

Különjelentés

Az uniós pénzügyi támogatás megfelelő választ ad a mikrovállalkozók igényeire?

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2570-2	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/52987	QJ-AB-15-008-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-2582-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/506229	QJ-AB-15-008-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2604-4	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/06612	QJ-AB-15-008-HU-E

© Európai Unió, 2015
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**Az uniós pénzügyi támogatás megfelelő választ ad a mikrovállalkozók igényeire?**

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

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, feladatainak megválasztásakor és az ellenőrzés megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás szintjét, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítményellenőrzést az Henri Grethen számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte, amelynek szakterületei a strukturális politikák, a közlekedés és az energiaügy. Az ellenőrzést Iliana Ivanova számvevőszéki tag vezette, Tony Murphy, kabinetfőnök; Mihail Stefanov, a kabinet attaséja; Emmanuel Rauch, osztályvezető; Dennis Wernerus, csoportvezető; Romuald Kayibanda, csoportvezető; Piotr Senator és Christian Wieser, ellenőrök támogatásával.



Balról jobbra: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

Bevezetés

Rövidítések

Glosszárium

I–VI **Összefoglaló**

1–16 **Bevezetés**

17–18 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

19–63 **Észrevételek**

19–37 **A mikrovállalkozóknak nyújtott uniós támogatás programozása és kialakítása**

21–30 A mikrovállalkozóknak nyújtott ESZA-támogatással kapcsolatban nem végeztek konkrét igényfelmérést és nem álltak rendelkezésre megfelelő kockázatkezelési rendszerek

31–33 Az európai Progress mikrofinanszírozási eszközhöz (EPMF) kapcsolódó eljárások általában véve kielégítőek voltak

34–36 Az ESZA pénzügyi eszközeinek legtöbbje nem tudott bevonni magánforrásokat

37 Az EPMF pénzügyi eszközei bizonyos mértékben magánfinanszírozási forrásokat is bevontak

38–54 **Monitoring- és teljesítménybeszámolási rendszerek**

41–44 Korlátozottan állt rendelkezésre információ arról, hogy az ESZA operatív programjai milyen mértékben érték el a célcsoportot, és mekkora volt a túlélési rátájuk

45–47 Az EPMF-projektek esetében teljesebb körű adatok álltak rendelkezésre arról, hogy milyen mértékben érték el a célcsoportot, és mekkora volt a túlélési rátájuk

48–54 A támogatások elérték a mikrovállalkozókat, és e csoport mintegy fele korábban munkanélküli volt

55–63 **Információk a mikrovállalkozóknak nyújtott uniós támogatás végrehajtási költségeiről**

56–58 Az ESZA operatív programok végrehajtásával kapcsolatos igazgatási költségekről hiányos információk álltak rendelkezésre

59–63 Eltérések voltak az ESZA pénzügyi eszközökre terhelt költségeket illetően

64–72 **Következtetések és ajánlások**

A Bizottság válasza

CGAP: Szegényeket segítő tanácsadó csoport (Consultative Group to Assist the Poor)

EaSI: Európai uniós foglalkoztatási és társadalmi innovációs program

EBA: Európai Beruházási Alap

EBB: Európai Beruházási Bank, illetve Európai Beruházási Bank Csoport, ha az EBB-re és az EBA-ra egyaránt történik utalás

EPMF: Európai Progress mikrofinanszírozási eszköz

ERFA: Európai Regionális Fejlesztési Alap

ESZA: Európai Szociális Alap

EU: Európai Unió

GNI: Bruttó nemzeti jövedelem

Kkv: Kis- és középvállalkozás

OP: Operatív program

Bevonás: azt fejezi ki, hogy a projektek milyen mértékben érik el a tervezett célcsoportot (pl. a mikrovállalkozókat).

EaSI: a foglalkoztatási és társadalmi innovációs program (Employment and Social Innovation, EaSI) egy uniós szintű finanszírozási eszköz, amelynek célja, hogy előmozdítsa a színvonalas és fenntartható foglalkoztatást, biztosítsa a megfelelő és tisztességes szociális védelmet, fellépjen a társadalmi kirekesztés és a szegénység ellen, illetve javítsa a munkakörülményeket.

Az EaSI-t az Európai Bizottság közvetlenül kezeli. Az eszköz az EPMF-et egyesíti két másik, 2007 és 2013 között külön irányított uniós programmal.

Európai Beruházási Alap: az EBA a kis- és középvállalkozások számára nyújt kockázatfinanszírozást Európa-szerte. Az EBB Csoport tagja, részvényesei az Európai Beruházási Bank (EBB), az Európai Bizottság, valamint számos köz- és magántulajdonú bankok és pénzügyi intézmény.

Európai Progress mikrofinanszírozási eszköz (EPMF): az Európai Progress mikrofinanszírozási eszközt a Bizottság nevében az Európai Beruházási Alap (EBA) működteti bankoknak vagy más pénzügyi közvetítőknek történő mikrohitel-garanciák és hitelek nyújtásakor.

Utóbbi esetben az EBB társbefektető az EPMF-ben.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) célja a gazdasági és társadalmi kohézió az Unióban fennálló regionális egyenlőtlenségek kiigazításával történő megerősítése, infrastrukturális és termelőberuházásokra, elsősorban vállalkozásoknak nyújtott pénzügyi támogatás révén.

Európai Szociális Alap (ESZA): az Európai Szociális Alap (ESZA) célja az Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése a foglalkoztatási és elhelyezkedési lehetőségek – főként képzési intézkedések keretében történő – javításával, elősegítve a magas foglalkoztatottsági szint elérését, valamint több és jobb minőségű munkahely létrehozását.

Irányító hatóság: a tagállam által egy adott operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási szerv, illetve bármely más közjogi vagy magánjogi szerv. Feladatai közé tartozik elsősorban a támogatandó projektek kiválasztása, a projektek végrehajtásának monitoringja, valamint a pénzügyi szempontokról, illetve az elért eredményekről szóló beszámolás a Bizottság felé.

Kilépési stratégia: a kilépési stratégia a pénzügyi eszköz adott holdingban való részesedésének maximális nyereség elérésére irányuló terv szerint történő megszüntetése.

Kis- és középvállalkozás: a kis- és középvállalkozások (kkv-k) kevesebb mint 250 embert foglalkoztatnak, 50 millió eurónál kisebb éves forgalmat bonyolítanak, illetve mérlegfőösszegük nem haladja meg a 43 millió eurót. A kkv-k kategóriáján belül a kisvállalkozások 50-nél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató vállalkozások, amelyek éves forgalma és/vagy éves mérlegfőösszege nem haladja meg a tízmillió eurót.

Kockázatosnak minősülő portfólió (portfolio-at-risk): az összes olyan kintlévő hitel értéke, amelyek esetében egy vagy több részletfizetés lejártá meghalad egy bizonyos számú napot (rendszerint 30 nap).

Megszüntetés: a megszüntetés folyamatának lépései az alap valamennyi eszközének értékesítése, a hitelezők kifizetése, a fennmaradó eszközök szétszétlása a tulajdonosok között, majd az alap megszüntetése. A megszüntetés lényegében a pénzügyi eszközt működtető alap felszámolását jelenti.

Mikrofinanszírozás: ebben a jelentésben a mikrofinanszírozás a mikrovállalkozóknak nyújtott hitelek és az ilyen hitelek rendelkezésre bocsátó bankoknak és egyéb hitelintézeteknek nyújtott garanciákat jelenti.

Mikrohitel: a Bizottság a mikrohitel a mikrovállalkozóknak nyújtott legfeljebb 25 000 euró összegű hitelként határozza meg (lásd: Microcredit for European small businesses [Mikrohitel uniós kisvállalkozóknak] c. bizottsági szolgálati munkadokumentum, SEC(2004) 1156).

Mikrohitel nyújtására vonatkozó európai magatartási kódex: a Bizottság által 2011 decemberében kiadott, a követendő gyakorlatokra vonatkozó iránymutatások és ajánlások gyűjteménye mikrohitelezők számára.

Mikrovállalkozás: a Bizottság 2003/361 ajánlása szerint a mikrovállalkozás olyan vállalkozás, amely 10-nél kevesebb főt foglalkoztat, és amelynek éves forgalma és/vagy éves mérlegfőösszege nem haladja meg a kétfélmillió eurót.

Mikrovállalkozó: ebben a jelentésben a mikrovállalkozó vagy önálló vállalkozót vagy – céggként bejegyzett – mikrovállalkozást jelent.

Operatív program (OP): az operatív program határozza meg egy tagállam prioritásait és konkrét célkitűzéseit, valamint azt, hogy a forrásokat (uniós, tagállami köz-, illetve magán-társfinanszírozás) miként használják fel az adott – általában hétéves – időszakban a projektek finanszírozására. Ezeknek a projekteknek hozzá kell járulniuk az operatív program prioritási tengelyének szintjén meghatározott bizonyos számú célkitűzés teljesüléséhez. A kohéziós politika területén minden alaphoz (pl. ERFA és ESZA) tartozik operatív program. Az operatív programot a tagállam készíti el, és azt az uniós költségvetésből történő kifizetések folyósítása előtt a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Az operatív programokat a tárgyidőszakban csak mindkét fél egyetértésével lehet módosítani.

Pénzügyi eszköz túlméretezése: egy adott pénzügyi eszköz túlméretezettnek minősül, ha össztekéje jelentősen meghaladja a célsokaság (azaz ellenőrzésünk esetében a mikrovállalkozók) tényleges igényei kielégítéséhez szükséges pénzősszeget.

Pénzügyi eszközök: a „pénzügyi eszközök” általános kifejezés olyan szerződéseket jelent, amelyek értelmében annak jogosultja követeléssel léphet fel a kötelezett felé. Az Unió a pénzügyi eszközök három lehetséges típusához (tőke-, hitel- és garanciaeszközök) nyújt támogatást. A tőke- és a hiteleszközök a befektető és a befektetést fogadó vállalkozások, illetve a hitelező és a hitelfelvevő közötti szerződéseket jelentenek. A garanciák olyan szerződések, amelyek értelmében a kezes biztosítja a befektető vagy a hitelező jogait.

Rulírozó hatás: az a hatás, amely akkor lép fel, ha egy adott finanszírozási eszközre szánt pénzősszeget legalább még egyszer újra felhasználják (hitel- vagy garancianyújtásra).

Szegényeket segítő tanácsadó csoport (CGAP): a szegényeket segítő tanácsadó csoport (CGAP) egy közel 30 fejlesztési ügynökség és magánalapítvány által támogatott szakpolitikai kutatóközpont, amelynek célja, hogy előmozdítsa a szegények hozzáférését a pénzügyi forrásokhoz világszerte. Székhelye a Világbanknál található.

Tőkeáttételi hatás: az uniós költségvetésből és tagállami közpénzekből finanszírozott pénzügyi eszközökkel összefüggésben a tőkeáttétel azt fejezi ki, hogy minden egyes – uniós vagy tagállami – közfinanszírozásból a pénzügyi eszköz rendelkezésére álló euróhoz képest ténylegesen hány eurónyi – akár köz-, akár magánforrásból történő – pénzügyi támogatás nyújtására kerülhetett sor a végző kedvezményezettek felé.

Túlélési ráta: a túlélési ráta a mikrovállalkozóknak nyújtott pénzügyi támogatás sikerét mutatja. Kiszámításához a támogatott és egy adott időszak (ún. „visszatekintési időszak”) végén még működő vállalkozások számát elosztják az összes támogatott vállalkozás számával.

I

A mikrovállalkozók számára problémát jelent a hagyományos hitelpiacokhoz való hozzáférés, ami hátráltatja az új mikrovállalkozások, illetve önálló vállalkozások létrehozását. Az uniós támogatás célja, hogy a mikrovállalkozóknak (az ESZA keretében) nyújtott vissza nem térítendő támogatás, illetve – a mikrohitelezők számára biztosított pénzügyi eszközöknek (azaz a hiteleknek és a garanciáknak) köszönhetően – a hitelhez való hozzáférés megkönnyítése révén bizonyos mértékben megoldást nyújtson a jelenlegi finanszírozási hiány betöltéséhez.

II

Az uniós támogatás nyújtása elsősorban két fő eszköz – az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Progress mikrofinanszírozási eszköz (EPMF) – révén valósul meg. Az ESZA-hoz főként a tagállamok által kidolgozott és a Bizottság által jóváhagyott operatív programokban szereplő támogatások, illetve pénzügyi eszközök (hitelek vagy garanciák) révén megvalósuló intézkedések tartoznak. Az EPMF-et ezzel ellentétben az Európai Beruházási Alap működteti a Bizottság nevében.

III

A Számvevőszék azt értékelte, hogy az uniós támogatás programozása és kialakítása valóban a mikrovállalkozók igényeit igyekezett-e kielégíteni, illetve hogy működtek-e ezek teljesítményével kapcsolatban megbízható beszámolási rendszerek. A Számvevőszék megvizsgálta továbbá, hogy elegendő információ áll-e rendelkezésre a mikrovállalkozókat támogató különböző uniós finanszírozási mechanizmusok végrehajtási költségeiről.

IV

A Számvevőszék megállapította, hogy az ESZA-ból a mikrovállalkozóknak nyújtott pénzügyi támogatás programozását és kialakítását hiányosságok jellemzik, továbbá a teljesítményről nincsen elegendő megbízható monitoringadat. Emellett a Bizottság és a tagállamok nem rendelkeznek elegendő információval arról, hogy az egyes támogatási mechanizmusok (a vissza nem térítendő támogatás, illetve a pénzügyi eszközök, azaz hitelek vagy garanciák) az egyes tagállamok számára mekkora igazgatási költséget jelentenek.

V

Összességében a Számvevőszék megállapította, hogy ezek a problémák csökkenthetik a mikrovállalkozók igényeinek kielégítését célzó uniós pénzügyi támogatás eredményességét.

VI

A jelentésünkben azonosított problémák kezelése céljából a Számvevőszék a következőket ajánlja:

- a) A 2014–2020-as programozási időszakban a tagállamok a támogatási eszközök kialakításakor és a mikrovállalkozókat célzó uniós pénzügyi támogatásokat is magukban foglaló operatív programok előkészítésekor végezzenek egységesen igényfelméréseket. Ez azt is elősegítené, hogy a különböző támogatási mechanizmusok (vissza nem térítendő támogatás vagy pénzügyi eszközök, azaz hitelek vagy garanciák) esetében megfelelő szintű támogatás kerüljön elkülönítésre. A Bizottság ezzel kapcsolatban adjon iránymutatást.
- b) A Bizottság az ESZA pénzügyi eszközeinek felhasználását ne csak a szabályozási követelmények betartásához kösse, hanem – a támogatások túlméretezésének elkerülése érdekében – megbízható kockázatkezelési rendszer meglétéhez is.
- c) A szélesebb körű bevonás érdekében a Bizottság a tagállamokkal együtt alakítson ki a mikrovállalkozókat célzó, az ESZA keretében nyújtandó pénzügyi támogatási intézkedéseket és határozzon meg olyan támogathatósági kritériumokat, amelyek elősegítik a hagyományos hitelpiacokhoz való hozzáférés szempontjából hátrányos helyzetben lévő munkanélküliek és veszélyeztetett személyek elérését.
- d) A 2014–2020-as programozási időszakban a Bizottság az ESZA-támogatások, az ESZA pénzügyi eszközök és az EaSI pénzügyi eszközök végrehajtási költségeiről végezzen összehasonlító elemzést abból a célból, hogy megállapítsa ezek tényleges szintjét. Ez az értékelés lehetővé tenné a bevált gyakorlatok azonosítását azzal kapcsolatban, hogyan lehet kis összegű támogatásokat, hiteleket és garanciákat ésszerű költséggel nyújtani.

01

A mikrovállalkozások számára gyakran problémát jelent, hogy nem férnek hozzá a hagyományos hitelpiacokhoz. Az uniós tagállamokban a mikrofinanszírozás iránti összkéréslet – amely 2012-ben becslések szerint több mint 12 milliárd euró volt¹ – meghaladja a bankok és egyéb pénzügyi intézetek által nyújtott hitelkínálat összegét. A mikrovállalkozóknak nyújtott uniós pénzügyi támogatás célja, hogy bizonyos fokig betöltse ezt a finanszírozási hiányt.

02

A mikrovállalkozóknak nyújtott pénzügyi támogatás lehetőséget ad új vállalkozások elindítására, illetve továbbfejlesztésére, de célja a kereskedelem kezelése és a foglalkoztatás előmozdítása is, különösen a korábban munkanélküliek esetében. Az Unió így a foglalkoztatás, a termelékenység és a szociális kohézió növelése révén hozzájárul az EU2020 stratégiai célkitűzések eléréséhez, azaz az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez.

03

A Bizottság meghatározása szerint a mikrofinanszírozás legfeljebb 25 000 euró összegű pénzügyi támogatás, amely az EPMF keretében nyújtható a mikrovállalkozóknak. A pénzügyi támogatás jobb hozzáférhetőségét, illetve elérhetőségét a hitelek és garanciák formáját öltő pénzügyi eszközök biztosítják. A jelen ellenőrzéssel összefüggésben a 25 000 eurós küszöbérték alatti, új vállalkozások indítását vagy továbbfejlesztését célzó vissza nem térítendő támogatások szintén a mikrovállalkozóknak nyújtott pénzügyi támogatásnak tekintendők.

Mikrovállalkozóknak az ESZA-n és az EPMF-en keresztül nyújtott uniós támogatás

04

A mikrovállalkozóknak nyújtott uniós pénzügyi támogatás nyújtására a 2007–2013-as programozási időszakban elsősorban az Európai Szociális Alapon (ESZA), majd 2010 és 2013 között az Európai Progress mikrofinanszírozási eszközön (EPMF) keresztül került sor.

05

Más uniós eszközök is nyújtanak mikrofinanszírozást mikrovállalkozók számára: ilyenek például a kkv-kat célzó pénzügyi eszközök az ERFA operatív programok keretében (a 2007–2013-as pénzügyi időszakban 3136 millió euró²) és a Bizottság nevében az EBA által kezelt versenyképességi és innovációs keretprogramon (CIP) belül a kkv-garanciakeret (a 2007–2013-as pénzügyi időszakban 550 millió euró³). Ezekre a jelen ellenőrzés nem terjedt ki, mivel vagy nem az uniós költségvetéshez tartoznak (EBB hitelek) vagy nem kifejezetten a mikrovállalkozásokat célozzák meg.

06

Az **1. háttérmagyarázat** példákat tartalmaz a Számvevőszék által megvizsgált projektekre.

- 1 Európai Bizottság, a JASMINE Technikai segítségnyújtás kísérleti szakaszának értékelése, ICF GHK (a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság megbízásából), 2013. november 14., 20–22. o.
- 2 *Forrás:* az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.) 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladásról készült irányító hatósági beszámoló adatainak összefoglalása, 2007–2013-as programozási időszak, 2014. szeptember, Európai Bizottság, 2013. december 31-i helyzet, 26. o.
- 3 *Forrás:* a 2007–2013-as pénzügyi hozzájárulás adatai, EBA, 2011. november (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Milyen típusú mikroállalkozók részesültek uniós támogatásban?

Az Opolei vajdaság (Lengyelország) egyik kisvárosában egy mikroállalkozó 40 000 zloty (kb. 9500 euró) összegű **támogatást** kapott egy ESZA-projektből beltéri játszótér és ruhaüzlet kialakításához.

Bajorországban (Németország) egy mikroállalkozó 7000 eurós mikrohitelben részesült egy új zenei berendezés finanszírozásához, amelynek segítségével több fogyasztót csalogathatott tóparti bárjába. A **hitelt** egy, az ESZA által támogatott pénzügyi közvetítő nyújtotta.

Krétán (Görögország) egy mikroállalkozó 5000 euró összegű forgótőkét felhasználva bővítette ki trafikját. A mikrohitelt egy helyi bank nyújtotta, EPMF-**garanciával**.

Európai Szociális Alap

07

Az ESZA célja a munkavállalók foglalkoztatásának elősegítése (beleértve az önálló vállalkozást is), valamint a földrajzi és foglalkozási mobilitás növelése és a szerkezetváltáshoz és a termelési rendszerekben bekövetkező változásokhoz való alkalmazkodás megkönnyítése⁴. A 2007–2013-as programozási időszakban a Bizottság azt szorgalmazta, hogy az ESZA a hátrányos helyzetűek pénzügyi és társadalmi befogadását és a munkaerőpiacra való belépést⁵ segítő intézkedéseket támogasson.

08

A mikroállalkozóknak nyújtott, ESZA által finanszírozott támogatások körébe egyrészt vissza nem térítendő támogatások, másrészt pénzügyi eszközök révén megvalósuló intézkedések tartoznak, amelyeket a tagállamok által kidolgozott és a Bizottság által jóváhagyott operatív programok határoznak meg.

09

A 2007–2013-as programozási időszakban a tagállamok 117 ESZA OP-t dolgoztak ki, ezekből 96 finanszírozott – főként vissza nem térítendő támogatások révén – „az önálló és az induló vállalkozások támogatása” kód szerinti intézkedéseket⁶, összesen 2,4 milliárd euró összegben. Arról azonban nem áll rendelkezésre adat, hogy ebből a támogatásból mekkora összeget különítettek el kimondottan a mikroállalkozók számára. Ami a mikroállalkozókat célzó, pénzügyi eszközök révén nyújtott ESZA-támogatást illet, ez 2013 végére 680 millió eurós tőkével rendelkezett⁷.

- 4 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 162. cikke.
- 5 A Bizottság 2008. október 3-i 2008/867/EK ajánlása a munkaerőpiacról kizsorzottak aktív befogadásának elősegítéséről (HL L 307., 2008.11.18., 11. o.); „Fő kezdeményezések jegyzéke”, SEC(2010) 1564 végleges, 2010.12.16.
- 6 A becslés a Bizottság által a tagállami beszámolóhoz az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 371., 2006.12.27., 1. o.) II. melléklete alapján meghatározott 86 kód szerint osztályozott kiadások és különösen a 68. kódjelű kiadás („Az önálló vállalkozásokhoz és üzletekhez nyújtott segítség”) elemzésén alapul.
- 7 A mikrohitel révén folyósított 680 millió eurós támogatás részben, de nem kizárólagosan, szerepel az önálló vállalkozások támogatását célzó 2,4 milliárd eurós ESZA-támogatás összegében is.

Európai Progress mikrofinanszírozási eszköz (EPMF)

10

Az EPMF célja, hogy elősegítse a hagyományos hitelpiacokhoz való hozzáférés szempontjából hátrányos helyzetben lévő munkanélkülieknek és veszélyeztetett csoportoknak, valamint a mikrovállalkozásoknak a mikrofinanszírozási forrásokhoz való hozzáférését⁸. Az EPMF-et a finanszírozott eszközök esetében az alap kezelőjeként, a garanciák esetében pedig megbízott szervezetként eljáró Európai Beruházási Alap (EBA) működteti a Bizottság nevében.

11

Az EPMF létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozat a Bizottság előzetes értékelésén alapult. A dokumentum megállapítja, hogy szükség van a már meglévő uniós eszközökön kívül egy mikrofinanszírozási eszköz létrehozására is az uniós költségvetés keretén belül⁹.

12

A 2010–2013-as időszakban az EPMF 203 millió eurós tőkével rendelkezett (103 millió euró az uniós költségvetésből és 100 millió euró az EBB-től): ebből 25 millió eurót (a teljes összeg 12%-át) szánták garanciákra, 178 millió eurót (88%) pedig hitelfinanszírozásra. Az EPMF pénzügyi eszközök nem közvetlen pénzügyi támogatást nyújtanak a mikrovállalkozóknak, hanem hitelek, illetve garanciák révén a közvetítőknek biztosítanak támogatást.

13

Az EBA választja ki azokat a bankokat, illetve más pénzügyi közvetítőket, amelyek a piaci feltételekhez a lehető legközelebb álló feltételek mellett érdekeltek mikrovállalkozóknak történő támogatás nyújtásában. A közvetítők a támogatható végső kedvezményezetteknek a hasonló kockázati csoportba tartozó hitelfelvevők számára fennálló piaci feltételekhez képest kedvezményesen adnak hiteleket.

14

A 2014. június 30-i állapot szerint 20 tagállamban¹⁰ 55 bank, illetve más pénzügyi közvetítő kiválasztására került sor, és több mint 23 000 mikrohitelt folyósítottak mikrovállalkozóknak összesen 208 millió euró értékben¹¹.

15

A 2014–2020-as programozási időszakban az uniós foglalkoztatási és társadalmi innovációs program (EaSI)¹² három részének egyike fogja fokozatosan felváltani az EPMF-et.

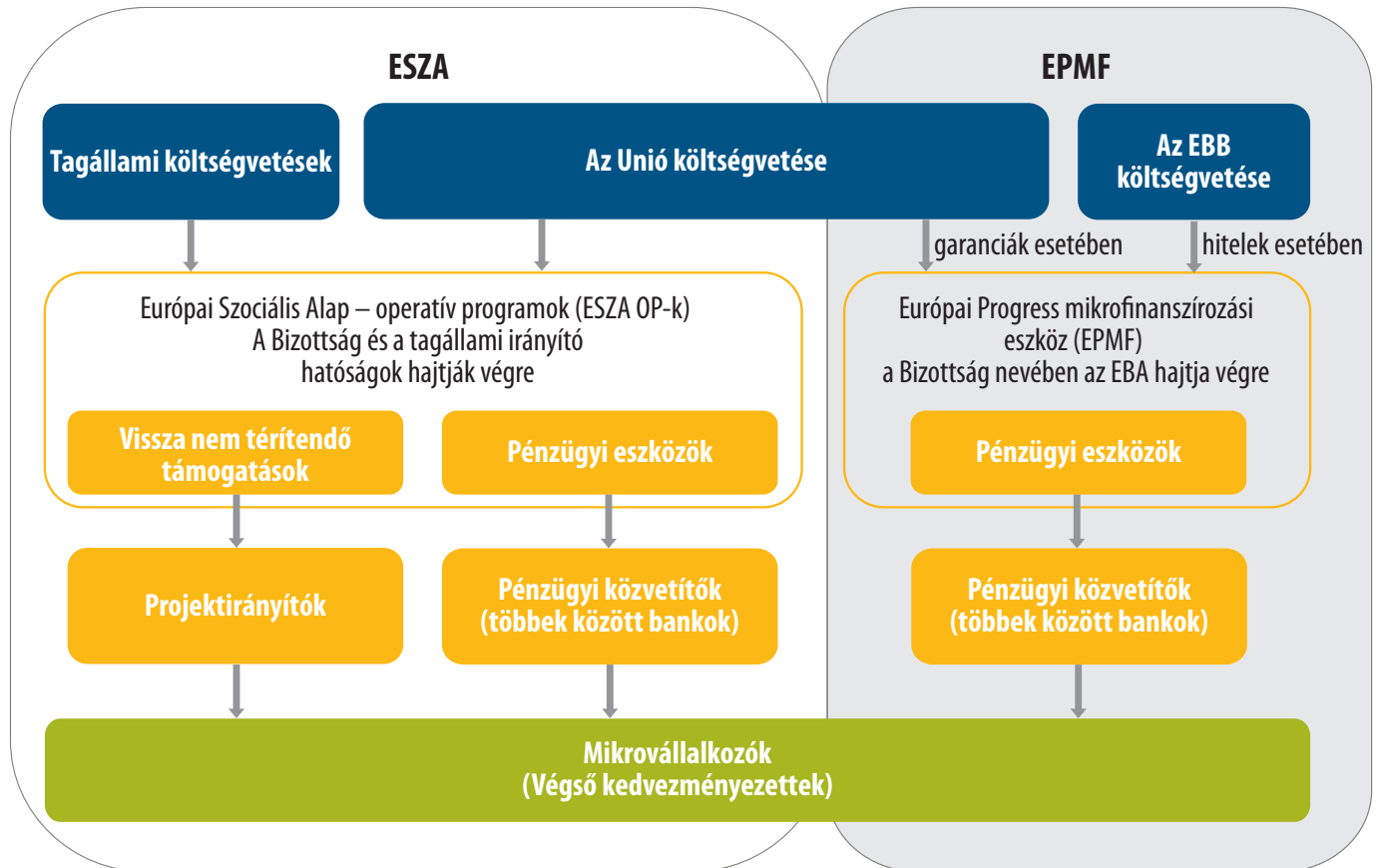
16

Az **1. ábra** szemlélteti, hogy az Európai Unió az ESZA vissza nem térítendő támogatásai, az ESZA pénzügyi eszközei és az EPMF révén hogyan nyújt támogatást a mikrovállalkozóknak.

- 8 Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 25-i 283/2010/EU határozata a foglalkoztatási és társadalmi befogadási célú európai Progress mikrofinanszírozási eszköz létrehozásáról (HL L 87., 2010.4.7., 1. o.).
- 9 SEC(2009) 907, 2009. július 2.
- 10 Belgium, Bulgária, Dánia, Írország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Ciprus, Litvánia, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Svédország és az Egyesült Királyság.
- 11 Az európai Progress mikrofinanszírozási eszköz végrehajtása – 2013, COM(2014) 639 final, 2014. október 20.
- 12 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1296/2013/EU rendelete az Európai Unió foglalkoztatási és társadalmi innováció programjáról és a foglalkoztatási és társadalmi befogadási célú európai Progress mikrofinanszírozási eszköz létrehozásáról szóló 283/2010/EU határozat módosításáról (HL L 347., 2013.12.20., 238. o.).

1. ábra

Az ESZA vissza nem térítendő támogatásai, az ESZA pénzügyi eszközei és az EPMF révén a mikrovállalkozóknak nyújtott uniós támogatás (sematikus ábra)



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

17

Ellenőrzése során a Számvevőszék azt értékelte, hogy az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Progress mikrofinanszírozási eszköz (EPMF) pénzügyi támogatása során a mikro-vállalkozók választ kaptak-e igényeikre. A Számvevőszék elsősorban a következőket vizsgálta:

- az uniós támogatás programozása és kialakítása a mikrovállalkozók valós igényeire irányult-e;
- megbízható teljesítménybeszámolási rendszereket alkalmaztak-e;
- elegendő információ áll-e rendelkezésre a mikrovállalkozókat támogató különböző uniós finanszírozási mechanizmusok végrehajtási költségeiről.

18

Az ellenőrzés eredményeihez a következőket vettük alapul:

- dokumentumok áttekintése a Bizottságnál és a tagállamok szintjén (az ESZA esetében) és az EBA-nál (az EPMF esetében);
- egy 27 projektből álló minta¹³ vizsgálata: a projektek mikrovállalkozásoknak nyújtanak pénzügyi támogatást, ezekből – hat ESZA operatív program keretében – tizennégy vissza nem térítendő támogatás és hat pénzügyi eszköz (három hitel és három garancia-alap); a további hét pedig EPMF pénzügyi eszköz (kettő hitelnújtási, öt pedig garancianyújtási eszköz). Ezeket a projekteket, amelyek együttes lekötött összege közel 1,6 milliárd euró (ebből 1,2 milliárd euró kifizetése történt meg), öt tagállamban hajtották végre¹⁴ (Németország, Görögország, Olaszország, Lengyelország és Románia), és lezárásuk 2013 végéig részben vagy egészben megtörtént (lásd: **1. táblázat**);

- a helyszínen szakértőkkel készített interjúk;
- ügyfildossziék elemzése (vissza nem térítendő támogatás kedvezményezettjei, illetve hitelfelvevők) a bankoknál és az egyéb pénzügyi közvetítőknél;
- 14 tagállam¹⁵ 18 további irányító hatósága körében végzett felmérés: ezek az irányító hatóságok voltak felelősek 22, önálló és induló vállalkozásokat célzó kiadásokat is kezelő ESZA operatív programért. A felmérés, amelyre 89%-ban érkeztek válaszok¹⁶, visszajelzést adott arról, hogy a mikrovállalkozóknak nyújtott pénzügyi támogatási intézkedésekkel kapcsolatban melyek a hatóságok tapasztalatai. A Számvevőszék elemezte 10 tagállam azon 11 irányító hatóságának válaszát, amelyek úgy nyilatkoztak, hogy operatív programjuk részeként mikrovállalkozásoknak is nyújtottak támogatást.

- 13 A projekteket a vissza nem térítendő támogatások esetében az irányító hatóságok, illetve közreműködő szervezetek szintjén, a pénzügyi eszközök esetében pedig a pénzügyi közvetítők szintjén vizsgáltuk meg.
- 14 Németország (öt projekt), Görögország (hat projekt), Olaszország (négy projekt), Lengyelország (nyolc projekt) és Románia (négy projekt).
- 15 Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Spanyolország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Málta, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Finnország és az Egyesült Királyság.
- 16 14 tagállam 16 irányító hatóságától érkeztek válaszok, 19 operatív programmal kapcsolatban.

A mikrovállalkozók pénzügyi forrásokhoz jutásának támogatásához 2013 végéig felhasznált közfinanszírozás a Számvevőszék által vizsgált projektek esetében (millió euró)

Számvevőszéki tag Állam	ESZA			EPMF		Összesen
	Vissza nem térítendő támogatások	Garanciák	Hitelek	Garanciák	Hitelek	
Németország	665,8		100,0			765,8
Görögország	368,9			0,8		369,7
Olaszország	9,1	13,9	9,5			32,5
Lengyelország	21,0		11,6	7,9		40,5
Románia	1,7			6,2	18,9	26,8
Összesen	1066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1235,3

Forrás: a Számvevőszék 2013. decemberi kérdőíve.

A mikrovállalkozóknak nyújtott uniós támogatás programozása és kialakítása

19

Pénzügyi eszközök kialakítása oly módon, hogy azok hozzájáruljanak bizonyos szakpolitikai célkitűzés eléréséhez, kihívást jelent. Ezzel kapcsolatban fontos annak biztosítása, hogy a támogatás jellege és típusa (vissza nem térítendő támogatás vagy pénzügyi eszköz), valamint a rendelkezésre álló összegek valóban a lehetséges kedvezményezettek igényeit célozzák meg.

20

A Számvevőszék ezért a következőket értékelte:

- az ESZA keretében végeztek-e igényfelméréseket a mikrovállalkozóknak javasolt támogatási intézkedések általános szintjének és típusának meghatározásához; a pénzügyi eszközök esetében olyan megfelelő befektetési stratégiák és kockázatkezelési eljárások álltak-e rendelkezésre, amelyekkel elkerülhető volt az alapok túl- vagy alábecsülése; továbbá meghatároztak-e kilépési stratégiát/megszüntetési rendelkezéseket;
- bevezettek-e megbízható kockázatkezelési rendszert az EPMF keretében alkalmazott pénzügyi eszközökhöz, és különösen: elvégezték-e a kockázatosnak minősülő portfólióra (PAR) irányuló kötelező értékelést;
- az elért tőkeáttételi mutató kiszámítása alapján sikerült-e az ESZA vagy az EPMF által finanszírozott pénzügyi eszközöknek kiegészítő magánfinanszírozási forrásokat bevonni.

A mikrovállalkozóknak nyújtott ESZA-támogatással kapcsolatban nem végeztek konkrét igényfelmérést és nem álltak rendelkezésre megfelelő kockázatkezelési rendszerek

A vizsgált ESZA operatív programok kialakításakor az irányító hatóságok nem kifejezetten a mikrovállalkozók igényeit célozták meg

21

A Számvevőszék ellenőrzése rámutatott, hogy a vizsgált ESZA operatív programok irányító hatóságai a források elkülönítése előtt, illetve mielőtt meghatározták volna e források felhasználásának legmegfelelőbb módját, nem értékelték a mikrovállalkozók konkrét igényeit.

22

10 tagállam¹⁷ 11 irányító hatósága a Számvevőszék felmérésére válaszolva úgy nyilatkozott, hogy operatív programjuk részeként mikrovállalkozásoknak is nyújtottak támogatást. A Számvevőszék elemzése alapján ugyanakkor az is elmondható, hogy az operatív programok elfogadása előtt e 11 irányító hatóság egyike sem értékelte a mikrovállalkozók konkrét igényeit. Szintén ez volt a helyzet annak az öt tagállamnak az összes operatív programja tekintetében, amelyekben a Számvevőszék konkrét projekteket is megvizsgált. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a 2007–2013-as programozási időszakban a szabályozás nem írt elő a tagállamok számára igényfelmérést.

17 Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Franciaország (kontinentális területek és Martinique), Lettország, Litvánia, Portugália (Madeira), Szlovénia, Szlovákia és Finnország.

23

A **2. háttérmagyarázat** egy, a vizsgált mintán kívüli esetet mutat be, ahol megbízhatóan felmérték a mikrovállalkozások számára létrehozandó támogatási intézkedésekkel kapcsolatos igényeket.

2. háttérmagyarázat

Példa a mikrovállalkozások számára létrehozandó támogatási intézkedés iránti igény felmérésére

Németországban, Brandenburg tartományban, 2006-ban felmérést végeztek az induló vállalkozások konkrét igényeinek meghatározásához¹⁸, különös tekintettel arra, hogy megfelelőek-e a bankok által a mikrovállalkozások számára nyújtott pénzügyi szolgáltatások.

A tanulmány a mikrofinanszírozás regionális keresletének és kínálatának minőségi és mennyiségi értékelésén alapult.

Megállapította, hogy i. a hagyományos bankok mikrovállalkozások számára nyújtott pénzügyi szolgáltatásai nem voltak vonzóak, különösen ami a legfeljebb 10 000 eurós kisösszegű hitelekkel illeti, továbbá, hogy ii. a meglévő pénzügyi támogatási kezdeményezések (pl. államilag támogatott hitelek) nem nyújtanak megfelelő alternatívákat a mikrovállalkozásoknak.

18 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, korábban GTZ GmbH), „Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece” (Mikrofinanszírozás Európában – Franciaországi, németországi és görögországi regionális esettanulmányok), 13–15. o. (az ESZA által társfinanszírozott jelentés).

A vizsgált hat ESZA pénzügyi eszközből három esetben nem volt befektetési stratégia

24

Az ESZA pénzügyi eszközök általában a jogi struktúra létrehozása után tőkehozzájárást kapnak az operatív programtól. Ezt követően ezt az összeget az operatív program hatókörébe eső projektek támogatására használják fel (azaz hiteleket és garanciákat nyújtanak a végső kedvezményezetteknek). Ezért, az ESZA pénzügyi eszközökre vonatkozó szabályozási követelményekkel összhangban, minden alap esetben befektetési stratégiát kell kidolgozni.

Az alap tőkéjének túl- vagy alábecslésének elkerülése céljából az ESZA pénzügyi eszközök esetében a befektetési stratégia¹⁹ magában foglalja a lehetséges célcsoport elemzését is.

19 Az 1828/2006/EK bizottsági rendelet 43. cikke.

25

A vizsgált hat ESZA pénzügyi eszköz-
ből három esetében, Lengyelország-
ban és Olaszországban (Calabria),
a Számvevőszék megállapította, hogy
elmulasztották a befektetési stratégia
kidolgozását (lásd: **2. táblázat**).

2. táblázat

**Befektetési stratégia, kockázatkezelési rendszerek és kilépési stratégia/
megszüntetési rendelkezések megléte a vizsgált ESZA pénzügyi eszközök esetében**

A vizsgált ESZA pénzügyi eszkö- zök (tagállam)	Befektetési stratégia	Kockázatkezelési rendszerek (PAR elemzés)	Kilépési stratégia / megszünte- tési rendelkezések
„A” pénzügyi eszköz (Németország)	● igen	● nem	● igen
„B” pénzügyi eszköz (Olaszország)	● nem	● nem	● nem
„C” pénzügyi eszköz (Olaszország)	● nem	● nem	● nem
„D” pénzügyi eszköz (Olaszország)	● igen	● nem	● nem
„E” pénzügyi eszköz (Lengyelország)	● igen	● igen	● igen
„F” pénzügyi eszköz (Lengyelország)	● nem	● nem	● igen

Forrás: a Számvevőszék elemzése (2014).

**A vizsgált hat ESZA pénzügyi
eszközből öt esetében nem
megfelelők a kockázatkezelési
rendszerek**

26

Az alapkezelőknek az előzetes igény-
felmérésen kívül megfelelő kockázat-
kezelési eljárásokat is be kell vezetni-
ük. Ennek része elsősorban a pénzügyi
eszközök kockázatosnak minősülő
portfóliójának (PAR) elemzése, amely-
nek során megítélhető, hogy az alap
megfelelő tőkével rendelkezik-e, és
mindenekelőtt megállapítható, hogy

a hitelek és garanciák okozta lehet-
séges veszteségek fedezhetők-e. Az
ilyen elemzés elvégzése szükséges
a gondos pénzgdájkodás elveinek
betartásához, a Bizottság a 2007–2013-
as programozási időszakra a tagállam-
oknak készített iránymutatásának²⁰
megfelelően.

20 Iránymutatás az 1083/2006/EK
tanácsi rendelet 44. cikke
szerinti pénzügyi
konstrukciókról, COCOF_10-
0014-04-EN, 2011. február 21.,
4.1.6. cikk.

27

A Számvevőszék megállapította, hogy az általa vizsgált hat ESZA pénzügyi eszközből mindössze egy esetben történt kockázatosnak minősülő portfólióra (PAR) irányuló elemzés (lásd: **2. táblázat**), Olaszország esetében pedig a Számvevőszék véleménye szerint mindhárom vizsgált ESZA pénzügyi eszközt jelentős mértékben túlméretezték (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

28

A rendelet szerint a pénzügyi eszközök fel nem használt összegeit záraskor vissza kell fizetni az uniós költségvetésbe²¹.

21 Az 1828/2006/EK bizottsági rendelet 43. cikkének (2) bekezdése.

Példa ESZA pénzügyi eszköz túlméretezésére

2013 végéig Campaniában a 2009 decemberében létrehozott hitelalap teljes tőkéjének 9,5%-át folyósították mikrovállalkozóknak, míg Calabriában az egyik, 2012 szeptemberében létrehozott garanciaalap 0%-ot, a másik, 2012 novemberétől működő garanciaalap pedig 26,7%-ot folyósított ugyanennek a célcsoportnak.

A jogosultsági szabály betartásához a támogatást 2015. december 31-ig ki kellene fizetni²². Nem valószínű, hogy a még rendelkezésre álló pénzüsszegek 2015 végéig eljutnak a mikrovállalkozókhoz.

22 Jelenleg tárgyalások folynak a jogosultsági időszak 1083/2006/EK rendeletben meghatározott végéről.

Az ESZA pénzügyi eszközöket hiányosságok jellemzik a kilépési stratégiával és a megszüntetési rendelkezésekkel kapcsolatban

29

A Számvevőszék értékelte továbbá, hogy az irányító hatóságok az alkalmazandó szabályoknak²³ megfelelően kidolgoztak-e kilépési stratégiát és megszüntetési rendelkezéseket az ESZA pénzügyi eszközeire vonatkozóan. E stratégiák és rendelkezések célja, hogy záraskor biztosítsák az alap megbízható és szabályos felszámolását.

30

A Számvevőszék megállapította, hogy a hat vizsgált ESZA pénzügyi eszközből három esetben (kettő Campania, egy pedig Calabria régióban) nem volt sem kilépési stratégia, sem megszüntetési rendelkezések.

23 Az 1828/2006/EK bizottsági rendelet 43. cikkének (2) bekezdése.

Az európai Progress mikrofinanszírozási eszközhöz (EPMF) kapcsolódó eljárások általában véve kielégítőek voltak

31

Az EPMF pénzügyi eszközök létrehozása eltér az ESZA keretében létrehozott eszközök létrehozásától. Az EPMF pénzügyi közvetítőinek (pl. bankok) az EBA-hoz kell fordulniuk pénzügyi eszközök finanszírozásához. Ha a pénzügyi közvetítőkhöz nem érkezik hitelek vagy garanciák iránti kérelem, akkor egyszerűen nem hívják le az EBA-forrásokat. Külön regionális igényfelmérésre ezért nincs szükség.

32

Továbbá, az EPMF szabályai szerint az EBA minden pénzügyi közvetítő esetében szabványos átvilágítást végez. Ennek során értékelik a kockázatkezelési rendszereket, beleértve a kockázatosnak minősülő portfólióra (PAR) vonatkozó eljárásokat is. A portfóliót és a kapcsolódó nemfizetési arányt ezt követően a pénzügyi közvetítő nyomon követi, és arról rendszeresen beszámol az EBA-nak. Az e monitoring és beszámolási rendszerre vonatkozó szabályok az EBA és a pénzügyi közvetítő között szerződés szerves részét képezik.

33

A Számvevőszék megállapította, hogy a hét vizsgált EPMF pénzügyi eszköz mindegyike esetében elvégezték a kockázatosnak minősülő portfólióra (PAR) vonatkozóan előírt elemzéseket. Noha a mikrofinanszírozás jellegénél fogva nagy kockázatú, a Számvevőszék elemzése rámutatott, hogy egy romániai hitelalap kockázatosnak minősülő portfóliója a más hasonló alapokhoz képest kicsi volt. A 2012 márciusa óta működő alap portfóliójának nemfizetési kockázata 0,3%-os volt, és a 2013.

szeptember 30-i állapot szerint nem került sor leírásra.

Az ESZA pénzügyi eszközeinek legtöbbje nem tudott bevonni magánforrásokat

34

A pénzügyi eszközök alkalmazásának egyik előnye a vissza nem térítendő támogatásokhoz képest, hogy a közfinanszírozás (uniós és tagállami költségvetések) mellett potenciálisan magánforrásokat is bevonnak. Ezt hívják ún. tőkeáttételi hatásnak, amely az összfinanszírozás és a közfinanszírozás arányával fejezhető ki. Az 1 feletti tőkeáttételi mutató azt jelenti, hogy sor került magánfinanszírozás bevonására. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy az ESZA vagy az EPMF keretében a mikrovállalkozók támogatása céljából alkalmazott pénzügyi eszközök a közforrásokon túl be tudtak-e vonni magánforrásokat is.

35

A Számvevőszék elemzése alapján elmondható, hogy a hat vizsgált ESZA pénzügyi eszközből mindössze egy tudott kiegészítő magánforrást is bevonni: ennek az olaszországi (Calabria) garanciaalapnak a tőkeáttételi mutatója 1,2 volt. A hat alpból négy esetben egyáltalán nem volt tőkeáttétel, mivel a tőkeáttételi mutató 1 vagy annál kisebb volt²⁴. Egy másik olaszországi (Calabria) garanciaalap esetében pedig az irányító hatóság nem tudott adatokat szolgáltatni a tőkeáttételi mutatóról.

24 1,0 alatti tőkeáttételi mutatóról akkor beszélhetünk, ha a tőke egy részét kezelési díjakra használták fel.

36

A mennyiségi célok tekintetében a Számvevőszék észrevételezi, hogy a 2007–2013-as programozási időszakban a szabályozás nem írta elő tőkeáttételi mutatóhoz célérték meghatározását. A Számvevőszék megjegyzi ugyanakkor: 1,0 feletti tőkeáttételi mutatót célértékként csak a két olaszországi garanciaalap létrehozásakor határoztak meg (az alapok 2015-ben történő lezárásakor elérendő érték: 1,25). A többi esetben vagy nem állt rendelkezésre információ, vagy a tőkeáttételi mutató célértékének meghatározásakor nem terveztek magánforrások bevonásával.

Az EPMF pénzügyi eszközei bizonyos mértékben magánfinanszírozási forrásokat is bevontak

37

A Számvevőszék megállapította, hogy mind a hét, az ellenőrzés idején alkalmazott EPMF pénzügyi eszköz volt be magánforrásokat (lásd: **3. táblázat**). A garanciákat illetően a tőkeáttételi mutatók célértékét a hét esetből egyben érték el pontosan, két esetben pedig nem érték el. Két másik esetben nem valószínű, hogy az eredetileg kitűzött célértékeket el fogják érni, mivel a mutató jelenlegi és célértéke közötti eltérés túl nagy ahhoz, hogy azt a céldátumig, 2015 közepéig át tudják hidalni. A két mikrohitel-portfolió esetében nem határoztak meg célt. A Bizottság szerint a tőkeáttételi mutató célértékének elérésére vonatkozóan végleges értékelés készül majd az EPMF egészére nézve annak zárásakor, azaz legkorábban 2020-ban.

3. táblázat Az EPMF megvizsgált pénzügyi eszközeinek tőkeáttételi hatása

Pénzintézet (tagállam)	Projekt leírása	Tőkeáttételi mutató		Céldátum	Magánfinanszírozás (millió euró)
		Cél	Tényleges (2013.12.31.)		
1. pénzintézet (Görögország)	Mikrohitel-portfolió-garancia	7,47	1,33	2014.12.18.	0,3
2. pénzintézet (Románia)	Mikrohitel-portfolió	Nincs megadva	1,25 ¹	2014.3.20.	2,4
3. pénzintézet (Románia)	Mikrohitel-portfolió	Nincs megadva	1,18	2013.5.16.	1,7
4. pénzintézet (Románia)	Mikrohitel-portfolió-garancia	8,33	1,38	2013.12.29.	2,4
5. pénzintézet (Lengyelország)	Mikrohitel-portfolió-garancia	9,13	9,13	2013.3.30.	55,2
6. pénzintézet (Lengyelország)	Mikrohitel-portfolió-garancia	6,67	1,33	2015.6.27.	0,3
7. pénzintézet (Lengyelország)	Mikrohitel-portfolió-garancia	7,58	1,33	2015.6.27.	0,1

1 Tényleges tőkeáttétel 2013.9.30-án.

Forrás: az Európai Számvevőszék elemzése az EBA adatai alapján (2013).

Monitoring- és teljesítménybeszámolósi rendszerek

38

A Számvevőszék értékelte elsősorban azt, hogy relevánsak-e a teljesítményvel kapcsolatos, a tagállamok és az EPMF által létrehozott teljesítménybeszámolósi rendszerek, másodsorban pedig azt, hogy a mintában található projektek valószínűsíthetően támogatták-e a mikrovállalkozókat, különös tekintettel azokra, akik korábban munkanélküliek voltak. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a 2007–2013-as programozási időszakban az ESZA-ra irányuló monitoring a prioritási tengelyek, nem pedig a projektek szintjén történt²⁵.

39

A mikrovállalkozóknak nyújtott uniós pénzügyi támogatás végső célja fenntartható vállalkozások és munkahelyek létrehozása, illetve továbbfejlesztése, valamint a munkanélküliség megelőzése és leküzdése. A Számvevőszék azt vizsgálta, hogy az ESZA és az EPMF beszámolt-e a következő információkról, mivel ezeket a teljesítménymutatókat a Bizottság magatartási kódexe és a mikrofinanszírozás területén tevékenykedő szakmai szervezetek is ajánlják²⁶:

- a mikrovállalkozókat célzó pénzügyi támogatás kedvezményezettjeinek társadalmi profiljával kapcsolatos információk (pl. végzettség, életkor, helyszín vagy a konkrét veszélyeztetett csoporthoz – pl. munkanélküliek, fogyatékkal élők, etnikai kisebbségek vagy migránsok – való tartozás);
- a támogatást követő bizonyos időszakban (pl. két év) a mikrovállalkozások túlélési rátájával kapcsolatos információk.

40

Ez az értékelés a projektek helyszíni vizsgálata, a Számvevőszék felmérésére kapott válaszok és az irányító hatóságok által a Bizottságnak benyújtott, a számvevőszéki ellenőrzés által érintett 17 ESZA operatív program éves végrehajtási jelentéseinek áttekintése alapján történt.

Korlátozottan állt rendelkezésre információ arról, hogy az ESZA operatív programjai milyen mértékben érték el a célcsoportot, és mekkora volt a túlélési rátájuk

41

A számvevőszéki elemzés a következőkre mutatott rá:

- arra vonatkozóan, hogy a mikrovállalkozókat célzó pénzügyi támogatás kedvezményezettjei veszélyeztetett csoporthoz tartoznak-e, a vizsgált 17 ESZA operatív programból 11 esetében (65%) nem állt rendelkezésre információ. A fennmaradó hat program esetében úgy tekintendő, hogy az információ csak részben volt elérhető, mivel ez csak a program kifejezetten a munkanélkülieket célzó projektjei esetében volt így. Továbbá, a vizsgált ESZA operatív programok esetében a kedvezményezettek társadalmi profiljával kapcsolatos információkat – ha azok rendelkezésre álltak – nem kísérték szisztematikusan figyelemmel;
- a túlélési rátával kapcsolatban a 17 ESZA operatív programból három (18%) esetében állt rendelkezésre információ (Németország, Bulgária és Finnország). A túlélési rátával kapcsolatos megbízható és részletes teljesítményadatok hiányában a fennmaradó 14 operatív program esetében nem értékelhető a projektek fenntarthatósága.

25 Az 1828/2006/EK bizottsági rendelet 20. cikkének (2) bekezdése.

26 Mikrohitel nyújtására vonatkozó európai magatartási kódex; CGAP, The Smart Campaign (Intelligens kampány) (Pénzügyi Befogadási Központ), A társadalmi teljesítmény-menedzsment egyetemes normái (Társadalmi Teljesítmény Munkacsoport).

42

Ezt az elemzést alátámasztotta az operatív programokkal kapcsolatos, az irányítási hatóságok által a Bizottságnak benyújtott éves végrehajtási jelentések áttekintése is: a jelentések a mikrovállalkozóknak nyújtott uniós támogatásról vagy egyáltalán nem, vagy csak korlátozott mértékben tartalmaznak adatokat.

43

A tagállami adatok szűkössége miatt a Bizottságnak nincs módjában egy-egy, érdemi és megbízható információt összeállítani annak érdekében, hogy nyomon követhesse a mikrovállalkozóknak nyújtott ESZA-támogatás által elért eredményeket, különösen ami a befogadás kérdését illeti.

44

A Számvevőszék ezért úgy véli, hogy a teljesítménnyel kapcsolatos kielégítő és megbízható információk hiánya miatt nem lehet átfogó következtetést levonni arról, hogy milyen mértékben érték el a mikrovállalkozóknak nyújtott ESZA-támogatás végső céljait.

Az EPMF-projektek esetében teljesebb körű adatok álltak rendelkezésre arról, hogy milyen mértékben érték el a célcsoportot, és mekkora volt a túlélési rátájuk**45**

A Számvevőszék ellenőrzése által érintett hét EPMF-projekt mindegyike esetében volt elérhető információ arról, hogy azok elérték-e a mikrovállalkozókat. A legtöbb esetben az EPMF beszámoló a mikrovállalkozókat célzó pénzügyi támogatás kedvezményezettjeinek profiljáról (nem, végzettség, életkor és régió) is tájékoztattak. A végső kedvezményezettek korábbi foglalkoztatottsági státuszára vonatkozó adatok azonban a hét vizsgált EPMF pénzügyi eszközből mindössze egy esetében álltak rendelkezésre (Görögország).

46

Ami a túlélési rátákat illeti, három EPMF-projekt esetében számoltak be 100%-os túlélési rátáról, egy projekt esetében pedig átlagosan 70%-os rátáról. A fennmaradó három EPMF projektnél a megvalósítási állapot alapján egyelőre még nem végezhető ilyen számítás.

47

Összességében a Számvevőszék megállapította, hogy a beszámolás mind a hét vizsgált projekt esetében megfelelt az EPMF-határozat követelményeinek²⁷, és jobb információkkal szolgált, mint a megosztott irányítás keretében alkalmazott pénzügyi eszközökről elérhető információk.

27 A 283/2010/EU határozat 8. cikke.

A támogatások elérték a mikrovállalkozókat, és e csoport mintegy fele korábban munkanélküli volt

48

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a mintában szereplő projektek valószínűsíthetően elérték-e a mikrovállalkozókat, és különösen a munkanélkülieket. Az értékeléshez először ellenőriztük, hogy a támogatás átlagos összege összhangban volt-e a mikrovállalkozók igényeivel, másodsor megvizsgáltuk a vissza nem térítendő támogatások, illetve a pénzügyi eszközök kedvezményezettjeinek profilját.

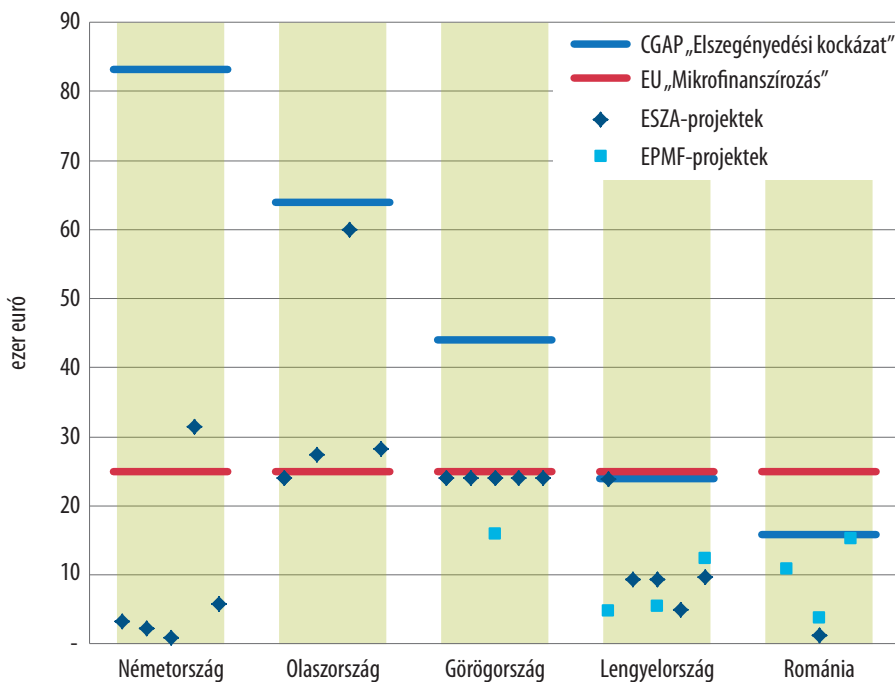
Az uniós pénzügyi támogatás átlagos összege összhangban van a mikrovállalkozók igényeivel

49

A Számvevőszék megállapította, hogy a 20 vizsgált ESZA-projekt mindegyikében – egy kivételével – a támogatás átlagos összege az Unió által ajánlott 25 000 eurós plafon²⁸ alatt maradt, vagy azt alig haladta meg. Mind a hét vizsgált EPMF-projekt esetében betartották az EPMF jogszabályi háttere által meghatározott 25 000 eurós kötelező plafonértéket (lásd: **2. ábra**). a 2014. szeptember 30-i állapot szerint az EPMF-hitelek átlagos összege 9825 euró volt a garanciák esetében, és 6717 euró a hiteleszközök esetében a Bizottság szerint.

28 A Bizottság 2003. május 6-i 2003/361/EK ajánlása a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról (HL L 124., 2003.5.20., 36. o.).

2. ábra A mikrovállalkozóknak projektenként nyújtott uniós pénzügyi támogatás átlagos összege a kiválasztott felső határokhöz képest



Forrás: az Európai Számvevőszék elemzése (2013), az irányító hatóságok (2013) és a Világbank (2012) adatai alapján.

50

A Számvevőszék megjegyzi, hogy a tagállamok mindegyikében 25 000 eurós plafon alkalmazandó, ami nem veszi figyelembe a köztük lévő jövedelmi és vagyoni különbségeket. Ezért a Számvevőszék ellenőrizte, hogy a támogatás túllépett-e egy olyan, a GNI-vel súlyozott határértéket, amely figyelembe veszi, hogy milyen mértékben érték el az elszegényedés kockázatának kitett népességet (CGAP szerinti „elszegényedési kockázat”²⁹). Ez a kiegészítő elemzés rámutatott, hogy mind a 27 vizsgált projekt a CGAP-plafon alatt maradt.

51

Mindezek alapján úgy ítélték meg, hogy az egyes pénzügyi támogatási intézkedések mérete összhangban volt a mikroállalkozók igényeivel.

A mintában található projektek közül nem minden projekt célolta meg a munkanélkülieket

52

A Számvevőszék áttekintette a vissza nem térítendő támogatások kedvezményezettjeinek profilját (az irányító hatóságoknál), illetve az ESZA, illetve EPMF pénzügyi eszközök révén pénzügyi támogatásban részesülő ügyfelek profilját is (az alapkezelők szintjén): ezzel azt igyekezett értékelni, hogy milyen mértékben célzották meg a korábban munkanélküli mikroállalkozókat.

53

A korábban munkanélküli mikroállalkozókat a 20 vizsgált ESZA-projektből 11 esetben (55%) célzották meg. Ebből kilenc projekt (45%) irányult kizárólag a munkanélküliekre (öt Görögországban, kettő Lengyelországban, egy Olaszországban [Campania] és egy Németországban).

54

Ami az EPMF-et illeti, azon végső kedvezményezettek, akik korábban munkanélküliek voltak, a hét vizsgált projektből egy esetében alkottak kifejezett célcsoportot. A Bizottság szerint ugyanakkor a 2014. szeptember végi átfogó EPMF összesített adatok azt mutatják, hogy az EPMF keretében finanszírozott önálló vállalkozók 58%-a korábban munkanélküli, az EPMF-ből támogatott mikroállalkozások több mint 60%-a pedig induló vállalkozás volt, ami azt jelenti, hogy a munkanélküliből lett mikroállalkozókat széles körben sikerült bevonni.

29 A CGAP-határérték az amerikai dollárban kifejezett, egy főre jutó GNI 2,5-szeresének felel meg.

Információk a mikrovállalkozóknak nyújtott uniós támogatás végrehajtási költségeiről

55

A mikrovállalkozókat célzó uniós támogatás végrehajtási költségeit tekintve két elemet kell figyelembe venni: a közigazgatási költségeket és a pénzügyi eszközöknek felszámolt költségeket. A Számvevőszék ezért megvizsgálta, hogy ezekről a költségekről elegendő információ áll-e a Bizottság és a tagállamok rendelkezésére.

Az ESZA operatív programok végrehajtásával kapcsolatos igazgatási költségekről hiányos információk álltak rendelkezésre

56

A Bizottság 2011-es becslése szerint az operatív programok végrehajtásával kapcsolatos igazgatási költségek a 2007–2013-as programozási időszakban az ERFA/KA-ra, illetve az ESZA-ra elkülönített teljes pénzüsszeg 3,2%-ának feleltek meg. Ebbe beleértendő a becslés szerint 0,9%-ot kitevő ellenőrzési költség is, ami a tagállami hatóságok által elvégzendő ellenőrzési, igazoló és könyvvizsgálati munkára vonatkozik. A becslés néhány tagállam³⁰ beszámolójában szereplő, az ERFA/KA és az ESZA operatív programjainak 2007–2013-as programozási időszak elejére vonatkozó adatain alapul.

57

Ennek alapján³¹ a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2013-as éves tevékenységi jelentésében az a becslés szerepelt, hogy a tagállamok szintjén e költségek (beleértve az irányító, igazoló és az ellenőrző hatóságok költségeit) a 2007–2013-as programozási időszak ESZA-költségvetésének 4,8%-át tették ki. Ennek alapja a tagállamok átlagos költsége (2–13%). Ami a Bizottságnál felmerült éves átfogó igazgatási költségeket illeti, ezek az előirányzatok teljes összegének kb. 0,2%-át tették ki. Az ESZA irányítására és ellenőrzésére szánt igazgatási költségek becsült értéke összesen az alap teljes éves költségvetése kb. 5%-ának felelt meg. Az igazgatási költségek fő összetevőit a **4. háttérmagyarázat** tartalmazza.

58

Végezetül a Számvevőszék megállapítja, hogy a Bizottság nem rendelkezik összehasonlító információkkal az egyes támogatási mechanizmusokkal (a vissza nem térítendő támogatás, illetve a pénzügyi eszközök, azaz hitelek vagy garanciák) kapcsolatban, illetve az egyes tagállamok számára felmerülő igazgatási költségekről. Továbbá, az elérhető adatokat csak a pénzügyi eszközök esetében aktualizálták. A Számvevőszék által öt tagállamban ellenőrzött ESZA operatív programok esetében az egyes irányítási hatóságoknál nem állt rendelkezésre információ a tényleges igazgatási költségekről.

30 Belgium, Cseh Köztársaság, Olaszország, Málta, Lengyelország, Finnország és az Egyesült Királyság.

31 Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága, 2013-as éves tevékenységi jelentés, 61. o. (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Az ESZA operatív programok közigazgatási költségeinek főbb összetevői

A tagállamok esetében az igazgatási költségek a tagállami hatóságok által az operatív programokkal kapcsolatban elvégzett irányítás, ellenőrzés, monitoring és értékelés költségeit foglalják magukban. Ilyen költségek pl. az alkalmazottak díjazása, valamint az operatív, az utazási és a képzési költségek. Annak biztosításához, hogy az adott ország eredményesen hasznosítsa a támogatást, az igazgatási költségek az ESZA operatív programokon belüli finanszírozási lehetőségekkel kapcsolatos információs és kommunikációs tevékenységeket és a kedvezményezettek igazgatási kapacitásának – pl. képzése révén történő – megerősítését is fedezhetik.

Mivel a pénzügyi eszközök esetében az igazgatási tevékenységek egy részét (pl. a végső kedvezményezettek kiválasztását) az alapkezelő végzi, ez alacsonyabb igazgatási költségeket eredményez a tagállamok szintjén. Az e tevékenységekhez kapcsolódó irányítási költségeket az alap kezelői közvetlenül az operatív programra terhelik.

A Bizottság szintjén az igazgatási költségek a következőkkel kapcsolatos kiadásokat foglalják magukban: az ESZA szabályozási keretének megszövegezése, pénzgazdálkodás, ellenőrzés, könyvvizsgálat, a tagállamokkal történő technikai koordináció, valamint értékelési és információs tevékenységek.

Ezekbe az igazgatási költségekbe nem értendők bele az uniós pénzügyi támogatás kedvezményezettjei által viselt kiadások.

Eltérések voltak az ESZA pénzügyi eszközökre terhelt költségeket illetően

59

A magas költségek egyrészt azzal járnak, hogy kevesebb forrás áll végül rendelkezésre a mikrovállalkozók számára, másrészt az alap fenntarthatóságát is veszélyeztetik, különösen ami a kisebb mikrofinanszírozási alapokat illeti. A pénzügyi eszközökre terhelt leggyakoribb költségek a különböző részösszetevőből (pl. személyzettel kapcsolatos kiadások, reklám- és marketingköltségek, utazási és tanácsadási költségek) álló kezelési díjak.

60

A Számvevőszék elemzése szerint a vizsgált hat ESZA pénzügyi eszközből öt esetében a kezelési költségek 2,3% és 4,2% között mozogtak³². Végezetül egy olaszországi garanciaalap (Calabria) nem tudott a Számvevőszék kérésére adatokat szolgáltatni a kezelési költségekről.

32 Az 1828/2006/EK bizottsági rendelet 43. cikke szerint az ESZA pénzügyi eszközök kezelési költségei az éves átlagot tekintve az alap tőkénének legfeljebb 4%-át érhetik el, kivéve, ha az alap kezelőjét – mint ahogyan az egyik németországi alap esetében történt – versenyztetési eljárással választották ki.

61

A Számvevőszék megjegyzi, hogy a mintában található pénzügyi eszközök közül két olaszországi (Calabria) ESZA pénzügyi eszköz esetében a kezelési költségeken kívül egy további költséget (nevezetesen a garantált hitelekkel kapcsolatos kamatfizetést) is az operatív program számlájára írtak (lásd: **5. háttérmagyarázat**). Ez a végrehajtási költséget az egyik pénzügyi eszköz esetében 7,8%-ra növeli, ami évi kb. 4 millió eurót jelent.

62

Az ESZA pénzügyi eszközök uniós költségvetésre terhelt költségeinek szerkezete részösszetevők szerint eltért. Noha a Számvevőszék elismeri az ilyen eltérések létjogosultságát, a Bizottságnak nincs átfogó rálátása arra, hogy milyen alapon történik az ESZA pénzügyi eszközök kezelési és végrehajtási költségeinek kiszámítása, illetve hogy azok indokoltak-e.

63

Másfelől az EPMF esetében (amely ötvözi a hiteleket és garanciaeszközöket) a Bizottság becslése szerint az uniós költségvetésből fizetendő átlagos éves költség az alap tőkéjének legfeljebb 0,5–0,7%-a.

Egy calabriai pénzügyi eszköz esetében magas költségeket számítottak fel

Az egyik calabriai mikrohitel-garanciaalap által felszámolt irányítási költségek a Bizottságnak benyújtott beszámoló alapján az össztőke 2,23%-át tették ki, vagyis formálisan nem haladták meg a szabályban lefektetett 4%-os határértéket.

Az irányító hatóságok azonban a helyi bankokkal egy olyan kezelési költség-struktúrában állapodtak meg, amely szerint a mikrohitel-kamatot a hitelfelvevő nevében az ESZA fizeti meg. Ha a garantált hitelek 5,6%-át kitevő kamatát hozzáadjuk a kezelési költségekhez, az operatív programra háruló összköltség meghaladja a 7,8%-ot. Ezenfelül ugyanazon kereskedelmi bankok, amelyek a kamatokat megkapták, ugyanakkor azt a kamatot is elkönnyvelhették, amely az ESZA által garanciaként letétbe helyezett pénzügyi összegek után járt.

Következtetések és ajánlások

64

A Számvevőszék megállapította, hogy az ESZA-ból a mikrovállalkozóknak nyújtott pénzügyi támogatás programozását és kialakítását hiányosságok jellemzik, továbbá a teljesítményről nincsen elegendő megbízható információ. Emellett a Bizottság és a tagállamok nem rendelkeznek összehasonlító információkkal arról, hogy az egyes támogatási mechanizmusok (a vissza nem térítendő támogatás, illetve a pénzügyi eszközök, azaz hitelek vagy garanciák) az egyes tagállamok számára mekkora igazgatási költséget jelentenek.

65

Összességében a Számvevőszék megállapította, hogy ezek a problémák csökkenthetik a mikrovállalkozók igényeinek kielégítését célzó uniós pénzügyi támogatás eredményességét.

Az ESZA-ból a mikrovállalkozóknak nyújtott pénzügyi támogatás programozását és kialakítását hiányosságok jellemzik

66

A tagállamok általában véve nem megfelelően mérték fel a mikrovállalkozók konkrét igényeit az ESZA operatív programok kialakításakor. A 2007–2013-as programozási időszakban nem volt jogszabályi kötelezettség a mikrovállalkozók speciális igényeinek uniós szinten történő kezelésére. A számvevőszéki ellenőrzés által érintett időszakban a mikrovállalkozókat tekintve a legfőbb ESZA támogatási mechanizmust a vissza nem térítendő támogatások jelentették.

67

Az ESZA-ból a mikrovállalkozóknak nyújtott uniós pénzügyi támogatást általában az igények megalapozott felmérése nélkül bocsátották rendelkezésre. Egyes vizsgált ESZA pénzügyi eszközök esetében a befektetési stratégia hiánya és a nem megfelelő kockázatkezelési rendszerek együttesen az alapok tőkéjének túlméretezéséhez vezettek. A Számvevőszék megállapította továbbá, hogy a vizsgált ESZA pénzügyi eszközök fele nem rendelkezett kilépési stratégiával, illetve megszüntetési rendelkezésekkel, noha azt előírják a vonatkozó rendelkezések.

68

A Bizottság pénzügyi eszköze, az EPMF a kockázatkezelési rendszerek tekintetében általában kielégítő eljárásokkal rendelkezik. Az EPMF-nek sikerült kiegészítő magánfinanszírozási forrásokat is bevonni, ami az ESZA pénzügyi eszközökről nem mondható el. Az uniós költségvetésből az EPMF-re elkülönített összegek azonban mindeddig (az ESZA pénzügyi eszközökhöz képest) korlátozottak voltak.

1. ajánlás

A 2014–2020-as időszakban a tagállamok a támogatási eszközök kialakításakor és a mikrovállalkozókat célzó uniós pénzügyi támogatásokat is magukban foglaló operatív programok előkészítésekor végezzenek egységesen igényfelméréseket. Ez azt is elősegítené, hogy a különböző támogatási mechanizmusok (vissza nem térítendő támogatás vagy pénzügyi eszközök, azaz hitelek vagy garanciák) esetében megfelelő szintű támogatás kerüljön elkülönítésre. A Bizottság ezzel kapcsolatban adjon iránymutatást.

2. ajánlás

A Bizottság az ESZA pénzügyi eszközeinek felhasználását ne csak a szabályozási követelmények betartásához kösse, hanem – a támogatások túlméretezésének elkerülése érdekében – megbízható kockázatkezelési rendszer meglétéhez is.

A teljesítményről nem áll rendelkezésre elegendő és megbízható monitoringadat

69

Az EPMF teljesítménybeszámolási rendszerei hiánytalanabb információkat nyújtottak, mint az ESZA-rendszerek, amelyek nem tekinthetők megfelelőnek. A tagállamok által közölt adatok alapján a Bizottságnak nincs módjában egységes, érdemi és megbízható információkat összeállítani (pl. a mikrovállalkozások túlélési rátájával vagy azok bevonásával kapcsolatban) annak érdekében, hogy nyomon követhesse a mikrovállalkozóknak nyújtott ESZA-mikrofinanszírozás által elért eredményeket. A Számvevőszék véleménye szerint emiatt nem lehetséges átfogó következtetést levonni a mikrovállalkozóknak nyújtott ESZA-támogatás eredményességéről.

70

A vizsgált minta alapján az ESZA vissza nem térítendő támogatás, az ESZA pénzügyi eszközei és az EPMF nyújtott pénzügyi támogatást a mikrovállalkozóknak. A korábban munkanélküli mikrovállalkozókat a projektek mintegy felénél sikerült bevonni.

3. ajánlás

A jövőbeni szélesebb körű bevonás érdekében a Bizottság a tagállamokkal együtt alakítson ki a mikrovállalkozókat célzó, az ESZA keretében nyújtandó pénzügyi támogatási intézkedéseket és határozzon meg olyan támogathatósági kritériumokat, amelyek elősegítik a hagyományos hitelpiacokhoz való hozzáférés szempontjából hátrányos helyzetben lévő munkanélküliek és veszélyeztetett személyek elérését.

Nem állt rendelkezésre elegendő információ az ESZA-ból nyújtott vissza nem térítendő támogatások és pénzügyi eszközök végrehajtási költségeiről

71

A vizsgált ESZA operatív programok esetében az irányító hatóságoknál nem voltak elérhető adatok a tényleges igazgatási költségekről. A Bizottság és a tagállamok nem rendelkeznek összehasonlítható információkkal arról, hogy az egyes támogatási mechanizmusok (a vissza nem térítendő támogatás, illetve a pénzügyi eszközök, azaz hitelek vagy garanciák) az egyes tagállamok számára mekkora közigazgatási költséget jelentenek. Emiatt nem tudják megítélni, hogy melyik a legköltséghatékonyabb megoldás a mikrovállalkozókat célzó uniós támogatás esetében.

72

A vizsgált pénzügyi eszközök esetében a Számvevőszék az uniós költségvetésre háruló kezelési költségeket tekintve különböző költségszerkezeteket, és eltérő százalékos arányokat talált. A Bizottságnak nincs átfogó rálátása arra, hogy milyen alapon történik az ESZA pénzügyi eszközök végrehajtási költségeinek kiszámítása, ezért nem tudja megítélni, hogy az egyes eszközök közötti költségeltérések indokoltak-e.

4. ajánlás

A Bizottság a 2014–2020-as időszakra nézve végezzen összehasonlító elemzést az ESZA vissza nem térítendő támogatásai, illetve az ESZA pénzügyi eszközök és az EaSI pénzügyi eszközök végrehajtási költségeiről abból a célból, hogy megállapítsa ezek tényleges szintjét. Ez az értékelés lehetővé tenné a bevált gyakorlatok azonosítását azzal kapcsolatban, hogy hogyan lehet kis összegű vissza nem térítendő támogatásokat, hiteleket és garanciákat ésszerű költséggel nyújtani.

A jelentést 2015. június 10-i luxembourgi ülésén fogadta el az Henri GRETHEN számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

Összefoglalás

VI a)

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A 2014–2020-as programozási időszak során a szabályozási keret biztosítja majd, hogy minden pénzügyi eszköz olyan „előzetes értékelésen alapul”, amely piaci hiányosságokat, illetve nem optimális beruházási helyzeteket és beruházási szükségleteket állapított meg. Az előzetes értékelésre vonatkozó követelményt az előző programozási időszakban bevezetett pénzügyi eszközök folytatása tekintetében is előírták.

Az operatív programok jóváhagyása során a Bizottság biztosította a stratégiai prioritásokkal való összhangot, az előzetes feltételek azonosítását/ teljesítését és a javasolt támogatási forma indokoltságának értékelését.

A Bizottság vállalja továbbá az előzetes értékeléssel kapcsolatos tanácsadást és a pénzügyi eszközök végrehajtására vonatkozó iránymutatást.

Az új programozási időszakra vonatkozó kötelező előzetes értékelés előkészítésével kapcsolatosan a Bizottság már nyújtott iránymutatást és a gyakorlati módszerekre vonatkozó tájékoztatást.

VI b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, amelyet az ESZA új szabályozási keretében – amely a pénzügyi eszközök tekintetében előírja az előzetes értékelést – már figyelembe vett.

VI c)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az új szabályozási keret minden egyes figyelembe vett piac esetében lehetővé teszi a mikrofinanszírozási eszköz legrelevánsabb célcsoportjainak azonosítását. Ez az előzetes értékelések révén érhető el.

VI d)

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

Egyfelől a Bizottság úgy véli, hogy az elemzéshez el kell különíteni az irányító hatóság által valamely támogatás vagy pénzügyi eszköz kapcsán viselt irányítási költségeket. Továbbá nehéz lenne összehasonlítást végezni az ESZA-hoz kapcsolódó támogatások és pénzügyi eszközök költségei és díjai között, illetve az ESZA-hoz és az Európai Progress mikrofinanszírozási eszközökhöz (a továbbiakban: EPMF) kapcsolódó pénzügyi eszközök között (például az ESZA pénzügyi eszközeinek költségei magukban foglalják a banki költségeket, de az irányító hatóságokkal és közreműködő szervezetekkel összefüggő költségeket nem; ezenfelül az EPMF-hez kapcsolódó pénzügyi eszközök költségstruktúrája különbözik az ESZA költségstruktúrájától, mivel az irányító hatóságok nem avatkoznak be).

Másfelől előfordulhat, hogy az elemzés nem éri el a kívánt célt – azaz az új programozási időszakra vonatkozó helyes gyakorlatok felvázolását –, mivel a szabályozási keret új szabályokat állapít meg az irányítási költségekre és díjakra vonatkozóan, amelyek értelmében azok teljesítményalapúak és küszöbértékeket foglalnak magukban (lásd a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletet).

Bevezetés

09

A 2007–2013 közötti programozási időszakban az irányító hatóságok számára nem volt kötelező projektszinten jelentést benyújtani a Bizottság felé a mikrovállalkozók célcsoportjáról.

Észrevételek

Közös válasz a 21. és a 22. bekezdésre

A megosztott irányítás tárgyát képező pénzügyi eszközök tekintetében a közös rendelkezésekről szóló rendelet (1303/2013/EU rendelet) a 2014–2020-as programozási időszakban kötelező előzetes értékelést vezetett be, amely kiterjed többek között a javasolt támogatás formájának indokolására is.

Közös válasz a 24. és a 25. bekezdésre

A megosztott irányítással és a szubszidiaritás elvével összhangban végrehajtott programok esetében a nemzeti hatóságok feladata annak biztosítása, hogy az egyedi műveletek végrehajtása az alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően történik.

A Bizottság elismeri, hogy a hat pénzügyi eszközből három esetben elmulasztották a befektetési stratégia kidolgozását.

Ezt a 2007–2013-as programozási időszakban felmerült problémát valószínűleg az okozta, hogy 2010-ben és 2011-ben többször is módosultak az 1828/2006/EK általános rendelet pénzügyi eszközökkel kapcsolatos rendelkezései, ami bizonytalanságot teremtett.

26

A 2007–2013-as programozási időszakban ez a követelmény az említett COCOF-iránymutatásból fakadt. Ez meghaladja az irányító hatóságok hatáskörét, és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban az alapkezelő felelősségi körébe tartozik.

A 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (2) bekezdése egyértelműen rendelkezik ezekről a követelményekről, kötelezővé téve az előzetes értékelés elvégzését.

27

Lásd a 21. és a 22. bekezdésre adott közös választ.

A 2014–2020-as programozási időszakban az előzetes értékelés elvégzése előfeltételnek számít, és a kifizetési szabályok a kifizetések fokozatos igazolását írják elő. Ez hozzájárul majd a pénzügyi eszközök méretének optimalizálásához.

3. háttérmagyarázat

Campania tekintetében a Számvevőszék által megállapított túlméretezés abból adódott, hogy az egyik tengely célkitűzését túljegyezték a többi rovására, amelyek esetében nem történt jegyzés. A későbbiekben közzétett pályázati felhívást módosították e probléma orvosolása céljából. 2015. május végére a mikrovállalkozóknak nyújtott folyósítások elérték az alap teljes keretösszegének 37,4 %-át.

33

A Bizottság megítélése szerint még túl korai a kockázatosnak minősülő portfólió (PAR) értékelése, mivel az EPMF-portfólió még új, és az első támogatási ciklus még nem zárult le.

Közös válasz a 35. és a 36. bekezdésre

A tőkeáttétel a 2007–2013-as programozási időszakban nem volt jogszabályi követelmény. A 2014–2020-as programozási időszakban azonban belefoglalták azt a jogszabályi keretbe¹.

Mindazonáltal az ESZA keretében finanszírozott pénzügyi eszközök – rülirozó jellegüknek köszönhetően – még további magánpénzeszközök bevonása nélkül is multiplikatív hatást fejthetnek ki.

¹ Az 1303/2013/EU rendelet 34. preambulumbekendése, valamint 37. cikke (2) bekezdésének c) pontja és 46. cikke (2) bekezdésének h) pontja.

37

Ami a tőkeáttételi mutatók célértékét illeti, a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy az a tény, miszerint néhány ügylet nem érte el a várt tőkeáttételi célértéket, nem a teljesítménnyel kapcsolatos probléma, hanem olyan elfogadható üzleti realitás, amely egyrészt a mikrofinanszírozási piac kiforrotlanságára, másrészt egy olyan eszközre vezethető vissza, amely nem csupán a legjobban teljesítő közvetítőket, hanem az újonnan alapított és a sérülékeny csoportokat megcélzó közvetítőket is megpróbálja elérni. A rendelkezésre álló uniós költségvetés lehető legjobb felhasználása érdekében azokban a garanciamegállapodásokban, amelyek nem érik el a tőkeáttételi célértéket, az Európai Beruházási Alap megfelelően kiigazítja a vonatkozó korlátösszegeket, és a felszabaduló korlátösszegeket új ügyletekhez használja fel. Ezenkívül a pénzügyi közvetítőknek rendelkezésre tartási díjat kell fizetniük, amennyiben nem teljesítik a megállapodás szerinti portfólióvolumen.

Közös válasz a 41–44. bekezdésre

Az ESZA ellenőrzése a prioritási tengelyek szintjén, és nem pedig projektszinten zajlott. A teljesítmény- és eredménymutatókat a prioritási tengely szintjén állapították meg, annak célkitűzéseivel összhangban. A 2014–2020-as programozási időszakban e téren javulás várható, mivel a teljesítmény- és eredménymutatókat a beruházási prioritás szintjén állapítják meg, és az tükrözni fogja az adott beruházási prioritás egyedi célkitűzéseit.

Ami a túlélési rátára vonatkozó jelentéstételt illeti, mivel az nem előírás, nem is várható el.

Ezenfelül a Bizottság úgy véli, hogy a túlélési ráta önmagában nem tekinthető releváns kritériumnak a mikrofinanszírozási eszköz sikerének értékeléséhez. Például ha egy munkanélküli személy megpróbál saját vállalkozást alapítani, de a későbbiekben csődbe megy, attól még sikerült szakmai tapasztalatot és vezetői készségeket szereznie, minek köszönhetően később könnyebben találhat munkát. A fellépés eredményét tehát pozitívnak kell tekinteni.

A támogatott mikrovállalkozások túlélési rátája például kiegészíthető a végső kedvezményezett munkaerő-piaci helyzetének a fellépés lezárulását követően bizonyos idővel elvégzett felmérésével.

45

Az EPMF-re vonatkozó szabályoknak megfelelően a korábbi foglalkoztatottsági státuszra vonatkozó adatok gyűjtésének hatálya a természetes személyekre terjedt ki, a mikrovállalkozásokra nem. Ezt a kérdést a Bizottság figyelembe vette a foglalkoztatás és a szociális innováció európai programjával kapcsolatos pénzügyi eszközök kidolgozása során.

Közös válasz az 52–54. bekezdésre

A Bizottság megjegyzi, hogy a vizsgált mikrofinanszírozási eszközök célja, hogy elérjék az ESZA szerinti operatív programok és az EPMF azon részeinek célkitűzéseit, amelyek keretében végrehajtásra kerülnek; e célkitűzések akár meg is haladhatják a munkanélküliek munkaerő-piaci integrációját.

Az EPMF-határozat értelmében a célcsoportokat mint egyéneket – ideértve a sérülékeny csoportokhoz tartozó egyéneket – és mikrovállalkozásokat határozzák meg.

A bankszektoron kívüli mikrofinanszírozási intézményekkel való együttműködésnek köszönhetően – amennyiben az adott piacon léteznek ilyenek – el lehet érni az olyan mikrohitelzőket, amelyek hátrányos helyzetben található a hagyományos hitelpiacca szemben. A bankszektoron kívüli mikrofinanszírozási intézmények üzleti modellje azon a felismerésen alapul, amely szerint a sérülékeny személyek hátrányos helyzetben vannak a hagyományos hitelpiachoz való hozzáférést illetően, mivel a hagyományos bankok úgy tekintik, hogy az ilyen személyek magasabb költségekkel és/vagy nagyobb kockázattal járnak.

58

A Bizottság úgy véli, hogy a várható eredményekhez képest aránytalan terhet jelentene a szóban forgó információk benyújtása; különösen, mivel ehhez el kellene különíteni az irányító hatóság által valamely támogatás vagy pénzügyi eszköz kapcsán viselt irányítási költségeket. Továbbá nehéz lenne összehasonlítást végezni az ESZA-hoz kapcsolódó támogatások és pénzügyi eszközök költségei és díjai között (például az ESZA pénzügyi eszközeinek költségei magukban foglalják a banki költségeket, de az irányító hatóságokkal és közreműködő szervezetekkel összefüggő költségeket nem).

59

A mikrohitelkezelési költségei természetesen magasabbak a rendes hitelezéshez képest, ami a különös célcsoportra, a kis összegre és a mikrofinanszírozási intézmények által nyújtott kölcsönök nagy számára vezethető vissza.

62

A megosztott irányítással és a szubszidiaritás elvével összhangban végrehajtott programok esetében a nemzeti hatóságok feladata annak biztosítása, hogy az egyedi műveletek végrehajtása az alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően történik.

A tagállamok 2011 óta kötelesek adatokat szolgáltatni éves végrehajtási jelentésükben a pénzügyi eszközök végrehajtásával kapcsolatos irányítási költségekről és díjakról.

Ezek az adatok az intézmények és a nagyközönség részére hozzáférhetőek a minden év decemberében közzétett, „A finanszírozás és a pénzügyi konstrukciók végrehajtása terén elért haladásra vonatkozó adatok összefoglalója az irányító hatóságok jelentése alapján” („Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities”) című dokumentumban.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az alapkezelőt közbeszerzési eljárás keretében választják ki, az irányítási költségek és díjak szintjét pedig a piaci helyzetnek megfelelően határozzák meg.

A költségek kiszámítását illetően – ahogyan az a 2007–2013-as programozási időszakban is történt – a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó jogi keret felső küszöbértéket állapít meg az irányítási költségek és díjak tekintetében. A teljesítményre vonatkozó összetevőt e díjak kiszámításakor immár kötelezően figyelembe kell venni².

A Bizottság a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletben rögzítette a pénzügyi eszközök költségeinek és díjainak teljesítményalapú meghatározásához alkalmazandó kritériumokat, és megállapította a helyes piaci gyakorlaton alapuló irányítási költségek és díjak küszöbértékeit.

Következtetések és ajánlások

Közös válasz a 64. és a 65. bekezdésre

A Bizottság úgy véli, hogy aránytalan terhet jelentene az említett információk összegyűjtése. Továbbá nehéz lenne összehasonlítást végezni az ESZA-hoz kapcsolódó támogatások és pénzügyi eszközök költségei és díjai között, illetve a tagállamok között.

Ezenkívül a legmegfelelőbb finanszírozási mechanizmus kiválasztásához nem az irányítási költségeket kell a fő szempontnak tekinteni.

67

Lásd a Bizottság 21., 22. és 27. pontra adott válaszát.

68

Az EPMF 2010 óta kísérleti kezdeményezésként működik. A foglalkoztatás és a szociális innováció európai programja keretében működő utódprogramja számára további költségvetési forrásokat csoportosítottak át.

1. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A 2014–2020-as programozási időszak során a szabályozási keret biztosítja majd, hogy minden pénzügyi eszköz olyan „előzetes értékelésen alapul”, amely piaci hiányosságokat, illetve nem optimális beruházási helyzeteket és beruházási szükségleteket állapított meg. Az előzetes értékelésre vonatkozó követelményt az előző programozási időszakban bevezetett pénzügyi eszközök folytatása tekintetében is előírták.

Az operatív programok jóváhagyása során a Bizottság biztosította a stratégiai prioritásokkal való összhangot, az előzetes feltételek azonosítását/ teljesítését és a javasolt támogatási forma indokoltságának értékelését.

² Lásd az 1303/2013/EU rendelet 42. cikkének (5) bekezdését.

A Bizottság vállalja továbbá az előzetes értékeléssel kapcsolatos tanácsadást és a pénzügyi eszközök végrehajtására vonatkozó iránymutatást.

Az új programozási időszakra vonatkozó kötelező előzetes értékelés előkészítésével kapcsolatosan a Bizottság már nyújtott iránymutatást és a gyakorlati módszerekre vonatkozó tájékoztatást.

2. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, amelyet az ESZA új szabályozási keretében – amely a pénzügyi eszközök tekintetében előírja az előzetes értékelést – már figyelembe vett.

69

Az EPMF-et látszólag semmilyen hátrány nem éri a teljesítményre vonatkozó ellenőrzési információk nem elegendő mennyisége vagy megbízhatatlansága miatt.

A 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan a Bizottság megjegyzi, hogy a túlélési rátán kívül az ESZA különös mutatói – köztük a támogatott mikroállalkozások száma, valamint a résztvevők foglalkoztatási státusza a belépésük és kilépésük időpontjában – szintén segítséget nyújtanak a mikroállalkozóknak nyújtott ESZA-támogatás hatékonyságának értékeléséhez.

3. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az új szabályozási keret minden egyes figyelembe vett piac esetében lehetővé teszi a mikrofinanszírozási eszköz legrelevánsabb célcsoportjainak azonosítását. Ez az előzetes értékelések révén érhető el.

Közös válasz a 71. és a 72. bekezdésre

Ami az ESZA keretébe tartozó pénzügyi eszközöket illeti, a tagállamok 2011 óta kötelesek adatokat szolgáltatni éves végrehajtási jelentésükben a pénzügyi eszközök végrehajtásával kapcsolatos irányítási költségekről és díjakról.

A 2014–2020-as programozási időszak tekintetében a Bizottság a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletben rögzítette a pénzügyi eszközök költségeinek és díjainak teljesítményalapú meghatározásához alkalmazandó kritériumokat, és megállapította a helyes piaci gyakorlaton alapuló irányítási költségek és díjak küszöbértékeit.

4. ajánlás

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

Egyfelől a Bizottság úgy véli, hogy az elemzéshez el kell különíteni az irányító hatóság által valamely támogatás vagy pénzügyi eszköz kapcsán viselt irányítási költségeket. Továbbá nehéz lenne összehasonlítást végezni az ESZA-hoz kapcsolódó támogatások és pénzügyi eszközök költségei és díjai között, illetve az ESZA-hoz és az Európai Progress mikrofinanszírozási eszközhöz (a továbbiakban: EPMF) kapcsolódó pénzügyi eszközök között (például az ESZA pénzügyi eszközeinek költségei magukban foglalják a banki költségeket, de az irányító hatóságokkal és közreműködő szervezetekkel összefüggő költségeket nem; ezenfelül az EPMF-hez kapcsolódó pénzügyi eszközök költségstruktúrája különbözik az ESZA költségstruktúrájától, mivel az irányító hatóságok nem avatkoznak be).

Másfelől előfordulhat, hogy az elemzés nem éri el a kívánt célt – azaz az új programozási időszakra vonatkozó helyes gyakorlatok felvázolását –, mivel a szabályozási keret új szabályokat állapít meg az irányítási költségekre és díjakra vonatkozóan, amelyek értelmében azok teljesítményalapúak és küszöbértékeket foglalnak magukban (lásd a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletet).

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*). A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

A mikrovállalkozók az egész Európai Unióban nehezen tudnak hozzáférni a hagyományos hitelpiachoz. A helyzet javítása céljából az Unió vissza nem térítendő támogatások és pénzügyi eszközök révén pénzügyi támogatást nyújt.

Jelentésében a Számvevőszék azt értékelte, hogy az uniós pénzügyi támogatás programozása és kialakítása valóban a mikrovállalkozók igényeit igyekezett-e kielégíteni, illetve hogy működtek-e e támogatások teljesítményével kapcsolatban megbízható beszámolási rendszerek. A Számvevőszék megvizsgálta továbbá, hogy elegendő információ áll-e rendelkezésre a mikrovállalkozókat támogató különböző uniós finanszírozási mechanizmusok működési költségeiről.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal