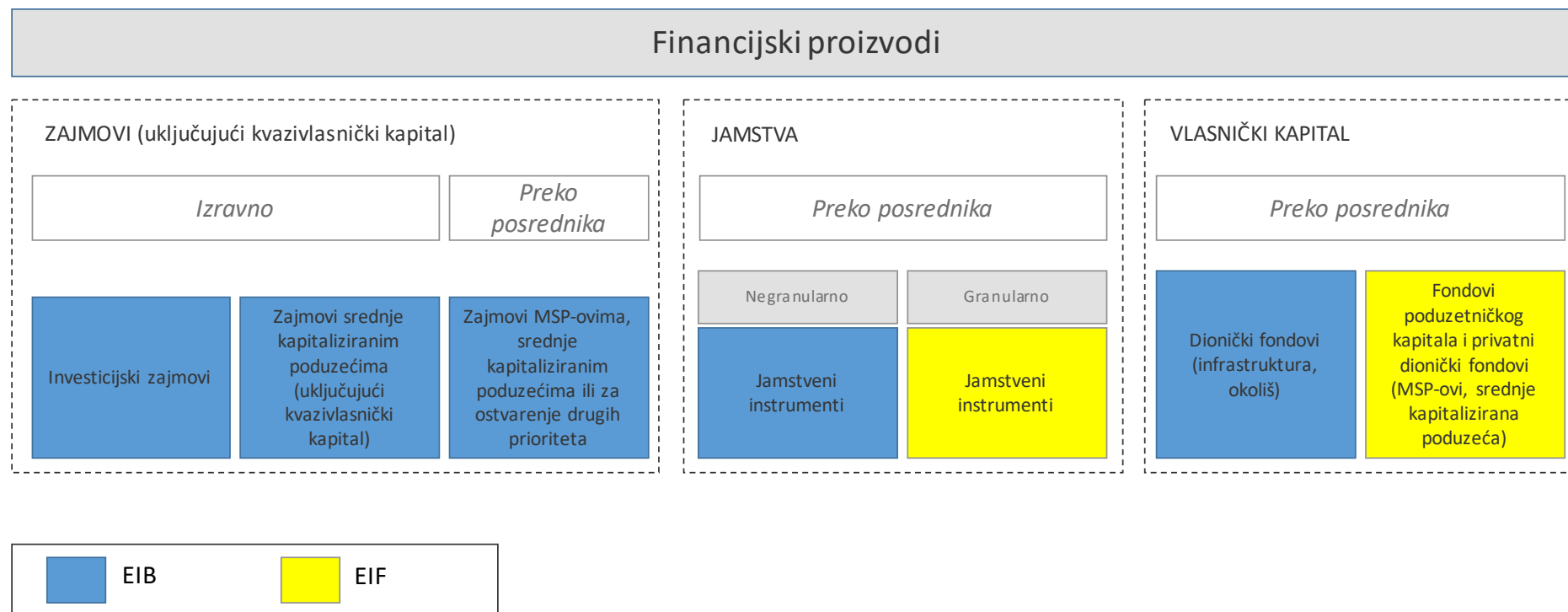
Financiranje iz EFSU-a za odobrene operacije u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije za koje još nisu sklopljeni ugovori	12 657
Okvirna vrijednost operacija u okviru dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije čije se odobrenje očekuje u sljedećih 12 mjeseci	12 858

¹Operacije odobrene u okviru EFSU-a uključuju sve operacije koje je Odbor EFSU-a za ulaganja odobrio do 30. lipnja 2018. (bez otkazanih ili zaključenih operacija).

²Isplata sredstava na temelju operacija vlasničkog tipa u okviru dijela za infrastrukturu i inovacije vrši se postupno, u skladu s pozivima za doprinose relevantnom fondu. Isplaćeni iznosi obuhvaćaju i iznose pod jamstvom EU-a i ugovore na vlastiti rizik EIB-a.

Izvor: Izvješće o radu za EFSU na kraju godine od 30. lipnja 2018.

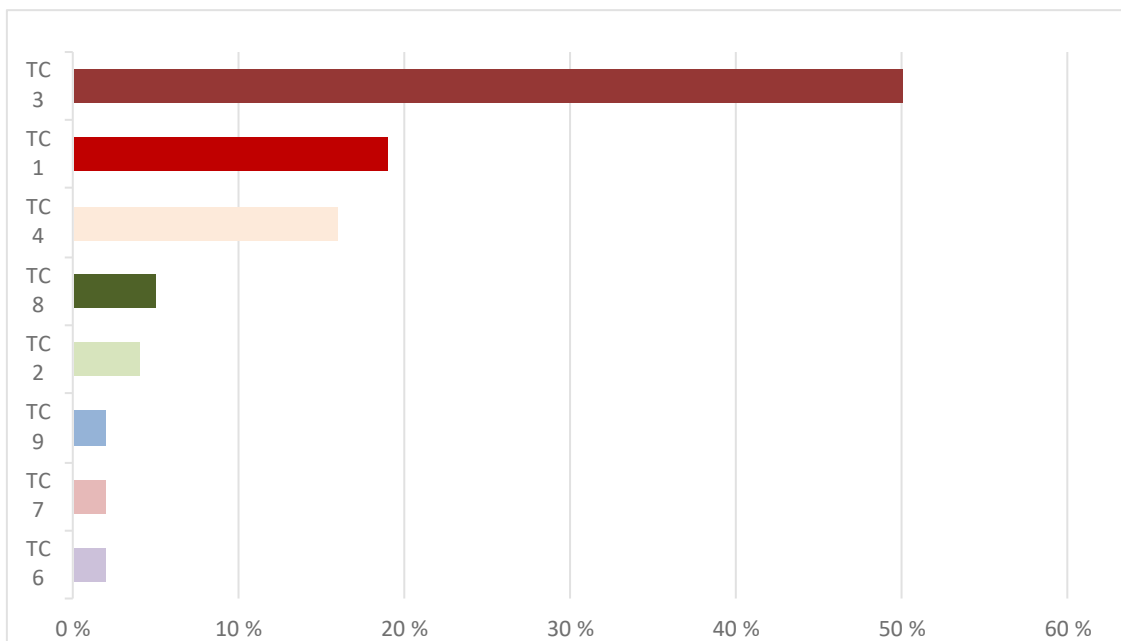
Prilog II. — Kategorije proizvoda Grupe EIB-a



Izvor: prezentacija EIB-a „Delivering on the European Fund for Strategic Investments (EFSI)” (Primjena Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)), siječanj 2018., 10. slička.

Prilog III. — Financijski instrumenti u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.

Doprinosi financijskim instrumentima za koje su preuzete obveze u sporazumima o financiranju kao postotak ukupnih doprinosa za koje su preuzete obveze po tematskim ciljevima (TC) na temelju izvješća s podacima za razdoblje do kraja 2016. uz ukupne preuzete obveze u iznosu od 13,3 milijardi eura (ESIF).



TC 1 – Istraživanje i inovacije (19 %)

TC 2 – Informacije, komunikacija i tehnologije (4 %)

TC 3 – Konkurentnost MSP-ova (50 %)

TC 4 – Gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika, tj. najvećim dijelom učinkovitost energije i obnovljiva energija (16 %)

TC 6 – Održivi resursi (2 %)

TC 7 – Održiv promet (2 %)

TC 8 – Zapošljavanje i mobilnost radne snage (5 %)

TC 9 – Vještine, obrazovanje, učenje (2 %)

Izvor: izvješće GU-a REGIO „Financial instruments under the European Structural and Investment Funds (the programming period 2014. – 2020.)” (Financijski instrumenti u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova (programsko razdoblje 2014. – 2020.)), prosinac 2017.

Prilog IV. — Popis pokazatelja uspješnosti i pokazatelja za praćenje EFSU-a

	Ključni pokazatelj uspješnosti (KPI) / ključni pokazatelj za praćenje (KMI)	Opis	Ciljna vrijednost / gornja granica
Uporaba jamstva EU-a i mjera u kojoj su ispunjeni ciljevi i kriteriji	KPI 1	Ocjena dodane vrijednosti operacija raščlanjena na pojedinačne ocjene za: – u slučaju dijela za infrastrukturu i inovacije: (i) doprinos ostvarenju ciljeva politike EFSU-a, (ii) kvalitetu i utemeljenost projekta te (iii) tehnički i financijski doprinos – u slučaju dijela za MSP-ove: (i) procjenu učinka, (ii) procjenu kvalitete i (iii) doprinos operaciji.	U Uredbi o EFSU-u nije utvrđena kvalitativna ciljna vrijednost za ovaj ključni pokazatelj uspješnosti.
	KPI 2 ⁽¹⁾	Udio operacija za koje su sklopljeni ugovori koje se svrstavaju u posebne aktivnosti (po broju operacija i iznosu) Napomena: za operacije u okviru dijela za MSP-ove smatra se da u cijelosti ispunjavaju uvjete za svrstavanje u kategoriju posebnih aktivnosti (100 %).	U Uredbi o EFSU-u nije utvrđena ciljna vrijednost za ovaj ključni pokazatelj uspješnosti.
	KMI 1 ⁽¹⁾	Zemljopisna koncentracija: – raščlanjena prema vrijednosti operacija kojima se pruža potpora po pojedinačnim zemljama, te – broj zemalja u kojima se pruža potpora.	Gornja granica koncentracije od 45 % u trima državama članicama.
	KMI 2 ⁽¹⁾	Sektorska koncentracija , raščlanjena prema vrijednosti operacija za koje su sklopljeni ugovori i kojima se pruža potpora u obliku jamstva EU-a.	Gornja granica koncentracije od 30 % u trima sektorima.
Doprinos izravnom makroekonomskom učinku i mobilizaciji financiranja	KPI 3	Ukupno (mobilizirano) ulaganje⁽²⁾: Dio za infrastrukturu i inovacije: količina dodatnih ulaganja prihvatljivih u okviru EFSU-a (javna ili privatna ulaganja uključujući financiranje koje je EIF mobilizirao u okviru EFSU-a) u realnom gospodarstvu. Dio za MSP-ove: maksimalan iznos financiranja dostupnog krajnjim korisnicima („maksimalna vrijednost portfelja“) umnožena s faktorom 1,4 za jamstva ili ciljni iznos prihvatljivih sredstava u fondu / konačan iznos sredstava u fondu umnožen s faktorom 2,5 za vlasničke instrumente.	Ciljna vrijednost mobiliziranja ulaganja u ukupnom iznosu od 315 milijardi eura do 4. srpnja 2018. (tri godine od stupanja na snagu Uredbe o EFSU-u 1017/2015).
	KPI 4	Mobilizirano privatno financiranje: Dio za infrastrukturu i inovacije: ukupan iznos privatnog financiranja mobiliziranog zahvaljujući operacijama s jamstvom iz EFSU-a koji se utvrđuje isključivo na temelju financiranja i kapaciteta za preuzimanje rizika koji osiguravaju tijela koja se ne svrstavaju u javna.	U Uredbi o EFSU-u nije utvrđena ciljna vrijednost za ovaj ključni pokazatelj uspješnosti. Umjesto toga, člankom 6. Uredbe o EFSU-u poziva se na to da projekti „u najvećoj mjeri, kad je to moguće, mobiliziraju kapital privatnog sektora“.
	KMI 3	Multiplikacijski učinak: teoretski multiplikator za unutarnja jamstva i multiplikator za vanjska ulaganja.	Implicitna ciljna vrijednost od 15 x
	KMI 4	Učinak na zapošljavanje: prognozirani broj izravno otvorenih/zadržanih radnih mjesta	U Uredbi o EFSU-u nije utvrđena ciljna vrijednost za ovaj ključni pokazatelj za praćenje.
	KMI 5 ⁽¹⁾	Udio operacija sufinanciranih s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama , po broju operacija i iznosu	U Uredbi o EFSU-u nije utvrđena ciljna vrijednost za ovaj ključni pokazatelj za praćenje.
	KMI 6 ⁽¹⁾	Udio operacija sufinanciranih iz ESI fondova i drugih instrumenata EU-a osim EFSU-a , po broju operacija i iznosu	U Uredbi o EFSU-u nije utvrđena ciljna vrijednost za ovaj ključni pokazatelj za praćenje.

⁽¹⁾ Podatci se temelje na iznosima za koje su sklopljeni ugovori; ostali podatci za ključne pokazatelje uspješnosti / ključne pokazatelje za praćenje temelje se na

⁽²⁾ U Dodatku II. Sporazumu o EFSU-u KPI 3 se i u slučaju dijela za infrastrukturu i inovacije i u slučaju dijela za MSP-ove naziva „Ukupna ulaganja za koja je pružena potpora i financiranje obrtnog kapitala“. U izvješćima o radu za dio za infrastrukturu i inovacije i dio za MSP-ove još se naziva i „Ukupno prihvatljivo ulaganje

Izvor: Dodatak II. Sporazumu o EFSU-u i metodologija za ključne pokazatelje uspješnosti i pokazatelje za praćenje EFSU-a (KPI/KMI), dokument br. 12, SB/07/2015 od 15. prosinca 2015.

Prilog V. — Operacije u okviru EFSU-a s doprinosima nacionalnih razvojnih banaka i institucija do 31. prosinca 2017.

Zemlja	Dio za infrastrukturu						Dio za MSP-ove					
	Dužničke operacije s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama			Vlasničke operacije s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama			Dužničke operacije s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama			Vlasničke operacije s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama		
	Broj operacija	Doprinos iz EFSU-a (mil. eura)	Doprinos nacionalnih razvojnih banaka i institucija (mil. eura)	Broj operacija	Doprinos iz EFSU-a (mil. eura)	Doprinos nacionalnih razvojnih banaka i institucija (mil. eura)	Broj operacija	Doprinos iz EFSU-a (mil. eura)	Doprinos nacionalnih razvojnih banaka i institucija (mil. eura)	Broj operacija	Doprinos iz EFSU-a (mil. eura)	Doprinos nacionalnih razvojnih banaka i institucija (mil. eura)
Belgija							2	5,7	76,3	1	30,0	10,0
Bugarska	1	150,0	75,0				2	2,4	37,6			
Češka Republika							1	19,5	391,7			
Danska							6	47,6	303,7			
Njemačka	4	1 004,4	2 192,0				12	111,4	1 511,9	3	110,0	30,0
Estonija							1	4,5	115,5			
Irska							3	37,3	370,8	1	30,0	15,0
Španjolska	2	531,9	10,0	4	210,0	1 720,0	3	87,5	1 480,5	4	155,0	99,4
Francuska	6	845,0	2 090,5	4	215,0	635,0	6	140,0	740,0	4	145,0	88,0
Hrvatska	1	50,0	50,0				1	2,0	10,0			
Italija	6	781,0	582,5	1	21,8	50,0	5	226,2	4 801,8	2	60,0	55,0
Latvija							2	3,6	29,4			
Mađarska							2	13,4	325,0			
Nizozemska	1	100,0	54,0							1	30,0	3,0
Austrija	1	70,0	13,8				1	3,5	81,5	1	12,5	5,0
Poljska	3	158,3	156,8				1	17,2	365,8			
Slovenija	1	51,0	37,0				1	8,1	171,9			
Finska										1	22,5	32,5
Švedska							3	24,0	120,1			
Ujedinjena Kraljevina	1	148,0	75,4				2	5,1	25,4	1	54,0	25,9
Operacije u više zemalja ist	1	75,0	332,6	2	300,0	550,0				21	916,0	419,2
Ukupno	28	3 964,7	5 669,7	11	746,8	2 955,0	54	759,0	10 958,8	40	1 565,0	783,0

Napomena: U slučaju vlasničkog pododjeljka u okviru dijela za MSP-ove isključeno je devet operacija s doprinosima nacionalnih razvojnih banaka i institucija za koje je na dan 31. prosinca 2017. vrijednost sklopljenih ugovora bila jednaka nuli.

Izvor: Sud, na temelju podataka EIB-a i EIF-a.

Pojmovnik

Dio za infrastrukturu i inovacije: Operacije s jamstvom EFSU-a u okviru kojih se pruža potpora ulaganjima u infrastrukturu i inovacije i koje provodi EIB. Dio za infrastrukturu i inovacije sastoji se o dužničkog portfelja operacija i portfelja operacija vlasničkog tipa.

Dio za mala i srednja poduzeća: Operacije s jamstvom iz EFSU-a čiji je cilj povećati pristup financiranju za MSP-ove i srednje kapitalizirana poduzeća i koje provodi EIF. Dio za MSP-ove sastoji se o dužničkog portfelja operacija i portfelja operacija vlasničkog tipa.

Financijska uredba (koja se primjenjivala od 1. siječnja 2013. do 30. srpnja 2018.):

Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002, stavljena izvan snage Uredbom (EU, Euratom) 2018/1046 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

InnovFin: Financijski instrument u okviru programa Obzor 2020. čiji je cilj olakšati i povećati pristup financiranju za inovativna poduzeća i druge inovativne subjekte u Europi. Primjenjuje ga Grupa EIB-a te se sastoji od Jamstvenog instrumenta za MSP-ove (InnovFin SMEG), vlasničkog instrumenta (InnovFin Equity ili IFE) te izravnih operacija koje provodi EIB (InnovFin EIB).

Instrument za povezivanje Europe (CEF): Instrument EU-a za financiranje namijenjen ulaganjima u infrastrukturu i transeuropske mreže u područjima prometa, energije i digitalnih usluga. Uspostavljen je Uredbom (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage uredba (EZ) br. 680/2007 i (EZ) br. 67/2010 (SL L 348 20.12.2013., str. 129.).

Izmijenjeni sporazum o EFSU-u: Sporazum o izmjeni i preformuliranju od 21. srpnja 2016. sklopljen između Europske unije i Europske investicijske banke u vezi sa Sporazumom o upravljanju Europskim fondom za strateška ulaganja i odobravanju jamstva EU-a od 22. srpnja 2015.

Kreditna ocjena: EIB se služi sustavom kreditnog ocjenjivanja za potrebe interne procjene rizika svojih operacija kreditiranja. Sustav kreditnog ocjenjivanja važan je dio procesa ocjenjivanja i praćenja zajmova. Također se koristi kao referentna točka za određivanje cijene kreditnog rizika.

Mala i srednja poduzeća (MSP): Mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća kako su definirana člankom 2. Priloga Preporuci Komisije 2003/361/EZ.

Mala srednje kapitalizirana poduzeća: Mala srednje kapitalizirana poduzeća subjekti su koji imaju do 499 zaposlenika i koji ne pripadaju kategoriji MSP-ova (Uredba o EFSU-u, članak 2.). Srednje kapitalizirana poduzeća imaju do 3000 zaposlenika.

Nacionalne razvojne banke i institucije: pravni subjekti koji profesionalno provode financijske aktivnosti i kojima su država članica ili subjekt države članice na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, povjerili provedbu aktivnosti razvoja ili promicanja razvoja.

Platforme za ulaganja: operacije koje, u skladu s Uredbom o EFSU-u, imaju sljedeće značajke:

- (i) uključuju subjekte posebne namjene (privatne dioničke fondove ili infrastrukturne fondove ili drugu vrstu subjekta posebne namjene), sporazum o podjeli rizika ili sporazum o sustavnom sufinanciranju sklopljen s određenom nacionalnom razvojnom bankom ili institucijom
- (ii) njima se pruža potpora nizu projekata, uključujući infrastrukturne projekte
- (iii) uključuju doprinose javnih tijela (nacionalnih razvojnih banaka i institucija, međunarodnih financijskih institucija ili upravljačkih tijela).

Podređeni dug: Zajam ili vrijednosni papir koji je rangiran ispod drugih zajmova i vrijednosnih papira kad je riječ o potraživanjima na temelju imovine ili zarade. Također se naziva podređenim zajmom ili „mlađim” dugom. U slučaju da zajmoprimac ne ispunjava svoje obveze vjerovnici koji su vlasnici podređenog duga namirit će se tek nakon što se u cijelosti namire vlasnici nadređenog duga.

Posebne aktivnosti: EIB svoje operacije rizičnijeg financiranja naziva posebnim aktivnostima. One uključuju dužničke operacije u kojima je očekivani gubitak veći od 2 % i sve operacije vlasničkog tipa.

Sklapanje ugovora: Potpisivanje ugovora o financiranju s EIB-om.

Uredba o EFSU-u (ili Uredba o EFSU-u 1.0): Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja (SL L 169, 1.7.2015., str. 1.).

Uredba o EFSU-u 2.0: Uredba (EU) 2017/2396 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. o izmjeni uredaba (EU) br. 1316/2013 i (EU) 2015/1017 u pogledu produljenja trajanja Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) i uvođenja tehničkih poboljšanja za taj fond i Europski savjetodavni centar za ulaganja (SL L 345, 27.12.2017., str. 34.).

Uredba o programu Obzor 2020.: Uredba (EU) br. 1291/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) i o stavljanju izvan snage Odluke br. 1982/2006/EZ (SL L 347, 20.12.2013., str. 104.).

Višegodišnji financijski okvir (VFO): Sedmogodišnji plan potrošnje kojim prioriteti EU-a dobivaju financijski oblik. Trenutačno razdoblje VFO-a traje od 2014. do 2020. godine.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„EUROPSKI FOND ZA STRATEŠKA ULAGANJA: MJERE POTREBNE ZA POTPUNI USPJEH EFSU-a”

SAŽETAK

I. Komisija i Europska investicijska banka (EIB) žele pružiti sljedeće dodatne informacije.

Poticanje ulaganja i otvaranje novih radnih mjesta među glavnim su prioritetima Komisije. Od početka svjetske gospodarske i financijske krize EU kontinuirano bilježi niske razine ulaganja. Do 2014. razine ulaganja pale su znatno ispod prijašnjeg dugoročnog prosjeka. Kao odgovor na niske razine ulaganja Komisija je u studenome 2014. donijela Plan ulaganja za Europu, kojim se u razdoblju od tri godine trebalo mobilizirati 315 milijardi EUR. Zbog uspješnosti Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) njegovo je trajanje 2017. produljeno s ciljem da se do kraja 2020. mobilizira više ulaganja, u iznosu od barem 500 milijardi EUR (EFSU 2.0). EFSU 2.0 donosi rješenja za tri glavna problema iz prve godine provedbe EFSU-a – poboljšava dodatnost, zemljopisnu ravnotežu i transparentnost. Mobilizacijom 334,8 milijardi EUR ulaganja u EU-u EFSU je do 17. srpnja 2018. uspješno pridonio rješavanju problema manjka sredstava za ulaganja. Unatoč nedavnom povećanju ulaganja u EU-u stope ulaganja još nisu dostigle prijašnje prosjeke. Stoga je potrebno nastaviti ulagati napore kako bi se razina ulaganja vratila na dugoročno održivi trend, s posebnim naglaskom na prioritete politike EU-a. U tu svrhu Komisija predlaže nastavak provedbe ambicioznog programa za potporu ulaganjima u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru (VFO), odnosno programa InvestEU.

IV. Komisija i EIB smatraju da je uvođenjem EFSU-a većina drugih financijskih instrumenata zapravo znatno ojačana, a ne zamijenjena. Osim toga, promijenjen je fokus nekih postojećih financijskih instrumenata kako bi se smanjila uočena preklapanja s EFSU-om.

VI. Operacije EFSU-a temelje se na potražnji. Stoga, ako je u svrhu osiguravanja financiranja za krajnje primatelje dovoljno produljiti rokove otplate ili postaviti niže zahtjeve za kolateral, prema načelima dobrog financijskog upravljanja Komisija i EIB ne inzistiraju na pružanju podređenog financiranja u slučajevima u kojima to nije potrebno za poticanje ulaganja.

VII. Uvedene su mjere za ublažavanje kako bi se smanjilo preklapanje između dužničkog instrumenta u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF DI) i EFSU-a. U tom kontekstu Komisija i EIB predložili su izmjenu Sporazuma o delegiranju dužničkog instrumenta CEF-a i prilagodbu dužničkog instrumenta CEF-a kako bi se povećala njegova komplementarnost s drugim financijskim instrumentima i s EFSU-om, što bi se trebalo provesti do kraja godine. CEF DI preusmjeren je na inovativnije i pionirske projekte. U području prometa poseban naglasak stavljen je na projekte koji pridonose ekologizaciji prometa.

VIII. Grupa EIB-a smatra da financiranje u okviru EFSU-a nije potpuno usporedivo s drugim izvorima financiranja jer obično nudi drukčije uvjete, pa se stoga ne može smatrati da ih zamjenjuje.

Nadalje, dodatno su ojačani kriteriji dodatnosti u okviru EFSU-a 2.0.

IX. Mobilizirana ulaganja, u skladu s metodologijom, odražavaju najbolju procjenu očekivanih ulaganja u realnom gospodarstvu, a stvarni se iznosi revidiraju po završetku projekta. Stoga su po definiciji *ex ante* mobilizirana ulaganja u trenutku odobrenja samo procjena, a ne umanjivanje ili preuveličavanje.

Komisijin Prijedlog uredbe o fondu InvestEU sadržava širi skup pokazatelja rezultata i praćenja. Osim toga, u novoj Financijskoj uredbi (EU 2018/1046) definiraju se i pojašnjavaju i koncept poluge i koncept multiplikacijskog učinka.

X. Zemljopisna koncentracija ne može se računati samo na temelju obujma zaključenih operacija financiranja u pojedinačnim državama članicama. Kada se razmatra zemljopisna koncentracija, potrebno je uzeti u obzir veličinu gospodarstva i populacije svake pojedine države članice.

Komisija prepoznaje važnost zemljopisne diversifikacije EFSU-a. U tom smislu Komisija i EIB provode nekoliko mjera za povećanje zemljopisne ravnoteže. One uključuju poboljšanu suradnju s nacionalnim razvojnim bankama, među ostalim uspostavljanjem platformi za ulaganja i poboljšanih modela suradnje (npr. Europski investicijski fond – platforma za vlasnička ulaganja nacionalnih razvojnih institucija), pojednostavljenjem kombiniranja europskih strukturnih i investicijskih fondova i EFSU-a te bolje usmjerenim lokalnim dosegom, posebice preko Savjetodavnog centra za ulaganja.

XI. Komisija i EIB prihvaćaju upućene im preporuke i upućuju na svoje odgovore u odjeljku s preporukama.

UVOD

6. EFSU je instrument koji prvenstveno ovisi o potražnji.

Prema smjernicama za ulaganje iz EFSU-a nužno je uložiti maksimalan trud kako bi se osigurala obuhvaćenost široka raspona sektora i regija.

U okviru programskog dijela za mala i srednja poduzeća pojedini proizvođači koriste poticaje kako bi postigli široku pokrivenost i izbjegli koncentriranje.

OPAŽANJA

Okvir 1. – Posebne aktivnosti i EFSU

Drugi odlomak, prva rečenica:

Profil rizika operacija iz programskog dijela za mala i srednja poduzeća usporediv je s profilom rizika posebnih aktivnosti EIB-a ili je viši. Riječ je o izloženostima na osnovi vlasničkih ulaganja ili na osnovi jamstava čija je kvaliteta podinvesticijskog ranga i ne bi se mogle financirati sredstvima iz Europskog investicijskog fonda (EIF).

24. U pravilima o operacijama s platformama za ulaganja i nacionalnim razvojnim bankama i institucijama navodi se da se podređenost smatra preferiranom opcijom ako je isplativa i ako struktura donosi dodanu vrijednost u pogledu nositeljevih financijskih potreba i ukupnih troškova financiranja.

30. EIB-ov glavni cilj u okviru EFSU-a oduvijek je bio katalizirati i privući nova ulaganja. To je postignuto jer se EIB postavio u podređeniju kreditnu strukturnu poziciju u korist drugih privučenih ulagača.

33. Uredbom o EFSU-u predviđa se komplementarnost jamstva EU-a u okviru EFSU-a s postojećim instrumentima.

Kad je riječ o dužničkom instrumentu u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF):

Pokretanje EFSU-a 2015. imalo je učinak zamjene na dužnički instrument CEF-a. To su pokazale EIB-ova unutarnja evaluacija EFSU-a, Komisijina neovisna evaluacija EFSU-a i Komisijina evaluacija CEF-a u sredini programskog razdoblja.

Stoga su uvedene sljedeće mjere za ublažavanje:

- Upravljački odbor dužničkog instrumenta CEF-a donio je u rujnu 2015. i srpnju 2017. revidirane smjernice politike kako bi osigurao komplementarnost dvaju instrumenata. Odlučeno je da će se dužnički instrument CEF-a usmjeriti na projekte koji su inovativniji i pionirski u pogledu financijske strukture, segmenta sektora ili zemlje. U području prometa poseban naglasak stavljen je na projekte koji pridonose ekologizaciji prometa.
- Komisija i EIB predložili su izmjenu Sporazuma o delegiranju dužničkog instrumenta CEF-a i prilagodbu dužničkog instrumenta CEF-a kako bi se povećala njegova komplementarnost s drugim financijskim instrumentima i s EFSU-om, čiji se dovršetak očekuje do kraja godine.

Slična procjena i prilagodba provedene su za instrument InnovFin u lipnju 2017.

Osim toga, Komisija ističe da je pojačano početno financiranje u okviru EFSU-a omogućilo brže postizanje ciljeva svakog pojedinog programa EU-a i pomoglo premašiti početne ciljeve kad je to pojačano početno financiranje pretvoreno u stvarno dodatno financiranje.

36. Zbog manjka sredstava za ulaganje u EU-u postoji prostor i potreba za intervencijom ESI fondova, financijskih instrumenata kojima se upravlja centralizirano i nacionalnih financijskih instrumenata. Procjena dodane vrijednosti financijskih instrumenata i usklađenost s drugim oblicima javne intervencije, što po potrebi obuhvaća EFSU, ključni su zahtjevi koje treba ispuniti prije nego što se sredstva iz ESI fondova odobre za financijske instrumente, čime se smanjuje rizik od preklapanja.

37. EFSU bi mogao biti komplementaran s ESI fondovima i poboljšati učinak poluge i djelotvornost intervencija, kao što je predstavljeno u brošuri *European Structural and Investment Fund and European Fund for Strategic Investments complementarities -Ensuring coordination, synergies and complementarity* („Komplementarnost europskih strukturnih i investicijskih fondova i Europskog fonda za strateška ulaganja – Osiguranje koordinacije, sinergijskih učinaka i komplementarnosti”), koju je Komisija objavila u veljači 2016. Uredbom 2018/1046 uvedena je nova, namjenska mogućnost uporabe EFSU-a i ESI fondova na komplementaran način.

40. Dodatnost u okviru EFSU-a „znači potpora EFSU-a operacijama kojima se rješavaju tržišni nedostaci ili neoptimalne ulagačke situacije i koje se ne bi mogle provesti tijekom razdoblja u kojem se može upotrebljavati jamstvo EU-a ili barem ne u istoj mjeri, putem EIB-a, EIF-a ili postojećih financijskih instrumenata Unije bez potpore EFSU-a”.

Pri procjeni dodatnosti uvijek se uzimaju u obzir tržišni nedostaci i neoptimalne ulagačke situacije, neovisno o tome je li operacija posebna aktivnost ili nije.

U Uredbi o EFSU-u 2.0 poboljšana je definicija dodatnosti jer je jasnije definiran status posebne aktivnosti te drugi elementi koji čvrsto upućuju na dodatnost. U tom kontekstu EIB procjenjuje potencijal privlačenja svake operacije.

41. Uzorak operacija u okviru programskog dijela za infrastrukturu i inovacije činilo je 15 projekata ugovorenih u prvoj godini provedbe EFSU-a. EIB-ov postupak ocjenjivanja projekata s vremenom je poboljšana za projekte poduprte od 2017., što nije u potpunosti vidljivo u nalazima Europskog revizorskog suda.

44. Uredbom o EFSU-u 1.0 uspostavljena je veza između dodatnosti i statusa posebne aktivnosti. EIB navodi da od pokretanja EFSU-a pruža kvalitativnu procjenu dodatnosti u dokumentaciji dostavljenoj Odboru za ulaganja. U izmijenjenoj Uredbi o EFSU-u dodatno je pojašnjena definicija dodatnosti, pa dokumentacija koja se podnosi Odboru za ulaganja stoga uključuje širu procjenu aspekata dodatnosti (uključujući tržišne nedostatke i neoptimalne ulagačke situacije).

45. U Uredbi o EFSU-u 2.0 poboljšana je definicija dodatnosti jer je jasnije definiran status posebne aktivnosti te drugi elementi koji čvrsto upućuju na dodatnost.

Okvir 2. – Primjer projekta u okviru EFSU-a koji se mogao financirati na tržištu, ali ne po tako povoljnim uvjetima

EIB smatra da je navedeni projekt bio primjer neoptimalne ulagačke situacije (slaba upotreba plina u toj državi članici i zamjena izvora energije koji više zagađuju okoliš) i ne bi se financirao bez potpore iz EFSU-a. Uvjeti financiranja koje je ponudio EIB bili su prikladniji za tu vrstu ulaganja od uvjeta koje je nudilo tržište.

Okvir 3. – Primjer operacije u okviru EFSU-a kojom je nadomješteno tradicionalno financiranje iz EIB-a

Prema mišljenju EIB-a hibridna obveznica nije zamijenila tradicionalno financiranje iz EIB-a jer ima značajke, kao što su uzimanje u obzir udjela vlasničkog kapitala i izuzimanje iz omjera financijske poluge, koje omogućavaju stvaranje proizvoda koji više zadovoljava kriterije dodatnosti od klasičnog EIB-ova zajma. Hibridna obveznica kao podređeni instrument ne donosi samo likvidnost (kao što to čini uobičajeni EIB-ov zajam s pravom prvenstva otplate), već i povećava slobodni financijski prostor zajmoprimca za dodatna ulaganja.

55. Nakon što Odbor za ulaganja EFSU-a utvrdi dodatnost potpore EFSU-a i odobri njezino pružanje, prihvatljivi troškovi ulaganja EFSU-a povezani s odobrenom operacijom uračunavaju se u cilj ulaganja u okviru EFSU-a.

Okvir 4. – Financiranje infrastrukturnog projekta

Iznos mobiliziranih ulaganja izračunan je prema odobrenoj metodologiji. Iznos zajma smanjio se zbog privlačenja privatnih ulagača, no EIB-ov zajam bio je ključan za zatvaranje manjka u financiranju u roku predviđenom za njegovo zatvaranje. Bez potpore EIB-a drugi ulagači ne bi mogli zatvoriti taj manjak povećanjem iznosa zajmova.

Odnos između iznosa ulaganja EIB-a/EFSU-a i mobiliziranog ulaganja prihvatljivog u okviru EFSU-a omogućuje da se za svaki projekt posebno procijeni opseg u kojemu se potpora iz EFSU-a može povezati s novim ulaganjima. Točnu uzročno-posljedičnu vezu u poticanju financiranja obično je teško dokazati, odnosno ona se ne može sa sigurnošću dokazati, posebice *ex ante* ili u fazi osmišljavanja ili provedbe. Ovisno o dostupnosti podataka može se provesti *ex post* statistička analiza u svrhu pružanja procjene uzročne veze.

59. U okviru metodologije EIB-a za izračun multiplikatora za EFSU donesene 2015. već je općenito objašnjeno kako procijeniti mobilizirana ulaganja kada se za jedan projekt pruža više vrsta financijske potpore iz EIB-a/EFSU-a. U listopadu 2018. Upravljački odbor EFSU-a odobrio je ažuriranu metodologiju EIB-a za izračun multiplikatora za EFSU. Metodologija EIB-a za izračun multiplikatora za EFSU ažurirana je i u ožujku 2018. Te se metodologije primjenjuju u fazi odobrenja.

60. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 59.

61. EIF i EIB mogu potvrditi da su u predmetnom slučaju iznosi ažurirani zbog utvrđenog preklapanja s programskim dijelom za mala i srednja poduzeća te su izmijenjeni u službenim izvješćima i na *web*-mjestu EFSU-a čim je preklapanje utvrđeno.

63. U novoj Financijskoj uredbi (EU 2018/1046) definirana su i pojašnjena oba koncepta, multiplikacijski učinak i učinak poluge.

64. Ta dva pokazatelja – *učinak poluge* i *multiplikacijski učinak* – mjere različite, ali povezane učinke intervencije EU-a. Primjena tih dvaju koncepata izravan je rezultat različitih temeljnih akata.

Vidjeti i odgovor na odlomak 63.

68. Zemljopisna koncentracija ne može se računati samo na temelju mobiliziranih ulaganja u svakoj pojedinoj državi članici. Kada se razmatra zemljopisna koncentracija, potrebno je uzeti u obzir veličinu gospodarstva i populacije svake pojedine države članice.

Komisija prepoznaje važnost zemljopisne diversifikacije EFSU-a. U tom smislu Komisija i EIB provode nekoliko mjera za povećanje zemljopisne ravnoteže. One uključuju poboljšanu suradnju s nacionalnim razvojnim bankama, uključujući uspostavljanje platformi za ulaganja i poboljšanih modela suradnje (npr. Europski investicijski fond – platforma za vlasnička ulaganja nacionalnih razvojnih institucija) te bolje usmjereni lokalni doseg, osobito kroz Centar za ulaganja.

70. Kako bi se razumjele relativne koristi i učinak EFSU-a u pojedinačnim državama članicama, važno je procijeniti ih i prikazati u odnosu na makroekonomske pokazatelje.

I nacionalni bruto domaći proizvod (BDP) relevantna je dimenzija. Zemlje iz skupine EU-13 već su 2016. primile potporu iz EFSU-a u udjelu jednakom njihovu udjelu u gospodarstvu EU-a. Do kraja 2017. njihov udio u financiranju iz EFSU-a dosegao je 12 %, što je iznadproporcionalno njihovu kumulativnom udjelu od 8,6 % u BDP-u EU-a.

71. Postoji vremenski raskorak između odobrenja i potpisivanja operacije (što dodatno komplicira postupak pregovaranja o ugovornim uvjetima s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama) te će se iznos sudjelovanja nacionalnih razvojnih banaka i institucija znatno povećati jer su 31. prosinca 2017. mnoge takve odobrene operacije bile u fazi pregovora.

72. Predmetne države članice imaju nacionalne razvojne banke s razinom iskustva i sofisticiranosti koja je potrebna za realizaciju financijskih proizvoda većeg rizika.

77. Vidjeti komentare na odlomak 72., u kojima se objašnjava da su platforme za ulaganja proizvodi za koje su potrebni tehnički kapaciteti napredniji od onih za tradicionalne proizvode koji se nude nacionalnim razvojnim bankama i institucijama. Stoga ne iznenađuje da su najrazvijenije i najiskusnije nacionalne razvojne banke i institucije bile zainteresirane za provedbu tih struktura u suradnji s EIB-om, u znatnom broju država članica (vidjeti komentar na odlomak 78. u nastavku).

78. Od listopada 2018. odobrene platforme za ulaganja obuhvaćaju 14 država članica i pokrivaju niz sektora, uključujući digitalni, energetski i prometni sektor i sektor okoliša, te su izrazito usmjerene na mala i srednja poduzeća i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

80. U prve tri godine provedbe EFSU je uspješno pridonio potpori ulaganjima i otvaranju novih radnih mjesta u EU-u. Do 17. srpnja 2018. EFSU je pridonio mobilizaciji 334,8 milijardi EUR ulaganja, pri čemu su obuhvaćene sve države članice. Od prikupljenih 334,8 milijardi EUR dvije trećine sredstava dolazi iz privatnih izvora, što znači da je EFSU ostvario i svoj cilj mobilizacije privatnih ulaganja. Osim toga, očekuje se da će oko 697 000 MSP-ova imati koristi od financiranja koje se podupire u okviru EFSU-a. Prema procjenama ekonomskog odjela EIB-a i Komisijina Zajedničkog istraživačkog centra (JRC), operacije EFSU-a već su pridonijele otvaranju više od 750 000 radnih mjesta i predviđa se da će ta brojka narasti na 1,4 milijuna radnih mjesta do 2020. u odnosu na osnovni scenarij. S obzirom na postignuti uspjeh EFSU je produžen do kraja 2020. kako bi se do tada dosegao iznos od 500 milijardi EUR dodatnih ulaganja.

81. Komisija i EIB smatraju da je, kao rezultat uvođenja EFSU-a, većina drugih financijskih instrumenata zapravo znatno ojačana, a ne zamijenjena. Osim toga, promijenjen je opseg nekih postojećih financijskih instrumenata kako bi se smanjila neka preklapanja s EFSU-om.

Vidjeti i odgovore Komisije na odlomak 33.

1. preporuka – Potrebno je poticati opravdanu upotrebu proizvoda EIB-a s većim rizikom u okviru EFSU-a

Djelujući u ulozi izvršitelja provedbe EFSU-a, EIB prihvaća preporuku.

2. preporuka – Potrebno je poticati komplementarnost između financijskih instrumenata EU-a i proračunskih jamstava EU-a

Komisija prihvaća preporuku i smatra da je ova preporuka već obuhvaćena zakonodavnim prijedlozima za VFO za razdoblje nakon 2020. Konkretno, Komisija je predložila da će pojednostavniti i poboljšati instrumente EU-a za potporu ulaganjima kojima se upravlja centralizirano. Predloženo je da se svi instrumenti za potporu ulaganjima u području unutarnjih politika EU-a provode pod jedinstvenim programom InvestEU u okviru četiriju sastavnica politika kako bi se osigurala komplementarnost. Time bi se poboljšala komplementarnost različitih ulagačkih instrumenata jer bi se izbjegla udvostručavanja i preklapanja.

3. preporuka – Potrebno je bolje procjenjivati jesu li se potencijalni projekti EFSU-a mogli financirati iz drugih izvora

Djelujući u ulozi izvršitelja provedbe EFSU-a, EIB prihvaća preporuku i smatra je već provedenom i okviru EFSU-a 2.0.

EIB smatra da je, u skladu sa smjernicama za ulaganje, prilikom razvoja novih proizvoda u okviru EFSU-a uzeo u obzir taj problem kako bi predložio širok raspon proizvoda koji su prilagođeni potrebama tržišta i potaknuo privatna ulaganja u projekte bez istiskivanja privatnog tržišnog financiranja. Nakon stupanja na snagu Uredbe o EFSU-u 2.0 EIB je na operativnoj razini već uključio kvalitativnu procjenu dodatnosti, uključujući i procjenu tržišnih nedostataka i neoptimalnih ulagačkih situacija (uključujući dostupnost komplementarnih i alternativnih izvora financiranja i njihove uvjete). U prijedlozima koje dostavlja Odboru za ulaganja EIB iskazuje tu procjenu u skladu s dorađenim zahtjevima Uredbe o EFSU-u. EIB podsjeća da bi se analizom istiskivanja drugih izvora financiranja trebao dokazati pravi protučinjenični scenarij. No zbog fragmentiranosti financijskog tržišta praktično je nemoguće to dokazati.

87. Prema metodologijama za izračun multiplikatora EFSU-a svako dvostruko računanje eliminira se čim se primijeti te se pri odobrenju uzimaju u obzir samo dodatna mobilizirana ulaganja. U slučajevima koje je ispitao Europski revizorski sud EIB potvrđuje da je ispravio dvostruko računanje u skladu s metodologijom čim su informacije postale dostupne. Mobilizirana ulaganja odražavaju najbolju procjenu očekivanih ulaganja u realnom gospodarstvu, a stvarni se iznosi revidiraju po završetku projekta. Stoga su, prema definiciji, *ex ante* mobilizirana ulaganja u trenutku odobrenja samo procjena, a ne umanjivanje ili preuveličavanje.

U novoj Financijskoj uredbi (EU 2018/1046) definirana su i pojašnjena oba koncepta, multiplikacijski učinak i učinak poluge.

4. preporuka – Potrebno je bolje procjenjivati mobilizirana ulaganja

Komisija prihvaća preporuku 4.a.

(a) Za sve instrumente za potporu ulaganjima za sljedeći VFO Komisija je predložila usklađen skup pokazatelja za mjerenje očekivanih rezultata u skladu s Financijskom uredbom. Metodologija mora ostati provediva i moraju se uzimati u obzir troškovi i administrativno opterećenje za krajnje korisnike, financijske posrednike, partnere u provedbi i Komisiju.

(b) Komisija i EIB prihvaćaju preporuku 4.b i smatraju je naknadno provedenom nakon revizije Europskog revizorskog suda.

U tom pogledu Upravljački odbor EFSU-a već je u listopadu 2018. odobrio ažuriranu metodologiju EIB-a za izračun multiplikatora za EFSU. Metodologija EIB-a za izračun multiplikatora za EFSU ažurirana je i u ožujku 2018. Te se metodologije primjenjuju u fazi odobrenja kako bi se osiguralo da se samo dodatna mobilizirana ulaganja ubrajaju u cilj ulaganja u okviru EFSU-a. U obama već

odobrenim ažuriranjima pojašnjava se koncept procijenjenog dodatnog mobiliziranog ulaganja prihvatljivog u okviru EFSU-a, osobito u odnosu na naknadno financiranje u okviru EFSU-a i sufinanciranja.

88. Zemljopisna koncentracija ne može se računati samo na temelju obujma zaključenih operacija financiranja u pojedinačnim državama članicama. Kada se razmatra zemljopisna koncentracija, potrebno je uzeti u obzir veličinu gospodarstva i populacije svake pojedine države članice.

Komisija prepoznaje važnost zemljopisne diversifikacije EFSU-a. U tom smislu Komisija i EIB provode nekoliko mjera za povećanje zemljopisne ravnoteže. One uključuju poboljšanu suradnju s nacionalnim razvojnim bankama, među ostalim utvrđivanjem platformi za ulaganja i poboljšanih modela suradnje (npr. Europski investicijski fond – platforma za vlasnička ulaganja nacionalnih razvojnih institucija) te bolje usmjerenim lokalnim dosegom, posebice kroz Centar za ulaganja.

5. preporuka – Povećanje zemljopisne raširenosti ulaganja za koja se pruža potpora iz EFSU-a

Komisija i EIB prihvaćaju preporuku.

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 osmišljavanju 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 V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Lazaros L. Lazarou i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije EU-a. Reviziju je predvodio član Suda Leo Brincat, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Romuald Kayibanda, ataše u njegovu uredu Annette Farrugia, glavni rukovoditelj Ralph Otte, voditeljica radnog zadatka Gabriela-Elena Deica, voditelj radnog zadatka Martin Puc te revizori James McQuade, Marija Žekova, Mircea-Cristian Martinescu i Felipe Andres Miguelez. Jezičnu podršku pružao je Michael Pyper.



Slijeva nadesno: Romuald Kayibanda, James McQuade, Gabriela-Elena Deica, Annette Farrugia, Leo Brincat, Martin Puc, Valérie Tempez-Erasmi.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	4.7.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	18.10.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	8.1.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	24.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1704-0
HTML ISBN 978-92-847-1694-4

doi:10.2865/111884
doi:10.2865/150052

QJ-AB-19-001-HR-N
QJ-AB-19-001-HR-Q

Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) pomaže u financiranju strateških ulaganja u ključnim područjima kao što su infrastruktura, istraživanja i inovacije, obrazovanje, obnovljiva energija i energetska učinkovitost. EFSU ima oblik proračunskog jamstva koje se stavlja na raspolaganje Grupi EIB-a. Svrha je EFSU-a omogućiti EIB-u i EIF-u da pruže dodatna financijska sredstva za prihvatljive projekte u EU-u te mobilizirati dodatna privatna i javna ulaganja u te projekte.

Sud je zaključio da je EFSU doprinio povećanju iznosa sredstava koja je EIB pružio za rizičnije financiranje ulaganja, kao i financiranje brojnih projekata koji se u suprotnome ne bi proveli te privlačenju dodatnih javnih i privatnih ulaganja u predmetne projekte te je njime pružena potpora ulaganjima u brojnim sektorima politika na razini cijelog EU-a.

Međutim, Sud je utvrdio da je dio potpore iz EFSU-a tek zamijenio druge oblike financiranja sredstvima EIB-a i EU-a, da je dio financijskih sredstava izdvojen za projekte koji su se mogli financirati iz drugih izvora javnih ili privatnih sredstava, da su procjene dodatnih ulaganja koja su privučena na temelju EFSU-a u nekim slučajevima bile preuveličane te da je većina ulaganja izvršena u nekolicini većih država članica iz skupine EU 15 s nacionalnim razvojnim bankama s dobro uhodanim poslovanjem.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

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

© Europska unija, 2019.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.