

Pénzügyi eszközök a kohéziós politikában

Részben megvalósult a források folyamatos újrafelhasználása



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

Bevezetés

01–14 | **Főbb megállapítások**

01–05 | **Miért fontos ez a terület?**

06–14 | **Megállapításaink és ajánlásaink**

15–64 | **Észrevételeinkről részletesebben**

15–37 | **Nem aknázzák ki teljes mértékben a finanszírozás tartósabb felhasználása tekintetében a kohéziós politika pénzügyi eszközeiben rejlő lehetőségeket**

17–27 | A támogathatósági időszak alatt igen csekély mértékben kerülnek újrafelhasználásra a visszaforgó források

28–37 | A tagállamok és a régiók kohéziós politikai célokra használják fel a továbbvihető finanszírozást, de csak korlátozásokkal

38–64 | **A kohéziós politika pénzügyi eszközei számára létrehozott keret nem ösztönzi az újrafelhasználást**

39–51 | A jogi keret nem elég világos és egyértelmű ahhoz, hogy maximalizálni lehessen a visszaforgó források újrafelhasználását

52–60 | A Bizottság nem felügyelte eredményesen a pénzügyi eszközökbe visszaforgó források újrafelhasználását

61–64 | A tagállamok bizonyos mértékig figyelembe veszik az újrafelhasználási kötelezettséget, a finanszírozási megállapodások azonban általában nem ösztönzik az újrabefektetést

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

II. melléklet. A finanszírozási megállapodás rendelkezései
a támogathatósági időszakot követő újrafelhasználásról
(továbbvihető finanszírozás), mindhárom időszak pénzügyi
eszközei esetében

III. melléklet. A források újrafelhasználására vonatkozó rendelkezések
a 2007–2013-as, a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakra
vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendeletekben

IV. melléklet. Az ellenőrzött pénzügyi eszközök listája

Rövidítések

Glosszárium

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Főbb megállapítások

Miért fontos ez a terület?

- 01** Az Európai Unió kohéziós politikájában a finanszírozást hagyományosan egyszeri, vissza nem térítendő támogatások formájában nyújtják. A pénzügyi eszköz egy másik támogatási alternatíva a finanszírozási piac hiányosságainak kezelésére, amely keretében az uniós forrásokat pénzügyi termékeken keresztül juttatják el a végső kedvezményezettekhez. A pénzügyi eszközök lehetővé teszik a nemzeti irányító hatóságok számára, hogy vissza nem térítendő helyett visszatérítendő támogatást nyújtsanak. Mivel a visszaforgó forrásokból ezután újabb végső kedvezményezettek támogathatók, ugyanazokat a közpénzeket többször is fel lehet használni olyan megalapozott projektek finanszírozására, amelyek révén megvalósulhatnak a kohéziós politika célkitűzései. E konstrukció alkalmazása akkor a legcélszerűbb, ha a beruházások valószínűsíthetően elegendő pénzügyi megtérülést vagy megtakarítást eredményeznek, amelyből visszafizethető a kapott támogatás. A pénzügyi eszközök kohéziós politikában való felhasználása a 2007–2013-as időszaktól kezdve terjedt el nagyobb mértékben, 2014 és 2020 között tovább bővült, majd a 2021–2027-es időszakban kismértékben csökkent. A pénzügyi eszközök révén nyújtott támogatás főként az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból származik.

02 Potenciálisan rulirozó jellegükből adódóan a pénzügyi eszközök növelik a közfinanszírozás hatékonyságát. A végső kedvezményezettektől visszafolyó pénzeszközöket (pl. az általuk visszafizetett hiteleket) így módon újra fel lehet használni, hogy más végső kedvezményezettek is részesülhessenek hasonló támogatásban. Az a követelmény, hogy a végső kedvezményezetteknek vissza kell fizetniük a kapott támogatást, arra ösztönzi őket, hogy **pénzügyeiket gondosan kezeljék**, pl. jobb minőségű tervezés és beruházás, valamint szigorúbb pénzügyi fegyelem révén. A pénzügyi eszközök emellett további magán- vagy közfinanszírozás bevonásával **multiplikátorhatást is generálhatnak**. Az **1. ábra** a pénzügyi eszközök különböző típusait szemlélteti.

1. ábra | A pénzügyi eszközök típusai



Forrás: Európai Számvevőszék, a FI-Compass alapján.

03 A 2007–2013-as időszakban a pénzügyi eszközökre lekötött teljes összeg 16,9 milliárd euró volt, amely 2014 és 2020 között 31,0 milliárd euróra emelkedett, majd a 2021–2027-es időszakban ismét csökkent, mégpedig 19,4 milliárd euróra. A három fenti időszakban, ha nem vesszük figyelembe a források Covid19-világjárvány miatti átcsoportosítását, a kohéziós költségvetés mintegy 5%-át folyósították pénzügyi eszközökön keresztül. Írország és Luxemburg kivételével valamennyi uniós tagállam igénybe vett pénzügyi eszközöket.

04 A pénzügyi eszközökre vonatkozó jogi keret lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy megtartsák azokat a forrásokat, amelyeket a támogathatósági időszak alatt legalább egyszer felhasználtak. A nemzeti hatóságoknak azonban **a támogathatósági időszak alatt és azt követően is újra fel kell használniuk** a végső kedvezményezettektől a pénzügyi eszközökbe visszaforgó forrásokat, igaz, erre a használatra eltérő szabályok vonatkoznak.

05 Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy a kohéziós politika keretében alkalmazott pénzügyi eszközök egyik fő előnye – a rulírozás lehetősége és ebből következően a közpénzek tartósabb felhasználása – megvalósult-e a gyakorlatban, és ha igen, milyen mértékben. Következtetéseinkhez azt vettük alapul, hogy a kohéziós politika pénzügyi eszközeire vonatkozó **jogi keret** hogyan ösztönzi a **visszaforgó források** újrafelhasználását, és hogy az **újrafelhasználás** hogyan történt **a gyakorlatban** egy 90 pénzügyi eszközből álló mintán öt tagállamban (Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország és Szlovákia). Célunk, hogy ellenőrzésünk információkkal szolgáljon a 2027 utáni időszak előkészítéséhez a meglévő pénzügyi eszközök, valamint a jelenlegi időszak második felében létrehozott új eszközök optimális újrafelhasználása érdekében. Ehhez igyekszünk feltárni azokat az okokat, amelyek miatt jelenleg még nem elegendő az újrafelhasználás mértéke, illetve meghatározni az ösztönzés további lehetséges módjait. További háttér-információk, valamint az ellenőrzés hatókörére és módszerére vonatkozó részletek az **I. mellékletben** találhatók.

Megállapításaink és ajánlásaink

06 Arra a következtetésre jutottunk, hogy a rulírozó hatás a gyakorlatban részben megvalósult ugyan, de nem sikerült teljes mértékben kiaknázni a benne rejlő lehetőségeket. A támogathatósági időszak alatt a pénzügyi eszközökbe visszaforgó források újrafelhasználását olyan tényezők hátráltatják, mint az irányító hatóságokra nehezedő abszorpciós nyomás, a beruházások hosszú távú jellege, a magánbefektetők bevonásával kapcsolatos prioritások, illetve egyéb, külső tényezők. A támogathatósági időszakot követően a maradványforrásokat általában újra felhasználják kohéziós politikai célokra, de a jogi keret azt is lehetővé teszi, hogy ezeket a forrásokat vissza nem térítendő támogatásként bocsássák rendelkezésre, ami hátráltatja a rulírozó hatás megvalósulását. Bár a jogi keretben szerepel az újrafelhasználási kötelezettség, megállapításunk szerint az nem elég világos és egyértelmű ahhoz, hogy maximalizálni lehessen a visszaforgó források újrafelhasználását. Ez, valamint az eredményes bizottsági felügyelet hiánya ahhoz vezet, hogy az irányító hatóságok nem egyforma elkötelezettséggel álltak be e cél mögé.

Nem aknázzák ki teljes mértékben a finanszírozás tartósabb felhasználása tekintetében a kohéziós politika pénzügyi eszközeiben rejlő lehetőségeket

07 Megállapítottuk, hogy **a támogathatósági időszak alatt a forrásokat csak csekély mértékben használják fel újra**. A 61 általunk ellenőrzött pénzügyi eszköz közül a támogathatósági időszak alatt csak tizenkettő használt fel – legalább részben – visszaforgó forrásokat további beruházások támogatására. Ennek egyik fő oka az irányító hatóságokra nehezedő nyomás, hogy először a pénzügyi eszközök teljes programallokációját használják fel és így elkerülik az uniós költségvetésből rendelkezésre álló források elvesztését. Ez

a probléma gyakrabban fordul elő akkor, ha a pénzügyi eszközöket későn hozzák létre, vagy ha kiegészítések révén újabb összegeket különítenek el azok részére (17–22. bekezdés).

08 A támogathatósági időszak alatti alacsony összegű újrafelhasználás természetes következménye a beruházások közép- vagy hosszú távú jellegének is (esetleg türelmi időszakokkal is meghosszabbítva), ami korlátozza az újrafelhasználásra rendelkezésre álló visszaforgó források mértékét. Egy másik fő ok az, hogy az irányító hatóságok ahelyett, hogy az alapkezelőket a visszaforgó források automatikus újrafelhasználására utasítanák, néha megvárják az ilyen összegek felhalmozódását, mielőtt döntenének azok felhasználásáról. Ez segíthet ugyan összehangolni az újrafelhasználást a felmerülő igényekkel, a piaci fejleményekkel és a politikai környezet változásaival, de csökkenti annak lehetőségét, hogy a visszaforgó források több végső kedvezményezettet támogassanak. További ok rejlik abban, hogy a visszaforgó források újbóli felhasználása helyett inkább újabb magánbefektetők bevonására és ezáltal nagyobb tőkeáttétel elérésére helyezik a hangsúlyt (23–27. bekezdés).

09 Megállapítottuk továbbá, hogy ha az adott időszak alatt a visszafizetett összegeket a nemzeti likviditás növelése vagy kamatteremtés céljából inkább kincstári számlákon helyezik el, ez természetes módon szintén megakadályozza azok újrafelhasználását (25. bekezdés).

10 Az összegeknek a támogathatósági időszakot követően történő újrafelhasználása (továbbvihető finanszírozás) tekintetében megállapítottuk, hogy a tagállamok és a régiók – bár korlátozásokkal, de – a jogszabályokban előírtaknak megfelelően használják fel a forrásokat a kohéziós politika céljaira. A 2007–2013-as programozási időszakban a maradványforrásokat a mintánkban szereplő valamennyi pénzügyi eszköz esetében (egy kivétellel) újra felhasználták. A forrásokat ugyanazokban a pénzügyi eszközökben, a 2014–2020-as időszakra új eszközöket létrehozva, a kohéziós politika új pénzügyi eszközeihez nemzeti társfinanszírozásként, vagy az irányítási költségek és díjak fedezésére használták fel. Mivel a jogi keret nem írja elő, hogy a forrásokat ismét visszafizetendő formában kell biztosítani, egyes irányító hatóságok inkább vissza nem térítendő támogatásként használják fel azokat. Ez jogilag lehetséges ugyan, de kizár minden további rúlirozó hatást (28–37. bekezdés).

A kohéziós politikában a pénzügyi eszközök számára létrehozott keret nem ösztönzi az újrafelhasználást

11 A három beszámolási időszakra vonatkozó jogi keretek véleményünk szerint nem eléggé világosak és egyértelműek ahhoz, hogy maximalizálni lehessen a visszaforgó források újrafelhasználását. Bár mindhárom időszakra előírták az újrafelhasználási kötelezettséget, a 2007–2013-as időszakra nézve a rendelkezések meglehetősen általánosak voltak.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan több pontosításra került sor, és a kapcsolódó rendelet tisztázott néhány fontos szempontot (lásd: [1. melléklet](#)). Emellett a jogi rendelkezéseket számos iránymutatással is kiegészítették az irányító hatóságok számára. A jelenlegi időszakra (2021–2027) vonatkozóan a Bizottság úgy véli, hogy a rendelkezések kellően egyértelműek, és úgy határozott, hogy nem ad ki további iránymutatást ([38–51. bekezdés](#)).

- 12** Megállapítottuk, hogy a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezések lehetővé teszik, hogy a tagállamok a támogathatósági időszakot követően visszajuttatott forrásokat (továbbvihető finanszírozás) a meglévő eszközök kibővítése vagy új pénzügyi eszközök létrehozása helyett vissza nem térítendő támogatások formájában nyújtsák a kedvezményezetteknek. Bár ez bizonyos esetekben indokolt lehet, nem egyeztethető össze a rúlirozó hatás elvével, mivel megszünteti a források további újrafelhasználásának lehetőségét ([43. bekezdés](#)).
- 13** Azt is láttuk, hogy a Bizottság nem követte megfelelően nyomon a pénzügyi eszközökbe visszaforgó források újrafelhasználását. Bár az irányító hatóságoknak – jóllehet különböző mértékben, de – mind a 2007–2013-as, mind a 2014–2020-as időszakban be kellett számolniuk a Bizottságnak a visszaforgó források újrafelhasználásáról, a Bizottság ezeket az adatokat nem ellenőrizte megfelelően és nem használta fel nyomonkövetési célokra. Emiatt továbbra sem ismert a visszaforgó források tényleges újrafelhasználásának mértéke. Emellett, bár a Bizottság 11 tematikus ellenőrzést végzett a pénzügyi eszközökre vonatkozóan, ebből az időszakból a pénzügyi eszközök teljes számának csupán 3%-át ellenőrizte és megállapítottuk, hogy az újrafelhasználási kötelezettségre vonatkozóan csak korlátozott számú ellenőrzési dokumentum készült ([52–60. bekezdés](#)).
- 14** Végezetül értékeltük, hogy az egyes pénzügyi eszközöket létrehozó tagállami mechanizmusok hogyan kezelik a források újrafelhasználását. Megállapításunk szerint bizonyos mértékig az általunk ellenőrzött valamennyi finanszírozási megállapodás foglalkozik a forrásoknak a **támogathatósági időszak alatti** újrafelhasználásával, de jelentős különbségek vannak a visszaforgó források ismételt befektetése iránti elkötelezettség és a részletesség tekintetében. A **továbbvihető finanszírozást** illetően a mintánkban szereplő pénzügyi eszközök felénél a visszaforgó források kormányzati (irányító hatósági) számlákra kerültek átutalásra mindaddig, amíg az újrafelhasználásról nem születik külön határozat. A pénzügyi eszközök másik fele azt írta elő, hogy a visszaforgó források maradjanak az alapkezelőnél, és a korábbival megegyező célt szolgáljanak ugyanazon pénzügyi eszközben vagy annak utódjában, ami biztosította az azonnali újrafelhasználást ([61–64. bekezdés](#)).

Ajánlásaink



1. ajánlás

A visszaforgó forrásokban rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázása a programidőszakok alatt

A Bizottság a tagállamokkal együttműködve az alábbiak révén törekedjen arra, hogy az érintett programidőszakokban a lehető legnagyobb legyen a pénzügyi eszközökből visszaforgó források felhasználásának mértéke:

- a) a további források lehívása előtt a visszaforgó források újrafelhasználásának ösztönzése;
- b) a visszaforgó források automatikus újrafelhasználásának előmozdítása standard eljárásként, és ennek révén nagyobb számú végső kedvezményezett és megalapozott, szakpolitikai szempontból releváns projekt támogatása;
- c) a pénzügyi eszköz megfelelő méretének előzetes értékelésekor a lehetséges visszaforgó források figyelembevétele, valamint a pénzügyi eszközök késői létrehozásának elkerülése, ami miatt nőhet az előirányzatok elköltésére irányuló nyomás, és nehezebb lesz a visszaforgó források újrafelhasználása;
- d) a pénzügyi eszközökhöz rendelt kezdeti allokációk kiegészítésének csak abban az esetben való lehetővé tétele, amennyiben a visszaforgó forrásokat eredményesen felhasználták.

Megvalósítás céldátuma: 2027



2. ajánlás

A visszaforgó források programidőszak alatti felhasználására irányuló felügyelet javítása és a maradványforrások későbbi felhasználásának ellenőrzése

A Bizottság a tagállamokkal együttműködve:

- a) kövessék nyomon a források tényleges újrafelhasználását a programidőszak alatt, és erősítsék meg a kapcsolódó ellenőrzési intézkedéseket;
- b) a programidőszak végét követően ellenőrizzék a maradványforrások felhasználását.

Megvalósítás céldátuma: 2027

Észrevételeinkről részletesebben

Nem aknázzák ki teljes mértékben a finanszírozás tartósabb felhasználása tekintetében a kohéziós politika pénzügyi eszközeiben rejlő lehetőségeket

- 15** Az uniós kohéziós támogatás túlnyomó többségét vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtják a kedvezményezetteknek. Ezeket főszabály szerint csak akkor kell visszafizetni, ha bebizonyosodik, hogy szabálytalanul igényelték őket. A pénzügyi eszközök alternatív uniós finanszírozási módot jelentenek, amely hitelek, garanciák és kockázati tőke formájában valósul meg. Ezeket bizonyos feltételek teljesülését követően vissza kell fizetni azoknak a hatóságoknak, amelyek azokat odaítélték. Az így visszafolyó pénzeszközöket további kedvezményezettek és projektek támogatására lehet felhasználni. Ez a „rulírozó hatás” tehát lehetőséget kínál arra, hogy a közpénzeket többször is felhasználják, és ezáltal a lehető legjobban és folyamatos jelleggel kihasználják a bennük rejlő lehetőségeket (*I. melléklet, 01. bekezdés*).

16 A pénzügyi eszközök esetében amennyiben a forrásokat (allokációkat) a támogathatósági időszak alatt legalább egyszer felhasználták (azaz a végső kedvezményezetteknek kifizetették), a tagállamok megtarthatják azokat. Ezenkívül a jogi keret kötelezően előírja a pénzügyi eszközökből visszaforgó források újr felhasználását (*I. melléklet, 13–15. bekezdés*). Míg a szabályok eltérőek attól függően, hogy a visszaforgó források a hatályos támogathatósági időszak alatt vagy azt követően érkeznek-e be, a koncepció mindkét esetben ugyanaz: a források felhasználása a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót előmozdító projektekbe történő további beruházások támogatására. Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy a Bizottság és a tagállamok megvalósították-e a gyakorlatban ezt a rulírozó hatást, és ha igen, milyen mértékben.

A támogathatósági időszak alatt igen csekély mértékben kerülnek újr felhasználásra a visszaforgó források

- 17** A 2014–2020-as időszakra vonatkozó közös rendelkezések¹ értelmében a kohéziós politika keretében használt pénzügyi eszközökből a **támogathatósági időszak alatt** visszaforgó forrásokat a következőkre kell felhasználni:
- további beruházások finanszírozása ugyanazon vagy más pénzügyi eszközön keresztül, a kapcsolódó programprioritásban meghatározott egyedi célkitűzésekkel összhangban;
 - a letétbe helyezett egyenlegekre esetlegesen alkalmazandó negatív kamatlábakból eredő veszteségek fedezése, ha azok a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervek aktív pénzgazdálkodása ellenére bekövetkeznek;
 - a pénzügyi eszköz működtetése során felmerült pénzügyi irányítási költségek és díjak fedezése.

18 A 2014 és 2020 közötti időszakból véletlenszerűen kiválasztott 61 pénzügyi eszköz esetében megvizsgáltuk a visszaforgó források felhasználását (*IV. melléklet*), és értékeltük, hogy a közös rendelkezéseknek megfelelően újra felhasználták-e az ilyen összegeket (ellenőrzési megközelítésünk további részleteiről lásd: *I. melléklet*).

¹ Az 1303/2013/EU rendelet 44. cikke.

19 Megállapítottuk, hogy a 2014–2020-as időszakra nézve az általunk ellenőrzött 61 pénzügyi eszköz közül a támogathatósági időszak alatt csak 12 használta fel legalább részben a visszaforgó forrásokat további beruházások támogatására. További 19 a visszafolyó pénzeszközök egy részéből az irányítási költségeket és díjakat finanszírozta. Megállapítottuk továbbá, hogy az irányító hatóságok és az alapkezelők közötti finanszírozási megállapodások általában nem írják elő a visszafolyó pénzeszközök azonnali, „automatikus” újrafelhasználását, hanem az irányító hatóságnak külön határozatot kell hoznia arról, hogy a források új beruházások finanszírozására felhasználhatók (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)).

1. háttérmagyarázat

Automatikus újrafelhasználás, illetve egyedi határozatok

Az automatikus újrafelhasználás azt jelenti, hogy amint beérkeznek, a visszaforgó forrásokat rögtön újra befektetik anélkül, hogy az irányító hatóság külön határozatot hozna erről. A 2014–2020-as időszakra nézve általunk ellenőrzött 61 pénzügyi eszközből csak öt szerepeltett ilyen rendelkezést a vonatkozó finanszírozási megállapodásaiban: egy a Thüringen Dinamik hitelalapban (Németország), illetve négy egyedi alap (hitel- és garanciaalap) a Fare Lazio holdingalapon belül (Olaszország).

Ha az automatikus újrafelhasználás nem valósul meg, az irányító hatóság vagy az alapkezelő a támogatathatósági időszak alatt később is dönthet úgy, hogy újra befekteti a visszafolyó pénzeszközöket. Magyarországon például egy működőtőke-hitelalap olyan sikeresnek bizonyult, hogy az irányító hatóság úgy döntött, a támogatathatósági időszak alatt újraindítja azt a visszafolyó pénzeszközökből történő finanszírozással. Ha azonban az újrafelhasználás nem automatikus, hanem az az irányító hatóság egyedi döntésétől függ, lelassul az újrabefektetési folyamat, és ezáltal csökken az újrafelhasználás mértéke.

Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságok által rendelkezésre bocsátott információk alapján.

20 Ellenőrzésünk során összességében úgy láttuk, hogy az irányító hatóságok vagy az alapkezelők nem tekintik szisztematikusan prioritásnak, hogy a támogatathatósági időszak alatt maximalizálják a források újrafelhasználását. Ennek okai:

- az arra irányuló nyomás, hogy a kötelezettségvállalások törlésének és az uniós költségvetésből rendelkezésre álló források elvesztésének elkerülése érdekében először a pénzügyi eszközökhöz rendelt teljes programallokációt felhasználják;
- a pénzügyi eszközök létrehozásának vagy későbbi kiegészítéseinek késedelmé, ami lerövidíti az összegek visszaforgásának lehetséges időtartamát, és ezáltal az újrafelhasználás lehetőségét is csökkenti;
- a beruházások közép- vagy hosszú távú jellege (amely adott esetben türelmi időszakkal is meghosszabbodhat), ami korlátozza az összegek visszaforgását az adott időszak alatt;
- az irányító hatóságok inkább megvárják a visszaforgó források felhalmozódását, mielőtt döntenének azok felhasználásának módjáról, hogy a későbbi újrafelhasználást hozzá tudják igazítani az új igényekhez, a piaci fejleményekhez, a politikai környezet változásaihoz stb.;

- o a visszaforgó források újbóli felhasználása helyett inkább újabb magánbefektetők bevonására és ezáltal nagyobb tőkeáttétel elérésére helyezik a hangsúlyt;
- o a forrásokat a nemzeti likviditás növelése vagy kamatteremtés céljából inkább kincstári számlákon helyezik el.

21 Mivel csak a pénzügyi eszközök által finanszírozott beruházások első körét térítik vissza az uniós költségvetésből oly módon, hogy a tagállamok megtarthatják az érintett összegeket, több irányító hatóság a rá nehezedő abszorpciós nyomást említette a csekély mértékű újrafelhasználás fő okaként. Ha a pénzügyi eszközök kezdeti programallokációinak elköltése helyett a visszafizetett források felhasználására törekednének, ez kötelezettségvállalások törléséhez vezetne, és a tagállam vagy a régió így elvesztené az uniós források egy részét (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)). Ez a kockázat különösen akkor jelentős, ha a pénzügyi eszközök rendkívül nagy összegűek vagy a támogathatósági időszak későbbi szakaszában jönnek létre, és kevés idő marad az előirányzatok elköltésére. Görögországban például a TEPIX II hitel- és garanciaalapot 2016 novemberében hozták létre, és bár összességében sikeres termék volt, a támogathatósági időszak végéig a program teljes kezdeti allokációjának csak 89,7%-át használták fel. Ebben az időszakban ezért nem ösztönözték az újrafelhasználást, de idő sem lett volna rá, ugyanis az allokációból felhasznált összeg akkor még alacsonyabb lett volna.

2. háttérmagyarázat

Egy szlovák pénzügyi eszköz későbbi kiegészítései elősegítették a 2007–2013-as programok fel nem használt forrásainak abszorpcióját a támogathatósági időszakban, a visszaforgó források újrafelhasználását azonban nem ösztönözték

Szlovákiában a [JESSICA kezdeményezés](#) keretében a 2007–2013-as programozási időszakban az állami lakásfejlesztési alap (Štátny fond rozvoja bývania, SFRB) pénzügyi eszközt hozott létre többlakásos épületekre vonatkozó energiahatékonysági intézkedésekhez történő beruházási hitel-nyújtáshoz.

Az SFRB és az illetékes irányító hatóság 2013-ban kötött finanszírozási megállapodást. 2013-ban eredetileg 8 millió eurót különítettek el erre a célra (beleértve az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) származó 6,8 millió eurót is).

2015-ben, közeledve a 2007–2013-as időszak lezárásához, a szóban forgó regionális operatív program irányító hatóságának fel kellett használnia a program fennmaradó forrásait, ha nem akarta elveszíteni azokat. A pénzügyi eszköz sikeres végrehajtását követően az SFRB vállalta, hogy azt 90,6 millió euróval, majd további 66,3 millió euróval kiegészíti.

Ez a két kiegészítés közel húszszorosára növelte a kezdeti allokációt, és lehetővé tette az irányító hatóság számára, hogy lezárásra elérje a program forrásainak teljes körű felhasználását, így elkerülje a kötelezettségvállalások esetleges törlését. Bár a támogathatósági időszak alatt minden hitelt folyósítottak, a későbbi kiegészítések miatt csökkent az adott időszak alatt visszaforgó források újrafelhasználására irányuló ösztönzés.

Forrás: Európai Számvevőszék, a szlovák állami lakásfejlesztési alaptól (SFRB) származó információk alapján.

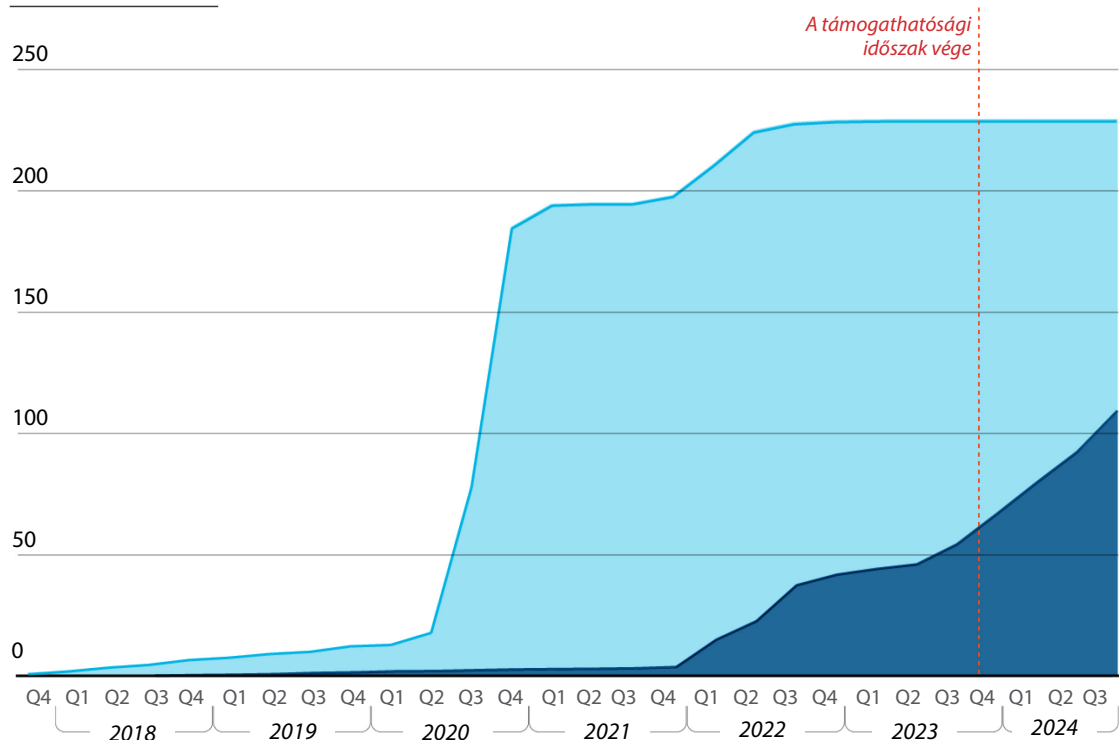
- 22** Egyes irányító hatóságok úgy döntöttek, hogy a támogathatósági időszak alatt „kiegészítések” révén növelik a pénzügyi eszközök kezdeti allokációját. Bár ez a megközelítés programszinten növelte a források felhasználását, fokozta az e kiegészítő források felhasználására irányuló nyomást is, és valójában inkább ezt a lehetőséget ösztönözte a visszaforgó források újrafelhasználása helyett. Emellett az ilyen kiegészítések növelték a támogathatósági időszak végét követően rendelkezésre álló továbbvihető finanszírozási összegeket (lásd: **28.** bekezdés), amelyeket a tagállamok rugalmasabban használhatnak fel, mint az eredeti programok keretében történő finanszírozást. Példaként említhető, hogy a németországi „KMU Darlehenfonds Berlin” hitelalap uniós allokációját az irányító hatóság több alkalommal is megnövelte, és az utolsó emelésre a támogathatósági időszak vége előtt mindössze 13 nappal került sor, teljesen kizárva a visszaforgó források újbóli felhasználásának lehetőségét.
- 23** Az újrafelhasználás lehetőségét az a tényező is akadályozza, hogy a pénzügyi eszközök nagy többsége közép- és hosszú távú (lejáratú) pénzügyi termékeket foglal magában. Egyes eszközök, mint például a hosszú távú ingatlanfejlesztési hitelek, esetleg csak 25 év elteltével, vagy türelmi idő mellett akár ennél is később kerülnek teljes mértékben visszafizetésre. A tőkealapok jellemzően zárt végűek, de legalább tíz évig tartanak. Visszaforgó források tehát a támogathatósági időszak vége felé, vagy akár azt követően is érkezhetnek be. Ez természeténél fogva a támogathatósági időszak alatt korlátozza az esetleges rulírozó hatást.
- 24** A mintánkban szereplő alapok esetében a legrövidebb lejárat három év, míg a leghosszabb 25 év volt. A **2. ábra** a 2017 júliusában létrehozott olasz „POR Puglia Microcredito”, kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) legfeljebb 5 éves lejáratú (legfeljebb 12 hónapos türelmi idővel) hiteleket nyújtó alapba az idők során visszaforgó forrásokat mutatja be. Az első visszafizetések 2017 végén kezdődtek, az utolsó visszafizetéseket 2028-ra ütemezték. A támogathatósági időszak végéig (2023) a kifizetett forrásoknak csupán 23%-a került visszafizetésre és állt rendelkezésre újrabefektetésre.

2. ábra | Kumulatív negyedéves folyósítások és visszaforgó források, POR Puglia Microcredito, 2017–2024

Kumulatív folyósítások

Kumulatív visszaforgó források

(összegek millió euróban)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Puglia régió által szolgáltatott információk alapján.

- 25** Ellenőrzésünk megerősítette, hogy a támogathatósági időszakban a kismértékű rulírozó hatás másik fontos oka az, hogy az alapkezelőkkel kötött finanszírozási megállapodások nem írják elő az automatikus újrafelhasználást ([1. háttérmagyarázat](#)), mivel az irányító hatóságok inkább egyedi döntéseket hoznak az újrafelhasználásról. Ezeket a döntéseket jellemzően csak a visszaforgó források felhalmozódása után – esetenként csak a támogathatósági időszak végét követően – hozzák meg. Ez az eljárás alighanem a nemzeti, illetve regionális kormányzatok azon kívánságán alapul, hogy előbb összegyűjtsék a visszafolyó pénzeszközöket, és csak később használják fel a forrásokat, hogy reagálni tudjanak a legújabb piaci igényekre, illetve gazdasági vagy politikai prioritásokra. Ezzel ideiglenesen növelhető ugyan az irányító hatóságok likviditása, sőt így átmenetileg kamatjövedelem is generálható, azonban nagy mértékben késlelteti az újrafelhasználást, és csökkenti a lehető legtöbb végső kedvezményezett és megalapozott projektjeik támogatására irányuló potenciált.

- 26** Arra, hogy az elszámolhatósági időszak alatt miért kismértékű a visszaforgó források újrafelhasználása, többek között azt a magyarázatot kaptuk, hogy az egyik célkitűzés további tőke bevonása magánbefektetőktől a pénzügyi eszközökbe, tehát egyfajta kompromisszumot kell elérni a tőkeáttétel, illetve a visszaforgó források újbóli felhasználása között. Ennek pedig elsősorban az az oka, hogy ebben az esetben az uniós hozzájárulást a magánberuházások kockázatainak fedezésére és kedvezményes feltételek biztosítására használják fel. Bár mind a magánbefektetők bevonása és ezzel tőkeáttétel elérése, mind a visszaforgó forrásoknak a nagyobb számú kedvezményezett támogatása érdekében történő maximális újrafelhasználása indokolt célkitűzés, a visszaforgó forrásoknak a magánbefektetők veszteségeinek kompenzálására történő felhasználása csökkenti az újrafelhasználható összegeket. A mintánkban szereplő 61 pénzügyi eszközből 34 irányzott elő és ért el bármilyen mértékű tőkeáttételi hatást.
- 27** Végezetül a tőke-, illetve a kockázattőke-alapok abban is mások, hogy a finanszírozási megállapodások általában nem írják elő, hogy a visszaforgó források vagy az egyéb bevételek (hozam, osztalék) azok élettartama alatt automatikusan újrabefektetésre kerüljenek. Olaszország Lazio régiójában még úgynevezett „azonnali újrafelhasználási tilalom” is érvényben van, azaz a (tőke vagy nyereség formájában) visszaforgó források nem használhatók fel újra, és azokat haladéktalanul vissza kell fizetni a magánbefektetőknek. Mintánkban csak néhány (főként sajáttőkével kapcsolatos) program esetében voltak jelen magánbefektetők, és ezekben az esetekben valóban nem állapítottunk meg újrafelhasználást.

A tagállamok és a régiók kohéziós politikai célokra használják fel a továbbvihető finanszírozást, de csak korlátozásokkal

- 28** A közös rendelkezések² értelmében a tagállamoknak intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a támogathatósági időszak végét követően újra felhasználják az európai strukturális és beruházási alapokból (esb-alapok) származó, a végső kedvezményezettek által a pénzügyi eszközökbe visszaforgó forrásokat (ez az úgynevezett **továbbvihető finanszírozás**), függetlenül attól, hogy azokat az adott időszak alatt vagy azt követően kapták meg. Mivel a 2007–2013-as időszakra nézve nem állapítottak meg határidőt, ebben az esetben a továbbvihető finanszírozást azok kimerüléséig kell újrafelhasználni. A 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakra vonatkozóan a kapcsolódó szabályok a támogathatósági időszak végét követő 8. év végéig írják elő a visszafolyó pénzeszközök kötelező újrafelhasználását.

² Az [1083/2006/EK](#) rendelet 78. cikkének (7) bekezdése, az [1303/2013/EU](#) rendelet 45. cikke és az [\(EU\) 2021/1060](#) rendelet 62. cikke.

29 A szabályok szerint a továbbvihető finanszírozást az alábbiak szerint kell újra befektetni: azonos típusú intézkedésekre (2007–2013); a programok céljaival összhangban (2014–2020); vagy a programok szakpolitikai célkitűzései szerint (2021–2027).

30 A továbbvihető finanszírozás tényleges és tervezett felhasználásának vizsgálatához a 2007–2013-as időszakból 22 pénzügyi eszközt, a 2014–2020-as időszakból pedig 61 pénzügyi eszközt ellenőriztünk ([IV. melléklet](#)). Értékeljük, hogy az irányító hatóságok a közös rendelkezések előírásaival összhangban újra felhasználták-e a továbbvihető finanszírozási forrásokat (az ellenőrzési megközelítésünket részletesebben lásd: [I. melléklet](#)).

A 2007–2013-as pénzügyi eszközökből megmaradt maradványforrások újrafelhasználása

31 Az [1. táblázat](#) bemutatja a mintánkban szereplő 2007–2013-as pénzügyi eszközöket, az azokból maradt továbbvihető finanszírozást és újrafelhasználásuk módját. Újrafelhasználás – a görög HELTEP garanciaalapból származó források kivételével – minden esetben ténylegesen megvalósult. Bár a támogathatósági időszak 2015-ben véget ért, ezen alap esetében a további felhasználásra vonatkozó döntés ellenőrzésünk idején még mindig függőben volt. Időközben a továbbvihető finanszírozási összegeket a Görög Nemzeti Banknál egy kamatozó számlán tartották ([3. háttérmagyarázat](#)).

1. táblázat | A továbbvihető finanszírozási összegek újrafelhasználása – a 2007–2013-as időszak pénzügyi eszközei

Ország	A pénzügyi eszköz elnevezése	A továbbvihető finanszírozási összegek újrafelhasználása a következő célokra:
 Németország	KMU-Darlehensfonds Berlin	folytatás nemzeti pénzügyi eszközként hasonló célokra
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	a kohéziós politika utód pénzügyi eszközének nemzeti társfinanszírozása
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	vissza nem térítendő kohéziós politikai támogatások hasonló célú új projektekhez (városfejlesztéshez a 2021–2027-es időszakban)
	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	folytatás nemzeti pénzügyi eszközként hasonló célokra, utód kohéziós politikai pénzügyi eszköz nemzeti társfinanszírozása
	Thüringen Dynamik	az utód pénzügyi eszköz nemzeti társfinanszírozása és új kohéziós politikai pénzügyi eszközök hasonló célokra (kkv-k támogatása a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakban)
 Görögország	TEPIX I	folytatás nemzeti pénzügyi eszközként (TEPIX köztes pénzügyi eszköz) és új nemzeti pénzügyi eszköz létrehozása (DELFI), mindkettő hasonló célokra
	HELTEP Garancia	nincs újrafelhasználás, kamatozó bankbetétekben tartják
 Magyarország	OP GOP Hitel	új nemzeti pénzügyi eszközök hasonló célokra (Kecskemét Városfejlesztési Alap, Irinyi II. Kockázati Tőkealap, Széchenyi Tőkebefektetési Alap, Nemzeti Tőzsdéfejlesztési Alap, Kárpát-medencei Vállalkozásfejlesztési Alap), valamint irányítási díjak és költségek fedezése a támogathatósági időszakot követően
	OP KMR Venture	
 Olaszország	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	kohéziós politikai támogatások (a 60 000 főnél kevesebb lakosú települések számára) és új pénzügyi eszköz létrehozása (a 2021–2027-es időszakban)
	Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio – Holdingalap finanszírozási eszköz	új kohéziós politikai pénzügyi eszköz hasonló célokra (Lazio Venture 2014–2020) és a refinanszírozási költségek fedezése
 Szlovákia	ROP Jessica – SFRB	ugyanazon pénzügyi eszköz fenntartása a támogathatósági időszak végét követő öt évig, majd nemzeti pénzügyi eszközök ugyanarra a célra
	OP CEG Jeremie – SIH	új pénzügyi eszközök hasonló célokra, hitel nyújtása a kohéziós politikai pénzügyi eszközökhöz, valamint irányítási költségek és díjak fedezése

Megjegyzés: A táblázatban szereplő információk a holdingalapok szintjére vonatkoznak. A táblázatban szereplő 13 alaphoz összesen 22 egyedi alap tartozik.

Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságok által rendelkezésre bocsátott információk alapján.

32 Számos finanszírozási megállapodás úgy rendelkezik, hogy a továbbvihető finanszírozási összegeket először bele kell foglalni a regionális vagy nemzeti költségvetésekbe. Ezek felhasználásához ezért egyedi kormányzati döntésekre van szükség (lásd: [64. bekezdés](#)). Megállapítottuk, hogy a mintánkban szereplő valamennyi pénzügyi eszköz esetében – a görög HELTEP-alap kivételével – a továbbvihető finanszírozási összegeket az előírt célra használták fel, nevezetesen:

- o ugyanazon pénzügyi eszközök folytatásaként (Németország, Olaszország, Szlovákia);
- o hasonló célkitűzésekkel rendelkező új (kohéziós politikai vagy egyéb) pénzügyi eszközök létrehozására (Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország, Szlovákia);
- o a következő időszakban a kohéziós politika új pénzügyi eszközeinek nemzeti társfinanszírozására (Németország, Olaszország);
- o pénzügyi eszközök irányítási díjainak és költségeinek finanszírozására (Magyarország, Szlovákia);
- o az eredeti pénzügyi eszközhöz hasonló célokra nyújtott, vissza nem térítendő támogatásokra (Németország, Olaszország, lásd még: [4. háttérmagyarázat](#)).

3. háttérmagyarázat

HELTEP Garanciaalap (Görögország)

Ellenőrzésünk idején – közel tíz évvel a támogathatósági időszak vége (2015) után – a görög HELTEP Garanciaalapból származó, mintegy 300 millió euró összegű továbbvihető finanszírozást még mindig nem használták fel újra, hanem egy kincstári számlán tartották.

Ez a garanciaalap fontos szerepet játszott a görög kereskedelmi bankok támogatásában a pénzügyi válság idején. Az alapot 2012-ben hozták létre azzal a céllal, hogy lehetővé tegye az Európai Beruházási Bank számára hitel nyújtását olyan görög kereskedelmi bankoknak, amelyek máshonnan kölcsönhöz nem jutó kkv-knak nyújtottak hitelt.

2017 után azonban már nem volt szükség arra, hogy az EBB e célból hitelt nyújtson görög bankoknak, mivel azok a pénzügyi piacokról is forrásokhoz juthattak. A garancia pénzügyi eszközét ezért felszámolták.

A görög kormány eddig még nem hozott határozatot a továbbvihető finanszírozás újbóli felhasználásáról, vagyis tíz év alatt még mindig nem sikerült az uniós kohéziós politika célkitűzéseit szolgáló rulírozó hatást elérni. Az összegek kamatai ehelyett a nemzeti költségvetésbe folynak be.

Forrás: Európai Számvevőszék, a görög EPANEK irányító hatóság által rendelkezésre bocsátott információk alapján.

A 2014–2020-as pénzügyi eszközök továbbvihető finanszírozási összegeinek újrafelhasználása

- 33** A **2. táblázat** a mintánkban szereplő 2014–2020-as továbbvihető finanszírozási összegeknek az irányító hatóságok által 2024 végéig meghozott határozatok alapján történő újrafelhasználását mutatja be, az addig ténylegesen visszafolyó pénzeszközöket alapul véve.

2. táblázat | A továbbvihető finanszírozási összegek újrafelhasználása – 2014–2020-as programozási időszak

Ország	A pénzügyi eszköz elnevezése	A továbbvihető finanszírozási összegek újrafelhasználása a következő célokra:
Németország	KMU-Darlehensfonds Berlin	a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszak közötti finanszírozási rés áthidalása, később az utód pénzügyi eszköz nemzeti társfinanszírozása
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	a kkv-k számára nyújtott mikromezzanine finanszírozás megerősítése
	Thüringen Dynamik	folytatás nemzeti alapként azonos feltételek mellett
Görögország	TEPIX I	még nem született döntés: a visszaforgó források/visszafizetett összegek a Görög Nemzeti Banknál vezetett számlán pihennek
	EQUIFUND	a visszafizetett összegek az alapkezelő számláján maradtak, esetleg folytatás a 2021–2027-es időszakban
	COVID-19 Garancia	a pénzügyi eszköz jellege miatt még nincs visszafizetett összeg
Magyarország	GINOP 8. prioritás – Holdingalap (22 egyedi alap)	egy nemzeti program (Széchenyi Kártya Program) finanszírozása, a 2021–2027-es kohéziós politikai pénzügyi eszköz nemzeti társfinanszírozása, valamint az irányítási díjak és költségek fedezése a támogathatósági időszakot követően
	EFOP-hitel	vissza nem térítendő támogatás nyújtása két kohéziós politikai projekt számára
Olaszország	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio Holdingalap (4 egyedi alap)	nemzeti társfinanszírozás nyújtása a kohéziós politikai pénzügyi eszközökhöz (Lazio Venture II, a 2021–2027-es időszakban)
	POR Puglia Microcredito	nemzeti hozzájárulás a kohéziós politikai pénzügyi eszközökhöz (Equity Puglia, Minibond és Technodiae, a 2021–2027-es időszakban)
Szlovákia	IROP 4. prioritási tengely –SFRB	ugyanazon pénzügyi eszköz folytatása nemzeti szinten hasonló célokra (energiahatékonysági intézkedések támogatása), valamint az irányítási költségek és díjak fedezése
	OP II 11. prioritási tengely –Holdingalap (24 egyedi alap)	ugyanazon pénzügyi eszköz folytatása nemzeti szinten hasonló célokra (főként kkv-k támogatása), valamint az irányítási költségek és díjak fedezése

Megjegyzés: A táblázatban szereplő információk a holdingalapok szintjére vonatkoznak. A táblázatban szereplő 12 alaphoz összesen 61 egyedi alap tartozik.

Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságok által rendelkezésre bocsátott információk alapján.

- 34** Csakúgy, mint a 2007–2013-as időszakban, az újrafelhasználásra vonatkozó döntéseket általában a hatályos szabályokkal összhangban hozták meg, és a visszafolyó pénzeszközöket főként ugyanazon vagy újonnan létrehozott pénzügyi eszközökön belül, hasonló célokra használták fel. A két legnagyobb szlovákiai alapkezelő (SIH és SFRB) például a támogathatósági időszak végét követően legalább nyolc évig ugyanazon pénzügyi eszközökben tartja a továbbvihető finanszírozási összegeket, és azokat – az irányítási költségeket és díjakat fedező összegek kivételével – ugyanazon típusú intézkedésekre használja fel. A németországi Mikromezzaninfonds Deutschland Bund továbbvihető finanszírozási összegeit a megfelelő kohéziós politikai program keretében a 2021–2027-es utód pénzügyi eszköz nemzeti társfinanszírozásaként használják majd fel, míg a Thüringen Dynamik maradványforrásait új kohéziós finanszírozás nélkül egy regionális utód finanszírozási eszközbe fogják átcsoportosítani. Olaszország a korábbiakhoz hasonló célú új pénzügyi eszközöket fog támogatni mind Lazióban, mind Pugliában.
- 35** A 2014–2020-as időszakban egy olyan esetet is találtunk, ahol a továbbvihető finanszírozási összegeket hasonló célú projektekhez nyújtott vissza nem térítendő támogatásra használták fel. A vissza nem térítendő támogatásokon keresztül történő egyszeri finanszírozás azonban elvben kizár minden további rulírozó hatást. Kivételes esetekben ugyanakkor indokolt lehet a visszafizetett pénzeszközök vissza nem térítendő támogatásként történő újrafelhasználása ([4. háttérmagyarázat](#)).

4. háttérmagyarázat

Maradványforrások felhasználása egyszeri, vissza nem térítendő támogatások nyújtására (példák)

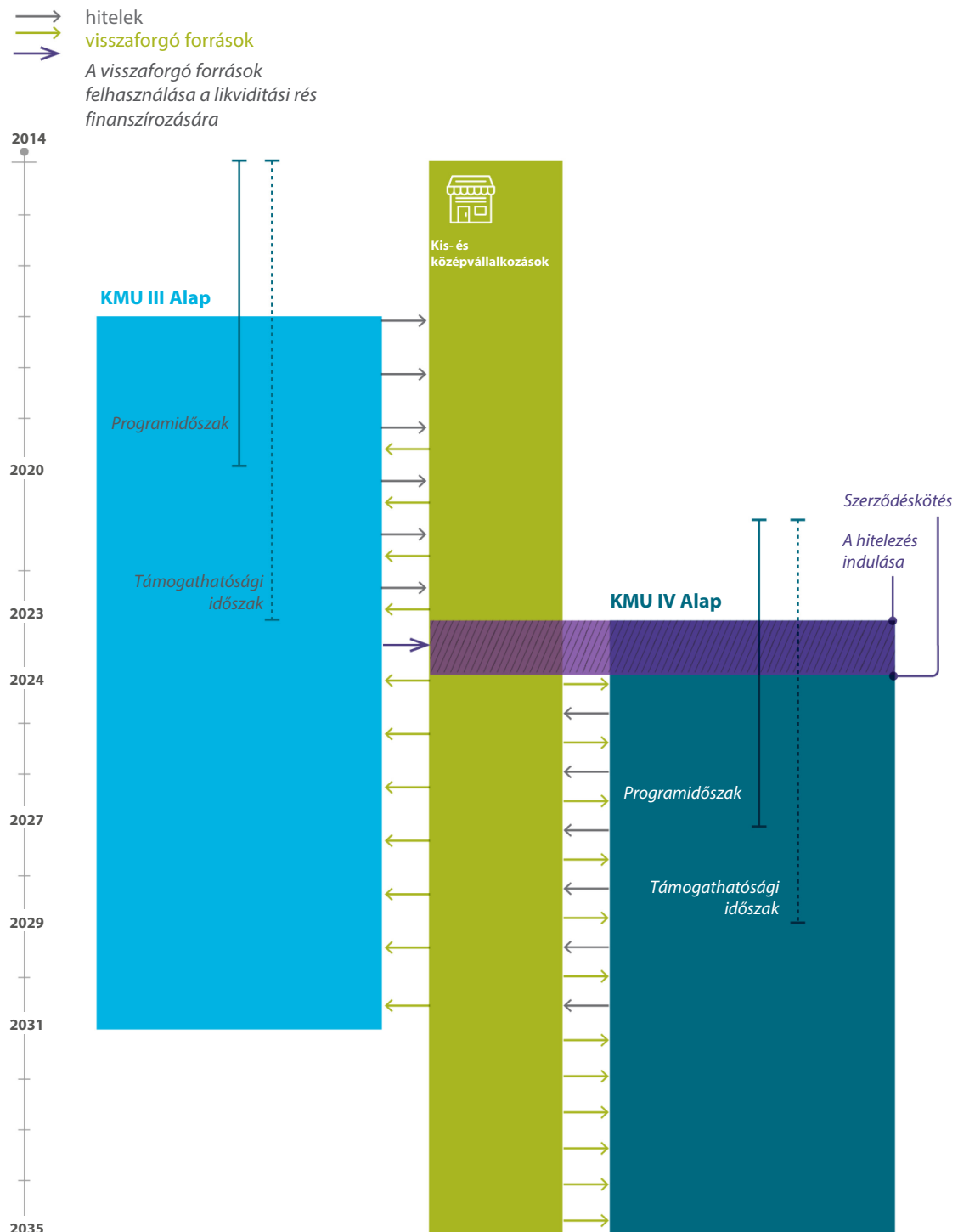
Magyarországon a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Programért felelős hatóságok a 2021–2027-es időszakban nem folytatták a 2014–2020-as hitelfinanszírozási eszköz alkalmazását, hanem úgy döntöttek, hogy a továbbvihető finanszírozási összegeket két, a Covid19-világjárvány idején leállított iskolafelújítási projekt befejezésére használják fel.

Az előző, 2007–2013-as időszakra vonatkozóan megállapítottuk, hogy az állami városfejlesztési projektekhez hitelt nyújtó német Stadtentwicklungsfonds Brandenburg továbbvihető finanszírozási összegeit hasonló projektek vissza nem térítendő támogatására használták fel. A hatóságok azért nem folytatták a pénzügyi eszköz alkalmazását annak korábbi formájában, mivel olcsóbb hitelek váltak elérhetővé a piacon és így az eszköz iránti kereslet elégtelenné vált.

Forrás: Európai Számvevőszék, a német és a magyar irányító hatóságoktól kapott információk alapján.

36 A továbbvihető finanszírozás 2014–2020-as támogathatósági időszak végét követő felhasználásának egy másik példája a 2021–2027-es új eszközök működésbe lépéséig fennálló likviditási rések áthidalása volt. Németországban a 2014–2020-as KMU Darlehensfonds Berlin (KMU III alap) iránti kereslet a támogathatósági időszak végét követően is fennállt, és a továbbvihető finanszírozási összegek lehetővé tették hitel nyújtását az utód pénzügyi eszköz létrehozásáig (**3. ábra**), így elkerülhetőek voltak az uniós programozási ciklusok által okozott fennakadások.

3. ábra | A KMU Darlehensfonds Berlin (KMU III és KMU IV) továbbvihető finanszírozási összegeinek felhasználása a 2014–2020-as és a 2021–2027-es programozási, támogathatósági és finanszírozási időszakok közötti likviditási rések áthidalására



Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságtól kapott információk alapján.

- 37** Ellenőrzésünk idejéig nem született döntés a TEPIX II és az EQUIFUND továbbvihető finanszírozási összegeinek görögországi felhasználásáról. Olaszországban a Lazio és a POR Puglia Microcredito pénzügyi eszközeiből származó továbbvihető finanszírozásnak csak egy részét használták fel, a további döntések meghozatala folyamatban volt.

A kohéziós politika pénzügyi eszközei számára létrehozott keret nem ösztönzi az újrafelhasználást

- 38** Megvizsgáltuk, hogy a különböző programidőszakokra vonatkozó jogi keret milyen mértékben ösztönözte a pénzügyi eszközök rülírozó hatásában rejlő potenciál kiaknázását, és hogy a Bizottság és a tagállamok megfelelő intézkedéseket vezettek-e be ennek maximalizálása érdekében.

A jogi keret nem elég világos és egyértelmű ahhoz, hogy maximalizálni lehessen a visszaforgó források újrafelhasználását

- 39** Hogy az irányító hatóságok erőteljes ösztönzést kapjanak a visszafolyó pénzeszközök újrafelhasználására és ezáltal további beruházások támogatására, a jogi keretnek világos és egyértelmű módon rendelkeznie kell az újrafelhasználási kötelezettségről. Ennek magában kell foglalnia a beérkező visszaforgó források újrafelhasználására vonatkozó minimumkövetelményeket, beleértve a célkitűzéseket, a formát és az időkeretet is. A szabályoknak emellett elegendő rugalmasságot kell biztosítaniuk a tagállamok számára ahhoz, hogy az újrafelhasználási kötelezettséget hozzá tudják igazítani a felmerülő igényekhez, a piaci fejleményekhez, a politikai környezet változásaihoz, illetve az egyéb szükségletekhez és feltételekhez.
- 40** A kohéziós politikában a pénzügyi eszközök felhasználását a különböző programidőszakokra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendeletek szabályozzák (*1. melléklet, 13–15. bekezdés*). A közös rendelkezések értelmezéséhez és pontosításához végrehajtási rendeletek és a Bizottság iránymutatásai tartalmaznak további részleteket.

- 41** A három egymást követő programozási időszakban a jogi keret változott abban a tekintetben, hogy milyen mértékben érinti és pontosítja az újrafelhasználási kötelezettséget. Míg a 2007–2013-as időszak rendelkezései meglehetősen általánosan érintették ezeket a kérdéseket, a 2014–2020-as közös rendelkezések már részletesebbek voltak, és tisztáztak bizonyos fontos szempontokat (lásd: [I. melléklet](#)). A Bizottság jelentős mértékű iránymutatással is kiegészítette a szabályokat az irányító hatóságok számára, igaz, ezek nem kifejezetten az újrafelhasználásra vonatkoztak. A jelenlegi 2021–2027-es programozási időszakra nézve a Bizottság úgy véli, hogy a közös rendelkezések kellően egyértelműek, ezért úgy határozott, hogy nem ad ki további iránymutatást.
- 42** Míg azonban a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezések úgy fogalmaznak, hogy a programidőszak alatt újra fel „kell” használni a visszafolyó pénzeszközöket³, a Bizottság nagyfokú mozgásteret hagyott az irányító hatóságoknak a források programidőszak alatti újrafelhasználása tekintetében. A gyakorlatban a Bizottság megközelítése ahhoz vezetett, hogy a rulírozó hatást csak igen kis mértékben követi nyomon, és előfordulhat, hogy csökken a tagállamok és régiók arra való ösztönzése, hogy a programidőszak alatt maximalizálják a visszaforgó források felhasználását.
- 43** A 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezések lehetővé teszik, hogy a tagállamok a támogathatósági időszakot követően visszajuttatott forrásokat (továbbvihető finanszírozás) az eszközök kibővítése vagy új pénzügyi eszközök létrehozása helyett vissza nem térítendő támogatások formájában nyújtsák a kedvezményezetteknek. Bár bizonyos esetekben indokolt lehet az egyszeri, vissza nem térítendő támogatások nyújtása ([4. háttérmagyarázat](#)), az nem egyeztethető össze a rulírozó hatás elvével, mivel ezzel megszűnik az alapok további újrafelhasználásának lehetősége.

2007–2013-as programozási időszak

- 44** A [2007–2013-as időszakra vonatkozó közös rendelkezések](#) 78. cikkének (7) bekezdése csak nagyon általános újrafelhasználási kötelezettséget ír elő, és kimondja, hogy a visszafizetett forrásokat városfejlesztési projektek vagy kkv-k támogatására, illetve az épületek energiahatékonyságára és a megújuló energia épületekben való felhasználására kell felhasználni, beleértve a meglévő lakásállományt is. Az újrafelhasználás formájára, összegére vagy határidejére vonatkozóan nincsenek korlátozások, és a közös rendelkezések nem tesznek különbséget a kötelezettségek között a támogathatósági időszak alatti, illetve az azt követő újrafelhasználás tekintetében.

³ Az [1303/2013/EU rendelet](#) 44. cikke és az [\(EU\) 2021/1060 rendelet](#) 62. cikke.

- 45** A közös rendelkezéseket a Bizottság több útmutató dokumentummal egészítette ki. Ezek egyike, az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 44. cikke szerinti, [a pénzügyi konstrukciókról szóló 2011. évi iránymutató feljegyzés](#) azt tanácsolja a tagállamoknak, hogy a visszafolyó pénzeszközöket azok kimerüléséig azonos típusú fellépésekre használják fel újra, a korábbival egyező régióban és határidő nélkül. Az iránymutatást azonban a Bizottság a programidőszak végén bocsátotta ki, és eddigre a legtöbb pénzügyi eszközt már létrehozták. Mivel az iránymutatás nem kötelező a tagállamokra nézve, azt nem is követték egységesen.

2014–2020-as programozási időszak

- 46** A [2014–2020-as időszakra vonatkozó közös rendelkezések](#) (34) preambulumbekzdése kimondja, hogy a pénzügyi eszközök egyre fontosabbak a kohéziós politikai alapokra gyakorolt multiplikátorhatásuk, a köz- és magánforrások különböző formáinak ötvözésére való képességük, valamint a rülirozó finanszírozási formák hosszabb távon való fenntarthatósága miatt.
- 47** A 44. cikk (1) bekezdése **a támogathatósági időszak alatti** újr felhasználást szabályozza, és előírja, hogy az esb-alapokból nyújtott támogatásból eredő, a pénzügyi eszközökbe visszafizetett forrásokat a következőkre kell felhasználni: a) további beruházások ugyanazon vagy más pénzügyi eszközök révén, b) a letétbe helyezett egyenlegekre alkalmazandó negatív kamatokból eredő veszteségek fedezése, és c) a pénzügyi eszközök irányítási költségeinek és díjainak fedezése.
- 48** A 45. cikk **a támogathatósági időszak lejártá után** visszafizetett források újr felhasználását írja elő, kötelezve a tagállamokat, hogy fogadják el a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az esb-alapokból nyújtott támogatásból származó, a támogathatósági időszak végét követő legalább nyolc éven belül visszafizetett forrásokat az adott programok céljainak megfelelően újra felhasználják. Ez történhet ugyanazon vagy más pénzügyi eszközökön belül, illetve más támogatási formákon, például vissza nem térítendő támogatásokon keresztül is.
- 49** A Bizottság az újr felhasználásról nem adott ki átfogó útmutatót, de az irányító hatóságokkal folytatott kérdés–válasz párbeszéd keretében idővel tisztázta a visszafolyó pénzeszközök bizonyos vonatkozásait (lásd: [5. háttérmagyarázat](#)). Bár ezt az irányító hatóságok összességében hasznosnak találták, néhányuk szerint az iránymutatások hozzáférhetőbbek lettek volna, ha azokat együtt, egy helyen ismertették volna.

5. háttérmagyarázat

A Bizottság pontosításai a visszaforgó forrásoknak a támogathatósági időszak vége alatt és azt követően történő újrafelhasználásáról

A visszaforgó források újrafelhasználásának különböző aspektusaival kapcsolatban a Bizottság többek között a következőket tanácsolta az irányító hatóságoknak:

- 1) a támogathatósági időszak alatt visszafizetett források újra felhasználhatók a közös rendelkezések felső határát meghaladó irányítási díjak és költségek fedezésére;
- 2) a programidőszak kapcsán visszafolyó pénzeszközök felhasználhatók nemzeti társfinanszírozásként pénzügyi eszközök céljára, de csak a következő programidőszakban, a folyamatban lévő időszakban nem;
- 3) az esb-alapokból biztosított támogatásból származó, a pénzügyi eszközök számára visszafizetett források esetében 2032. január 1-jétől nem kell eleget tenni az újrafelhasználási követelménynek, azok más célokra is felhasználhatók.

Forrás: A Bizottság válaszai az irányító hatóságok által a 2014–2020 közötti időszak visszafolyó pénzeszközeivel kapcsolatban feltett kérdésekre.

- 50** Megállapítottuk továbbá, hogy a Bizottság iránymutató levelet adott ki Németországnak, amely lehetővé tette, hogy a tagállam az esb-alapokból biztosított támogatásból származó, visszafolyó pénzeszközöket ugyanebben az időszakban újra felhasználhassa a nemzeti társfinanszírozás költségeinek (a nemzeti fejlesztési bank által a pénzügyi piacon történő hitelfelvételért fizetett kamatnak) a fedezésére. Ezt a gyakorlatot azonban a Bizottság a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó iránymutatása és a 2014–2020-as időszakra vonatkozó új iránymutatása is szigorúan tiltotta (lásd: a fenti [5. háttérmagyarázat](#) 2. pontja).

2021–2027-es programozási időszak

- 51** A [2021–2027-es időszakra irányadó közös rendelkezések](#) támogathatósági időszak alatti újrafelhasználási követelményre vonatkozó 62. cikkének (1) bekezdése – bár nagyon hasonló a 2014–2020-as időszakra vonatkozó rendelkezések megfogalmazásához – bevezeti a hatékony és eredményes (gondos) pénzgazdálkodás elvét. Egyértelművé teszi, hogy a visszaforgó források felhasználhatók irányítási költségek és díjak fedezésére, de csak további beruházások kapcsán. Ettől eltekintve a rendelkezések nem változtak jelentősen a 2014–2020-as időszakra vonatkozó rendelethez képest. A Bizottság ennek ellenére úgy véli, hogy a szabályok kellően egyértelműek, és nem kell további iránymutatást kiadnia.

A Bizottság nem felügyelte eredményesen a pénzügyi eszközökbe visszaforgó források újrafelhasználását

- 52** A kohéziós politikai finanszírozás – beleértve a pénzügyi eszközöket is – megosztott irányítás keretében valósul meg, ahol a Bizottság és a tagállamok közösen felelősek az uniós forrásoknak a szabályokkal és a gondos pénzgazdálkodás elveivel összhangban történő kezeléséért és felhasználásáért. Az uniós költségvetés végrehajtásáért azonban a Bizottság viseli a végső felelősséget, és neki kell biztosítania a különböző tagállami hatóságok, ügynökségek és szervek munkájának felügyeletét⁴. A felügyelet az uniós források felhasználásának nyomon követését és ellenőrzését is magában foglalja. Megvizsgáltuk, hogy a pénzügyi eszközökkel kapcsolatban hogyan látja el ezeket a feladatokat a Bizottság.
- 53** Megállapítottuk, hogy az irányító hatóságoknak mind a 2007–2013-as, mind a 2014–2020-as időszakban – bár eltérő mértékben – be kellett számolniuk a Bizottságnak a visszaforgó források újrafelhasználásáról. A tagállamok újrafelhasználásra vonatkozó adatait azonban a Bizottság nem ellenőrizte és nem használta fel kellő mértékben. Bár 11 tematikus ellenőrzést végzett a pénzügyi eszközökre vonatkozóan, megállapítottuk, hogy ezek az ellenőrzések a pénzügyi eszközök teljes számának csupán 3%-ára terjedtek ki és az újrafelhasználási kötelezettségre vonatkozóan csak korlátozott számú ellenőrzési dokumentum készült.
- 54** Míg a 2007–2013-as időszakban a tagállami hatóságoknak nem kellett beszámolniuk a visszaforgó források **támogathatósági időszak alatt** újrafelhasználásáról, a 2014–2020-as programozási időszakban az irányító hatóságokra vonatkozóan széles körű beszámolási követelmények voltak érvényben. A 2021–2027-es időszakra vonatkozóan a Bizottság csökkentette a beszámolási követelményeket, és megszüntette azt az előírást, hogy a tagállami hatóságoknak adatokat kell szolgáltatniuk az időszak során visszaforgó források újrafelhasználásáról.
- 55** Ami a **támogathatósági időszak után** visszafizetett források újrafelhasználását illeti, a program lezárásakor a Bizottság ellenőrzi, hogy a tagállamok milyen intézkedéseket alkalmaznak a továbbvihető finanszírozás későbbi felhasználására vonatkozóan. A továbbvihető finanszírozási összegek tényleges felhasználását azonban a Bizottság nem követi nyomon és nem ellenőrzi, és azt sem tudja, hogy a tagállamok vagy régiók a gyakorlatban ténylegesen a kohéziós politika célkitűzéseinek további támogatására használják-e fel ezeket az összegeket, a közös rendelkezések előírásaival összhangban.

⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 317. cikke.

- 56** Következetlenséget állapítottuk meg továbbá a 2014–2020-as és a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozó jogi követelményekben, mivel a tagállamoknak a programidőszakot követő nyolcéves időszakban visszafolyó pénzeszközöket kell újra felhasználniuk. Ugyanakkor a szóban forgó pénzügyi eszközökhöz kapcsolódó dokumentumokat csak a lezárást követő három évig (a 2014–2020-as időszak esetében), illetve a pénzügyi eszköz részére teljesített utolsó kifizetést követő öt évig (a 2021–2027-es időszak esetében) kell megőrizni. Ez behatárolja a Bizottság lehetőségeit a továbbvihető finanszírozás újrafelhasználásának nyomon követésére és ellenőrzésére.

2007–2013-as programozási időszak

- 57** A 2007–2013-as időszakban a Bizottság nem rendelkezett információval a visszaforgó források mértékéről és újrafelhasználásáról. A tagállamok által a zárócsomagok részeként szolgáltatott kötelező információk alapján a Bizottság becslése szerint a végső kedvezményezettek 8,5 milliárd eurót fizettek vissza (az adott programozási időszakban a pénzügyi eszközökre elkülönített finanszírozás mintegy felét). Ez az összeg a tagállamok által bejelentett továbbvihető finanszírozási összegek mellett a Bizottságnak az eszközök felszámolásáig még befolyó, tehát a jövőben visszaforgó forrásokkal kapcsolatos becsléseit is tartalmazza. Ez az adat azonban nem megbízható, mivel a Bizottság soha nem ellenőrizte ezen továbbvihető finanszírozási összegek tényleges (újra)felhasználását.

2014–2020-as programozási időszak

- 58** A 2014–2020-as időszakban a visszaforgó források programidőszak alatti újrafelhasználására vonatkozóan részletesebb beszámolási követelményeket írtak elő az irányító hatóságok számára⁵. A Bizottság a rendeletet egyedi iránymutatással egészítette ki⁶. Megállapítottuk, hogy a Bizottság elvégezte a tagállamok által az éves végrehajtási jelentéseikben szolgáltatott adatok hitelességének ellenőrzését, azok megbízhatóságát azonban nem vizsgálta meg. Ellenőrzésünk megerősítette, hogy az adatok nem mindig megbízhatóak; az irányító hatóságok például néha helytelenül állították, hogy nem került sor újrafelhasználásra. Emellett a Bizottság csak az első beruházási ciklusra vonatkozóan kért adatokat, ami hiányos és korlátozott képet adott a rulírozó hatásról.

⁵ Az [1303/2013/EU rendelet](#) 46. cikke és a [821/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet](#) I. melléklete meghatározza a pénzügyi eszközökre vonatkozó, a végső kedvezményezettek által teljesített visszafizetésekkel (36. sor) és a források újrafelhasználásával (37. sor) kapcsolatos információkra vonatkozó adatszolgáltatás mintáját.

⁶ [2021 update of the annotated template for reporting on financial instruments](#).

59 A Bizottság a rendelkezésére bocsátott adatok alapján éves összefoglalókat készített a pénzügyi eszközökről⁷. 2023-ra (a támogatathatósági időszak utolsó évére) vonatkozóan azonban nem készült éves végrehajtási jelentés⁸, így a 2026-os zárásig nem állnak majd rendelkezésre további adatok. Ez egy elszalasztott lehetőség a visszaforgó források tényleges újrafelhasználásának ellenőrzésére és értékelésére, mivel ebben az időszakban fel fog gyorsulni a visszaforgó források felhalmozódása, és ezért több lesz a lehetőség is az újrafelhasználásra.

2021–2027-es programozási időszak

60 A 2021–2027-es programozási időszakra lecsökkentek a pénzügyi eszközök felhasználására vonatkozó beszámolási követelmények, és a jelentések sokkal kevésbé voltak részletesek. A Bizottság ezt azzal indokolta, hogy egyszerűsíteni kellett a folyamatot, és javítani kellett a továbbra is rendelkezésre bocsátott adatok pontosságán. A közös rendelkezések⁹ már nem írják elő a végső kedvezményezettektől visszakapott visszafolyó pénzeszközök újrafelhasználására vonatkozó információk közlését. A Bizottság ezért nem tud mit alapul venni a visszaforgó források programidőszak alatti újrafelhasználásának nyomon követéséhez és ellenőrzéséhez. A Bizottság kontrollja nélkül a tagállamok még kevesebb ösztönzést kapnak arra, hogy az operatív programok keretében rendelkezésre álló források abszorpciója helyett inkább a visszaforgó források újrafelhasználásának lehetőségét válasszák.

⁷ Az [1303/2013/EU rendelet](#) 46. cikkének (4) bekezdése.

⁸ Az [1303/2013/EU rendelet](#) 50. cikke.

⁹ Az [\(EU\) 2021/1060 rendelet](#) 42. cikke.

A tagállamok bizonyos mértékig figyelembe veszik az újrafelhasználási kötelezettséget, a finanszírozási megállapodások azonban általában nem ösztönzik az újrabefektetést

- 61** Megvizsgáltuk, hogy a tagállami hatóságok a pénzügyi eszközök létrehozásakor milyen mértékben kezelik az újrafelhasználási kötelezettséget, és hoznak-e intézkedéseket annak érdekében, hogy az alapkezelőket a visszaforgó források újrafelhasználására ösztönözzék. Megvizsgáltuk az általunk kiválasztott pénzügyi eszközök finanszírozási megállapodásait.
- 62** A pénzügyi eszközök létrehozásakor az irányító hatóság és az alapkezelő finanszírozási megállapodást ír alá, amely felvázolja a végrehajtás feltételeit. A jogi keret szerint ennek tartalmaznia kell a visszaforgó forrásoknak a támogathatósági időszak alatt és azt követően történő újrafelhasználására vonatkozó rendelkezéseket is¹⁰.
- 63** Megállapításunk szerint bizonyos mértékig az általunk ellenőrzött valamennyi finanszírozási megállapodás foglalkozik a forrásoknak a **támogathatósági időszak alatti** újrafelhasználásával, de jelentős különbségek vannak a visszaforgó források újrabefektetése iránti elkötelezettség és a részletesség tekintetében. Míg egyes megállapodások csak a közös rendelkezéseket említik, mások konkrétabb követelményeket írnak elő (lásd: [3. táblázat](#)). Az bevett gyakorlat, hogy az irányítási költségeket és díjakat a visszaforgó forrásokból fedezik, azonban a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakban csak hat – a FARE LAZIO holdingalaphoz (ebben négy egyedi alaphoz), illetve a Thüringen Dynamikhoz kapcsolódó – esetben láttuk azt, hogy a visszafolyó pénzeszközök automatikus újrabefektetése kötelező volt.

¹⁰ Az [1303/2013/EU rendelet](#) IV. melléklete és az [\(EU\) 2021/1060 rendelet](#) X. melléklete.

3. táblázat | A finanszírozási megállapodásoknak a támogathatósági időszak alatti újrafelhasználásra vonatkozó rendelkezései – a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszak pénzügyi eszközei

Ország	A pénzügyi eszköz elnevezése	Időszak	A források felhasználása az adott időszakban
Németország	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014–2020	1) az alapkezelő kedvezményes díjazása 2) az alapkezelő irányítási költségeinek és díjainak visszatérítése 3) az esetleges negatív kamatlábak fedezése 4) a fennmaradó rész: további befektetésekre
		2021–2027	1) az alapkezelő kedvezményes díjazása, 2) az IBB irányítási költségeinek és díjainak visszatérítése, 3) az esetleges negatív kamatlábak fedezése, 4) a végső kedvezményezettekbe történő további befektetések
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2014–2020	az ERP-SV kamatkövetelésének fedezése és az ERP-SV által nemzeti társfinanszírozási részként biztosított források visszafizetése
		2021–2027	elsősorban a nemzeti társalapító (ERP-SV) kamatainak megfizetése, valamint az irányítási költségek és díjak fedezése
	Thüringen Dynamik	2014–2020	végső kedvezményezettekbe történő új befektetések a 2021-től kezdődő finanszírozási időszakban
Görögország	TEPIX II	2014–2020	ugyanazon vagy más pénzügyi eszközön keresztül történő további befektetések, illetve a TEPIX II. irányítási költségeinek fedezése
	TEPIX III	2021–2027	ugyanazon vagy más pénzügyi eszközbe történő további befektetések, valamint az irányítási díjak és költségek fedezése
	EQUIFUND	2014–2020	elsősorban irányítási díjak és költségek fedezése, valamint az ugyanazon vagy más pénzügyi eszközön keresztül történő befektetések
	COVID-19 garancia	2014–2020	a kifizetetlen irányítási díjak és a negatív kamatlábak esetén fizetendő kamatok rendezése
Magyarország	GINOP 8. prioritás – Holdingalap (22 egyedi alap)	2014–2020	
	EFOP-hitel	2014–2020	további befektetések, valamint az irányítási díjak és költségek fedezése
	GINOP Plusz hitel	2021–2027	
Olaszország	FARE Lazio – Holdingalap (4 egyedi alap)	2014–2020	további befektetések a visszaforgó források azonnali automatikus újrafelhasználása révén, 2023. október 31-ig
	POR Puglia Microcredito	2014–2020	ugyanazon pénzügyi eszközbe történő további befektetések, az 1303/2013/EU rendelet 44. cikkével összhangban
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021–2027	további befektetések, valamint az irányítási díjak és költségek, illetve a potenciális veszteségek fedezése, az (EU) 1060/2021 rendelet 62. cikke szerint
Szlovákia	IROP 4. prioritási tengely – SFRB	2014–2020	ugyanazon pénzügyi eszközbe történő további befektetések
	OP II 11. prioritási tengely – Holdingalap (24 egyedi alap)	2014–2020	az 1303/2013/EU rendelet (CPR) 44. cikkével összhangban

Megjegyzés: A táblázatban szereplő információk a holdingalapok szintjére vonatkoznak. A táblázatban szereplő 17 alaphoz összesen 68 egyedi alap tartozik.

Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságoktól kapott információk alapján.

64 Jelentős különbségek vannak a finanszírozási megállapodások azon rendelkezései között is, amelyek a továbbvihető finanszírozásnak **a támogathatósági időszakot követő** felhasználására vonatkoznak ([II. melléklet](#)). A mintánkban szereplő pénzügyi eszközök fele előírta, hogy a visszaforgó forrásokat kormányzati (irányító hatósági) számlákra kell utalni mindaddig, amíg az újrafelhasználásról nem születik – a közös rendelkezésekkel összhangban – külön határozat. A pénzügyi eszközök másik fele úgy rendelkezett, hogy a visszaforgó források maradjanak az alapkezelőnél, és a korábbival megegyező célt szolgáljanak ugyanazon pénzügyi eszközben vagy annak utódjában ([6. háttérmagyarázat](#)).

6. háttérmagyarázat

A beruházásokat a támogathatósági időszak után is folytató pénzügyi eszközök

Amennyiben a finanszírozási megállapodások azt írják elő, hogy a visszaforgó forrásoknak újbóli befektetés céljából az alapkezelőnél kell maradniuk, ez azt jelzi, hogy az irányító hatóságok nagyobb elkötelezettséget tanúsítanak a továbbvihető finanszírozásnak a korábbival egyező célra való felhasználása iránt.

Erre a mintánkban több példát is találtunk:

- a KMU-Darlehensfonds Berlin hitelalap finanszírozási megállapodásai mindhárom időszakra nézve előírták, hogy a továbbvihető finanszírozásnak a kkv-k további támogatása érdekében az alapkezelőnél kell maradniuk;
- a 2007–2013-as és a 2014–2020-as Thüringen Dynamik hitelfinanszírozási eszközeire vonatkozó finanszírozási megállapodások értelmében a továbbvihető finanszírozást az ugyanazon alapkezelő által létrehozott, a kkv-k támogatását célzó utódeszközök finanszírozására kell felhasználni;
- Szlovákiában a 2014–2020-as időszak óta a nemzeti jogi keret és valamennyi finanszírozási megállapodás előírja, hogy a továbbvihető finanszírozást a támogathatósági időszak végét követően legalább nyolc évig és esetleg azon túl is – a piaci értékeléstől vagy kormányzati döntéstől függően – ugyanazon pénzügyi eszközben, ugyanarra a célkitűzésre kell újra felhasználni.

A jelentést 2025. október 22-i luxembourgi ülésén fogadta el az Annemie Turtelboom számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

Pénzügyi eszközök a kohéziós politikában

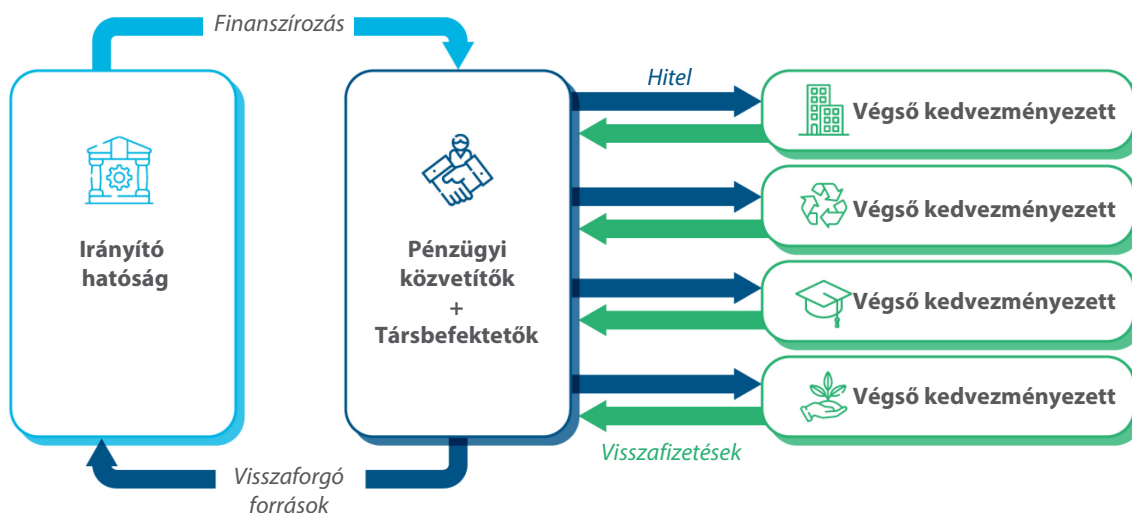
- 01** A kohéziós politika hagyományosan vissza nem térítendő támogatásokon keresztül valósul meg, azaz a magán- vagy állami kedvezményezettek egyszeri pénzügyi támogatásban részesülnek a regionális politikai célkitűzéseket támogató projektek végrehajtásához. A **pénzügyi eszközök** a támogatás azon formáját jelentik, amikor az uniós forrásokat pénzügyi termékeken keresztül juttatják el a végső kedvezményezettekhez. Ezek alternatívát jelentenek a hagyományos támogatási programokhoz képest, és alkalmazásuk akkor a legcélszerűbb, ha a beruházások valószínűsíthetően olyan pénzügyi megtérülést vagy megtakarítást eredményeznek, amelyből visszafizethető a nyújtott támogatás.
- 02** A pénzügyi eszközöket hivatalosan a 2007–2013-as programozási időszakban vezették be az uniós kohéziós politikába, bár korai változatok és kísérleti kezdeményezések már ezt megelőzően is léteztek. Ezt követően a Bizottság tovább népszerűsítette a pénzügyi eszközöket, kiemelve, hogy ilyen módon, többszörös felhasználás révén, a későbbi, 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakokra is fenntartható lesz a tagállamoknak nyújtott uniós finanszírozás hatása. A pénzügyi eszközök különböző pénzügyi termékek – hitelek, garanciák vagy sajáttőke-, illetve kvázisajáttőke-befektetések – formáját ölthetik.

03 A kohéziós politika pénzügyi eszközeiből nyújtott **hitelek** célja a piaci hiányosságok kezelése olyan esetekben, amikor a hagyományos finanszírozás esetleg nem vagy nem elegendő mértékben áll rendelkezésre a végső kedvezményezettek megcélzott csoportja számára. Az ERFA-hitelek pénzügyi eszközei gyakran alkalmaznak olyan kockázatmegosztási modellt, amelyben a nemteljesítési kockázat megoszlik az ERFA-program forrásai és az eszközt végrehajtó pénzügyi közvetítő között. Így lehetővé válik, hogy azok a magas nemteljesítési kockázatú végső kedvezményezettek is részesülhessenek hitelben, akik nem találnának finanszírozást a piacon, illetve egyszerűen az, hogy a hitelfelvevők az egyébként elvárhatónál jobb feltételekkel – például alacsonyabb kamatlábakkal, hosszabb törlesztési idővel vagy kedvezőbb biztosítéki követelményekkel – jussanak hitelhez. A hitelek kombinálhatók vissza nem térítendő támogatásokkal is, további finanszírozási összegeket biztosítva a végső kedvezményezetteknek. Ilyen megoldások például a kamattámogatások, a technikai támogatás, a tőketámogatás és a tőke-visszatérítés, amelyek révén a finanszírozás megfizethetőbbé válhat, és orvosolhatók a projektek életképességét érintő hiányosságok.

04 A **tőkefinanszírozás** döntő szerepet játszhat a vállalkozások – különösen a gyorsan növekvő és az innovatív induló vállalkozások – támogatásában, és különösen előnyös az innovatív termékek kifejlesztését, új piacok létrehozását vagy új területekre való terjeszkedést célul kitűző vállalkozások számára. Ez a megoldás kutatási és fejlesztési, marketing- és kapacitásbővítési műveletekhez biztosítja a szükséges tőkét. A tőkebefektetők a vállalkozás részleges tulajdonosaivá válnak, és részesülnek a nyereségben és a veszteségben. A befektetők érdekeinek a vállalkozások érdekeihez való igazításának célja az együttműködésen alapuló megközelítés előmozdítása a növekedést és a sikert szem előtt tartva. A tőkefinanszírozás olyan rugalmas, a vállalkozások egyedi igényeihez igazítható megoldásokat kínál, mint például a különböző finanszírozási fordulók, a kockázattőke-, illetve a magántőke-finanszírozás, valamint a különböző kilépési stratégiák. A **kvázisajáttőke**-finanszírozás a saját tőke és az idegen tőke között álló finanszírozási forma, amely az elsőhelyi adósságnál magasabb, de a törzsrészesvénynél alacsonyabb kockázattal jár.

- 05** A **garancia**finanszírozási eszközök célja a bankok veszteségvédelme a hitelek nemteljesítése esetén, ami javítja hitelezési kapacitásukat és ösztönzi a kockázatosabb projektekben való részvételt. A garanciában részesülő bankoknak gyakran jobb finanszírozási feltételeket kell kínálniuk a végső kedvezményezettek számára. Ilyenek lehetnek például az alacsonyabb kamatlábak és az enyhébb biztosítéki követelmények, ami hozzáférhetőbbé és megfizethetőbbé teszi a hiteleket. A garanciák tőkeáttételi hatást válthatnak ki, vagyis viszonylag kis összegű garanciaalapok sokkal nagyobb hitelportfóliót tudnak támogatni. Egy 80%-os garanciarátával és 25%-os maximált garanciarátával rendelkező portfólióhitel-garancia például ötször nagyobb hitelportfóliót támogathat, mint a portfólió garantált összege.
- 06** A kohéziós politika keretében a pénzügyi eszközök által támogatott pénzügyi termékeket pénzügyi közvetítőkön keresztül juttatják el a végső kedvezményezettekhez (**1. ábra**). Ezek általában magán- vagy közszektorbeli bankok vagy más pénzügyi közvetítők, nem pedig az általános kohéziós finanszírozást végrehajtó közigazgatási szervek. Az ERFA és az Európai Szociális Alap (ESZA) eszközei esetében, ha az alapkezelő kiválasztása nyílt pályázat tárgyát képezi, annak során be kell tartani az uniós és nemzeti közbeszerzési szabályokat. Azokban az esetekben, amikor nem alkalmazandók közbeszerzési szabályok (amennyiben az alapkezelési szerződés nem közszolgáltatási szerződés), az irányító hatóság nevezheti ki az alapkezelőt a vonatkozó állami támogatási szabályok betartása mellett. Az EBB-csoportnak (amely az Európai Beruházási Alapból (EBA) és az Európai Beruházási Bankból (EBB) áll) különleges státusza van, mivel ezeket közbeszerzési eljárás nélkül ki lehet jelölni alapkezelőnek.

1. ábra | Pénzügyi eszközök biztosítása a kohéziós politikában: a hitelek példája



Megjegyzés: Amint a visszafolyó pénzeszközök megérkeznek a pénzügyi közvetítőkhez, a befektetési ciklus újraindul.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A pénzügyi eszközök előnyei

- 07** A pénzügyi eszközök **potenciálisan rulírozó jellegükből** adódóan növelik a közfinanszírozás hatékonyságát. A rulírozó jelleg azt jelenti, hogy a végső kedvezményezettekől kapott visszaforgó forrásokat (pl. hiteltörlesztések) újra fel lehet használni. Amennyiben a rulírozó jelleg a gyakorlatban megvalósul, az hozzájárul az uniós források **hosszú távú fenntartható felhasználásához**. Emellett az a követelmény, hogy a végső kedvezményezetteknek vissza kell fizetniük a kapott támogatást, arra ösztönzi őket, hogy pénzügyeiket gondosan kezeljék, pl. jobb minőségű tervezés és beruházás, valamint szigorúbb pénzügyi fegyelem révén (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)).

1. háttérmagyarázat

Az Európai Újjáépítési Program Különleges Alap: a közpénzek fenntartható felhasználásának egyik példája

Az állami beruházási alap hosszú távú felhasználásának egyik kiemelkedő – igaz, nem uniós finanszírozású – példája az Európai Újjáépítési Program (ERP) Különleges Alap, amelyet nem sokkal a második világháború után, George C. Marshall amerikai külügyminiszter hozott létre. Németországban a program végrehajtása 1948-ban, az állami tulajdonú Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) létrehozásával kezdődött. Ettől az időponttól 1952-ig Nyugat-Németország körülbelül 1,39 milliárd USA-dollár összegű gazdasági támogatást kapott a programból.

1953-ban, amikor a Marshall-terv véget ért, Nyugat-Németország a londoni adósságmegállapodás keretében vállalta, hogy a kapott pénzeszközök nagy részét visszafizeti. A szövetségi kormány úgy döntött, hogy az adósságot a szövetségi költségvetésből rendezi, miközben a KfW által kezelt ERP-alapot eredeti nagyságrendben megtartja, és olyan jogszabályt hozott létre, amely előírta, hogy a gazdasági támogatás folytatása érdekében az alapot fenn kell tartani annak jelenlegi formájában.

Alapítása óta a KfW több mint 2,4 billió euró összegű gazdasági támogatást folyósított a Marshall Alapból biztosított kezdeti eszközök révén. Az ERP-alapot ma strukturális támogatási programok finanszírozására, kkv-k támogatására, valamint környezetvédelmi programok vissza nem térítendő támogatások, hitelek és tőketámogatás révén történő finanszírozására használják fel. Emellett az alap ösztöndíjakat és pénzügyi támogatást nyújt a transzatlanti kapcsolatok előmozdítására. 1990-től kezdve az ERP-alap kiemelt szerepet játszott a kelet-német szövetségi államok újjáépítésében is.

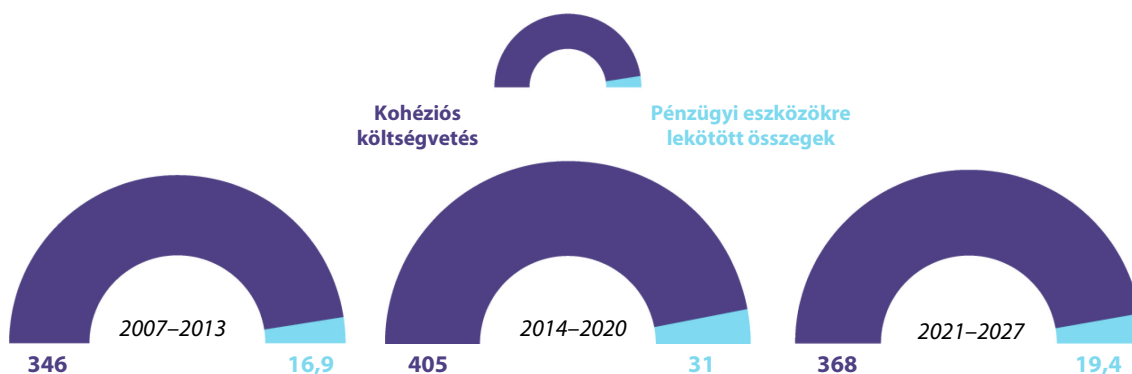
Forrás: Európai Számvevőszék, a [KfW weboldala](#) alapján.

- 08** A pénzügyi eszközök emellett további magán- vagy közfinanszírozás bevonásával **multiplikátorhatást** is generálhatnak. A magánberuházások a magánszektor szakértelmének bevonásával is járhatnak. A pénzügyi eszközökből támogatásban részesülő cégek és önkormányzatok aktív segítséget kaphatnak projektjeik kidolgozásához, mivel a pénzügyi eszközök irányítására kijelölt szervezeteket motiválja az, hogy beruházásaik sikeresek legyenek.

A pénzügyi eszközök jelentősége a kohéziós politikában

- 09** A kohéziós politika pénzügyi eszközei főként az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a Kohéziós Alap (KA) és kisebb mértékben az Európai Szociális Alap (ESZA) és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (IFK) keretében kerülnek felhasználásra.
- 10** A rulírozó támogatás bizonyos formái ugyan már az 1994–1999-es időszakban is rendelkezésre álltak, főként a kis- és középvállalkozások (kkv-k) számára, de a pénzügyi eszközök használata a 2007–2013-as időszaktól terjedt el igazán. A pénzügyi eszközök használata a 2014–2020-as időszakban tovább bővült, azonban a 2021–2027-es időszakban a pénzügyi eszközökre eddig elkülönített források volumene alapján az ilyen eszközök felhasználásának csökkenésére lehet következtetni (**2. ábra**).

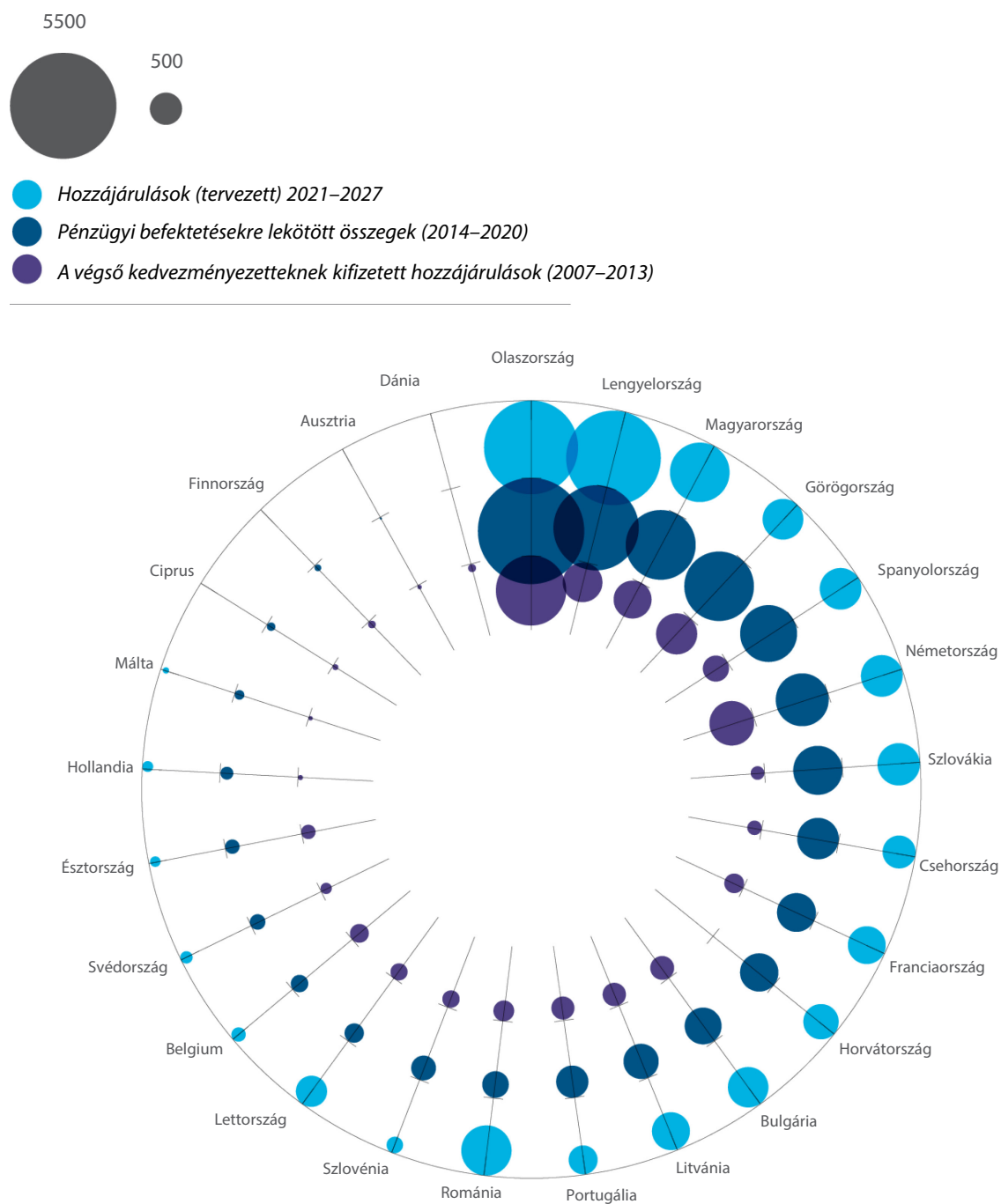
2. ábra | A pénzügyi eszközök aránya a kohéziós politikában, 2007–2027



Forrás: Európai Számvevőszék, a [kohéziós nyíltadat-platform](#) alapján.

- 11** A teljes kohéziós költségvetés, amely a 2007–2013-as időszakban 346 milliárd euró volt, a 2021–2027-es időszakra 368 milliárd euróra nőtt. A 2014–2020-as időszakban a Covid19-válság miatt ezt a költségvetést jóval nagyobbra, 405 milliárd euró összegűre növelték. A pénzügyi eszközökre lekötött teljes összegek a 2007–2013-as időszakban 16,9 milliárd eurót, a 2014–2020-as időszakban pedig már 31,0 milliárd eurót tettek ki. Jelenleg, a 2021–2027-es időszakban, összegük 19,4 milliárd euró (**2. ábra**). A három időszakban összesen, a Covid19-válsággal kapcsolatos hatásokat figyelmen kívül hagyva, a kohéziós költségvetés mintegy 5%-át használták fel pénzügyi eszközökön keresztül. Írország és Luxemburg kivételével valamennyi tagállam igénybe vett pénzügyi eszközöket (**3. ábra**).

3. ábra | A strukturális alapokból pénzügyi eszközökre lekötött összegek tagállamonként és időszakonként (millió euró)



Megjegyzés: Írország és Luxemburg a három időszak egyikében sem alkalmazott pénzügyi eszközt a kohéziós politika keretében.

Forrás: Európai Számvevőszék, a [kohéziós nyíltadat-platform](#) alapján.

- 12** A 2007–2013-as időszakban a pénzügyi eszközöket főként a kkv-k (89%), a városfejlesztés (7%) és az energia/megújuló energiák (4%) támogatására használták fel. 2014 óta a jogi keret lehetővé teszi a tematikus célkitűzések fokozott alkalmazását. A legnagyobb összegű allokációk a kkv-k versenyképességére (körülbelül kétharmad), az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállásra (8%), valamint a kutatásra és innovációra (8%) irányultak.

Jogi keret

- 13** A kohéziós politika pénzügyi eszközeinek felhasználását a megosztott irányítású alapokra vonatkozó közös rendelkezések szabályozzák, amelyek az egyes időszakokra nézve meghatározzák a végrehajtásra, az irányításra, az ellenőrzésre és beszámolásra vonatkozó szabályokat. Az alapspecifikus rendeletek ezeket kiegészítő, részletes rendelkezéseket írnak elő a prioritásokra, az intézkedésekre és a társfinanszírozásra vonatkozóan.
- 14** A Bizottság emellett felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusok és egyéb dokumentumok révén általános iránymutatást nyújt, valamint kérésre tanácsot ad a tagállamoknak. A Bizottság az EBB-vel együtt létrehozta a FI Compass elektronikus platformot, amely általános információkat, gyakorlati eszközöket és tanulási lehetőségeket kínál a megosztott irányítású uniós pénzügyi eszközök kapcsán. Kérésre a Bizottság konkrét tanácsot is nyújt a pénzügyi eszközök végrehajtására vonatkozóan.
- 15** A visszaforgó források újrafelhasználását illetően a legfontosabb hivatkozások az [1083/2006/EK rendelet](#) 78. cikkének (7) bekezdése (2007–2013), az [1303/2013/EU rendelet](#) 44. és 45. cikke (2014–2020), valamint az [\(EU\) 2021/1060 rendelet](#) 62. cikke (2021–2027). A különböző időszakokra vonatkozó főbb rendelkezéseket a [III. melléklet](#) foglalja össze. A közös rendelkezések általában kötelezővé teszik a végső kedvezményezettektől visszaforgó források újrafelhasználását, ám az újrafelhasználás formájára vonatkozó követelmények a három időszakban eltérőek, és a 2014–2020-as időszak óta egyre konkrétabbak.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

- 16** Ellenőrzésünk során megvizsgáltuk a kohéziós politika pénzügyi eszközeinek rülrőző hatását, és értékeltük, hogy az milyen mértékben valósult meg a gyakorlatban, egyrészt a támogathatósági időszakok alatt, másrészt azokat követően. Ehhez a következőket ellenőriztük:
- o eredményesen kiaknázzák-e a finanszírozás tartósabb felhasználása tekintetében a kohéziós politika pénzügyi eszközeiben rejlő lehetőségeket;
 - o a kohéziós politikában a pénzügyi eszközök számára létrehozott keret ösztönzi-e azok újrafelhasználását.
- 17** Ellenőrzési kérdéseink megválaszolása céljából megvizsgáltuk, hogy az ERFA-ból, a Kohéziós Alapból, az ESZA-ból és az IFK-ból kohéziós politikai támogatásban részesült tagállamok közül ötben (Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország és Szlovákia) végrehajtott 90 pénzügyi eszközből (28 egyedi alapból és öt, összesen 62 egyedi alapot tömörítő holdingalapból) álló minta esetében hogyan kezelték és valósították meg az újrafelhasználási követelményt. A kiválasztott mintában a 2007–2013-as időszakból 22, a 2014–2020-as időszakból 61, a 2021–2027-es időszakból pedig hét pénzügyi eszköz szerepelt (*IV. melléklet*). A kiválasztáskor azokat az abszolút és relatív teljes allokált összegeket vettük figyelembe kritériumként, amelyeket a tagállamok a kohéziós forrásokon belül a pénzügyi eszközökhöz rendeltek. A három különböző időszakra vonatkozó, részben eltérő jogi követelmények miatt, és mivel a 2021–2027-es időszakra vonatkozó végrehajtás jelenleg még korai szakaszban van, a 2014–2020-as időszakban visszaforgó források tényleges újrafelhasználását, a továbbvihető finanszírozásnak a 2007–2013-as, illetve a 2014–2020-as időszak utáni tényleges újrafelhasználását, valamint a 2021–2027-es időszakra vonatkozó tervezett intézkedéseket vizsgáltuk meg. Ellenőrzésünk a 2024. szeptember 30-ig tartó időszakot fedte le.

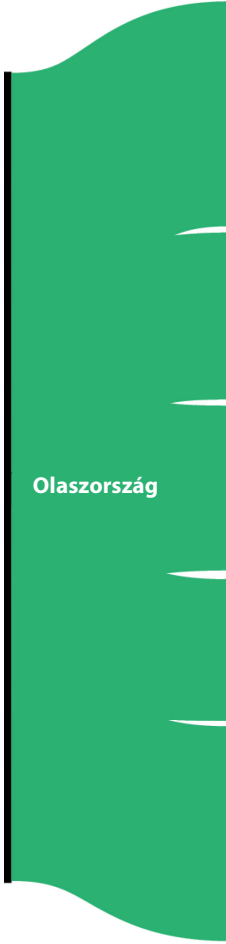
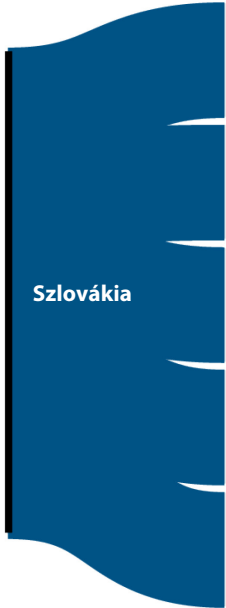
18 Ellenőrzési munkánk a következőkből állt:

- o a jogi keretnek és a tagállamok számára a különböző programozási időszakokban az újrafelhasználásról nyújtott bizottsági iránymutatásnak az áttekintése, és annak felmérése, hogy ezek milyen mértékben ösztönözték az újrafelhasználást;
- o a Bizottság pénzügyi eszközöket figyelő monitoringrendszeréből származó adatok elemzése;
- o interjúk készítése a Bizottság, valamint az EBB és az EBA munkatársaival;
- o a kiválasztott pénzügyi eszközökre nézve:
 - o a programozási dokumentumok, a végrehajtási jelentések, az előzetes értékelések és a finanszírozási megállapodások áttekintése;
 - o interjúk készítése az irányító hatóságokkal és az alapkezelőkkel, és információk gyűjtése az egyes pénzügyi eszközökbe visszaforgó források újrafelhasználásáról.

II. melléklet. A finanszírozási megállapodás rendelkezései a támogathatósági időszakot követő újrafelhasználásról (továbbvihető finanszírozás), mindhárom időszak pénzügyi eszközei esetében

Ország	A pénzügyi eszköz elnevezése	Időszak	A források felhasználása az adott időszak után
Németország	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007–2013	a felszámolásig (2025) ugyanabban az eszközben, később pedig hasonló célokra (kkv-támogatás)
		2014–2020	a felszámolásig (2031) ugyanabban az eszközben, később pedig hasonló célokra (kkv-támogatás), a regionális önkormányzat döntésétől függően
		2021–2027	a felszámolásig (2037) ugyanabban az eszközben, később pedig a régió jövőbeni gazdasági fejlődésére
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFI)	2007–2013	egy új nemzeti alap, illetve az ERP-SV támogatása, valamint a kkv-k támogatása (mikromezzanine finanszírozás révén)
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFII)	2014–2020	egy új nemzeti alap, illetve az ERP-SV támogatása, valamint a kkv-k támogatása (mikromezzanine finanszírozás révén)
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFIII)	2021–2027	az (EU) 2021/1060 (CPR) rendelet 60. cikkének (2) bekezdésével és 62. cikkének (2) bekezdésével összhangban, hasonló célok előmozdítására irányuló más pénzügyi eszközökben, illetve egyéb támogatási formákban
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007–2013	Brandenburgi városfejlesztési projektek finanszírozására
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007–2013	hasonló célokra (kkv-támogatás) a regionális önkormányzat egyedi döntései alapján
	Thüringen Dynamik	2007–2013	hasonló célok támogatása (kkv-támogatás), beleértve az utódalap (Thüringen Dynamik II) költségvetéséhez való hozzájárulást
		2014–2020	hasonló célok előmozdítására irányuló új pénzügyi eszközökben, illetve egyéb támogatási formákban (kkv-támogatás)

Ország	A pénzügyi eszköz elnevezése	Időszak	A források felhasználása az adott időszak után
Görögország	TEPIX I	2007–2013	1) a vállalkozási alapon keresztül, meglévő vagy új pénzügyi eszközökbe (különösen a „TEPIX – Business Restart” intézkedésbe) történő további befektetések, a befektetési bizottság jóváhagyásával; 2) az irányítási költségek/díjak fedezése; 3) a vállalkozói készséget támogató egyéb intézkedések finanszírozása.
	TEPIX II	2014–2020	a görög állam határozatát követően (az ilyen befektetések vagy egyéb támogatási formák iránti további igénytől függően)
	TEPIX III	2021–2027	a görög állam határozatát követően (az ilyen befektetések vagy egyéb támogatási formák iránti további igénytől függően)
	HELTEP Garancia	2007–2013	a görög állam határozatát követően (az ilyen befektetések vagy egyéb támogatási formák iránti további igénytől függően)
	EQUIFUND	2014–2020	a görög állam határozatát követően (az ilyen befektetések vagy egyéb támogatási formák iránti további igénytől függően)
	COVID-19 Garancia	2014–2020	további befektetések (az alap görög állam általi meghosszabbítása révén), valamint az irányítási díjak és költségek, illetve az előre nem látható kiadások fedezése
Magyarország	OP GOP Hítel	2007–2013	Nincs adat: nem kaptuk meg a finanszírozási megállapodást
	OP KMR Venture	2007–2013	
	GINOP 8. prioritás Holdingalap (22 egyedi alap)	2014–2020	az irányító hatóság elvégzi a szükséges értékeléseket, és dönt az újrafelhasználásról
	EFOP-hítel	2014–2020	az irányító hatóság elvégzi a szükséges értékeléseket, és dönt az újrafelhasználásról
	GINOP Plusz hitel	2021–2027	

Ország	A pénzügyi eszköz elnevezése	Időszak	A források felhasználása az adott időszak után
 Olaszország	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007–2013	további befektetések ugyanazon alapból, illetve a pénzeszközök átutalása az irányító hatóság részére
	FARE Lazio Holdingalap (3 egyedi alap)	2007–2013	további befektetések az alapok alapja és az irányító hatóság döntése alapján
	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio Holdingalap (4 egyedi alap)	2014–2020	további befektetések az alapok alapja és az irányító hatóság döntése alapján
	POR Puglia Microcredito	2014–2020	ugyanazon pénzügyi eszközbe vagy más eszközökbe történő további befektetések (piaci értékelés alapján)
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021–2027	a minisztérium a piaci feltételek értékelése alapján legalább a következő nyolc évre megállapítja a lehetséges újrafelhasználás kritériumait a 2021–2027-es időszakra vonatkozó zöld és digitális átállásra vonatkozó nemzeti kutatási, innovációs és versenyképességi programban meghatározott célokkal összhangban, ami történhet akár ugyanazon pénzügyi eszköz, akár más eszközök vagy beavatkozások révén
 Szlovákia	ROP Jessica – Állami Lakásfejlesztési Alap (SHDF)	2007–2013	ugyanazon pénzügyi eszközbe történő további befektetések
	IROP 4. prioritási tengely – Állami Lakásfejlesztési Alap (SHDF)	2014–2020	ugyanazon pénzügyi eszközbe történő további befektetések, 2031. december 31-ig
	OP SK PA 2P1 – Állami Lakásfejlesztési Alap (SHDF)	2021–2027	ugyanazon pénzügyi eszközbe történő további befektetések, 2037. december 31-ig
	OP CEG Jeremie – Holdingalap (8 egyedi alap)	2007–2013	elsősorban a kkv-k támogatása
	OP II 11. prioritási tengely – Holdingalap (24 egyedi alap)	2014–2020	Az 1303/2013/EU rendelet (CPR) 45. cikkével összhangban

Megjegyzés: A táblázatban szereplő információk a holdingalapok szintjére vonatkoznak. A táblázatban szereplő 31 alaphoz összesen 90 egyedi alap tartozik.

Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságok által rendelkezésre bocsátott információk alapján.

III. melléklet. A források újr felhasználására vonatkozó rendelkezések a 2007–2013-as, a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendeletekben

	2007–2013 – 1083/2006/EK rendelet	2014–2020 – 1303/2013/EU rendelet	2021–2027 – (EU) 2021/1060 rendelet
A források újr felhasználása az adott időszakban	A 78. cikk (7) bekezdése alapján: A tagállamok (irányító hatóságok) jogi kötelezettsége, hogy a pénzügyi konstrukcióba visszafolyó, a strukturális alapokból származó támogatásból eredő forrásokat újra felhasználják: 1) további beruházásokra; 2) a pénzügyi konstrukció irányítási költségeinek és díjainak fedezésére; 3) azokat további felhasználás céljából az illetékes hatóságokhoz rendelve, ugyanazon típusú intézkedés(ek)re, amely(ek)re a pénzügyi eszközt létrehozták, és ugyanazon régió javára.	A 44. cikk (1) bekezdése alapján: Az esb-alapokból nyújtott támogatásból eredő, a pénzügyi finanszírozási eszközök számára beruházásokból vagy lekötött források felszabadítása révén visszafizetett forrásokat, illetve a befektetésekből eredő egyéb bevételeket a következő célokra kell felhasználni: 1) további beruházások ugyanazon vagy más pénzügyi finanszírozási eszközök révén egy prioritás keretében megállapított egyedi célkitűzéseknek megfelelően; 2) adott esetben a magánbefektetők vagy a piactgazdasági elv alapján működő állami befektetők kedvezményes javadalmazása; 3) adott esetben a pénzügyi eszköz irányítási költségeinek visszatérítése és a díjak kifizetése.	A 62. cikk (1) bekezdése alapján: Az alapokból nyújtott támogatásból eredő, visszafizetett forrásokat újra fel kell használni: 1) ugyanazon vagy 2) más pénzügyi eszközökben, a végső kedvezményezettekbe való további befektetések céljából; 3) hogy fedezze az alapokból a pénzügyi eszköznek juttatott hozzájárulás névértékében a negatív kamatok miatt bekövetkezett veszteséget, amennyiben az aktív pénzgazdálkodás ellenére ilyen veszteségek felmerülnek; vagy 4) az ilyen további befektetésekkel kapcsolatos irányítási költségekre vagy díjakra figyelembe véve a hatékony és eredményes (gondos) pénzgazdálkodás elvét.

	2007–2013 – 1083/2006/EK rendelet	2014–2020 – 1303/2013/EU rendelet	2021–2027 – (EU) 2021/1060 rendelet
Újrafelhasználás az adott időszakot követően (továbbvihető finanszírozás)	A Bizottság iránymutató feljegyzése (COCOF 10–0014–05) szerint a visszafizetett források újrafelhasználására a támogatathatósági időszak végéig (2015. december 31.) és azt követően is sor kerülhet, és arra semmilyen határidő nem vonatkozik, ami elméletileg határozatlan időtartamú felhasználást jelent.	45. cikk: A tagállamok elfogadják a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a pénzügyi eszközök számára visszafizetett források – ideértve a tőkeösszeg-visszafizetéseket, valamint az elszámolhatósági időszak végét követő legalább nyolcéves időszak során keletkezett tőkeforrásokat, nyereséget és más jövedelmet vagy hozamot –, amelyek a pénzügyi eszközök számára a közös stratégiai kerethez tartozó alapokból a 37. cikk alapján nyújtott támogatásra vezethetők vissza, a program vagy a programok céljaival összhangban kerüljenek újrafelhasználásra vagy 1) ugyanazon pénzügyi eszköz keretében vagy 2) – e forrásoknak a pénzügyi eszközből való kiáramlását követően – más pénzügyi eszközök keretében, mindkét esetben azzal a feltétellel, hogy egy, a piaci feltételekről készülő vizsgálat kimutatja, hogy továbbra is szükség van az adott beruházásra, illetve 3) egyéb támogatási formák keretében.	A 62. cikk (2) bekezdése: A tagállamok elfogadják a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az (1) bekezdésben említett, a pénzügyi eszközök számára a támogatathatósági időszakot követő legalább nyolcéves időszak során visszafizetett forrásokat újból felhasználják azon program vagy programok szakpolitikai célkitűzései szerint, amely vagy amelyek keretében megállapításra kerültek, akár 1) ugyanazon pénzügyi eszköz keretében, akár 2) más pénzügyi eszközökben vagy 3) más támogatási formákban.

IV. melléklet. Az ellenőrzött pénzügyi eszközök listája

Alap neve		Időszakok
Németország		
1–3.	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007–2013, 2014–2020, 2021–2027
4–6.	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2007–2013, 2014–2020, 2021–2027
7.	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007–2013
8.	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007–2013
9–11.	Thüringen Dynamik	2007–2013, 2014–2020, 2021–2027
Görögország		
12.	TEPIX I	2007–2013
13.	TEPIX II	2014–2020
14.	TEPIX III	2021–2027
15.	HELTEP Garancia	2007–2013
16.	EQUIFUND	2014–2020
17.	COVID-19 Garancia	2014–2020
Magyarország		
18.	OP GOP Hitel	2007–2013
19.	OP KMR Venture	2007–2013
<u>GINOP 8. prioritás – Holdingalap</u>		
Egyedi hitelalapok		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014–2020
21.	Újgenerációs Hozzáférfési Hálózat (NGA) és közzethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014–2020
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014–2020

Alap neve		Időszakok
23.	Mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése célú hitelprogram (GINOP-8.3.1-16)	2014–2020
24.	Mikro- és Kisvállalkozások technológiai korszerűsítése célú hitel	2014–2020
25.	Mikro-, kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítése célú Hitelprogram – forgóeszköz hitel	2014–2020
26.	Lakóépületek energiahatékonyságának és megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitel	2014–2020
27.	KKV energia hitel (GINOP-8.4.1/B-16)	2014–2020
28.	Foglalkoztatás ösztönzése célú Hitelprogram (GINOP-8.8.1-17)	2014–2020
Vissza nem térítendő támogatásokkal kombinált kölcsönök – egyedi alapok		
29.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-2.1.2-8.1.4-16)	2014–2020
30.	Az infokommunikációs ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások által előállított termékek és szolgáltatások piacosításának, nemzetközi piacokra való belépésének támogatása (GINOP-3.1.2-8.2.4-16)	2014–2020
31.	Vállalati komplex infokommunikációs és mobilfejlesztések, felhőalapú online üzleti szolgáltatások terjesztésének támogatása (GINOP-3.2.2-8.2.4-16)	2014–2020
32.	Felhőalapú (IaaS, PaaS, SaaS) vállalati szolgáltatások, IKT megoldások fejlesztésének és piaci bevezetésének támogatása (GINOP-3.2.4-8.2.4-16)	2014–2020
33.	Versenyképes vállalatok tevékenységének emelt szintű digitalizálása (GINOP-3.2.6-8.2.4-17)	2014–2020
34.	Mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásbővítő beruházásainak támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-1.2.3-8.3.4-16)	2014–2020
35.	Élelmiszeripari komplex beruházások támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-1.2.6-8.3.4-16)	2014–2020
36.	Megújuló energia használatával megvalósuló épületenergetikai fejlesztések támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-4.1.1-8.4.4-16)	2014–2020
Egyedi alapok: Kockázati tőke		
37.	Nemzeti Technológiai és Szellemi Tulajdon kockázati tőkeprogram	2014–2020
38.	Intelligens szakosodási kockázati tőkeprogram	2014–2020
39.	Specializált seed és pre-seed befektetési tőkealap induló IKT vállalkozások számára új ötletekhez, új piacra lépéshez – kockázati tőke	2014–2020
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014–2020

Alap neve		Időszakok
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014–2020
42.	Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program, 5. prioritás pénzügyi eszköz: Hitelek a szociális együttműködés, a szociális innováció és a transznacionális együttműködés megerősítésére	2014–2020
43.	GINOP Plusz Holdingalap	2021–2027
Olaszország		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007–2013
Holdingalap (Fondo Ingegneria Finanziaria – IF)		
45.	Lazio: I. tengely (Működőtőke) – Fondo di partecipazione IF – Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI	2007–2013
46.	Lazio: I. tengely (Kapitalizáció) – Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007-2013 – Fondo di Patrimonializzazione PMI	2007–2013
47.	Lazio: I. tengely (Induló vállalkozások) – Fondo di partecipazione IF – Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up	2007–2013
Holdingalap Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – FARE Lazio (3. tengely)		
48.	Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014–2020
49.	Lazio: Emergenza COVID-19 – Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014–2020
50.	Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014–2020
51.	Lazio: Fondo di Riassicurazione (FdR azione 3.6.1)	2014–2020
52.	POR Puglia Microcredito	2014–2020
53.	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021–2027
Szlovákia		
54.	ROP Jessica – SFRB	2007–2013
55.	IROP PA 4 – SFRB	2014–2020
56.	IROP PA 4 II – SFRB	2014-2021
57.	OP SK PA 2P1 – SFRB	2021–2027
OP CEG Jeremie – SIH Holdingalap		
58.	FLPG_SLSP, Bratislava	2007–2013
59.	FLPG_SZRB, Bratislava	2007–2013
60.	FLPG_Tatra, Bratislava	2007–2013

Alap neve		Időszakok
61.	FLPG_UniCredit, Bratislava	2007–2013
62.	PRSL_II_SZRB, Bratislava	2007–2013
63.	PRSL_II_TATRA, Bratislava	2007–2013
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratislava	2007–2013
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratislava	2007–2013
OP II PA 11 – Holdingalap		
66.	OP II PA 11 – PRSL_SZRB	2014–2020
OP II PA 11 – Kockázati tőke-alapok		
67.	Priame investície	2014–2020
68.	Seed/Start-up Capital Fund_CBGO	2014–2020
69.	Seed/Start-up Capital Fund_VVGI	2014–2020
70.	Seed/Start-up Capital Fund_ZGCFI	2014–2020
OP II PA 11 – Garanciaalapok		
71.	FLPG_SIHAZ1_BKS	2014–2020
72.	FLPG_SIHAZ1_CSOB	2014–2020
73.	FLPG_SIHAZ1_Oberbank	2014–2020
74.	FLPG_SIHAZ1_OTP	2014–2020
75.	FLPG_SIHAZ1_SLSP	2014–2020
76.	FLPG_SIHAZ1_TB	2014–2020
77.	FLPG_SIHAZ1_UCB	2014–2020
78.	FLPG_SIHAZ1_VUB	2014–2020
79.	FLPG_SIHAZ2A_BKS	2014–2020
80.	FLPG_SIHAZ2A_CSOB	2014–2020
81.	FLPG_SIHAZ2A_J&T	2014–2020
82.	FLPG_SIHAZ2A_Oberbank	2014–2020
83.	FLPG_SIHAZ2A_OTP	2014–2020
84.	FLPG_SIHAZ2A_PB	2014–2020
85.	FLPG_SIHAZ2A_SLSP	2014–2020
86.	FLPG_SIHAZ2A_SZRB	2014–2020
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014–2020

Alap neve		Időszakok
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014–2020
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014–2020
90.	FLPG_UNICREDIT	2014–2020

Rövidítések

COCOF: Az alapok koordinációs bizottsága (*Coordination Committee of the Funds*)

Covid19: 2019-es koronavírus-járvány

CPR: A kohéziós politikai alapokra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet

EBA: Európai Beruházási Alap

EBB: Európai Beruházási Bank

ERFA: Európai Regionális Fejlesztési Alap

ERP: Európai Újjáépítési Program (Marshall-terv)

Esb-alapok: Európai strukturális és beruházási alapok

ESZA: Európai Szociális Alap

Kkv: Kis- és középvállalkozás

Glosszárium

Garancia: A garanciavállaló kötelezettségvállalása arra vonatkozóan, hogy a kölcsönfelvevő nemteljesítése esetén a megállapodás szerinti feltételeknek megfelelően visszafizeti a fennmaradó hitelösszeget.

Garanciaráta: Az egyes hitelek értékének garancia által fedezett (hitelenként külön-külön megállapított) maximális része. Ettől függ, hogy nemteljesítés esetén a kezes milyen mértékben fogja kártalanítani a hitelezőt.

Kedvezményezett: Az uniós költségvetésből projekt vagy program végrehajtása céljából vissza nem térítendő támogatásban vagy kölcsönben részesülő természetes vagy jogi személy. A kohéziós politika keretébe tartozó pénzügyi eszközök esetében a kedvezményezett az alapkezelő.

Közös rendelkezésekről szóló rendelet: Nyolc uniós alapra, köztük a négy kohéziós politikai alapra alkalmazandó szabályokat meghatározó rendelet. A jelenlegi rendelet a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozik.

Maximális garanciaráta: A hitel, illetve a teljes portfólió azon maximális százalékos aránya vagy összege, amelyet egy maximált garancia fedez. A maximális garanciaráta felső határt állapít meg a kezes veszteségekkel kapcsolatos felelősségére vonatkozóan.

Pénzügyi eszköz: Az uniós költségvetésből tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, hitelek vagy garanciák, illetve más kockázatmegosztási eszközök formájában kapott pénzügyi támogatás.

Rulírozó felhasználás: A végső kedvezményezettektől beszedett visszafolyó pénzeszközöket (pl. az általuk visszafizetett hiteleket) újra felhasználják, hogy több másik végső kedvezményezettnek hasonló támogatást nyújthassanak.

Támogathatósági időszak: Az az időtartam, amelynek során a felmerült kiadásokat az Európai Unió (társ)finanszírozhatja. A 2014–2020-as európai strukturális és beruházási alapok esetében például ez az időszak a program Bizottsághoz történő benyújtásának napján, illetve 2014. január 1-jén kezdődött (a kettő közül a korábbi időpontban), és 2023. december 31-én ért véget.

Továbbvihető finanszírozás: Azok a források, amelyek egy pénzügyi eszköz keretében a támogatathatósági időszak lejárta után megmaradtak és újrafelhasználhatók.

Tőke-/kockázati tőke-befektetés: Valamely vállalatba tulajdonosi érdekeltség és nyereségrészesedés ellenében befektetett pénz.

Tőkeáttétel: Az esb-alapok által támogatott pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatása az esb-alapokból nyújtott finanszírozás és a további bevont köz- és magánforrás összegének, illetve az esb-alapokból nyújtott hozzájárulás névértékének a hányadosa.

Végső kedvezményezett: Olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely végső soron hasznát látja az uniós támogatás kedvezményezettje által kezdeményezett vagy végrehajtott uniós finanszírozású tevékenységnek.

Visszaforgó források: A végső kedvezményezettektől a pénzügyi eszközbe visszafolyó pénzeszközök.

A Bizottság válaszai

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

Időrendi áttekintés

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

Ellenőrző csoport

Az Európai Számvevőszék különjelentései ismertetik az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az egyes költségvetési területek irányításával kapcsolatos témákra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve megfelelőségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások kiadási területeire szakosodott, Annemie Turtelboom számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte. Az ellenőrzést Alejandro Blanco Fernández számvevőszéki tag vezette Călin-Ion Chira kabinetfőnök és Juan Antonio Vázquez Rivera kabinetattasé, Friedemann Zippel ügyvezető, Krénusz Ágota feladatfelelős, Petr Jirman helyettes feladatfelelős, Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio és Manja Ernst számvevők, valamint Zuzana Jiraskova gyakornok támogatásával.



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

COPYRIGHT

© Európai Unió, 2025

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6-2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Általános szabályként tehát a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszék által közzétett tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja) vagy harmadik fél is szerepel a források között, további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Borítókép: © Vodkaz – [stock.adobe.com](#).

Az 1. és 3. ábra, valamint az I. melléklet 1. ábrájának kidolgozása a [Flaticon.com](#) forrásainak felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

HTML	ISBN 978-92-849-5974-7	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/2905698	QJ-01-25-056-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5975-4	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/5788114	QJ-01-25-056-HU-N

IDÉZÉS MÓDJA

Az Európai Számvevőszék [24/2025. sz. különjelentése](#): „Pénzügyi eszközök a kohéziós politikában: Részben megvalósult a források folyamatos újrafelhasználása”, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2025.

A kohéziós politikában a pénzügyi eszközök alkalmazásának egyik előnye a vissza nem térítendő támogatásokkal szemben az, hogy a visszafolyó pénzeszközöket újabb végső kedvezményezettek támogatására is fel lehet használni, ami az állami források hatékonyabb felhasználását teszi lehetővé. Munkánk során arra a következtetésre jutottunk, hogy a támogathatósági időszakok alatt a visszafolyó pénzeszközöket csak korlátozott mértékben használják fel újra, és ennek részben olyan érthető okai vannak, mint például a beruházások hosszú távú jellege. A támogathatósági időszakot követően a visszafolyó pénzeszközöket általában újra felhasználják kohéziós politikai célokra, de korlátozásokkal. Megállapítottuk, hogy az újrafelhasználási kötelezettségre vonatkozó jogi keret nem kellően világos és egyértelmű, továbbá hogy a Bizottság által gyakorolt felügyelet nem volt teljesen eredményes, így a tagállami irányító hatóságoknál egymástól eltérő gyakorlatok alakultak ki. Javasoljuk, hogy az uniós pénzügyek hatékonyabb felhasználása érdekében a Bizottság és a tagállamok törekedjenek a visszafolyó pénzeszközök maximális felhasználására.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/contact

Weboldal: eca.europa.eu

Közösségi média: @EUauditors