

Különjelentés

# A pénzügyi eszközök szerepe az uniós költségvetés végrehajtásában – a 2007–2013-as programidőszak tanulságai

EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: [eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx)

Weboldal: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

|       |                        |                |                    |                   |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-5413-9 | ISSN 1831-0893 | doi:10.2865/680884 | QJ-AB-16-019-HU-C |
| PDF   | ISBN 978-92-872-5435-1 | ISSN 1977-5733 | doi:10.2865/283552 | QJ-AB-16-019-HU-N |
| EPUB  | ISBN 978-92-872-5381-1 | ISSN 1977-5733 | doi:10.2865/240128 | QJ-AB-16-019-HU-E |

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

**Különjelentés****A pénzügyi eszközök  
szerepe az uniós  
költségvetés  
végrehajtásában – a 2007–  
2013-as programidőszak  
tanulságai**

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

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

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a strukturális politikák, a közlekedés és az energia kiadási területeire szakosodott, Henri Grethen számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte. Az ellenőrzést a jelentésért felelős számvevőszéki tag, Iliana Ivanova vezette, Tony Murphy kabinetfőnök és Mihail Stefanov attasé, Niels-Erik Brokopp ügyvezető, Rares Rusanescu feladatfelelős, valamint Agathoclis Argyrou, Marcel Bode, Viorel Cirje és Maria Ploumaki számvevők támogatásával.



*Balról jobbra: M. Stefanov, I. Ivanova, N.-E. Brokopp, R. Rusanescu, T. Murphy, A. Argyrou*

## Bevezetés

### Rövidítések

### Glosszár

## I–VIII Összefoglaló

### 1–22 Bevezetés

#### 1–4 A pénzügyi eszközök

#### 5–22 Pénzügyi eszközök használata az uniós költségvetés végrehajtásában 2007 óta

### 23–26 Az ellenőrzés hatóköre és módszere

### 27–146 Észrevételek

#### 27–61 A piaci igényeket tekintve megfelelő méretűek voltak a pénzügyi eszközök?

#### 29–45 A túl nagy alaptőke kis kihelyezési arányokhoz, a kötelezettségvállalások megszüntetésének elkerüléséhez és valószínűsíthető záraskori visszatérítéshez vezetett

#### 46–54 A forrásoknak az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközökre való elkülönítése előtt az irányító hatóságok nem mindig mérték fel megfelelően a piaci igényeket

#### 55–61 A régió-központúság hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok a 2007–2013-as programidőszakban nagy számban hoztak létre kisméretű pénzügyi eszközöket

#### 62–91 Sikerült a pénzügyi eszközöknek magántőkét bevonniuk?

#### 64–72 A pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatásával kapcsolatos bizottsági intézkedés nem veszi kellően figyelembe, hogy a közfinanszírozás milyen mértékben mozgósít további forrásokat

#### 73–91 Mind megosztott, mind központi irányítás esetén nehéz magánbefektetőket bevonni a projektekhez

|                |                                                                                                                                                                                        |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 92–105         | <b>Megújuló pénzügyi támogatást nyújtottak a pénzügyi eszközök?</b>                                                                                                                    |
| 93–95          | A végrehajtás késedelmek jelentősen lerövidítették az ERFA és az ESZA keretében működő több pénzügyi eszköz tényleges beruházási időtartamát                                           |
| 96–105         | Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök megújuló hatása korlátozott a végrehajtás során, a 2007–2013-as programok lezárása után pedig bizonytalan                        |
| 106–146        | <b>Költséghatékony módszerek bizonyultak a pénzügyi eszközök az uniós költségvetés végrehajtására?</b>                                                                                 |
| 108–110        | A végső kedvezményezettekhez történt kihelyezések tényleges szintjéhez képest nagyok az alapkezelői költségek és díjak                                                                 |
| 111–120        | Lezáráskor nem lehet megtéríteni az uniós költségvetésből a jogszabályban előírt felső korlátokat meghaladó alapkezelői költségeket és díjakat                                         |
| 121–131        | Az alapkezelői költségek és díjak bizottsági értékelése nem vette kellően figyelembe az eszköztípusok különbözőségeit és a végső kedvezményezetteknek ténylegesen juttatott támogatást |
| 132–141        | A tagállamok korlátozottan számolnak be az alapkezelői költségekről és díjakról                                                                                                        |
| 142–146        | Az alapkezelői költségek és díjak az ERFA és az ESZA keretében működő operatív programok végrehajtásának adminisztratív költségei mellett merülnek fel                                 |
| 147–163        | <b>Következtetések és ajánlások</b>                                                                                                                                                    |
| I. melléklet   | A megosztott irányítású pénzügyi eszközök működése (2014–2020-as programidőszak)                                                                                                       |
| II. melléklet  | A „pénzügyi eszközök” kifejezés meghatározása a jogalapban (2014–2020-as és 2007–2013-as programidőszak)                                                                               |
| III. melléklet | Az ERFA keretében 28 uniós tagállamban működő pénzügyi eszközök áttekintése: az alapok száma és alaptőkéje (2007–2013-as programidőszak)                                               |
| IV. melléklet  | Az ESZA keretében 28 uniós tagállamban működő pénzügyi eszközök áttekintése: az alapok száma és alaptőkéje (2007–2013-as programidőszak)                                               |
| V. melléklet   | Az előzetes értékelésekre vonatkozó követelmények összefoglalója (2014–2020-as programidőszak)                                                                                         |

## A Bizottság válaszai

## A Marguerite Alap válaszai

**CEF:** Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz

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

**CPR:** Közös rendelkezésekről szóló rendelet

**EaSI:** Európai uniós foglalkoztatási és társadalmi innovációs program

**EBA:** Európai Beruházási Alap

**EBB:** Európai Beruházási Bank

**EEEF:** Európai Energiahatékonysági Alap

**EEPR:** A gazdasági felépülést segítő program, amely közösségi pénzügyi támogatást nyújt energetikai projekteknek

**EGESIF:** Az európai strukturális és beruházási alapokkal foglalkozó szakértői csoport

**EHA:** Európai Halászati Alap

**EMVA:** Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

**EPMF:** A foglalkoztatási és társadalmi befogadási célú európai Progress mikrofinanszírozási eszköz

**ERFA:** Európai Regionális Fejlesztési Alap

**ESBA:** Európai Stratégiai Beruházási Alap

**esb-alapok:** Európai strukturális és beruházási alapok

**ESZA:** Európai Szociális Alap

**EUMSZ:** Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

**GBER:** Általános csoportmentességi rendelet

**JEREMIE:** Közös európai források mikro- és középvállalkozások számára

**KA:** Kohéziós Alap

**Kkv-k:** Kis- és középvállalkozások

**LGTT:** Kölcsöngarancia transzeurópai közlekedési hálózati projektek számára

**Marguerite Alap:** A 2020-as energiaügyi, éghajlat-változási és infrastrukturális európai alap

**OP:** Operatív program

**PBI:** Projektkötvény-kezdemenyezés

**PFLP:** Első veszteségviselő rész

**SICAR:** Kockázati tőkéjű befektetési társaság (société d'investissement en capital à risque)

**SICAV:** Változó tőkéjű befektetési társaság (société d'investissement à capital variable)

**SoA:** Megbízhatósági nyilatkozat

**TEN-E/T:** Transzeurópai hálózatok – Energia/Közlekedés

**TPK:** Többéves pénzügyi keret

**Alaptőke:** a pénzügyi eszközbe annak működésének finanszírozása céljából befizetett összeg (az uniós költségvetésből, tagállami költségvetésből vagy magánbefektetőktől). Tükröznie kell az eszköz befektetési kapacitását és arányosnak kell lennie a megcélzott piaccal.

**Állami támogatás:** közhatóság által magánvállalkozásoknak nyújtott közvetlen vagy közvetett pénzügyi támogatás bármely formája. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a közös piacon belül általában csak kellően indokolt esetben engedi meg az állami támogatást. Az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályok határozzák meg, hogy az ilyen támogatás mikor nem torzítja a versenyt (illetve mikor nem áll fenn ilyen veszély). A tagállamok által nyújtott állami támogatások e szabályokkal való összeegyeztethetőségének értékelése a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az Európai Bizottság eljárási döntéseit és intézkedéseit felülvizsgálhatja az Európai Törvényszék és Bíróság.

**Általános rendelet a 2007–2013-as programidőszakra:** a Tanács 2006. július 11-i 1083/2006/EK rendelete 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<sup>1</sup>.

**Az alapok koordinációs bizottsága (COCOF):** a Bizottság állandó monitoringbizottsága. Feladata, hogy megvitassa az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot és a Kohéziós Alapot szabályozó rendelkezések végrehajtásával kapcsolatos ügyeket.

**Az európai strukturális és beruházási alapokkal foglalkozó szakértői csoport (EGESIF):** a Bizottságon belül jött létre azzal a céllal, hogy az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó rendeletek szerint elfogadott és végrehajtott programok végrehajtásával kapcsolatban tanácsokat adjon a Bizottságnak. Ez egyike annak a két testületnek, amelyek felváltották az alapok koordinációs bizottságát (a másik a COESIF – az európai strukturális és beruházási alapok koordinációs bizottsága).

**CEF-rendelet:** az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1316/2013/EU rendelete az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről<sup>2</sup>.

**Egyedi alapok:** olyan alapok, amelyek nem holdingalapok.

**Első veszteségviselő rész (PFLP):** ha egy kölcsönportfólió több különböző kockázatú részre van felosztva, akkor a PFLP az a rész, amely viseli a portfólió első (például kölcsön vissza nem fizetéséből származó) veszteségét.

**Elvárt hozam:** egy projektnek vagy befektetésnek az a legkisebb megtérülési aránya, amelyet egy vezető vagy befektető elvár.

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

<sup>1</sup> HLL 210., 2006.7.31., 25. o.

<sup>2</sup> HLL 348., 2013.12.20., 129. o.

**Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA):** célja, hogy a 2015–2017-es időszakban legalább 315 milliárd eurót mozgósítson az Unióban hosszú távú magán- és közfinanszírozású beruházásokra, és hogy garantálja a projektek finanszírozását az azt követő években. Az ESBA az Európai Beruházási Bankon (EBB) belül, vagyonkezelő alapként jött létre határozatlan időtartamra, kockázatosabb projektrészek finanszírozására. Az EBB által vállalt többletkockázatot egy legfeljebb 16 milliárd eurós garancia fedezi, amely mögött az uniós költségvetés áll. A tagállamok további forrásokkal járulhatnak hozzá az ESBA-hoz.

**Európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok):** öt különálló alapot jelent, melyek célja, hogy a 2014–2020-as programidőszakban csökkentsék az Unión belül a regionális egyenlőtlenségeket. Ezek az alapok a következők: Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

**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.

**Felhatalmazáson alapuló rendelet:** a Bizottság 2014. március 3-i 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről<sup>3</sup>.

**Feltételes hitelkeret:** olyan hitelkeret, amelyet akkor lehet lehívni, ha egy előzetesen meghatározott esemény megtörténik.

**Garanciaalap:** egy garanciavállalónak nevezett harmadik fél általi kötelezettségvállalás arra, hogy megfizeti a kölcsönfelvevő adósságát, ha az nem tud fizetni. A garanciavállaló, a kölcsönnyújtó és a kölcsönfelvevő közötti megállapodásban előírt feltételek szerint a garanciavállalót helytállási kötelezettség terheli a kölcsönfelvevő nemteljesítéséért vagy mulasztásáért.

**Holdingalap:** olyan alap, amelynek célja több kockázatitőke-alapba, garanciaalapba, kölcsönalapba, városfejlesztési alapba, megtérülő befektetésekhez kölcsönt, garanciát nyújtó alapokba vagy ösztönző rendszerekbe, vagy hasonló eszközökbe történő befektetés, az épületek energiahatékonysága és az épületekben használandó megújuló energia terén, ideértve a meglévő épületeket is.

**Irányító hatóság:** a tagállam által egy adott operatív program irányítására kijelölt országos, regionális vagy helyi közigazgatási szerv, vagy más közjogi vagy magánjogi szervezet. Feladatai közé tartozik a támogatandó projektek kiválasztása, a projektek végrehajtásának nyomon követése, valamint a beszámolás a Bizottságnak a pénzügyi szempontokról és az elért eredményekről.

**Kockázati tőkéjű befektetési társaság (SICAR):** olyan magántőkes és kockázati tőkes befektetési társaság, amelynél nincsenek szabályok a befektetések diverzifikációjára, sem korlátozások a kölcsönnyújtásra vagy tőkeáttételre.

---

3 H L 138., 2014.5.13., 5. o.

**Kohéziós politika:** a 2007–2013-as programidőszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapot és az Európai Szociális Alapot (azaz a két strukturális alapot), valamint a Kohéziós Alapot jelentette. A 2014–2020-as programidőszakban az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó közös rendelkezések létrehozásával javult a koordináció a kohéziós politika és a régiófejlesztéshez hozzájáruló más uniós szakpolitikák, azaz a vidékfejlesztési, halászati és tengerügyi politika között.

**Kölcsön:** olyan megállapodás, amely kötelezi a kölcsönnyújtót, hogy a kölcsönfelvevő számára megállapodás szerinti összegben és időtartamra egy adott pénzüsszeget adjon. A kölcsönfelvevő köteles a kölcsönt egy adott időtartam után visszafizetni. A kölcsönfelvevőnek általában kamatot kell fizetnie a kölcsön összegére.

**Költségvetési rendelet:** Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről<sup>4</sup>.

**Közös európai források mikro- és középvállalkozások számára (JEREMIE):** az Európai Beruházási Alappal közösen kidolgozott bizottsági kezdeményezés. Elősegíti pénzügyi konstrukciók használatát, hogy megkönnyítsék a kkv-knak a strukturális alapokból történő finanszírozását.

**Közös rendelkezésekről szóló rendelet a 2014–2020-as időszakra:** az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről<sup>5</sup>.

**Maximális garanciaráta:** a teljes kölcsönportfólió értékének az a százalékos aránya, amelyet a garancia ténylegesen fedez.

**Operatív program (OP):** meghatározza egy tagállam prioritásait és konkrét célkitűzéseit, valamint azt, hogy a forrásokat miként használják fel az adott – általában hétéves – időszakban projektek finanszírozására. Ezeknek a projekteknek hozzá kell járulniuk ahhoz, hogy az operatív program prioritási tengelyének szintjén meghatározott célkitűzések közül egy vagy több teljesüljön. A kohéziós politika területén az egyes alapokat, azaz az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot vagy a Kohéziós Alapot programok révén kell felhasználni. Az operatív programokat a tagállamok készítik el, és az uniós költségvetésből történő kifizetések folyósítása előtt azokat a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Az operatív programokat csak a tárgyidőszakban, mindkét fél egyetértésével lehet módosítani.

**Pénzügyi közvetítő:** olyan szervezet, amely közvetítő szerepet játszik az irányító hatóság vagy a holdingalap és a végső kedvezményezettek között, amikor a forrásokat megosztott irányítású pénzügyi eszközökön keresztül juttatják el a kedvezményezetteknek.

**Prioritási tengely:** valamely operatív program stratégiájának egyik prioritása, amely egymáshoz kapcsolódó, műveletcsoportot alkotó és konkrét, mérhető célokkal rendelkező műveleteket foglal magában.

4 HL L 298., 2012.10.26., 1. o.

5 HL L 210., 2006.7.31., 25. o.

**Továbbvihető finanszírozás:** az alaptőkének az a része, amelyet a végső kedvezményezettek igénybe vettek, majd ezt követően visszafizettek a pénzügyi eszközbe, és így ismét felhasználható újabb befektetésekre.

**Tőkebefektetés:** teljes vagy részleges tulajdonjogért cserében közvetlen vagy közvetett tőkejuttatás egy cégnek; a tőkebefektető általában valamilyen vezetői ellenőrzést szerez a cég fölött, és részesülhet annak nyereségéből.

**Változó tőkéjű befektetési társaság (SICAV):** olyan nyílt végű befektetési alap, amelynél a tőkeérték a befektetők számától és a meglévő befektetések értékétől függően változik. Az alap befektetési jegyeket bocsát ki, és azokat az alap pillanatnyi nettó eszközértéke alapján adják és veszik.

**Végrehajtási rendelet:** a Bizottság 2006. december 8-i 1828/2006/EK rendelete az 1083/2006/EK tanácsi rendelet és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról<sup>6</sup>.

**Végső kedvezményezett:** a holdingalaptól vagy a pénzügyi közvetítőtől különböző olyan jogi vagy természetes személy, aki finanszírozást kap pénzügyi eszközből.

---

6 HL L 371., 2006.12.27., 1. o.

## I

Az Európai Unió jelenleg olyan súlyos kihívásokkal néz szembe, mint a gazdasági és pénzügyi válságból való felépülés, illetve a menekültválság kezelése. Az uniós döntéshozók ezért keresik annak módjait, hogyan lehet a rendelkezésre álló uniós költségvetés (amely az Unió bruttó hazai termékének (GDP) kevesebb mint 1%-a) eredményességét és hatékonyságát maximalizálni.

## II

A pénzügyi eszközök arra szolgáló közvetítő eszközök, hogy pénzügyi támogatást nyújtsanak az uniós költségvetésből. A végső kedvezményezetteknek pénzügyi eszközök révén nyújtott pénzügyi támogatás formája lehet kölcsön, garancia és tőkebefektetés.

## III

Megfelelő alkalmazásuk esetén ezeknek két konkrét előnyük is van a vissza nem térítendő támogatásokhoz képest:

- a közforrások lehetséges tőkeáttételi hatása (azaz az eredeti közfinanszírozás kiegészítése további magán- és közforrások mozgósításával);
- az alaptőke megújuló jellege (azaz ugyanazon források több ciklusban való felhasználása).

Annak, hogy a kölcsönöket vissza kell fizetni, a garanciákat fel kell szabadítani, és a tőkebefektetések eredményét vissza kell forgatni, elvben hatással kellene lennie a végső kedvezményezettek magatartására is, mégpedig úgy, hogy jobban használják fel a közpénzeket és kisebb valószínűséggel válnak függővé a köztámogatástól.

## IV

A 2007–2013-as programidőszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) keretében létrehozott pénzügyi eszközöket a 28 uniós tagállamból 25 használta: összességében az ERFA esetében 972, az ESZA esetében eddig 53 pénzügyi eszközt hoztak létre az Unióban. 2014 végéig az ERFA és az ESZA operatív programjaiból (OP) mintegy 16 milliárd euró lett hozzájárulásként befizetve ezekbe az eszközökbe. Ez jelentős növekedést jelent: a 2000–2006-os programidőszakban mintegy 1,3 milliárd euró, az 1994–1999-es programidőszakban pedig 0,6 milliárd euró volt elkülönítve ilyen eszközökre. Ugyanebben az időszakban, 2007 és 2013 között, a Bizottság által közvetlenül vagy közvetve irányított 21 pénzügyi eszköz esetében az uniós költségvetésből a hozzájárulás összesen mintegy 5,5 milliárd euró volt. Ezeknek a központi irányítású pénzügyi eszközöknek a működése az összes uniós tagállamra kiterjed.

## V

Ellenőrzésünk keretében azt vizsgáltuk, hogy a 2007–2013-as programidőszakban a pénzügyi eszközök hatékony mechanizmusnak bizonyultak-e az uniós költségvetés végrehajtásában. Az ellenőrzésre 2014 októbere és 2016 márciusa között került sor, és főként a regionális, szociális, közlekedési és energiaügyi szakpolitikai területekre irányult. Elemzésünk a 2007–2013-as programidőszakban az ERFA és az ESZA keretében létrehozott összesen 1025 megosztott irányítású pénzügyi eszközre, valamint ezen területek hat központi irányítású pénzügyi eszközére terjedt ki. A jelentésünkben bemutatott adatok a legutóbbi – a Bizottság által 2015 szeptemberében szolgáltatott, a 2014 év végi helyzetet tükröző – információkon alapulnak.

## VI

Ellenőrzésünk számos olyan jelentős problémát feltárt, amelyek korlátozták, hogy a pénzügyi eszközök a 2007–2013-as programidőszakban az uniós költségvetés végrehajtásának hatékony mechanizmusai legyenek:

- az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök jelentős számban túlméretezettek voltak, és 2014 végén is még komoly problémák voltak az alaptőke kihelyezésével (átlagban az operatív programból a pénzügyi eszközbe befizetett összes induló alaptőke 57%-át használták fel). A túl nagy induló alaptőke egyik oka az volt, hogy a tagállamok így akarták elkerülni kötelezettségvállalások visszavonását a 2007–2013-as programidőszakban;
- összességében, sem a megosztott, sem a központi irányítású pénzügyi eszközök nem voltak sikeresek a magántőke bevonásában;
- mindeddig az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök közül csak kevésnek sikerült megújuló pénzügyi támogatást nyújtania;
- az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknél a végső kedvezményezettekhez kihelyezett tényleges összegekhez képest túl nagyok voltak az alapkezelői költségek és díjak, és úgy tűnik, ezek jelentősen nagyobbak, mint a központi irányítású eszközöknél vagy a magánszektorbeli befektetési alapoknál szokásosak;

## VII

Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a 2007–2013-as időszak tapasztalatai alapján a pénzügyi eszközök tekintetében javulás történt a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozó jogi szabályozásban, ám maradtak még problémák is.

## VIII

Jelentésünkben a következő ajánlásokat tesszük:

- A központi irányítású eszközök bizottsági előzetes értékelése módszeresen tartalmazza az addig levont tanulságok elemzését.
- A levont tanulságok mellett a Bizottság értékelje, hogy milyen hatással vannak a nagyobb társadalmi-gazdasági változások az eszközök létjogosultságára és az uniós költségvetésből ennek megfelelően elvárható hozzájárulásra, figyelembe véve az összes központi irányítású pénzügyi eszköz vonatkozó középtávú felülvizsgálata eredményeit is.
- A Bizottság és a tagállamok igyekezzenek optimalizálni az egyes ERFA- és ESZA-alapok méretét, hogy amikor csak lehet, kihasználhassák az alapok működtetésének sokkal kedvezőbb gazdasági feltételeiben rejlő előnyöket. A tagállamok kapjanak további útmutatást az ilyen pénzügyi eszközök létrehozásához mind tagállami, mind uniós szinten (mely utóbbiakat közvetlenül vagy közvetve a Bizottság irányítja).
- A Bizottság adjon a költségvetési rendeletben (majd az ágazati szabályozásban is) olyan, az uniós költségvetés valamennyi területére alkalmazható meghatározást a pénzügyi eszközök tőkeáttételéről, amely világosan megkülönbözteti az OP keretében történő magán- és tagállami közfinanszírozás tőkeáttételét a további magán- és közforrások tőkeáttételétől, és figyelembe veszi az érintett eszköz típusát.
- A 2007–2013-as programidőszak alatt az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknél a Bizottság záráskor biztosítsa, hogy a tagállamok hiánytalan és megbízható adatokat szolgáltatassanak az indulótőkéhez való, mind az operatív programokon keresztül, mind az azokon kívüli magán-hozzájárulásokról.
- Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközökre nézve a Bizottság nyújtson további útmutatást a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogyan lehet a legjobban felhasználni a kedvezményes elbánás előírásait minél több magántőke bevonására az eszköz alaptőkéjébe úgy, hogy közben a közfinanszírozókra se háruljon túlzott kockázat.
- A központi irányítású pénzügyi eszközöknél az eszközt szabályozó jogszabályban meg kell határozni azokat az általános kockázatmegosztási elveket, amelyek hatással lehetnek az uniós költségvetésre.
- A Bizottság a 2014–2020-as programidőszakban az uniós költségvetésből finanszírozott valamennyi pénzügyi eszközre nézve biztosítsa, hogy a tagállamok, maga a Bizottság és az EBB csoport csak olyan struktúrákat alkalmazzanak, amelyek összhangban vannak a Bizottság adórendszerekre vonatkozó ajánlásaival és intézkedéseivel.
- A Bizottság tegyen megfelelő lépéseket annak biztosítására, hogy a tagállamok a 2014–2020-as programidőszak jogosultsági időszakának lejárta után előírt nyolcéves időszak során fenntartsák a források megújuló jellegét.

- A Bizottság adjon útmutatást azon rendelkezésekre nézve, amelyek lehetővé teszik a pénzügyi eszközök további felhasználhatóságát a következő programidőszakban, különösen az olyan esetekben, amikor az alapkezelőket közbeszerzés útján választják ki.
- A Bizottság biztosítsa, hogy a tagállamok átfogó információkat szolgáltatassanak a 2017. márciusig felmerült és kifizetett alapkezelői költségekről és díjakról, tekintettel a 2007–2013-as programidőszak közelgő lezárására.
- A Bizottság tisztázza, hogy az alapkezelői költségek és díjak felső korlátait a pénzügyi eszköz által ténylegesen felhasznált alaptőke összege alapján kell alkalmazni, vagyis az operatív program keretében juttatott azon összeg alapján, amelyben a végső kedvezményezettek részesültek pénzügyi támogatásként.
- Az alapkezelők teljesítményalapú díjazását illetően a 2014–2020-as programidőszakban a Bizottság készítsen jogszabályjavaslatot avégett, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet jelenlegi rendelkezéseit felülvizsgálva erősítse a szabályozás ösztönző hatását.
- A finanszírozási megállapodások tárgyalásakor a tagállami irányító hatóságok alkalmazzák széles körben az alapkezelők díjazásának meglévő teljesítményalapú elemeit.
- A Bizottság végezzen összehasonlító elemzést a 2014–2020-as programidőszakra a vissza nem térítendő és – elsősorban pénzügyi eszközök révén nyújtott – visszatérítendő pénzügyi támogatásoknál a végrehajtás költségeire nézve, a tényleges költség szint megállapításának céljából. Az így nyerhető információk különösen relevánsak volnának a 2020 utáni időszak jogalkotási javaslatainak előkészítéséhez és a technikai segítségnyújtás megfelelő szintjének meghatározásához.

## A pénzügyi eszközök

### 01

Az Európai Unió jelenleg olyan súlyos kihívásokkal néz szembe, mint a gazdasági és pénzügyi válságból való felépülés, illetve a menekültválság kezelése. Az uniós döntéshozók ezért keresik annak módjait, hogyan lehet a rendelkezésre álló uniós költségvetés (amely az Unió bruttó hazai termékének [GDP] kevesebb mint 1%-a) eredményességét és hatékonyságát maximalizálni.

A pénzügyi eszközök<sup>7</sup> az uniós költségvetésből nyújtanak pénzügyi támogatást projektek megvalósításához kölcsönök, garanciák és tőkebefektetés (vagy kvázi tőkebefektetés) formájában (lásd: **1. táblázat**)<sup>8</sup>.

Az **I. melléklet** bemutatja, hogyan működnek a pénzügyi eszközök különböző típusai.

- 7 A 2007–2013-as programidőszakban az ERFA-ra és az ESZA-ra vonatkozó jogszabályok a „pénzügyi konstrukciók” kifejezést használták. Ebben a jelentésben a „pénzügyi konstrukciók” és a „pénzügyi eszköz” kifejezések ugyanazt jelentik.
- 8 A 32. számú nemzetközi számviteli standard szerint pénzügyi eszköz: „[...] olyan szerződés, amely az egyik fél mérlegében pénzügyi eszközt, a másik félnél pedig pénzügyi kötelezettséget vagy tőkeeszközt keletkeztet.”

### 1. táblázat

## Az uniós költségvetés által támogatott pénzügyi eszközök főbb típusai

### Kölcsönök

„Olyan megállapodás, amely kötelezi a kölcsönnyújtót, hogy a megállapodás szerinti összegben és időtartamra egy adott pénzüsszeget a kölcsönfelvétel rendelkezésére bocsásson, és kötelezi a kölcsönfelvételt, hogy az összeget a megállapodás szerinti időben visszafizesse.” A pénzügyi eszközökből nyújtott kölcsön akkor segíthet, ha a bankok vonakodnak a kölcsönfelvétel számára elfogadható feltételekkel kölcsönt nyújtani. Ilyen kölcsön esetén a bankok kisebb kamatlábat, hosszabb futamidőt vagy enyhébb biztosítéki feltételeket kínálhatnak.

### Garanciák

„Írásos kötelezettségvállalás arra, hogy a garanciavállaló felelősséget vállal egy harmadik fél adósságának vagy kötelezettségének egészéért vagy egy részéért, vagy a harmadik fél kötelezettségeinek sikeres teljesítéséért, ha olyan esemény történik, amelyik életbe lépteti a garanciát, például kölcsön vissza nem fizetése\*.” A garanciák általában pénzügyi műveleteket, például kölcsönügyleteket fedeznek.

\* Európai Bizottság (2015). Útmutató a tagállamok számára a pénzügyi eszközökhöz. Glosszárium.

### Tőkebefektetés

„Teljes vagy részleges tulajdonjogért cserében közvetlen vagy közvetett tekejuttatás egy cégnek; a tőkebefektető általában valamilyen vezetői ellenőrzést szerez a cég fölött, és részesülhet annak nyereségéből.” A pénzügyi megtérülés a vállalkozás méretétől és nyereségtermelő képességétől függ. A megtérülés történhet osztalék, a részesedésnek másik befektető számára történő eladása (kilépés) vagy tőzsdei bevezetés (IPO) révén.

### Kvázi tőkebefektetés

„Olyan típusú finanszírozás, amely a tőkebefektetés és az adósság közé esik, kockázata nagyobb, mint az elsőrendű adósságé, de kisebb, mint a szokásos tőkebefektetésé. A kvázi tőkebefektetés strukturálható adósságként, jellemzően biztosíték nélküli adósságként vagy alárendelt adósságként, és néhány esetben átalakítható tőkerészesedéssé vagy elsőbbségi tőkerészesedéssé.” A kockázat-megtérülés profil jellemzően az adósság és a vállalati tőkestruktúrában lévő saját tőke közé esik.

Forrás: Európai Bizottság, EBB: FI Compass – ‘Financial Instrument products’ (Iránytű a pénzügyi eszközökhöz). Kölcsönök, garanciák, tőkebefektetés és kvázi tőkebefektetés, 3. o.

## 02

A vissza nem térítendő támogatásokhoz képest (amelyek az uniós költségvetésből való finanszírozás hagyományos módját jelentik) a helyesen alkalmazott pénzügyi eszközöknek két konkrét előnyük is van:

- o a közforrások lehetséges tőkeáttételi hatása (azaz az eredeti közfinanszírozás kiegészítése további magán- és közforrások mozgósításával);
- o az alaptőke megújuló jellege (azaz ugyanazon források több ciklusban való felhasználása) lehetővé teszi, hogy elvben a pénzügyi eszközökből származó finanszírozás minden egyes eurója többször is felhasználható legyen.

## 03

Annak, hogy a kölcsönöket vissza kell fizetni, a garanciákat fel kell szabadítani, és a tőkebefektetések eredményét vissza kell forgatni, elvben hatással kellene lennie a végső kedvezményezettek magatartására is, mégpedig úgy, hogy jobban használják fel a közpénzeket és kisebb valószínűséggel váljanak függővé a köztámogatástól.

## 04

A pénzügyi eszközök közös definícióját első ízben a költségvetési rendelet 2012-es felülvizsgálatakor határozták meg; azóta ez a definíció szerepel a 2014–2020-as programidőszakra szóló ágazati rendeletekben is (lásd: **II. melléklet**)

## Pénzügyi eszközök használata az uniós költségvetés végrehajtásában 2007 óta

### Az uniós költségvetésből finanszírozott pénzügyi eszközök használata

## 05

Az uniós költségvetés végrehajtása történhet megosztott irányítással (azaz a tagállamokkal együttműködve, például a kohéziós politika területén), közvetlen irányítással (azaz a bizottsági főigazgatóságok vagy végrehajtó ügynökségek révén), vagy pedig közvetett irányítás révén (azaz a költségvetés végrehajtási feladataival harmadik országokat vagy különböző szervezeteket bíznak meg)<sup>9</sup>. Ez utóbbit kettőt együtt központi irányításnak nevezzük.

<sup>9</sup> A költségvetési rendelet 58. cikke.

## 06

A pénzügyi eszközök az uniós költségvetés különböző részein használhatók:

- o megosztott irányítású pénzügyi eszközök a kohézió területén, főként az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és kisebb mértékben az Európai Szociális Alap (ESZA) keretében. A 2014–2020-as programidőszak kezdetétől a Kohéziós Alap (KA) keretében is használhatóak pénzügyi eszközök. Minden pénzügyi eszközt egy operatív program keretében kell alkalmazni, és erről, valamint az eszköz nagyságáról és kialakításáról az adott programért felelős irányító hatóság dönt<sup>10</sup>. Pénzügyi eszközöket használnak az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Halászati Alap (EHA) keretében is;
- o a központi irányítású pénzügyi eszközöket különféle költségvetési területekről finanszírozzák, mint például kutatás, vállalkozás és ipar, oktatás és kultúra stb. Ezeknél az eszközöknél a Bizottság partnereivel együtt közvetlenül részt vesz az eszköz kialakításában, a befektetési stratégia kidolgozásában és az alaptőke meghatározásában. Az ilyen eszközök létrehozásáról a költségvetési hatóságok (azaz az Európai Parlament és a Tanács) döntenek a Bizottság javaslata alapján.

### A pénzügyi eszközök alapkezelőjének kiválasztására vonatkozó szabályok

## 07

Megosztott irányítás esetén a pénzügyi eszközt létre lehet hozni önálló alapként vagy egy holdingalap részeként; ezt a későbbiekben egyedi alapnak nevezzük (lásd: **1. ábra**). A holdingalap, amelyet néha „az alapok alapjának” is neveznek, a különböző típusú eszközök irányításának céljára létrehozott alap. Azt is lehetőséget teszi, hogy egy vagy több operatív programból egy vagy több pénzügyi eszközt finanszírozzanak.

## 08

A pénzügyi eszközöket általában állami vagy magánbankok vagy más pénzügyi közvetítők kezelik, nem pedig közigazgatási szervek. Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknél az alapkezelő kiválasztásának meg kell felelnie az uniós és a tagállami közbeszerzési szabályoknak, ha az alap kezelésére pályázatot írnak ki. Ha a közbeszerzési szabályokat nem kell alkalmazni (vagyis ha az alapkezelési szerződés nem közszolgáltatási szerződés), akkor az irányító hatóság jelölheti ki az alapkezelőt, feltéve, hogy teljesülnek az állami támogatásra vonatkozó szabályok (lásd: 10–12. bekezdés).

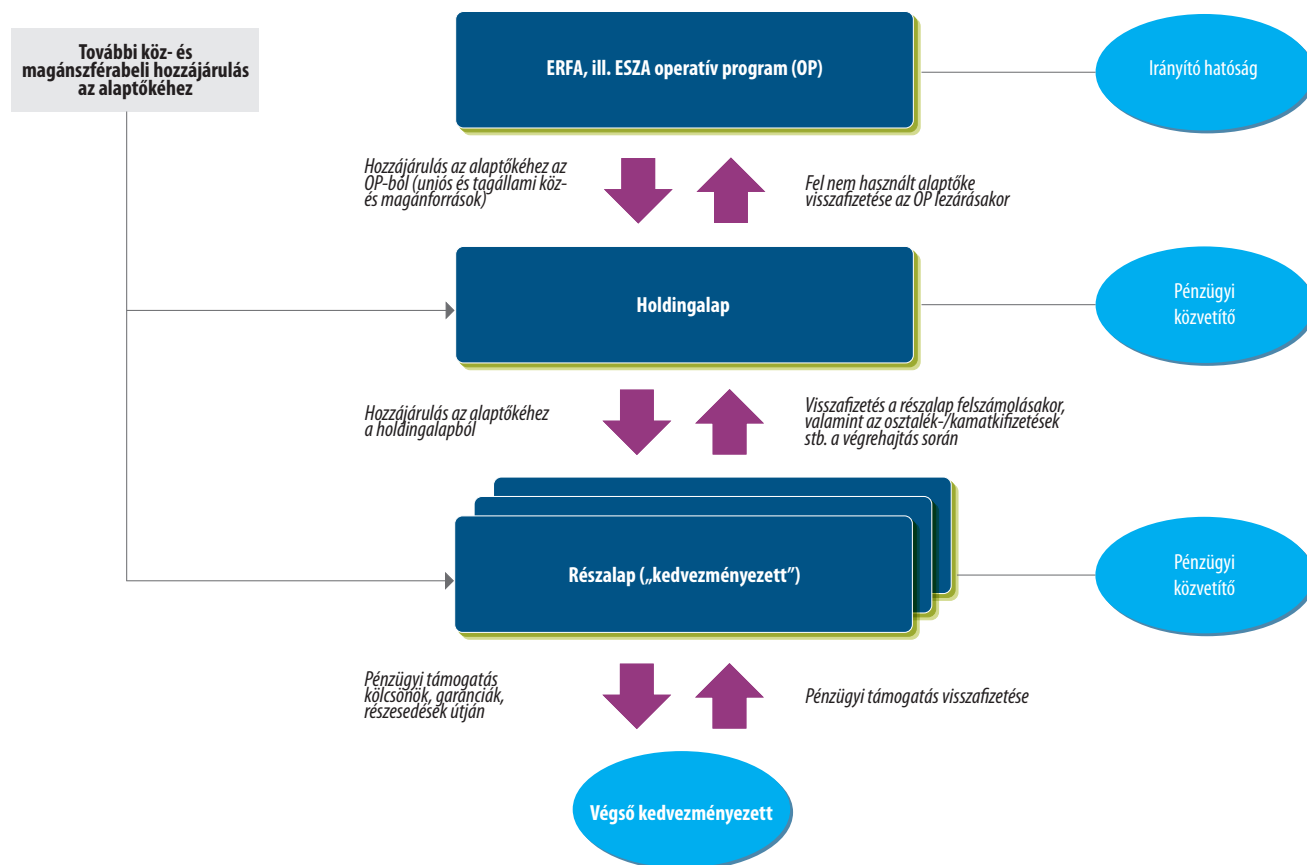
## 09

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<sup>11</sup>. Ezek irányítják továbbá a legtöbb központi irányítású pénzügyi eszközt is, amelyeknek az alapkezelőjét a jogszabályjavaslat nevezi meg.

10 Európai Parlament, Belső Politikák Főigazgatósága: Financial Engineering Instruments in Cohesion policy (Pénzügyi konstrukciók a kohéziós politika területén), tanulmány, 2013, 46. o.

11 Az általános rendelet 44. cikkének c) pontja.

1. ábra

**Holdingalap struktúrájának egyszerűsített áttekintése az ERFA vagy ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknél**

Forrás: Európai Számvevőszék.

## Pénzügyi eszközök és az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályok

### 10

A megosztott irányítású uniós alapok a tagállami vagy a regionális költségvetés részeként tekintendők, és mint ilyenek elvileg az állami támogatások szabályozása alá esnek. A pénzügyi eszköz alkalmazásakor ezért az irányító hatóságoknak biztosítaniuk kell az állami támogatásra vonatkozó szabályok betartását<sup>12</sup>. Az állami támogatásra vonatkozó szabályokat az új általános csoportmentességi rendelet (GBER)<sup>13</sup> és a Bizottság új, a kockázatos pénzügyekre vonatkozó iránymutatásai<sup>14</sup> tartalmazzák, mindkettő 2014 júliusában lépett hatályba.

### 11

Az ERFA és az ESZA keretében működő minden pénzügyi eszköznél az irányító hatóságnak bizonyítékot kell szolgáltatnia arról, hogy<sup>15</sup>:

- az eszköz megfelel a szokásos piaci gyakorlatnak (ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy az alap kezeléséről nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes eljárással döntöttek); vagy
- az eszköz a „*de minimis*” rendelet<sup>16</sup> hatálya alá esik; vagy
- az eszköz mentességet élvező támogatásnak minősül, mivel a GBER hatálya vagy a Bizottság kockázatfinanszírozási iránymutatása szerinti bejelentett támogatási program hatálya alá esik.

### 12

A központi irányítású pénzügyi eszközök (amelyek nem használnak tagállami vagy regionális forrásokat, így nem részei a tagállami költségvetésnek) kívül esnek az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályokon, mivel az EUMSZ 107. cikkének fő feltétele: „a tagállamok által vagy állami forrásból [...] nyújtott [...] támogatás” nem teljesül.

## Háttér-információk a pénzügyi eszközök számáról és alaptőkéjéről, 2007 óta

### A 2007–2013-as programidőszak

### 13

A 2007–2013-as programidőszakban a 28 uniós tagállam közül 25 használt pénzügyi eszközöket. Csak Horvátország, Írország és Luxemburg nem használta ezt a finanszírozási mechanizmust<sup>17</sup>. A **III. és IV. mellékletben** áttekintés található az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközökről, tagállamonként.

- 12 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (1) bekezdése: „E cím (IV. cím, Pénzügyi eszközök) alkalmazásakor az irányító hatóságok, az alapok alapjait kezelő szervezetek és a pénzügyi eszközöket kezelő szervezetek betartják az alkalmazandó jogot, különös tekintettel az állami támogatásokra és a közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezésekre.”
- 13 A Bizottság 2014. június 17-i 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (HL L 187., 2014.6.26., 1. o.).
- 14 Európai Bizottság: Iránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan (HL C 19., 2014.1.22., 4. o.).
- 15 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikke.
- 16 A Tanács 2015. július 13-i (EU) 2015/1588 rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról (kodifikált szöveg) (HL L 248., 2015.9.24., 1. o.).
- 17 Luxemburgban azonban hoztak létre központi irányítású pénzügyi eszközöket. Ezenkívül Írországi és horvátországi projektek is kaptak ilyen eszközök útján uniós finanszírozást.

## 14

Amint a **2. táblázatban** látható, 2014 végére mintegy 15,2 milliárd euró befizetésére került sor az ERFA operatív programjaiból, és 0,8 milliárd euró befizetésére az ESZA operatív programjaiból. Ez jelentős növekedés: az összeg a 2000–2006-os programidőszakban mintegy 1,3 milliárd euró, az 1994–1999-es programidőszakban pedig 0,6 milliárd euró volt<sup>18</sup>.

## 15

A 2007–2013-as programidőszakban a pénzügyi eszközökbe fizetett uniós hozzájárulás az ERFA számára biztosított összes uniós finanszírozás 5%-ának, illetve az ESZA számára biztosított összes uniós finanszírozás 1%-ának felel meg. Az ERFA és az ESZA keretében a 2007–2013-as időszakban működő pénzügyi eszközök alaptőkéjéhez az uniós költségvetés összesen 69%-ban, illetve 56%-ban járult hozzá (lásd: **2. táblázat**). A végső kedvezményezettekhez eljutó pénzügyi támogatás tekintetében az uniós hozzájárulás 63% (ERFA), illetve 65% (ESZA).

18 Európai Bizottság, EBB: FI Compass – 'Financial Instruments - A sustainable way of achieving EU economic and social objectives', (Iránytű a pénzügyi eszközökhöz – Az uniós gazdasági és társadalmi célok elérésének fenntartható módja), 3. o.

## 2. táblázat

### Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök alkalmazása (2007–2013), 2014. december 31-i állapot

|                 | Finanszírozási megállapodásokban pénzügyi eszközökre lekötött összegek<br>(millió euró) |               |            | Operatív programokból a pénzügyi eszközökbe befizetett összegek<br>(millió euró) |               |            | A pénzügyi eszközökből a végső kedvezményezetteknek kifizetett összegek<br>(millió euró) |              |            |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|
|                 | OP <sup>1</sup>                                                                         | EU            | EU/OP %    | OP                                                                               | EU            | EU/OP %    | OP                                                                                       | EU           | EU/OP %    |
| ERFA            | 17 061                                                                                  | 10 946        | n.a.       | 15 189                                                                           | 10 452        | 69%        | 8 871                                                                                    | 5 594        | 63%        |
| ESZA            |                                                                                         | 472           |            | 829                                                                              | 462           | 56%        | 318                                                                                      | 207          | 65%        |
| <b>Összesen</b> | <b>17 061</b>                                                                           | <b>11 418</b> | <b>67%</b> | <b>16 018</b>                                                                    | <b>10 914</b> | <b>68%</b> | <b>9 189</b>                                                                             | <b>5 801</b> | <b>63%</b> |

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság legfrissebb adatai alapján, 2015. szeptember<sup>2</sup>.

- 1 Az operatív programokban lekötött összegeknél a Bizottság végrehajtási jelentése nem különíti el az ERFA, illetve az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöket.
- 2 EGESIF\_15–0027–00: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007–2013, Situation as at 31 December 2014 (Összefoglaló a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladással kapcsolatban az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban szolgáltatott adatokról, 2007–2013-as programidőszak, 2014. december 31-i állapot), 21. és 54. o.

## 16

A Bizottság legfrissebb adatai szerint az ERFA keretében 972, az ESZA esetében pedig 53 pénzügyi eszközt hoztak létre az Unió egészében. Ezekből 903 egyedi ERFA-alap, 49 pedig ESZA-alap (lásd: **3. táblázat**). Az ERFA-eszközökből 31-et az EBB csoport kezel (lásd: 9. bekezdés).

## 17

Ezenkívül volt még 14 eszköz, amelyet az EMVA-n, és 6 eszköz, amelyet az EHA-n keresztül finanszíroztak. A 2007–2013-as programidőszakban ennél a két alapon nem volt előírva, hogy a tagállamoknak be kell számolniuk a pénzügyi eszközökről, így erre nézve nincsenek hivatalos adatok<sup>19</sup>. A Számvevőszék által összeállított adatok alapján azonban 2013 végén az EMVA-ból társfinanszírozott alaptőke-juttatás kb. 700 millió euróra, az EHA esetében pedig kb. 72 millió euróra becsülhető (ez mindkét esetben tartalmazza a programokhoz adott tagállami hozzájárulásokat is).

<sup>19</sup> Lásd: A „Sikeres és ígéretes-e a pénzügyi eszközök alkalmazása a vidékfejlesztés terén?” című 5/2015. sz. különjelentés 82. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

### Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök az egyedi alap típusa szerint (2007–2013), 2014. december 31-i állapot

|                                                                                     | ERFA         |                           | ESZA         |                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------|--------------|---------------------------|
|                                                                                     | Alapok száma | Alaptőke<br>(millió euró) | Alapok száma | Alaptőke<br>(millió euró) |
| <b>Egyedi alapok, ebből:</b>                                                        |              |                           |              |                           |
| – kölcsőnalap                                                                       | 371          | 5 637                     | 31           | 417                       |
| – garanciaalap                                                                      | 171          | 2 215                     | 7            | 196                       |
| – tőkejuttatási alap                                                                | 162          | 2 006                     | 1            | 70                        |
| – vegyes alapok (kölcsönök, garanciák, tőkejuttatás vagy más eszközök kombinációja) | 110          | 2 496                     | 5            | 59                        |
| – egyéb eszközök                                                                    | 6            | 65                        | 0            | 0                         |
| – típus nincs megadva                                                               | 83           | 770                       | 5            | 74                        |
| <b>Összesen</b>                                                                     | <b>903</b>   | <b>13 189</b>             | <b>49</b>    | <b>816</b>                |

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság legfrissebb adatai alapján, 2015. szeptember.

## 18

A központi irányítású eszközöknél az összes költségvetési területen a 2007–2013-as eszközökhöz rendelt összes uniós hozzájárulás mintegy 5,5 milliárd euró<sup>20</sup> volt, ami 21 pénzügyi eszköz között oszlott meg<sup>21</sup>. Ezen eszközök működése kiterjed az összes uniós tagállamra.

### A 2014–2020-as programidőszak

## 19

Az uniós költségvetésen belül az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) jelentik a tőkeberuházások és az infrastruktúrák finanszírozásának fő forrását, mintegy 450 milliárd eurós összköltségvetéssel a 2014–2020-as programidőszakra.

## 20

2011 óta az Európai Parlament és az Európai Tanács ösztönzi a pénzügyi eszközök nagyobb mértékű használatát<sup>22</sup>. Ez a politikai elkötelezettség tükröződik a közös rendelkezésekről szóló rendeletben (CPR) is, amely a pénzügyi eszközök kiterjedtebb használatáról rendelkezik mind az öt esb-alapnál (azaz a Kohéziós Alapnál is) és a programok összes tematikus célkitűzésénél<sup>23</sup>.

## 21

A Bizottság 2015 végi becslése szerint a 2014–2020-as programidőszak egészében közelítőleg 21 milliárd euró lesz elkülönítve a pénzügyi eszközökre az öt esb-alapból<sup>24</sup>. Mivel 2014 végén az ilyen eszközök alaptőkéjéhez való uniós hozzájárulás a 2007–2013-as programidőszakban átlagban összesen 68% körül volt<sup>25</sup>, becslésünk szerint az uniós költségvetésből származó 21 milliárd eurós összeg valószínűleg közelítőleg 31 milliárd euró teljes tőkejuttatásnak felel meg (figyelmelen kívül hagyva az alapokba az esb-programokon kívül érkező esetleges további tagállami és magánfinanszírozást).

## 22

Összehasonlítóképpen, az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) azt tűzte ki célul, hogy a 2015–2017-es időszakban legalább 315 milliárd eurót mozgósítson az Unióban hosszú távú magán- és közfinanszírozású beruházásokra és a projektek finanszírozására az azt követő években.

20 COM(2015) 565 final, 2015. november 13.: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a költségvetési rendelet 140. cikke (8) bekezdésének megfelelően az általános költségvetésből támogatott pénzügyi eszközök 2014. december 31-i állapotáról, 4. o.

21 SWD(2015) 206 final, 2015. november 13.: A pénzügyi eszközökre vonatkozó tevékenységek, 6–12. o.

22 Európai Parlament: a Bizottság ötödik kohéziós jelentése és a 2013 utáni kohéziós politikai stratégia, EUCO 169/13, az Európai Tanács következtetései, 2013. október 25., 10. o.

23 Az 1303/2013/EU rendelet.

24 Európai Parlament, Bizottság: A 2014-es költségvetési zárszámadási eljárás. Válaszok az Európai Parlament által Crețu biztoshoz intézett írásos kérdésekre, 2015. december 7-i meghallgatás, 34. o.

25 EGESIF\_15-0027-00: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007–2013, Situation as at 31 December 2014 (Összefoglaló a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladással kapcsolatban az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban szolgáltatott adatokról, 2007–2013-as programidőszak, 2014. december 31-i állapot), 21. és 54. o.

# Az ellenőrzés hatóköre és módszere

## 23

Az ellenőrzés keretében a Számvevőszék azt vizsgálta, hogy a 2007–2013-as programidőszakban a pénzügyi eszközök hatékony mechanizmusnak bizonyultak-e az uniós költségvetés végrehajtásában. Ebben az összefüggésben jelentésünk a következő fő ellenőrzési kérdéseket tárgyalja:

- A piaci igényeket tekintve megfelelő méretűek voltak a pénzügyi eszközök?
- Sikerült a pénzügyi eszközöknek magántőkét bevonniuk?
- Megújuló pénzügyi támogatást nyújtottak a pénzügyi eszközök?
- Költséghatékony módszernek bizonyultak a pénzügyi eszközök az uniós költségvetés végrehajtására?

Mindegyik kérdés esetében megvizsgáltuk, milyen tanulságokat lehet levonni a talált főbb hiányosságokból. Azt is értékeltük, hogy ezeket milyen mértékben kezelte a 2014–2020-as programidőszakra alkalmazandó új szabályozás.

## 24

Ellenőrzésünk a 2009-től 2015-ig terjedő időszakra vonatkozik. Főként a regionális, szociális, közlekedési és energiaügyi szakpolitikai területekre koncentráltunk. Kiemelten vizsgáltuk az ERFA és az ESZA keretében működő összes pénzügyi eszközt, valamint a szociális, közlekedési és energiaügyi szakpolitikai területen működő hat központi irányítású pénzügyi eszközt. A jelentésben ismertetett több kérdés azonban az uniós költségvetés más olyan területeit is érintheti, ahol ilyen eszközöket használnak.

## 25

Az ellenőrzési munka a következőkből állt:

- a Bizottság, az EBB, az EBA és mások által készített különféle elemzések és kiadványok áttekintése;
- a Bizottság által 2015 szeptemberében az ERFA és az ESZA keretében működő összesen 1025 pénzügyi eszközről kiadott legújabb éves monitoringjelentés elemzése. Ezt az elemzést a Bizottság által 2015 novemberében szolgáltatott adatok alapján elvégeztük a központi irányítású 21 pénzügyi eszközből hatnál<sup>26</sup> is (ezek 789 millió eurós uniós hozzájárulást jelentenek, azaz a mind a 21 eszköz teljes összegének 14%-át)<sup>27</sup>;
- az uniós költségvetésnek a jelentés által vizsgált területén alkalmazott pénzügyi eszközökről szóló 10 esettanulmány<sup>28</sup> vizsgálata, beleértve az egyik tagállamban (Szlovákia) tett helyszíni látogatást is;

26 A hat pénzügyi eszköz egyikének, a 2020-as energiaügyi, éghajlat-változási és infrastrukturális európai alaphoz (Marguerite Alap) az irányítása közvetlen irányítási móddal történik (lásd: 6. bekezdés).

27 SWD(2015) 206 final. Európai Bizottság: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014 (Összefoglaló a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladással kapcsolatban az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban szolgáltatott adatokról, 2007–2013-as programidőszak, 2014. december 31-i állapot), Brüsszel, 2015. szeptember.

28 Kölcsöngarancia transzeurópai közlekedési hálózati projektek számára (LGTT), Projektkötvény-kezdeményezés (PBI), Marguerite Alap, Európai Energiahatékonysági Alap (EEEF), európai Progress mikrofinanszírozási eszköz (EPMF), JESSICA Görögország, JEREMIE Szlovákia, Vállalkozási Alap Görögország, Vállalkozásfinanszírozás Magyarország (JEREMIE Magyarország), JEREMIE Szicília.

- o a Számvevőszék által 2009 óta végzett szabályszerűségi ellenőrzésekben vizsgált 45 pénzügyi eszköz (az eredményeket korábban az éves jelentéseinkben mutattuk be), valamint a 2012 óta végzett teljesítmény-ellenőrzésekben vizsgált 54 pénzügyi eszköz követővizsgálata;
- o a pénzügyi eszközök alkalmazásában részt vevő 85 irányító hatóság és alapkezelő körében végzett felmérés. A 85 megkérdezett szervezet közül 82 megosztott irányítású ERFA- és ESZA-eszközökkel foglalkozott, három pedig központi irányítású eszközökkel. A megosztott irányítású eszközökre 66 válasz, a központi irányítású eszközökre pedig 2 válasz érkezett;
- o interjúk a Bizottság, az EBB és az EBA több mint 40 tisztviselőjével és a területtel foglalkozó szervezetek<sup>29</sup> több mint 10 szakértőjével.

## 26

A Számvevőszék már számos esetben vizsgálta a pénzügyi eszközök használatát, és megállapításairól 2011 óta több éves jelentésben<sup>30</sup> és különjelentésben<sup>31</sup> is beszámolt. Ezenfelül maga a Bizottság, de az EBB, az EBA, az Európai Parlament, a tagállami ellenőrző szervezetek és a magánszektorbeli alapkezelők is számos olyan problémát azonosítottak az utóbbi években, amelyek együttesen korlátozták a pénzügyi eszközök eredményességét a 2007–2013-as programidőszakban. Ez a jelentés ezekre az értékelésekre is épít.

29 Caisse des Dépôts, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) és OECD.

30 A 2010-es éves jelentés (HL C 326., 2011.11.10.) 4.30–4.36. bekezdése; a 2011-es éves jelentés (HL C 344., 2012.11.12.) 5.34. bekezdése; a 2012-es éves jelentés (HL C 331., 2013.11.14.) 10.31. bekezdése; a 2013-as éves jelentés (HL C 398., 2014.11.12.) 5.33–5.36. bekezdése; a 2014-es éves jelentés (HL C 373., 2015.11.10.) 6.46–6.52. bekezdése.

31 4/2011. sz. különjelentés: „A kkv-garancia keret ellenőrzése”; 2/2012. sz. különjelentés: „Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból támogatott pénzügyi konstrukciók kkv-k részére”; 5/2015. sz. különjelentés: „Siker és ígéretes-e a pénzügyi eszközök alkalmazása a vidékfejlesztés terén?”; 8/2015. sz. különjelentés: „Az uniós pénzügyi támogatás megfelelő választ ad a mikrovállalkozók igényeire?” (<http://eca.europa.eu>).

## A piaci igényeket tekintve megfelelő méretűek voltak a pénzügyi eszközök?

### 27

A pénzügyi eszközök önmagukban véve nem projektek, hanem az uniós költségvetésből nyújtható finanszírozás egyik eszközét jelentik. A kohéziós politika területén egy irányító hatóság azon döntése, hogy egy operatív programból pénzügyi eszköz révén nyújt támogatást, nem elsősorban arról szól, hogy beruházzanak-e forrást vagy ne (ez már előre meg van határozva az operatív programban), hanem a beruházás módjáról: vissza nem térítendő egyszeri támogatás formájában, vagy pedig pénzügyi eszköz révén történő támogatással, ami visszafizetendő pénzügyi támogatást jelent.

### 28

Azt vizsgáltuk ezért, hogy az 1025 ERFA- és ESZA-eszköz milyen mértékben használta fel alaptőkéjét arra, hogy a végső kedvezményezetteknek különböző formájú pénzügyi támogatásokat nyújtson, és elemeztünk több olyan tényezőt, amelyek hozzájárultak ahhoz, hogy a 2007–2013-as programidőszakban a végső kedvezményezettekhez történő kihelyezés aránya kicsi volt: az eszközök induló alaptőkéjének nagyságát, a piaci igények kezelését az irányító hatóság részéről és a regionális pénzügyi eszközöket terhelő egyedi nehézségeket. Azt is elemeztük, hogyan kezelték a hasonló szempontokat a központi irányítású eszközök esetében.

## A túl nagy alaptőke kis kihelyezési arányokhoz, a kötelezettségvállalások megszüntetésének elkerüléséhez és valószínűsíthető záraskori visszatérítéshez vezetett

### 29

A pénzügyi eszközök kihelyezési arányát már több éves jelentésben és különjelentésben vizsgáltuk<sup>32</sup>. Ebben a jelentésben a tagállamok által a Bizottsághoz a 2014. december 31-i állapotról küldött beszámolóikban szereplő legfrissebb információkat elemezzük, amelyeket 2015 szeptemberében tettek közzé. E legfrissebb adatok elemzése azt mutatja, hogy jelentős számú eszköz továbbra is nehezen tudja a kapott alaptőkét a tervezettnek megfelelően felhasználni.

### 30

A **4. táblázatban** láthatók a kihelyezési arányok a 2007–2013-as programidőszakban pénzügyi eszközt alkalmazó 25 tagállamban<sup>33</sup>. A százalékos értékek az érintett tagállamokban működő összes ERFA- és ESZA-eszköz átlagait jelentik. A pénzügyi eszközök jelentős részét csak 2012-ben vagy később hozták létre.

- 32 Lásd: a 2013-as pénzügyi évről szóló éves jelentés (5.35. bekezdés), a 2014-es pénzügyi évről szóló éves jelentés (6.49. bekezdés) és a 8/2015. sz. különjelentés (67. bekezdés).
- 33 Európai Bizottság: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014 (Összefoglaló a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladással kapcsolatban az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban szolgáltatott adatokról, 2007–2013-as programidőszak, 2014. december 31-i állapot), 22. o.

**Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök alkalmazása tagállamonként, 2014. december 31-i állapot**

| Tagállam           | Lekötött OP-hozzájárulások (millió euró) | Ebből uniós hozzájárulás | %          | Pénzügyi eszközbe befizetett OP-hozzájárulás (millió euró) |                                | Végző kedvezményezettnek kifizetett OP-hozzájárulás (millió euró) |                            |                                |
|--------------------|------------------------------------------|--------------------------|------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
|                    |                                          |                          |            | Összeg                                                     | A kötelezettségvállalás %-ában | Összeg                                                            | A befizetett összeg %-ában | A kötelezettségvállalás %-ában |
| Észtország         | 200                                      | 125                      | 63%        | 200                                                        | 100%                           | 191                                                               | 95%                        | 95%                            |
| Lengyelország      | 1 196                                    | 1 008                    | 84%        | 1 190                                                      | 100%                           | 1 104                                                             | 93%                        | 92%                            |
| Szlovénia          | 124                                      | 105                      | 85%        | 124                                                        | 100%                           | 112                                                               | 90%                        | 90%                            |
| Magyarország       | 916                                      | 778                      | 85%        | 897                                                        | 98%                            | 751                                                               | 84%                        | 82%                            |
| Németország        | 1 629                                    | 1 025                    | 63%        | 1 554                                                      | 95%                            | 1 265                                                             | 81%                        | 78%                            |
| Málta              | 12                                       | 10                       | 83%        | 12                                                         | 100%                           | 10                                                                | 81%                        | 81%                            |
| Portugália         | 854                                      | 531                      | 62%        | 477                                                        | 56%                            | 386                                                               | 81%                        | 45%                            |
| Cseh Köztársaság   | 278                                      | 171                      | 62%        | 278                                                        | 100%                           | 223                                                               | 80%                        | 80%                            |
| Dánia              | 74                                       | 35                       | 47%        | 51                                                         | 68%                            | 40                                                                | 80%                        | 55%                            |
| Románia            | 150                                      | 129                      | 86%        | 150                                                        | 100%                           | 118                                                               | 78%                        | 78%                            |
| Svédország         | 161                                      | 74                       | 46%        | 157                                                        | 97%                            | 121                                                               | 77%                        | 75%                            |
| Litvánia           | 507                                      | 409                      | 81%        | 444                                                        | 87%                            | 331                                                               | 75%                        | 65%                            |
| Franciaország      | 460                                      | 240                      | 52%        | 419                                                        | 91%                            | 310                                                               | 74%                        | 67%                            |
| Belgium            | 396                                      | 159                      | 40%        | 396                                                        | 100%                           | 288                                                               | 73%                        | 73%                            |
| Finnország         | 75                                       | 35                       | 47%        | 75                                                         | 100%                           | 51                                                                | 68%                        | 68%                            |
| Lettország         | 216                                      | 160                      | 74%        | 216                                                        | 100%                           | 145                                                               | 67%                        | 67%                            |
| Egyesült Királyság | 1 632                                    | 710                      | 44%        | 1 483                                                      | 91%                            | 983                                                               | 66%                        | 60%                            |
| Ciprus             | 20                                       | 17                       | 85%        | 20                                                         | 100%                           | 13                                                                | 63%                        | 63%                            |
| Bulgária           | 388                                      | 330                      | 85%        | 388                                                        | 100%                           | 228                                                               | 59%                        | 59%                            |
| Ausztria           | 27                                       | 10                       | 37%        | 27                                                         | 100%                           | 13                                                                | 49%                        | 49%                            |
| Hollandia          | 75                                       | 20                       | 27%        | 67                                                         | 90%                            | 32                                                                | 47%                        | 42%                            |
| Görögország        | 1 789                                    | 1 477                    | 83%        | 1 589                                                      | 89%                            | 695                                                               | 44%                        | 39%                            |
| Olaszország        | 4 538                                    | 2 809                    | 62%        | 4 460                                                      | 98%                            | 1 427                                                             | 32%                        | 31%                            |
| Spanyolország      | 1 233                                    | 954                      | 77%        | 1 234                                                      | 100%                           | 330                                                               | 27%                        | 27%                            |
| Szlovákia          | 112                                      | 95                       | 85%        | 112                                                        | 100%                           | 23                                                                | 21%                        | 21%                            |
| <b>Összesen</b>    | <b>17 061</b>                            | <b>11 418</b>            | <b>67%</b> | <b>16 018</b>                                              | <b>94%</b>                     | <b>9 188</b>                                                      | <b>57%</b>                 | <b>54%</b>                     |

Megjegyzés: Horvátország, Írország és Luxemburg nem szerepelnek a felsorolásban, mivel a 2007–2013-as programidőszakban nem használták az ERFA vagy az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöket.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2015-ös adatai alapján.

**31**

2014 végéig, amikor már csak egy év volt hátra az eredeti jogosultsági időszak végéig (2015. december 31.), az ERFA- és ESZA-eszközök alaptőkéjének csupán 57%-át helyezték ki a végső kedvezményezettekhez. A kihelyezési arány különösen kicsi volt a Szlovákiában (21%), a Spanyolországban (27%) és az Olaszországban (37%) használt pénzügyi eszközöknél. Ezenkívül további három tagállamnál (Görögország, Hollandia, Ausztria) a kihelyezés az induló alaptőkének kevesebb mint a fele volt.

**32**

Összességében az ERFA keretében működő 972 pénzügyi eszközből 177-nél (18%), illetve az ESZA 53 pénzügyi eszközéből 16-nál (30%) a kihelyezés 2014 végéig nem érte el az alaptőkéjük egyharmadát. Ennél a 177 eszköznél az alaptőke összes fel nem használt része 4,2 milliárd eurót tett ki 2014. december 31-én. Ezeknél az eszközöknél valószínűtlennek tartjuk, hogy a rendelkezésre álló forrásokat valamikor is felhasználják, annak ellenére, hogy a Bizottság a jogosultsági időszakot 2017 márciusáig meghosszabbította (lásd: 43. bekezdés). A pénzügyi eszközök végleges kihelyezési arányát ugyanakkor csak az életciklusuk végén lehet értékelni, különösen azoknál, amelyeket a programidőszak vége felé hoztak létre.

**A pénzügyi eszközök nagy induló alaptőkéje miatt kicsik a kihelyezési arányok****33**

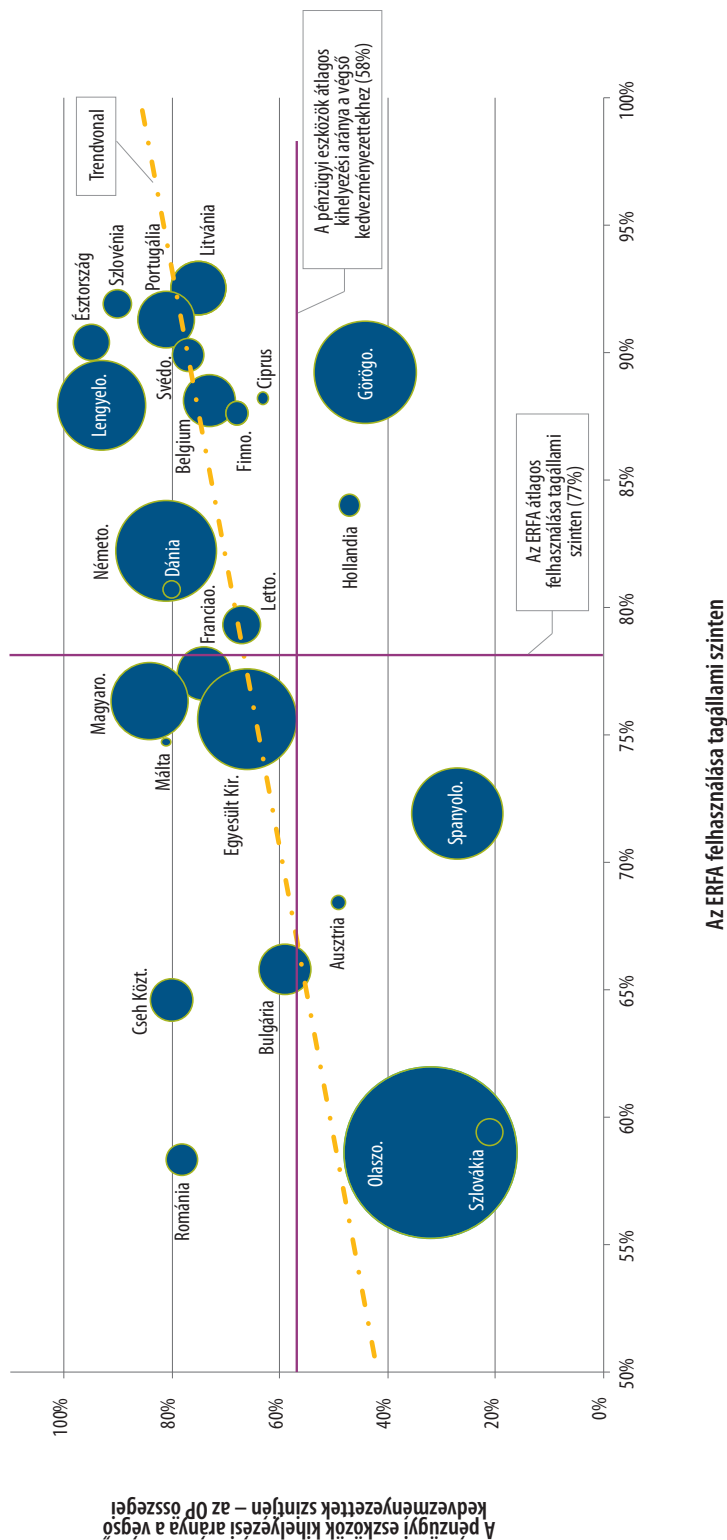
Az interjúk során gyakran elhangzott, hogy a pénzügyi és gazdasági válságnak súlyos hatása volt, és negatívan érintette a végső kedvezményezettekhez történő kihelyezés arányát. A probléma nagyságát tekintve azonban úgy véljük, hogy ez nem az egyetlen és nem is a legfőbb oka a kis kihelyezési arányoknak. A kis kihelyezési arányok elsődleges oka valószínűleg mindenekelőtt a pénzügyi eszközök túl nagy alaptőkéje.

**34**

A Bizottság által 2015-ben közzétett adatokat elemezve pozitív korreláció figyelhető meg az ERFA és az ESZA tagállami szintű felhasználási arányai és a pénzügyi eszközökből a végső kedvezményezettekhez történő kihelyezések arányai között (lásd: **2a. ábra** és **2b. ábra**). Ez az elemzés kimutatja, hogy azok a tagállamok, amelyek már az ERFA- és az ESZA-költségvetést is nehezen használják fel, gyakran még problémásabbnak találják a pénzügyi eszközökre elkülönített alaptőke kihelyezését.

2a. ábra

Az ERFA tagállami szintű összesített felhasználásának és a pénzügyi eszközök végső kedvezményezett szinten történő kihelyezési arányának összehasonlítása



Megjegyzés: A körök mérete az operatív programokból a pénzügyi eszközökbe juttatott összes hozzájárulás nagyságát tükrözi (lásd: 4. táblázat). Korrelációs együttható: 0,5.  
Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2015-ös adatai alapján.

2b. ábra

**Az ESZA tagállami szintű összesített felhasználásának és a pénzügyi eszközök végső kedvezményezett szinten történő kihelyezési arányának összehasonlítása**



Az ESZA felhasználása tagállami szinten

Megjegyzés: A körök mérete az operatív programokból a pénzügyi eszközökbe juttatott összes hozzájárulás nagyságát tükrözi (lásd: **4. táblázat**). Korrelációs együttható: 0,9.  
Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2015-ös adatai alapján.

## 25 tagállamból 21-ben megnövelték a pénzügyi eszközök alaptőkéjét

### 35

Azt is megállapítottuk, hogy 25 tagállamból 21-ben 2011 óta növekedett az induló alaptőke. Azóta összességében mintegy 7,1 milliárd eurós további finanszírozást kaptak a pénzügyi eszközök az ERFA és az ESZA 2007–2013-as operatív programjaiból.

### 36

Az eszközök alaptőkéjét leginkább Olaszországban (2,5 milliárd euró), Spanyolországban (0,9 milliárd euró), Görögországban (0,9 milliárd euró), az Egyesült Királyságban (0,7 milliárd euró) és Magyarországon (0,5 milliárd euró) növelték meg. Ez az öt tagállam adja együtt az egész időszak teljes alaptőke-növelésének 77%-át. Ebből az öt tagállamból négyenél (Olaszország, Spanyolország, Egyesült Királyság és Magyarország) 2014 végén átlag alatti volt az ERFA felhasználási aránya (lásd: **2a. ábra**)

**A 2007–2013-as programidőszakra szóló jogalap egyes rendelkezései szinte arra ösztönözték a tagállamokat, hogy a pénzügyi eszközök használatával elkerüljék az uniós forrásokra vonatkozó kötelezettségvállalások megszüntetésének kockázatát**

### 37

A 2007–2013-as programidőszak jogalapja lehetővé tette a tagállamoknak, hogy a pénzügyi eszközök segítségével előre lehívják az ERFA és az ESZA operatív programjaihoz járó uniós hozzájárulást. Ezt az előre felvett uniós forrást a tagállamok olyan mechanizmusként használhatták, amellyel elkerülheték a kötelezettségvállalások megszüntetésének kockázatát (n+2 szabály)<sup>34</sup> (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

34 Az automatikus megszüntetési szabály (n+2 szabály) a fennmaradt kötelezettségvállalások rendezését szolgálja. A szabály az előirányzat évét követő második év végéig ki nem fizetett, illetve kifizetési kérelemben nem igényelt források automatikus visszavonását írja elő.

## A 2007–2013-as programidőszakban az ERFA és az ESZA alapokból pénzügyi eszköz létrehozásához adott hozzájárulás megtérítése támogatható költségként

Az általános rendelet szerint a 2007–2013-as programidőszakban az operatív programokból pénzügyi eszközre fordított kiadások támogathatóságának egyetlen feltétele volt: az, hogy az érintett összegeket alap vagy holdingalap létrehozására vagy ahhoz való hozzájárulásra kellett használni. Ennek alapján az ERFA- és az ESZA-hozzájárulásokat az uniós költségvetés megtérítette a tagállamoknak, és ezeket úgy tekintették, mint ideiglenesen felhasznált összegeket. Más szóval, nem volt követelmény az, hogy kapcsolat legyen az operatív programból az eszköznek juttatott alaptőke és a végső kedvezményezettek között. A tőkére kapott kamatok szintén az eszköz alaptőkéjét növelik. A Bizottság csak az operatív program lezárásakor határozza meg az összes támogatható kiadást a végső kedvezményezetteknek nyújtott kölcsönök, garanciák és tőkebefektetések tényleges összege alapján.

## 38

Ez a megoldás ösztönzést jelent a tagállamoknak arra, hogy az operatív programokhoz való uniós hozzájárulásnak legalább egy részét bankszámlákon és az alapokat kezelő pénzügyi közvetítőknél parkoltassák ahelyett, hogy ténylegesen felhasználnák a tervezett célokra (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

### 2. háttérmagyarázat

#### Esettanulmány. Túl nagy alaptőke egy olaszországi pénzügyi eszköznél (Fondo regionale di cogaranzia e controgaranzia per le PMI operanti in Sardegna)

2009 decemberében a regionális önkormányzat úgy döntött, hogy létrehoz egy 233 millió eurós indulótőkéjű garanciaalapot. Ez az összeg az operatív program teljes programidőszakra szóló teljes költségvetésének 14%-a.

A teljes indulótőkét mintegy 2,3 milliárd eurót kitevő kölcsönök garantálására szánták.

Az ennél az olasz garanciaalapnál 2010-ben végzett ellenőrzésünk megállapította, hogy nem volt olyan piaci-igény-elemzés, amely indokolta volna ezt a forrásfelhasználást. Ráadásul több más előírt elem (mint például befektetési stratégia és terv, kilépési stratégia és felszámolási rendelkezések leírása) nem volt meg, amikor a regionális kormányzat és az alapkezelő regionális ügynökség aláírta a finanszírozási megállapodást.

Végül csak 2010 júniusában készült el és került jóváhagyásra az üzleti terv, és még így is irreális feltevéseken alapult.

Ellenőrzésük azt is kimutatta, hogy az irányító hatóság által 2007-ben az operatív programból lekötött finanszírozás jelentős részét addigra még nem költötték el. A pénzügyi eszköznek juttatott nagy indulótőke lehetővé tette, hogy megkerüljék az akkor érvényes n+2 szabályt, amely szerint a felhasználatlan lekötött forrásokra a kötelezettségvállalást két év után meg kell szüntetni.

2014 végén az irányító hatóság arról számolt be, hogy a 233 millió eurós összes alaptőkéből csak 45 millió eurót helyeztek ki garancia formájában végső kedvezményezettekhez. Ez 19%-os kihelyezési arányt jelent.

A vállalt garanciák 460 millió eurónyi kölcsönt fedtek le.

## 39

Másfelől találtunk egy olyan esetet, ahol a pénzügyi eszközök alaptőkéjét lecsökkentették, hogy figyelembe vegyék a piaci feltételeket és az előrejelzett kihelyezési arányokat – ezt jó gyakorlatnak tartjuk (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

## 3. háttérmagyarázat

**Esettanulmány. A JEREMIE Alap alaptőkéjének a változó piaci igényekhez igazodó csökkentése Litvániában**

A JEREMIE (közös európai források mikro- és középvállalkozások számára) eszközt Litvániában 2008-ban hozták létre, és alaptőkéje 2009 végéig fokozatosan 210 millió euróra növekedett. Az alaptőkét egy 2007 szeptemberében a piaci igényekről készített értékelés alapján határozták meg.

Később azonban a litván gazdaságot érő gazdasági válság hatásainak elemzése után az irányító hatóság úgy döntött, hogy csökkenti az alap alaptőkéjét. 2012-re az alaptőkét 170 millió euróra csökkentették és a pénzt visszafizették az operatív programba.

A 170 millió euróra lecsökkentett alaptőkéből 2014 végéig 121 millió eurót helyeztek ki, így a JEREMIE Alap kihelyezési aránya 71% lett, szemben azzal, hogy tőkecsökkentés nélkül ez az arány 58% lett volna. E nélkül a változtatás nélkül az összes litván pénzügyi eszközre vonatkozó általános kihelyezési arány 68% lett volna, nem pedig 75% (lásd: **4. táblázat**).

## 40

A pénzügyi eszközök túl nagy alaptőkéje növeli az alapkezelői költségeket és díjakat, ha ezeket nem az alapkezelő teljesítménye, hanem az alapba befizetett tőke alapján határozzák meg. A túlméretezett alaptőke lehetővé teszi, hogy az alapkezelők anélkül jussanak bevételhez, hogy ténylegesen nyújtanák az elvárt szolgáltatásokat (lásd: 116–125. bekezdés).

**Különösen kis kihelyezési arányok az EBB csoport által kezelt pénzügyi eszközöknél**

## 41

Elemzésünk azt is kimutatta, hogy az EBB és az EBA által kezelt 31 ERFA- és ESZA-eszköz átlagos kihelyezési aránya különösen kicsi volt: a más alapkezelők által kezelt eszközöknél mért 60%-hoz képest csupán 43%.

## A megosztott irányítású pénzügyi eszközök jogosultsági időszakát csupán egy bizottsági útmutatás hosszabbította meg 2017 márciusáig

### 42

A fel nem használt alaptőkének (az az összeg, amelyet a jogosultsági időszak végéig kifizetesként vagy garanciaként nem helyeztek ki végső kedvezményezettekhez) megfelelő uniós hozzájárulást lezáráskor vissza kell fizetni az uniós költségvetésbe. Tekintve az átlagosan kis kihelyezési arányokat, a Számvevőszék már 2014-es éves jelentésében rámutatott, hogy nem várható, hogy az összes pénzügyi eszköz a rendelkezésére álló forrásokat maradéktalanul felhasználja 2015 végére<sup>35</sup>.

### 43

2015 áprilisában a Bizottság módosított iránymutatásokat tett közzé a lezárásról, amelyek a pénzügyi eszközökkel kapcsolatos kiadások jogosultsági időszakát 2015. december 31-ről 2017. március 31-ig meghosszabbították<sup>36</sup>. Az általános jogosultsági időszakot azonban az általános rendelet 56. cikkének (1) bekezdése állapítja meg. 2014-es éves jelentésében a Számvevőszék úgy vélte, hogy egy jogi rendelkezés csak azonos vagy magasabb szintű jogszabállyal módosítható, hogy érvényesüljön a jogszabályi hierarchia elve<sup>37</sup>. Megállapítottuk tehát, hogy egy bizottsági iránymutatás nem változtathatja meg az Európai Parlament és a Tanács jogalkotási eljárásával elfogadott szabályokat.

### 44

Elemzésünk alapján és a korábbi évek kihelyezéseinek lineáris kivetítésével úgy becsüljük, hogy az ERFA- és ESZA-eszközökre elkülönített összegből a jogosultsági időszak meghosszabbítása nélkül 2015 végéig több mint 5,0 milliárd euró felhasználatlan maradna. Ebből 3,9 milliárd euró az operatív programoknak az uniós költségvetésből juttatott hozzájárulás. A 2015 januárja és 2017 márciusa között felhasznált összegek tényleges adatai legkorábban csak 2017 végére állnak majd rendelkezésre.

## Kezelték a problémát a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozóan?

### 45

Mivel az operatív programokból a hozzájárulások ma már szakaszos kifizetéssel történnek, a pénzügyi eszközök méretezése most már megfelelőbb lehet, ami jobb kihelyezési arányokat eredményezhet (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

35 A 2014-es éves jelentés 6.50. bekezdése.

36 C(2015) 2771 final, 2015. április 30: A 2007–2013 közötti időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból támogatott operatív programok lezárására vonatkozó iránymutatás jóváhagyásáról szóló C(2013) 1573 határozatot módosító bizottsági határozat melléklete, 7. o.

37 A 2014-es éves jelentés 6.52. bekezdése.

### Az uniós költségvetésből az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknek juttatott alaptőke megtérítésének szabályai (2014–2020-as programidőszak)

A CPR 41. cikkének (1) bekezdése szerint a jogosultsági időszakban benyújtott közbelső kifizetés iránti egyes kérelmek nem haladhatják meg a vonatkozó finanszírozási megállapodás szerint a pénzügyi eszközre a programból lekötött hozzájárulások tényleges összegének 25%-át. A 2., 3. és a további befizetések akkor történnek, ha a korábbi befizetések vonatkozásában elérték bizonyos kihelyezési küszöbértékeket.

### A forrásoknak az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközökre való elkülönítése előtt az irányító hatóságok nem mindig mérték fel megfelelően a piaci igényeket

#### 46

Azt is megvizsgáltuk, hogy megfelelően felmérték-e a piaci igényeket a pénzügyi eszközök létrehozása és a források elkülönítése előtt. A piaci igények felméréseinek vagy az előzetes értékeléseknek lehetővé kell tenniük a piaci igények megismerését és annak megítélését, hogy milyen típusú támogatás (kölcson, garancia vagy tőkebefektetés) a legalkalmasabb az azonosított piaci részek kezelésére. Ezeknek egyúttal meg kell határozniuk a finanszírozási igényeket is, végső soron pedig értékelniük kell azt, hogy a kitűzött szakpolitikai cél valóban pénzügyi eszköz alkalmazásával érhető-e el a legjobban. Már korábbi különjelentéseink és más tanulmányok is rámutattak erre mint az eszközök sikerességének előfeltételére<sup>38</sup>.

### A 2007–2013-as programidőszakban a pénzügyi eszközöknél nem volt kötelező a piaci igények felmérése

#### 47

A 2007–2013-as programidőszakban az egyetlen kifejezett szabályozói utalás a piaci igények felmérésére (más néven piacirés-elemzés) a holdingalapokra vonatkozott<sup>39</sup>.

38 8/2015. sz. különjelentés (21. bekezdés), 2/2012. sz. különjelentés (118. bekezdés) és 5/2015. sz. különjelentés (27. bekezdés); Európai Bizottság, EBB, „Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014–2020 Programme period” („Pénzügyi eszközök: Helyzetfelmérés a 2014–2020-as programidőszak előkészítéséhez”), tanulmány, Mazars/Ecorys/EPRC, 52., 66., 73. o.

39 Holdingalapok esetében a piacirés-elemzést a végrehajtási rendelet 44. cikke (1) bekezdésének a) pontja említi: „[...] A [tagállam vagy az irányító hatóság és a holdingalap közötti] finanszírozási szerződésnek, ahol szükséges, tekintetbe kell vennie a következőket: a) a vállalkozásokat, elsősorban kkv-ket (köztük mikrovállalkozásokat) támogató pénzügyi konstrukciókat illetően az ilyen eszközök kereslete és kínálata közötti rés értékelésének következtetéseit [...]”.

## 48

Minden más egyedi alap esetében 2009-ig csak közvetett felmérési kötelezettségre lehetett következtetni abból, hogy minden pénzügyi eszközre üzleti tervet kellett készíteni<sup>40</sup>. A jogalap 2009. szeptemberi módosításai azonban enyhítették az ezekre az üzleti tervekre vonatkozó követelményeket<sup>41</sup>. Azóta, noha az üzleti terv beadása még mindig kötelező, majdnem az összes konkrét követelmény megszűnt (mint például a megcélzott vállalkozások vagy városi projektek, a kritériumok, a finanszírozási feltételek és az operatív programokból származó hozzájárulások indokolása és tervezett felhasználása). Úgy véljük, hogy az ilyen információkat nélkülöző üzleti terv csak korlátozott hozzáadott értékkel rendelkezik.

## 49

A piaci igények felmérésére vonatkozó kötelezettség a 2007–2013-as programidőszakban létrehozott központi irányítású pénzügyi eszközökre sem létezett. A jelentésben tárgyalt hat központi irányítású eszköznél különböző gyakorlatokat figyeltünk meg. Jogi előírás hiányában is azonban általában azt tapasztaltuk, hogy mindegyiknél volt valamilyen fokú piaciigény-felmérés, mint például hatásvizsgálatok, piacelemző tanulmányok, nyilvános konzultáció stb.

### A vizsgált esetek közel felében a felmérések túlbecsülték a piaci igényeket

## 50

Korábbi különjelentéseinkben már jeleztük, hogy jelentős hiányosságok vannak a piaci igények felmérésének megbízhatóságát illetően<sup>42</sup>. Különösen fontos, hogy a piaci igények felmérése ésszerű és reális feltevéseken alapuljon. Ellenkező esetben az eszközök nem valós piaci igényeket céloznak meg, ami az eszköz túltőkésítését eredményezi, illetve azt, hogy a valóságban nem lesz valódi hatásuk, vagy csak csekély.

## 51

A piaci igények felmérése több célt is szolgál, például a piaci hiányosságok azonosítását és a piac méretének meghatározását. Ebben a tekintetben átfogó elemzésünk azt mutatja, hogy a piaci igények felmérése a 2007–2013-as programidőszakban nem volt kellően megbízható. Míg az ellenőrzési felmérésünkre választ adók többsége (82%) azt jelezte, hogy elvégezték a piaci igények felmérését, ez nem akadályozta meg a túlméretezést: a piaci igények felmérését elvégző válaszadók által kezelt pénzügyi eszközök közel felénél (41-ből 19) a kihelyezési arány 2014 végén az ezen eszközök összes alaptőkéjének 50%-ánál kisebb volt. Csak öt pénzügyi eszköz (12%) használta fel maradéktalanul az alaptőkéjét (lásd: **3. ábra**).

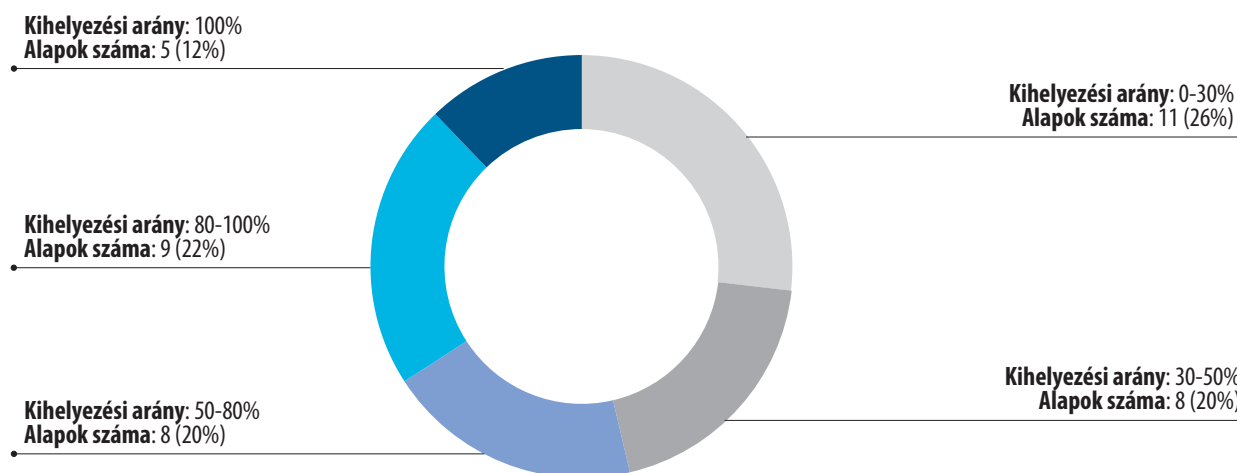
40 A végrehajtási rendelet 43. cikkének (2) bekezdése, első változat.

41 Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2009/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló 1828/2006/EK bizottsági rendeletet módosító 2009. szeptember 1-jei 846/2009/EK bizottsági rendelet (HL L 250., 2009.9.23., 1. o.) 1. cikke.

42 8/2015. sz. különjelentés (21–22. bekezdés), 2/2012. sz. különjelentés (33–37. és 116–118. bekezdés) és 5/2015. sz. különjelentés (27. és 96. bekezdés).

3. ábra

**A kihelyezési arány elemzése azoknál a pénzügyi eszközöknél, ahol az ellenőrzési felmérésben azt jelezték, hogy felmérték a piaci igényeket**



*Megjegyzés:* Az ERFA keretében működő 50 legnagyobb pénzügyi eszköz vezetőinek / irányító hatóságainak körében végzett felmérés, válaszadási arány 80%.

*Forrás:* Európai Számvevőszék, az ellenőrzési felmérés eredményei alapján.

**52**

Egyik korábbi különjelentésükben már rámutattunk, hogy a 2007–2013-as programidőszakban a piaci igények felméréséhez használt módszertant és az alapul szolgáló feltevések valószerűségét nem ellenőriztették az irányító hatóságtól független szervezettel. Ez a hiányosság hozzájárulhatott ahhoz, hogy sok irányító hatóság túlzottan optimista felmérést készített<sup>43</sup>.

43 Lásd: 2/2012. sz. különjelentés, 118. bekezdés.

**Kezelték a problémát a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozóan?****53**

A 2014–2020-as programidőszakban kötelező részletes előzetes értékelést végezni a megosztott irányítású eszközöknél, hogy bizonyítottan meghatározzák a piaci hiányosságokat (vagy az optimálisnál kedvezőtlenebb befektetési környezetet), és hogy megbecsüljék a közforrások iránti igény nagyságát és terjedelmét. A felmérésnek meg kell határoznia azt is, hogy az adott helyzetben a pénzügyi eszközök mely típusa a legalkalmasabb. Az előzetes értékelést ezenkívül tájékoztatás céljából be kell adni az operatív program monitoringbizottságához is, és a felmérés összegző megállapításait és következtetéseit a véglegesítéstől számított három hónapon belül közzé kell tenni (lásd: **V. melléklet**). Továbbra sem előírás azonban az, hogy az előzetes értékelést és az alapul szolgáló feltevések valószerűségét független ellenőrzésnek vessék alá, mielőtt megszületne a döntés a pénzügyi eszköz induló alaptőkéjéről.

**54**

Az új költségvetési rendelet 2013. január 1-jei hatálybalépése óta az előzetes értékelés a központi irányítású új eszközöknél is kötelező (lásd: **V. melléklet**). A megosztott irányítású eszközöktől eltérően azonban az előzetes felmérés itt nem tartalmazza sem a levont tanulságok elemzését, sem a felülvizsgálat lehetőségét akkor, ha nagyobb társadalmi-gazdasági változások lépnek fel. Középtávú felülvizsgálatot (amely foglalkozhat ilyen szempontokkal) végeznek a legtöbb, de nem az összes központi irányítású pénzügyi eszközknél.

**A régió-központúság hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok a 2007–2013-as programidőszakban nagy számban hoztak létre kisméretű pénzügyi eszközöket****Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök számottevően kisebbek, mint a központi irányítású alapok vagy a magántőkéjű befektetési alapok****55**

Az ERFA és az ESZA operatív programjait megosztott irányítás keretében tagállami vagy regionális hatóságok hajtják végre, így a tagállami vagy regionális programok végrehajtására létrehozott pénzügyi eszközöknek mind földrajzi, mind jogosultsági értelemben követniük kell a programok lehatárolásait. A jogosultsághoz a projekt helyszínének olyan régióban kell lennie, amely jogosultnak minősül annak az operatív programnak a keretében, amelytől az adott pénzügyi eszköz az alaptőkéjét kapta<sup>44</sup>.

## 56

Az Unión belül az ERFA és az ESZA keretében 952 egyedi alap jött létre a 2007–2013-as programidőszakban (lásd: **3. táblázat**). Ez azt jelenti, hogy a legtöbb régióban több alap is működik. Elemzésünk szerint az ERFA, és különösen az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök viszonylag kis méretűek. Az ERFA-eszközökhöz az átlagos uniós hozzájárulás 80 millió euró a holdingalapok és 10 millió euró az egyedi alapok esetében. Az ESZA-eszközökhöz az átlagos uniós hozzájárulás 10 millió euró a holdingalapok és 9 millió euró az egyedi alapok esetében. Ezzel ellentétben a Bizottság által bemutatott adatok szerint 2014 végére az uniós költségvetésből a központi irányítású alapoknak juttatott hozzájárulás (ezen alapok működése elméletileg kiterjed az összes tagállamra) 1,2 milliárd euróra emelkedett. A magántőkéjű befektetési alapok átlagban 150–500 millió euróval működnek.

## 57

A nagyobb alaptőkéjű alapok alkalmazása pedig jelentős méretgazdaságosságot és hatékonyságjavulást eredményezhet. Ennek oka, hogy az általános költségek és a kapcsolódó kockázatok elegendően nagy számú végső kedvezményezett között teríthetők szét. Más szóval az ERFA és az ESZA keretében működő egyedi alapok gyakran nem elég nagyok ahhoz, hogy az alapkezelői ágazatban alkalmassak legyenek a hatékony működésre.

### Kezelték a problémát a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozóan?

## 58

A 2014–2020-as programidőszakban a tagállamok nagyobb rugalmasságot élveznek a pénzügyi eszközök létrehozása terén. Az operatív programok például egy adott célkitűzés keretében egy vagy több, az ERFA-hoz, a Kohéziós Alaphoz vagy az ESZA-hoz tartozó kiegészítő beruházási prioritást is kombinálhatnak<sup>45</sup>.

## 59

Továbbá megteremtették azokat a jogi előfeltételeket, amelyek alapján sokkal nagyobb indulótőkével rendelkező pénzügyi eszközök is létrehozhatók<sup>46</sup>. Kiemelendő az a lehetőség, hogy a 2014–2020-as programidőszaktól már uniós szinten is létre lehet hozni megosztott irányítású eszközöket<sup>47</sup> (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

45 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 96. cikkének (1) bekezdése.

46 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikkének (1) bekezdése.

47 Ezen a lehetőségen belül létezik egy külön eset, amikor az ERFA operatív programok hozzájárulhatnak a Bizottság által közvetlenül irányított kkv-kezdményezéshez. Ebben az esetben a közös rendelkezésekről szóló rendelet 39. cikke értelmében különleges szabályok alkalmazandóak.

**A pénzügyi eszközök uniós szintű létrehozásának eljárásai (2014–2020-as programidőszak)**

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikke (1) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi pénzügyi hozzájárulás nyújtását uniós szinten létrehozott, a Bizottság által közvetlenül vagy közvetve irányított pénzügyi eszközökhöz, noha elvben „[...] az alapokat a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott irányítás keretében [kell végrehajtani] a költségvetési rendelet 59. cikkének megfelelően [...]”.

**60**

A tagállamok ezenkívül jelentős pénzügyi ösztönzőkkel igyekeznek rávenni arra, hogy nagyobb indulótőkével hozzanak létre eszközöket, illetve hogy azokat a regionális szinten túlra is bővítsék ki. Ha egy adott operatív program teljes prioritási tengelye pénzügyi eszközök révén kerül folyósításra, a maximális társfinanszírozási arányon túli ösztönzőként további 10% is alkalmazható. Ha a pénzügyi eszközök révén történő folyósításra uniós szinten külön prioritási tengelyt hoznak létre, és azt közvetlenül vagy közvetve a Bizottság irányítja, e tengely esetében alkalmazható a 100%-os társfinanszírozási arány<sup>48</sup>.

**61**

A Bizottságnak és a tagállamoknak meg kellene ragadniuk a jogszabályi háttér adta lehetőségeket, és amikor csak lehet, az ERFA és az ESZA keretében működő nagyobb egyedi pénzügyi eszközöket kellene létrehozniuk, kihasználva az ilyen eszközök működtetésének sokkal kedvezőbb gazdasági feltételeiben rejlő előnyöket. Minél több régió és szerv vesz részt azonban, annál összetettebbé válhat a jogi struktúra, ami új késedelmi kockázatokat is maga után vonhat: ezt a tagállamoknak figyelembe kell venniük a legalkalmasabb finanszírozási struktúra kialakításakor. A 2007–2013-as szabályozás már lehetővé tette, hogy ugyanazon pénzügyi eszközhöz egynél több program is hozzájárulhasson<sup>49</sup>. Ezek a konstrukciók azonban mindeddig nem bizonyultak népszerűnek, mert azt a benyomást keltik, hogy bonyolultabbak. A felmérésünkre adott válaszok alapján további bizottsági iránymutatásra van szükség a pénzügyi eszközök uniós szintű létrehozásáról a 2014–2020-as időszakban.

48 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 120. cikkének (5) és (7) bekezdése.

49 Bizottság, COCOF (10-0014-05), Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of the General Regulation (Feljegyzés az általános rendelet 44. cikke szerinti pénzügyi konstrukciókról).

## Sikerült a pénzügyi eszközöknek magántőkét bevonniuk?

### 62

A pénzügyi eszközök egyik legfőbb előnye, hogy további forrásokkal növelhető a tőkeáttétel, azaz további magán- és közforrások is hozzájárulhatnak az alapok indulótőkéjéhez. A tőkeáttételi hatás azt méri, hogy a közforrásból történő finanszírozás milyen mértékben tud további forrásokat mozgósítani. Tájékoztatnia kell egyrészt arról, hogy az adott alap – típusától, helyétől és végső kedvezményezetteitől függően – képes-e további forrásokat bevonni, másrészt arról, hogy a pénzügyi eszköz létrehozásakor a Bizottság, az irányító hatóság, illetve az alapkezelő előtt milyen választási lehetőségek állnak. Egymással összevethető eszközök esetén a nagyobb tőkeáttétel – a további források bevonása szempontjából – jobban teljesítő pénzügyi eszközre utal.

### 63

Ezért megvizsgáltuk, hogy a Bizottság a megosztott és a központi irányítású eszközök esetében hogyan határozza meg és követi nyomon a tőkeáttételi hatást, majd értékeltük, hogy az eszközök sikeresen vontak-e be további magántőkét. Elemeztük továbbá a preferenciális és kockázatmegosztási rendelkezések magán-szektorbeli partnerekkel való alkalmazását és e tekintetben az adómegállapodások alkalmazását is.

**A pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatásával kapcsolatos bizottsági intézkedés nem veszi kellően figyelembe, hogy a közfinanszírozás milyen mértékben mozgósít további forrásokat**

**Érdemi mérésekhez differenciáltabb tőkeáttételi mutatókra van szükség**

**A megosztott irányítású eszközök esetében nehézséget okoz a további magán- és közforrások tőkeáttételi hatásának megállapítása**

### 64

A 2007–2013-as jogszabályok nem határozták meg, hogy a megosztott irányítású eszközök esetében hogyan kell mérni a tőkeáttételi hatást. A Bizottság 2011-ben azzal tette meg az első lépést e probléma megoldásához, hogy első javaslatot tett a „tőkeáttételi hatás” fogalom meghatározására, majd két évvel később a költségvetési rendeletben szintén javaslatot tett erre (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

### A „tőkeáttételi hatás” fogalommeghatározása a megosztott, illetve a központi irányítású pénzügyi eszközök esetében

A Bizottság 2011 augusztusában Közös Ellenőrzési Keretében a következőképpen adta meg a tőkeáttétel fogalommeghatározását: „[...] kiegészítő források rendelkezésre bocsátása a strukturális alapok – általában pénzügyi eszközök és más köz- és magánszférabeli befektetők révén történő – hozzájárulásán túl, egészen a végső kedvezményezettek szintjéig”<sup>50</sup>. E – jogilag ugyanakkor nem kötelező érvényű – meghatározás alapján a tőkeáttétel a végső kedvezményezetteknek biztosított teljes pénzügyi hozzájárulás (a végső kedvezményezettekbe beruházott minden forrás, függetlenül attól, hogy az operatív program részéről, illetve kiegészítő magán- vagy közforrásról van-e szó) és a pénzügyi eszközhöz (az operatív programon keresztül) történő uniós hozzájárulás hányszorosára.

A központi irányítású eszközök esetében a tőkeáttételt a költségvetési rendelet 2013-ban a következőképpen határozta meg: „[...] a támogatható végső kedvezményezettek számára nyújtott finanszírozás összegének az uniós hozzájárulással elosztott összege.”<sup>51</sup>

50 Európai Bizottság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, „Közös Ellenőrzési Keret”, 2011. július (2. rész), 7. o.

51 A költségvetési rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok 223. cikke.

## 65

Véleményünk szerint azonban helytelen minden tagállami közpénzből nyújtott finanszírozást beszámítani a tőkeáttételi összegbe – amint a Bizottság a megosztott irányítású eszközök esetében javasolja –, mivel a társfinanszírozási arányok már az operatív program prioritási tengelyének szintjén meghatározásra kerültek, és a pénzügyi eszközök indulótőkéjéhez való tagállami hozzájárulás általában ezeken az arányokon belül marad. Ilyen értelemben nincs különbség a „szokásos” tagállami társfinanszírozás és a „kiegészítő” (az operatív programban megadott arányokon túlmutató) tagállami hozzájárulás között. Azonban csak ez utóbbi esetében tekinthető úgy, hogy az uniós hozzájárulás révén került bevonásra. Egy korábbi jelentésünkben már megjegyeztük, hogy a Bizottság azon gyakorlata, hogy az operatív programokon keresztül biztosított tagállami közfinanszírozást a nevezőnél nem veszi figyelembe, mesterségesen megnöveli a mért tőkeáttételi mutatót<sup>52</sup>.

52 A 2/2012. sz. különjelentés 5. háttérmagyarázata.

## 66

A tőkeáttételnek továbbá mutatóként kell szolgálnia a pénzügyi eszköz azon teljesítményére vonatkozóan, hogy milyen mértékben képes további magán- és közforrásokat bevonni (amint már említettük, a teljes operatív program esetében már tekintetbe vett összegeken kívül). A teljesítmény értékelésekor nyilvánvalóan figyelembe kell venni az ilyen eszközök végrehajtásában jelentkező különbségeket. Ebben elsősorban a magánszektorbeli partnerekre vonatkozó kockázatmegosztási és a preferenciális rendelkezések játszanak meghatározó szerepet (lásd: 74–78. bekezdés). A tőkeáttételi hatás továbbá elvben a következők szerint is változik: a különböző típusú pénzügyi támogatások (a garanciák esetében például a tőkeáttétel nagyobb, mint a hitelek esetében), a beruházástípusok (kockázatosabb beruházás esetében rendszerint kisebb), a támogatott végső kedvezményezettek különböző fejlődési szakaszai (az induló vállalkozások például kockázatosabbak) és a földrajzi piacok (a kevésbé fejlett régiókban például kisebb a tőkeáttétel).

## 67

Jelenlegi formájában a Bizottság tőkeáttételi hatásra vonatkozó számítása nem képes megbízhatóan kimutatni a tényleges teljesítményt abból a szempontból, hogy az adott pénzügyi eszköz milyen mértékben képes további magán- és közforrásokat bevonni. Ezért ennek alapján nem lehet különbséget tenni az a tekintetben sikeres és a kevésbé sikeres pénzügyi eszközök között, hogy milyen mértékben képesek további köz- és magánfinanszírozást bevonni az eszköz indulótőkéjébe.

#### Következetlenségek a központi irányítású eszközök tőkeáttételének mérésekor

## 68

A központi irányítású pénzügyi eszközökre vonatkozóan elemzésünk rámutatott, hogy a Bizottság a különböző eszközök esetében különböző módszereket alkalmaz a tőkeáttételi hatás kiszámításához, ezt szemlélteti az **5. táblázat**<sup>53</sup>.

## 69

Emiatt a Bizottság jelentésében szereplő, a központi irányítású eszközökre vonatkozó tőkeáttételi mutatók sem egymással, sem a megosztott irányítású eszközök tőkeáttételi mutatóival nem összehasonlíthatóak.

53 SWD(2015) 206 final.

**Központi irányítású pénzügyi eszközöknek a Bizottság jelentése szerinti tőkeáttételi hatása**

| Eszköz                                               | Eszköz típusa | Számítási módszer                                                                                                                               | Tőkeáttételi mutató,<br>2014. december 31. |
|------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| LGTT                                                 | Garancia      | A projekt által bevont teljes finanszírozási összeg és a létesítményre kifizetett uniós hozzájárulás hányadosa                                  | 57                                         |
| PBI                                                  | Garancia      | Az LGTT-hez hasonló                                                                                                                             | 9                                          |
| EEEF                                                 | Tőkejuttatás  | Az alap szintjén bevont teljes finanszírozási összeg és az uniós hozzájárulás hányadosa                                                         | 2                                          |
| Marguerite Alap                                      | Tőkejuttatás  | Az eszköz (garancia és tőkejuttatás) által projektszinten mozgósított teljes finanszírozási összeg és a kifizetett uniós hozzájárulás hányadosa | 157                                        |
| EPMF Garanciakeret                                   | Garancia      | A garancia által biztosított új mikrohitel értékének és a garanciakorlátnak a hányadosa                                                         | 7                                          |
| EPMF tőke- és hitelfinanszírozási eszközei (FCP-FIS) | Kölcsönök     | A garancia által biztosított új mikrohitel értékének és a kifizetett uniós hozzájárulásnak a hányadosa                                          | 2                                          |

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2015-ös adatai<sup>1</sup> alapján.

1 SWD(2015) 206 final.

**Nem csak azokat a finanszírozási forrásokat vesszük figyelembe, amelyek a pénzügyi eszközkhöz való uniós, illetve tagállami hozzájárulásból származnak**

## 70

Az adott projektre bevont finanszírozási források közül nem mindegyik származik uniós, illetve tagállami hozzájárulásból. A Bizottság azonban a „tőkeáttételi mutató” kiszámításakor ennek nem tulajdonít jelentőséget. 2015-ben az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága egy alternatív módszertant javasolt, amelyben a számítás az eszköz típusától (hitel, garancia vagy tőkejuttatás) függően változhat<sup>54</sup>. A két módszer közötti különbségeket jól szemlélteti a **7. háttérmagyarázat** példája.

54 OECD, 'Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions' (Módszerek a hivatalos fejlesztési finanszírozási beavatkozások által a magánszektorból bevont összegek mérésére), DCD/DAC/STAT(2015)8, 2015. február 24.

### Egy közlekedési projekt finanszírozási struktúrája (példa); különbségek a Bizottság, illetve az OECD tőkeáttétel-számítási módszere között

Ez a jövedelemtermelő közlekedési infrastruktúra-projekt, egy nagy sebességű vasútvonal Franciaországban, több finanszírozási forrásból részesült hozzájárulásokban: ebből a tagállami támogatások 52%-ot tettek ki, a kereskedelmi adósság pedig 39%-ot. Az uniós hozzájárulás, a kereskedelmi adósság legfeljebb 200 millió eurós részére vállalt garancia formájában, a teljes finanszírozás 2,5%-át teszi ki.

Ebben az OECD módszertanán alapuló példában a tőkeáttételi hatás azonban csak 1 lenne, mivel a projekt-finanszírozási struktúrában csak egy 200 millió eurós kölcsön van, amelyre az Unió garanciát vállal.

| Finanszírozási források típusai                    | (millió euró) | A teljes finanszírozás %-ában |
|----------------------------------------------------|---------------|-------------------------------|
| Kereskedelmi tartozás                              | 3 038         | 39%                           |
| Tagállami vissza nem térítendő támogatások         | 4 050         | 52%                           |
| Tőkebefektetés                                     | 758           | 9%                            |
| <b>Teljes finanszírozás</b>                        | <b>7 846</b>  | <b>100%</b>                   |
| Maximális uniós garancia a kereskedelmi tartozásra | 200           | 2,5%                          |

A Bizottság számítási módszere szerint a tőkeáttételi hatás 39 (a teljes, 7846 millió eurós finanszírozás osztva az uniós garancia 200 millió eurójával).

Véleményünk szerint nem reális azt feltételezni, hogy a projektfinanszírozás legnagyobb részét kitevő tagállami támogatások a szerény mértékű uniós garanciának köszönhetőek. Ez a kérdés mind központi, mind megosztott irányítás esetén befolyásolja a pénzügyi eszközökről történő bizottsági beszámolást, bár ez a központilag irányított pénzügyi eszközöknél jobban látható, mert a megosztott irányítású projektekben kisebb mértékű a magán-társfinanszírozás.

## Kezelték a problémát a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozóan?

### 71

A 2014–2020-as programidőszakra nézve a megosztott irányítás eszközeit illetően a CPR nem utal kifejezetten a tőkeáttételi hatásnak az Unió költségvetési rendeletében olvasható meghatározására. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (2) bekezdésében meghatározott fogalom azonban lényegében ugyanez: „[...] a pénzügyi eszköz révén potenciálisan mozgósítható további köz- és magánszférabeli források megbecslése, egészen a végső kedvezményezett szintjéig lebontva (várható tőkeáttételi hatás).” A Bizottság ezért továbbra is úgy tekinti, hogy a tagállami társfinanszírozást tőkeáttétellel növeli az operatív programok uniós finanszírozása. Az sem változott, hogy hogyan kell mérni a magán-szektorból mozgósított összegeket. Nézetünk szerint a Bizottságnak felül kellene vizsgálnia az uniós és tagállami finanszírozás pénzügyi eszközök révén kifejtett tőkeáttételi hatásának kiszámítási módszereit, tekintetbe véve az OECD által 2015-ben javasolt alternatív módszert.

### 72

Észrevételezzük azt is, hogy a tagállamok ezentúl kötelesek megadni mindegyik eszköz „várható tőkeáttételi hatását” (lásd: **8. háttérmagyarázat**). Így a Bizottságnak rendelkezésére fognak állni olyan adatok, amelyek révén figyelemmel kísérheti, hogyan alakul a tényleges tőkeáttételi hatás a tőkeáttételi célértékhez képest. A tőkeáttételi hatás kiszámítása következetes bizottsági módszertanának hiányában azonban kétséges, hogy az ilyen eljárás célravezető összehasonlítás-hoz felhasználható adatokat eredményezne.

## 8. háttérmagyarázat

### Mindegyik pénzügyi eszközre nézve meg kell adni a „várható tőkeáttételi hatást” (2014–2020-as programidőszak)

A pénzügyi eszközök kötelező előzetes értékelésének tartalmaznia kell egy becslést is arról, hogy a pénzügyi eszközök milyen további állami és magánforrásokat generálhatnak valamennyi szinten, egészen a végső kedvezményezettig. Az irányító hatóság és az „alapok alapja” között megkötött finanszírozási megállapodásnak (illetve a stratégiai dokumentumnak, ha az irányító hatóság közvetlenül hajtja végre az alapot), meg kell adnia, hogy az eszköznek milyen a „várható tőkeáttételi hatása”.

Az irányító hatóság az évente elkészített éves végrehajtási jelentéséhez köteles mellékletet csatolni a pénzügyi eszközöket magában foglaló műveletekről<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a program-hozzájárulások utalására és kezelésére vonatkozó részletes szabályok, a pénzügyi eszközökről szóló jelentéstétel, a műveletekkel kapcsolatos tájékoztatási és kommunikációs intézkedések technikai jellemzői, valamint az adatok rögzítésére és tárolására szolgáló rendszer tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 28-i 821/2014/EU bizottsági végrehajtási rendeletének I. melléklete (HL L 223., 2014.7.29., 7. o.) számos szakaszt ír elő e jelentéstétel alapjaként, amelyek tartalmaznak információkat a pénzügyi eszközök finanszírozási forrásairól.

**Mind megosztott, mind központi irányítás esetén nehéz magánbefektetőket bevonni a projektekhez****73**

A pénzügyi eszközök egyik kifejezett célja, hogy további magánfinanszírozással egészítsék ki a rendelkezésre álló közforrásokat, mivel így több projekt részesülhet azonos szintű közforrásból. Ezért megkíséreltük meghatározni – mind a megosztott irányítású, mind a központi irányítású pénzügyi eszközökre nézve –, hogy az eszközök közfinanszírozásával milyen eredményesen sikerült kiegészítő magánfinanszírozást mozgósítani.

**A pénzügyi eszközökhöz hozzájáruló magánbefektetőket célzó specifikus rendelkezésekkel a 2007–2013-as programidőszakban nem sikerült további jelentős finanszírozást bevonni****74**

Interjúink és szakirodalmi áttekintésünk megerősíti, hogy a 2007–2013-as programidőszakban a magánszektor nem szívesen fektetett be pénzügyi eszközökbe, mivel azok szabályozását (pl. specifikus uniós és tagállami szabályozás, állami támogatás, közbeszerzés) túl szigorúnak találta. Ne felejtjük el, hogy a két fél céljai eltérnek egymástól: míg a közszféra konkrét szakpolitikai és befektetési célokat akar megvalósítani, addig a magánszektornak a jövedelmező tevékenységek felé kell fordulnia. Kölcsönös ismerethiány is előfordulhat mindkét oldalon. A közszféra nem feltétlenül rendelkezik korszerű pénzügyi háttérrel, míg a magánszektor nem feltétlenül járatos az uniós jogszabályokban. A Bizottság megítélése szerint a magántőke bevonásának egyik módja az, ha kedvezményes elbánást, illetve „kockázati prémiumot” ajánlanak a magánbefektetőknek. Ezért megvizsgáltuk a magánbefektetőket célzó specifikus rendelkezéseket abból a szempontból, hogy a kockázatok ésszerűen oszlanak-e meg a közszféra és a magánszektor között.

**Nincsen bizottsági útmutatás arra nézve, hogyan kell kedvezményes elbánásról rendelkezni ERFA- és ESZA-eszközök esetében****75**

A 2007–2013-as ERFA- és ESZA-eszközök esetében a szabályozás lehetővé tette, hogy a befektetésekből származó hozamokat preferenciálisan a piacgazdasági befektető elve szerint működő befektetők között osszák szét<sup>56</sup>. A kedvezményes elbánás része lehet például, ha a szerződésben a közfinanszírozó partnernek nem a magánpartnerekkel azonos törlesztési jogokat biztosítanak, vagy ha a nyereség és a veszteség nem egyenlően oszlik meg a magánszektorhoz és a közszférához tartozó partnerek között.

**76**

A kedvezményes elbánás igazolható lehet akkor, ha erre a piac nem megfelelő működése esetén van szükség, és a magánfinanszírozás hozzájárulhat a közpolitikai célok megvalósításához. Ha viszont a kedvezményes elbánás nem indokolt, akkor elszívó hatást gyakorolhat a pénzügyi eszköz indulótőke-ellátottságára, s ezzel csökkentheti az eszköz felszámolása után a következő beruházási ciklus során rendelkezésre álló továbbvihető finanszírozás összegét. Azonban sem a 2007–2013-as programidőszak jogalapja, sem a bizottsági iránymutatások nem nyújtanak felvilágosítást arra nézve, hogyan kell meghatározni a kockázatmegosztási konstrukciókat a támogatási szerződésben, illetve hogyan kell ellenőrizni a kedvezményes elbánás megfelelő voltát.

**Noha a Bizottság több kockázatot vállal, a magánszektor csak korlátozott mértékben járul hozzá a központilag irányított eszközök tőkéjéhez****77**

Általában véve a központilag irányított eszközöknél az Európai Parlament és a Tanács által jóváhagyott irányadó jogszabályok csak általánosságban szólnak a kockázatmegosztásról, illetve a kedvezményes elbánásról. Az ezekhez az eszközökhöz való bizottsági hozzájárulásra vonatkozó részletes rendelkezések (így a kockázatmegosztás százalékos aránya is) csak később, egy külön megállapodás részeként jelennek meg, amelyet a költségvetési hatóságnak nem kell jóváhagynia (lásd: **9. háttérmagyarázat**).

56 A végrehajtási rendelet 43. cikkének (5) bekezdése.

**Kockázatmegosztás a Bizottság és partnerei között. Esettanulmány a kölcsöngarancia-eszközzel (LGTT) és a projektkötvény-kezdemenyezésről (PBI)**

Az LGTT-t a Bizottság és az EBB 2008-ban közösen hozta létre egy együttműködési megállapodással; a két fél együtt viseli a nemteljesítési kockázat 50-50%-át (várható és váratlan veszteségek).

Az eszköz feltételes hitelkeret formájában nyújt garanciát, mely hitelt a projektgazda a művelet első 5–7 évében hívhat le, amennyiben a projekt által generált bevétel nem elegendő az elsőhelyi adósság törlesztéséhez (vagyis ha a projekt tényleges bevétele egy előre jelzett szint alá kerül).

A jogalap változásának keretében 2013-ban bevezetésre került az „első veszteség” portfólióalapú megközelítés, aminek következtében a Bizottság vállalta azt a kockázatot, hogy állja az első veszteségviselő rész (PFLP) veszteségének 95%-át.

A 680/2007/EK rendelet 2012-es módosításában új eszközként került bevezetésre a projektkötvény-kezdemenyezés. A PBI alárendelt eszköz – akár kölcsön, akár függő konstrukció – formájában nyújt hitelkeret-növelést, hogy támogassa a valamely projektcég által kibocsátott előresorolt projektkötvényeket. A kockázatot a Bizottság és az EBB ugyanúgy osztja meg, mint az LGTT esetében, vagyis a Bizottság vállalja a veszteségek 95%-át, az EBB pedig a maradék 5% kockázatot viseli.

Az LGTT/PBI portfólió esetében az első veszteségviselő rész nagyságát úgy állapították meg, hogy a tényleges veszteségek azt valószínűleg nem fogják meghaladni. Ebből következően a tényleges kockázat legnagyobb részét a Bizottság viseli.

A jogalap előírja, hogy a kockázatmegosztás az „első veszteség” elvén alapuljon, de nem részletezi sem az elsőveszteségi portfólió meghatározásának módját, sem az ebből a megközelítésből eredő kockázati kitettség szintjét. Egy bizottsági szolgálati munkadokumentum<sup>57</sup> kijelenti, hogy az első veszteség százalékos arányát „rendszerint kevéssel a múltbeli veszteségek átlaga felett szokás megállapítani”. Az EBB azonban nem a múltbeli adatok alapján határozta meg a felső korlátot, hanem úgy, hogy várható nettó kockázati kitettsége az átlagos kockázaton belül maradjon (a várható veszteség 2%-ánál kevesebb).

<sup>57</sup> SEC(2011) 1237 végleges, 2011. október 19., bizottsági szolgálati munkadokumentum, „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európa 2020 projektkötvény-kezdemenyezés kísérleti szakasza” című dokumentumot kísérő hatásvizsgálat, 53. o.

## 78

Egyes központi irányítású pénzügyi eszközöknél azt állapítottuk meg, hogy szinte minden tényleges kockázat a Bizottságra hárul (lásd: **10. háttérmagyarázat**). Annak ellenére azonban, hogy az ilyen típusú eszközöknél a Bizottság a partnereinél több kockázatot vállal, elemzésünk tanúsága szerint ezeknél az eszközöknél nem volt jelentős a magántőke hozzájárulása.

## 10. háttérmagyarázat

**Esettanulmány. Kockázatmegosztás a Bizottság és partnerei között – EEEF**

Az EEEF az energiahatékonyság, a megújuló forrásokból származó energia és a tiszta városi közlekedés területén megvalósuló projektek finanszírozására irányul. Részvényesei a Bizottság, az EBB és két bank. A EEEF szervezeti formája részvénytársaság, részvényei a velük járó kockázattól és hozamuktól függően osztva három osztályba (A, B és C) sorolhatóak: az A osztály a legelőnyösebb, a C osztály a legkevésbé az.

A Bizottság a C osztályú részvények egyetlen részvényese, így elsőként viseli a veszteségeket és utolsóként részesül a nyereségből. A részvényeket lejártukkor váltják be. A beváltási jog annak függvényében gyakorolható, hogy elegendő készpénz áll-e rendelkezésre az alapon.

A társaság veszteségeit elsőként a Bizottságra terhelik. A veszteségek mindaddig nem befolyásolják az A és B osztályú részvények értékét, amíg a C osztályú részvények értéke továbbra is pozitív. Bármely veszteséget csak azután terhelnek az A és B osztályú részvényekre, hogy a C osztályú részvények értéke nullára csökkent. A jövőbeli bevétel és haszon nem feltétlenül eredményezi a C osztályú részvények visszaírását, mivel a bevétel és hasznát előbb az A és B osztályú részvények megcélzott osztalékához kell felhasználni.

Ráadásul a C osztályú részvényeket csak a másik két részvényosztályt követően lehet beváltani.

**Az adómegállapodások néhány esetben azt a célt szolgálják, hogy a pénzügyi eszközöket vonzóbbá tegyék a magánbefektetők számára**

## 79

Az adómegállapodás a tagállami adóhatóság írásbeli határozata arról, hogy valamely szervezet tevékenységének bizonyos vonatkozásait hogyan kell kezelni a tagállam hatályos adójogszabályainak értelmében. Ezt az eljárást több uniós tagállamban is el lehet végezni, s ennek révén megbizonyosodni az adott tevékenység adózási módjáról. Általában az adóköteles magánszemély vagy vállalkozás benyújtja saját értelmezését arról, hogy az adószabályok hogyan érintik őt, illetve egy adott tranzakciót vagy tevékenységet, majd az adóhatóság erre nézve pozitív vagy negatív határozatot hoz. Az ilyen adómegállapodások bevett gyakorlatnak számítanak az alapoknál is. Az adómegállapodások teljesen jogszerűek lehetnek, és számos joghatóság alkalmazza is őket, ugyanakkor az agresszív adótervezés megkönnyítésére is használatosak.

## 80

A Bizottság már 2012-ben kibocsátott egy ajánlást az agresszív adótervezésről a tagállamok számára<sup>58</sup>. Ez lényegében arra ösztönzi a tagállamokat, hogy változtassanak a tagállami jogszabályokon annak érdekében, hogy kezelni tudják „[...] a mesterséges ügyleteket” és „adózási szempontból a gazdasági tartalmuk szerint” bírálják el „ezeket az ügyleteket”. Ezt egy sor konkrét intézkedés is követte e téren:

- 2014 óta a Bizottság több alkalommal indított vizsgálatot arra nézve, hogy a tagállami adóhatóságoknak a vállalatok által fizetendő társasági adóról hozott egyes határozatai megfelelnek-e az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályoknak<sup>59</sup>.
- 2015 márciusában a Bizottság intézkedéscsomagot nyújtott be az adóügyi átláthatóság növelése és az adómegállapodásokra vonatkozó tagállamközi automatikus információcsere bevezetése céljával<sup>60</sup>.
- 2015 júniusában a Bizottság cselekvési tervet fogadott el az uniós vállalkozások méltányos és hatékony társasági adózására vonatkozóan<sup>61</sup>. Ez a dokumentum több más adóügyi téma mellett az adóelkerülés és az agresszív adótervezés elleni intézkedéseket is tárgyalja.

## 81

Feltártunk azonban olyan eseteket, amikor pénzügyi eszközökre nézve adómegállapodások születtek (lásd: **11. háttérmagyarázat**).

58 A Bizottság 2012. december 6-i ajánlása az agresszív adótervezésről, C(2012) 8806.

59 Lásd például: IP/14/663 – Sajtóközlemény, 2014. június 11.

60 COM(2015) 135 final, 2015. március 18., „Javaslat tanácsi irányelv a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról”.

61 COM(2015) 302, 2015. június 17., „Mértányos és hatékony társaságiadó-rendszer az Európai Unióban: 5 fő cselekvési terület”.

### Esettanulmány. Adómegállapodások központi irányítású pénzügyi eszközök esetében – a Marguerite Alap

2013-ban a Marguerite Alap Luxemburgban előzetes adóügyi megállapodást (közismert néven: adómegállapodás [*tax ruling*]) és előzetes árképzési megállapodást kötött a Marguerite Holdings és annak luxemburgi leányvállalatai részére 2013-ra nézve. Az utóbbi megállapodást az adózó és az adóhatóság köti arra vonatkozóan, hogy az adófizető milyen árképzési módszert alkalmaz a hozzá kapcsolódó vállalatok tranzakcióira.

A Marguerite Alap által alkalmazott sajátos struktúra olyan helyzetet eredményez, amelyben az osztalékfizetéseket terhelő, a holdingtársaságok által magának az alapnak fizetendő forrásadó csökken, mivel az osztalékfizetést kamatfizetéssé alakítják úgy, hogy a luxemburgi szervezetek között hibrid eszközöket alkalmaznak<sup>62</sup>. Az is lehetséges, hogy ennek a struktúrának a használatával más adók megfizetését is elkerülik, például forrásadókét azokban az országokban, ahol a vállalatok működnek, vagy az elidegenítéskor felmerülő tőkenyereség-adókat.

62 A hibrid eszközök olyan eszközök, amelyek egy joghatóságon belül vagy joghatóságok között adózási célból eltérően kezelhetők, például az egyik országban adósságként, egy másikban pedig saját tőkeként (lásd: OECD: 'Hybrid Mismatch Arrangements - Tax Policy and Compliance Issues', [Hibrid struktúrákat alkalmazó adóelkerülési módszerek – adópolitikai és jogkövetési kérdések], 2012. március, 7. o.).

## 82

Megjegyezzük azt is, hogy több 2007–2013-as ERFA- és ESZA-eszköz SICAV-<sup>63</sup> vagy SICAR-<sup>64</sup> típusú társaságot alkalmazott struktúrája létrehozásakor. Az ilyen struktúráknál bevett gyakorlat az adómegállapodás. A tagállamok azonban nem jelentik be a Bizottságnak, hogy eszközeik élni fognak-e az előzetes adóügyi megállapodások lehetőségével.

### A magánszektor hozzájárulása az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök alaptőkéjének mintegy 2%-át teszi ki

## 83

Korábbi jelentéseinkben<sup>65</sup> megjegyeztük, hogy a magánszektorban a tőkeáttételi hatás a 2007–2013-as programidőszakban korlátozott volt. A Bizottságnak bejelentett legfrissebb tagállami adatok szerint az ERFA és az ESZA keretében működő 1025 pénzügyi eszköz közül csupán 154 tudott 11 tagállamban bevonni a finanszírozási struktúrájába az OP-hozzájárulás részeként magánfinanszírozást.

## 84

Az operatív programokon keresztül történő magánfinanszírozás tagállami bejelentése magában hordozza a kétszeres elszámolás kockázatát, mert lehetséges, hogy az egyedi alap szintjén bemutatott magánfinanszírozás egyszerűen a holdingalap által tett pénzeszköz-átutalás. Ha a kétszeres elszámolás kockázatát elkerülendő a holdingalapokra korlátozzuk az elemzést, akkor az ilyen alappal rendelkező 18 tagállamból négyben létező 73 holdingalap közül csak 9 részesült a magánszektorból érkező hozzájárulásban. Ennél a 9 holdingalagnál a magánfinanszírozás részesedése az alaptőkében 5% és 50% között változik. Összességében az operatív programokon keresztül 325 millió euró magántőke bevonására került sor. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a bejelentett adatoktól függetlenül az állami támogatásra vonatkozó szabályokból eredő jogi kötelezettség, hogy a kkv-kba történő tőkebefektetésekben – régiótól függően – minimálisan 30% vagy 50% legyen a magán-társfinanszírozás<sup>66</sup>.

## 85

Továbbá a 11 tagállam által önkéntes alapon szolgáltatott információk szerint a pénzügyi eszközökbe az operatív programokból (magán- vagy közforrásból) származó forrásokon kívül befizetett források összege 342 millió euró volt<sup>67</sup>. A tagállamoknak azonban nem kötelező ilyen információt szolgáltatniuk, és az önkéntesen bejelentett adatokat a Bizottság nem is ellenőrzi.

63 A SICAV olyan nyílt végű befektetési alap, amelynél a tőkeérték a befektetők számától és a meglévő befektetések értékétől függően változik. Az alap befektetési jegyeket bocsát ki, és azokat az alap pillanatnyi nettó eszközértéke alapján adják és veszik.

64 A SICAR olyan magán- és kockázati tőkés befektetési társaság, amelynél nincsenek szabályok a befektetések diverzifikációjára, sem korlátozások a kölcsönnyújtásra vagy tőkeáttételre.

65 Lásd: 2/2012. sz. különjelentés (105–115. és 124. bekezdés), 8/2015. sz. különjelentés (34–35. bekezdés) és 5/2015. sz. különjelentés (66–67. bekezdés és 7. háttérmagyarázat).

66 Közösségi iránymutatás a kis- és középvállalkozásokba történő kockázati tőkebefektetések előmozdítását célzó állami támogatásokról, 4.3.4. bekezdés (HL C 194., 2006.8.18., 2. o.).

67 Európai Bizottság: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007–2013, Situation as at 31 December 2014 (Összefoglaló a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladással kapcsolatban az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban szolgáltatott adatokról, 2007–2013-as programidőszak, 2014. december 31-i állapot), 25. o.

## 86

Megjegyezzük azt is, hogy a 2007–2013-as programidőszakra vonatkozó szabályozás nem írta elő, hogy az irányító hatóságok és az alapkezelők között kötött finanszírozási megállapodások meghatározzák a magánszektorból érkező kiegészítő hozzájárulások várható tőkeáttételi arányát. Sőt az alapkezelők díjazása általában nem függött attól, hogy milyen sikeresen vontak be magánbefektetőket (lásd: 136. bekezdés)<sup>68</sup>. Az alapkezelőket így szinte semmi nem ösztönözte magánbefektetők verbuválására.

## 87

A központi irányítású eszközök, különösen a tőkefinanszírozási eszközök számára nehéz feladatnak bizonyult a magánbefektetők bevonása, amint azt a **12. háttér-magyarázat** esettanulmánya is mutatja.

68 A végrehajtási rendelet 43. cikkének (4) bekezdése.

### Esettanulmány. Magánszektorbeli befektetők közfinanszírozású tőkejuttatási alapba történő bevonásának nehézségei. A Marguerite Alap és az EEEF

Példák két központi irányítású eszköz magán-társfinanszírozásának korlátozott voltára<sup>69</sup>:

- A Bizottság mellett a Marguerite Alapnak nyolc szponzora van, mindegyikük állami ellenőrzés alatt álló bank. Ezek a szponzorok összesen 710 millió euróra vállaltak kötelezettséget. Eddig még nem sikerült magánbefektetőktől származó pénz bevonásával közelíteni az összesen 1,5 milliárd euró értékű kötelezettségvállaláshoz mint célhoz<sup>70</sup>.
- Az EEEF szintén elsősorban közpénzekre támaszkodott, eddig a Bizottság volt a legnagyobb támogatója (az összesen 265 millió euró előirányzatból 125 millióval). Az egyetlen magánszektorbeli közreműködő – a Deutsche Bank – csak korlátozott kötelezettségvállalást tett (5 millió euró). Az ebben a szakaszban lekötött teljes összeg kevesebb az eszköz célértékének felénél (700 millió euró).

69 SWD(2015) 206 final.

70 A Bizottság 2010. február 25-i C(2010) 941 határozata az Európai Unió részvételéről a 2020-as energiaügyi, éghajlat-változási és infrastrukturális európai alapban (Marguerite Alap).

## Kezelték a problémát a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozóan?

### 88

A megosztott irányítású eszközöket illetően a 2014–2020-as programidőszak szabályozásának rendelkezései továbbra is lehetővé teszik a kedvezményes elbánást, de a kockázatok köz- és magánszférabeli partnerek közötti megfelelő megosztását is előírják (lásd: **13. háttérmagyarázat**).

#### 13. háttérmagyarázat

### A kedvezményes bánásmódról és a kockázatmegosztásról szóló rendelkezések (2014–2020-as programidőszak)

A CPR 44. cikke előírja a kockázat és a nyereség megfelelő megosztását a magánbefektetők és a közszektorbeli befektetők között, a felhatalmazáson alapuló rendelet pedig kimondja, hogy a kedvezményes elbánás szintje legyen arányos a befektetők által vállalt kockázatokkal és korlátozódjék az e befektetők érdeklődéséhez szükséges minimumra<sup>71</sup>. Az előzetes értékelést a tagállamnak ki kell egészítenie „egy arra vonatkozó értékeléssel, hogy szükség van-e – illetve ha igen, milyen mértékben – kedvezményes javadalmazás alkalmazására a magánbefektetői kiegészítő források bevonása céljából, és/vagy egy leírással arról, hogy ilyen kedvezményes javadalmazás alkalmazása esetén milyen mechanizmusok révén állapítják meg annak szükségességét és mértékét[...]”<sup>72</sup>.

Ez a kedvezményes javadalmazás finanszírozható az eszköznek visszafizetett forrásokból, vagy az uniós támogatásnak tulajdonítható nyereségből és más jövedelemből vagy hozamból. A kedvezményes bánásmód koncepciója vonatkozik a piacgazdasági elv alapján működő közszférabeli befektetőkre is<sup>73</sup>.

Megjegyezzük továbbá, hogy az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó esetekben „amennyiben az állami és magánbefektetők közötti veszteségmegosztás aszimmetrikus, az állami befektetőt terhelő első veszteséget a teljes befektetés 25%-ára kell korlátozni”<sup>74</sup>.

Máskülönben meg kell felelnie a piaci feltételeknek, illetve állami támogatás bejelentési eljárásának kell alávetni.

71 A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 6. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

72 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikke (2) bekezdésének c) pontja.

73 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 44. cikkének (1) bekezdése.

74 A 651/2014/EU bizottsági rendelet 21. cikke (13) bekezdésének c) pontja.

## 89

Azt, hogy a tagállamok kötelesek felmérni a kedvezményes elbánás és a kockázatmegosztó intézkedések szükséges voltát, illetve megindokolni ezeket az intézkedéseket, egyértelmű előrelépésnek tekinthetjük a pénzügyi eszközök hatékonyabb kezelése terén. Interjúink alapján azonban úgy véljük: szükség van a tagállamoknak nyújtott bizottsági útmutatásra azon a téren, hogyan lehet a legjobban felhasználni a kedvezményes elbánást minél több magántőke bevonására az eszköz alaptőkéjébe úgy, hogy közben a közfinanszírozókra se háruljon túlzott kockázat.

## 90

A központi irányítású pénzügyi eszközök némelyikére nézve a jogszabályok kitérnek a Bizottság és partnerei közötti kockázatmegosztás lehetséges mértékére. Erre vonatkozóan a rendelet meghatározza, hogy „a kockázatviselés ellenértékét oly módon kell elosztani az Unió és a megbízott szervezet között, hogy az tükrözze a kockázat-megosztási modellt”, míg „az uniós költségvetést terhelő maximális kockázat nem haladhatja meg a hitelviszonyt megtestesítő eszköz-höz tartozó célhitel-portfólió kockázatának az 50%-át”<sup>75</sup>. A jövő kérdése, hogy elegendőek lesznek-e a módosított rendelkezések ahhoz, hogy több magánszektorbeli hozzájárulást lehessen bevonni, mint a 2007–2013-as programidőszakban. Mint egy korábbi jelentésünkben már említettük, véleményünk szerint a Bizottság és partnerei (például az EBB) közötti kockázat-megosztás intézkedéseinek fő szempontjait minden központi irányítású eszközre külön jogszabályban kellene meghatározni<sup>76</sup>.

## 91

Végül az adómegállapodásokat illetően a helyzet változatlan a 2007–2013-as programidőszakhoz képest. Véleményünk szerint hírnévkockázattal jár, ha a 2014–2020-as programidőszakban a központi, illetve megosztott irányítású pénzügyi eszközökre továbbra is alkalmaznak előzetes adómegállapodásokat, hiszen úgy tűnhet, hogy ez ellenkezik a Bizottság saját adómegállapodási vonatkozású ajánlásaival és intézkedéseivel.

75 A CEF-rendelet I. melléklete III. részének 6. szakasza.

76 Lásd: 2/2013. sz. különjelentés, 7. ajánlás.

## Megújuló pénzügyi támogatást nyújtottak a pénzügyi eszközök?

92

A közpénzek pénzügyi eszközök révén történő felhasználásának egyik fő indoka az, hogy a pénzt így többször fel lehet használni: a források „megújulnak”. Például ha egy kihelyezett kölcsönt három évvel később visszafizetnek, a pénzt fel lehet használni újabb hitel nyújtására. Ezért megvizsgáltuk, hogy valóban fellépett-e ez a megújuló hatás. A gyakorlatban az alapok megújulásának mértéke függ a pénzügyi támogatás típusától, de az eszközök beruházási időszakától is. Ezért azt vizsgáltuk meg, hogy az eszköz beruházási időszakai megfelelnek-e a szokásos piaci gyakorlatnak, és hogy milyen tényezők korlátozták az eszközök tényleges beruházási időszakát.

## A végrehajtás késedelmiei jelentősen lerövidítették az ERFA és az ESZA keretében működő több pénzügyi eszköz tényleges beruházási időtartamát

93

A 2007–2013-as programidőszak elején a közigazgatási szervek a legtöbb tagállamban csak korlátozott tapasztalattal rendelkeztek a téren, hogy pénzügyi közvetítőkkel partnerségben megújuló eszközöket strukturáljanak és működtessenek. Ellenőrzéseink során megfigyeltük, hogy a legtöbb késedelmet a következők okozták: a pénzügyi eszközök időigényes belső strukturálása, különböző szinteken hosszadalmas tárgyalások pénzügyi közvetítőkkel (gyakran az alapkezelői költségek és díjak kapcsán), összetett közbeszerzési eljárások, bizonytalanság az állami támogatásra vonatkozó szabályok betartása körül, valamint a magántőke bevonásának nehézségei.

94

Sok esetben a különféle érintett szervezetek komoly tanulóidejükbe került, amíg az eszköz befektetési stratégiáiról szóló megállapodás érdekében sikerült összeegyeztetni a számos érintett érdekeit és nézeteit. E kérdések közül többet más tanulmányok is azonosítottak<sup>77</sup>. Az elmúlt években végzett ellenőrzéseink arra is rámutatnak, hogy több és korábban nyújtott bizottsági iránymutatás révén legalább részben elejét lehetett volna venni ezeknek a problémáknak.

77 Európai Parlament, Belső Politikák Főigazgatósága: 'Financial Instruments under Cohesion policy 2007-13: How have Member States and Selected Financial Institutions Respected and Preserved EU Financial Interests?' (Pénzügyi konstrukciók a kohéziós politika területén, 2007–2013: Hogyan tartották tiszteletben és őrizték meg a tagállamok és a kiválasztott pénzügyi intézmények az Unió pénzügyi érdekeit?), 16. o.; Bizottság és EBB, 'Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014–2020 Programme period' (Helyzetfelmérés a 2014–2020-as programidőszak előkészítéséhez), tanulmány, Mazars/ECORYS/EPRC, 62. o.

## 95

Ezekből a nehézségekből nyilvánvaló módon következik, hogy sok tagállamban alacsony a kihelyezési arány, és ebből adódóan az eszközök csak korlátozott mértékben tudják megújítani az alapokat. Egyes esetekben a végrehajtás többéves késedelmet szenvedett, s ez jelentősen lerövidítette azt az időszakot, ameddig a pénzügyi eszköz alaptőkéjét ezután ki lehetett helyezni a végső kedvezményezettekhez (lásd: **14. háttérmagyarázat**).

## 14. háttérmagyarázat

**Esettanulmány. Késedelmek a JEREMIE holdingalap szlovákiai létrehozása körül**

Az EBA és a szlovák kormány 2006-ban, vagyis a 2007–2013-as időszak kezdete előtt írt alá egyetértési megállapodást a nemzeti JEREMIE holdingalapról. Az alap piaci igényfelmérését („hiányelemzését”) követően 2008-ban keretmegállapodás, majd 2009-ben a különböző minisztériumok között a támogatási szerződések aláírására került sor.

Még egy évig eltartott, hogy aláírják azt a két végső megállapodást is (holdingalap-megállapodás és részvényesi megállapodás), amelyek megléte szintén jogi előfeltétel az alap tényleges működésének megkezdéséhez. Magának a holdingalapnak a feltőkésítése végül 2011-ben történt meg. Ezért összesen öt évbe telt (2006–2011), míg a JEREMIE holdingalap működésre készen állt.

Pályázati felhívást pénzügyi közvetítők felvételére 2011-ben, 2012-ben és 2013-ban tettek közzé. Ezután újabb két-három év telt el, amíg sikerült megállapodásra jutni a pénzügyi közvetítőkkal 2013-ban (a hitelgarancia-eszköz tekintetében), illetve 2014-ben (a kölcsön- és tőkejuttatási eszközöket illetően). A pénzügyi támogatás csak ettől kezdve indult meg a végső kedvezményezettekhez.

A kihelyezési arány 2014 végén 12%-os volt a holdingalap szintjén, a részalapokból a végső kedvezményezettekhez történt kihelyezést tekintve pedig még alacsonyabb.

## Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök megújuló hatása korlátozott a végrehajtás során, a 2007–2013-as programok lezárása után pedig bizonytalan

### 2014 végéig az ERFA és az ESZA keretében működő összes pénzügyi eszköz kevesebb mint egyharmada használta egynél többször az alapokat

#### 96

Elemzésünk kimutatása szerint összesen 316 olyan, az ERFA és az ESZA keretében működő eszköz (túlnyomó többségük egyedi alap) van 19 tagállamban, amelynek sikerült 2014. december 31-ig a teljes alaptőkét kihelyeznie a végső kedvezményezettekhez. A megújuló hatás azonban még ezeknél az eszközöknél is csak a programidőszak nagyon kései szakaszában jelentkezett. Ebből adódóan az induló alaptőkének csak egy korlátozott részét fogják egynél többször felhasználni a meghosszabbított jogosultsági időszak végéig (azaz 2017 márciusáig). Ráadásul az összesített kihelyezési arány a pénzügyi eszközöket végrehajtó 25 tagállam egyikében sem érte el a 100%-ot (lásd: **4. táblázat**).

### Az időhiány miatt különösen problémás volt a tőkejuttatási eszközök működése

#### 97

Elemzésünk arra is rámutat, hogy a tőkebefektetési eszközöknél különösen nehéz volt a megújuló hatást elérni. Európában a tőkebefektetések átlagos tartási időszaka (vagyis a részvények megszerzésétől az értékesítésükig eltelt idő) 2014-ben kb. hat év volt<sup>78</sup>. A legtöbb ERFA- és ESZA-tőkejuttatási eszköz azonban legfeljebb nyolc évig (2009–2017) működött. Még ha a működés például 2009 elején kezdődött és a kilépésre 2014 végén került is sor, az operatív program lezárásáig akkor is csak három évnél kevesebb marad egy újabb tőkebefektetési körre. Ezért az eszköz létrehozásához szükséges évek számát figyelembe véve nem valószínű, hogy egy programidőszakon belül ismét OP-hozzájárulásokhoz folyamodnának a tőkejuttatási eszközök kapcsán.

#### 98

Ezzel ellentétben a központi irányítású tőkejuttatási eszközök időtartama sokkal hosszabb, ami jobban megfelel a tőkejuttatási eszközök jellegének<sup>79</sup> (pl. a Marguerite Alap időtartama 20 év, amely két évvel meghosszabbítható).

78 Preqin, *Private Equity Spotlight*, 2015. május, 8. o.

79 SWD(2015) 206 final, 151. és 159. o.

## Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknél a források újrahazsnosításáról történő döntés nagyfokú önállósága miatt az operatív programok lezárása után megszűnhet a megújuló hatás

### 99

A megosztott irányítású pénzügyi eszközökre vonatkozó 2007–2013-as jogi keret értelmében a tagállam megtarthat minden, a zárás időpontjáig legalább egyszer felhasznált forrást, de azt újra fel kell használnia a célcsoport javára<sup>80</sup>. A pénzügyi konstrukciókról<sup>81</sup>, illetve a 2007–2013-as operatív programok lezárásáról<sup>82</sup> szóló bizottsági iránymutatások javaslata szerint az ERFA- és ESZA-eszközökből származó forrásokat határozatlan időtartamra kellene újrabefektetni.

### 100

Véleményünk szerint azonban a 2007–2013-as általános rendelet a határozatlan időtartamú újrabefektetéssel kapcsolatban nem értelmezhető ilyen módon<sup>83</sup>. A rendelkezések például lehetővé teszik azt is, hogy az eszköz tőkéjét csökkentés, és a pénzügyi eszközök forrásait vissza nem térítendő támogatások formájában használják fel. Sőt, jogi értelemben a programok lezárása után minden olyan tevékenység, amely nem érinti az uniós költségvetést, az adott tagállam kizárólagos hatáskörébe tartozik, azt a Bizottság nem felügyeli tovább, ha arról a jogalap másképp nem rendelkezik.

## Kezelték a problémát a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozóan?

### 101

A 2014–2020-as programidőszakra vonatkozóan a közös rendelkezésekről szóló rendelet 44. és 45. cikke több kérdést tisztázott az esb-alapokból származó forrásoknak a jogosultsági időszak vége, 2023 után történő újrahazsnosítására nézve.

### 102

Ezen túlmenően a 2014–2020-as programidőszakra irányadó szabályozás kifejezetten elismeri a pénzügyi eszközök szándékoltan megújuló jellegét a jogosultsági időszak lejártával is, így többek közt rendelkezik a jogosultsági időszak lejárta után legalább nyolc évig tartó időszak során visszafizetett források újbóli felhasználásáról<sup>84</sup>. Ezzel a rendelkezéssel a CPR megszab egy minimális időszakot a pénzügyi eszközökre elkülönített források célhoz kötésére, de ennek mikéntjéről további részletekkel nem szolgál. Véleményünk szerint a Bizottságnak tisztáznia kellene ezt a kérdést.

80 Az általános rendelet 78. cikkének (7) bekezdése.

81 Európai Bizottság, „Felülvizsgált iránymutatás az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 44. cikke szerinti pénzügyi konstrukciókról”, COCOF (10-0014-05), 2012. február 10., 5.2.5. bekezdés.

82 C(2015) 2771, 2015. április 30., „A Bizottság határozata a 2007–2013 közötti időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból támogatott operatív programok lezárására vonatkozó iránymutatás jóváhagyásáról szóló C(2013) 1573 határozat módosításáról, melléklet”, 7. o.

83 Az általános rendelet 108. cikke a közös rendelkezésekről szóló rendelet 152. cikke (1) bekezdésével és 153. cikkével összefüggésben.

84 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 45. cikke.

## 103

A múlt hibáinak elkerülésére döntően fontos tényező a standardizálás: jelentősen egyszerűsítheti és megkönnyítheti a pénzügyi eszközök létrehozásának folyamatát az a lehetőség, hogy az irányító hatóságok a Bizottság által megszabott általános feltételeknek megfelelően tervezzék meg azokat.

## 104

A 2014–2020-as programidőszak jogalapja lehetővé teszi azt is, hogy a pénzügyi eszközöket a következő programidőszakban továbbra is használják, mintsem hogy fel kelljen számolni és újakkal helyettesíteni azokat<sup>85</sup>. Ezzel időt és pénzt is meg lehet takarítani, mivel a pénzügyi eszközök már a programidőszak kezdetén működőkészek, az eszköz alaptőkéjét pedig az előzetes igényfelmérésnek megfelelően lehetne növelni. Olyan esetekben azonban, ahol az alapkezelőt nyílt versenyeljárással választották ki, az időmegtakarítás esetleg korlátozott, mivel az új alapkezelő kiválasztásához mindenképpen új nyílt eljárásra van szükség. A felmérésünkre adott válaszok alapján (lásd: **15. háttérmagyarázat**) az alapkezelők szívesen fogadnának további bizottsági útmutatást arról, hogyan lehet eszközöket átvinni a 2014–2020-as időszakra.

85 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikke (3) bekezdésének b) pontja.

## 15. háttérmagyarázat

### A felmérésre adott válaszok: milyen témákban szükséges további bizottsági útmutatás (2014–2020-as programidőszak)

| Téma                                                                                               | Válaszadási arány <sup>1</sup> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Az előző programidőszak pénzügyi eszközeinek átvitele az új (2014–2020-as) programidőszakba        | 27%                            |
| Kilépési stratégia és felszámolási rendelkezések                                                   | 21%                            |
| Az alapkezelők kiválasztására alkalmazandó szabályok                                               | 18%                            |
| A pénzügyi eszközbe visszakérülő összegek újbóli felhasználása a jogosultsági időszak lejárta után | 17%                            |
| Eszköz létrehozása uniós szinten                                                                   | 9%                             |
| Egyéb                                                                                              | 8%                             |

1 Az 50 legnagyobb ERFA-eszköz irányítóinak / irányító hatóságainak kiküldött felmérés; a válaszadási arány 80% volt.

Forrás: Európai Számvevőszék.

**105**

Végül a 2007–2013-as programidőszakban a Bizottság egy sor előadást és szakmai műhelyt szervezett a „követendő gyakorlatok” terjesztésére és a tag-állami tisztviselők képzésére. 2015 januárjában, egy évvel a 2014–2020-as programidőszak rajtja után a Bizottság technikai tanácsadó platformot indított ([www.fi-compass.eu](http://www.fi-compass.eu)) a pénzügyi eszközökre vonatkozó uniós jogszabályi követelmények megismertetésére.

**Költséghatékony módszerek bizonyultak a pénzügyi eszközök az uniós költségvetés végrehajtására?****106**

A pénzügyi eszközöket a hagyományos vissza nem térítendő támogatásokkal ellentétben alapkezelők (tehát nem közigazgatási szervek) kezelik. Ezek általában pénzügyi közvetítők, például magán- vagy állami tulajdonú bankok. A pénzügyi eszközök kezelésének ára van, és az alapkezelők díjazásra jogosultak nyújtott szolgáltatásaikért. Az alapkezelő számára kifizetésigazolás ellenében megtérített alapkezelői költségek és a nyújtott szolgáltatásokat megegyezés szerinti áron vagy kompenzációval ellentételező alapkezelői díjak szintjét általában az egyes pénzügyi eszközök finanszírozási megállapodásai határozzák meg. A díjazásnak fedeznie kell a pénzügyi eszköz adminisztrációs költségeit (beleértve a befektetőkkel való kapcsolattartás költségeit, a jogi költségeket és a könyvvizsgálói díjakat), magánszektorbeli alapkezelők esetében pedig a haszonkulcsot is. A költségek és díjak eltérőek lehetnek aszerint, hogy milyen pénzügyi termékről van szó (garancia, kölcsön vagy tőkebefektetés), szintjüknek pedig objektív kritériumokhoz kell kötődnie (pl. nagyszámú kisebb hitel általában több adminisztrációs költséggel jár, mint kisszámú nagyobb hitel).

**107**

A Bizottságnak jelentett legfrissebb tagállami adatok alapján elemeztük a megosztott, illetve központi irányítású eszközök tényleges alapkezelői költségeinek és díjainak nagyságát a 2007–2013-as programidőszakban, és megvizsgáltuk, hogy az kellően kapcsolódik-e az alapkezelő teljesítményéhez. Ezenkívül a 2014–2020-as programidőszakra nézve megvizsgáltuk, hogy a pénzügyi eszközökre elkülönített (s ezért általában nem nemzeti vagy regionális közigazgatási szervek által kezelt) megnövekedett finanszírozás tükröződik-e az esb-alapok végrehajtására a tagállamoknak kifizetett technikai segítségnyújtás szintjében.

**A végső kedvezményezettekhez történt kihelyezések tényleges szintjéhez képest nagyok az alapkezelői költségek és díjak**

**Az eszközök mintegy 2%-ánál az összesített alapkezelői költségek és díjak meghaladták a végső kedvezményezettekhez ténylegesen kihelyezett összeget**

## 108

Egyes eszközöknél az alapkezelői költségek és díjak még meg is haladták a végső kedvezményezettekhez történt kihelyezések tényleges összegét. Az 1025 ERFA- és ESZA-eszközt vizsgáló elemzésünk 8 tagállamban (Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lengyelország, Egyesült Királyság) 23 ilyen esetet tárt fel. Ezek az eszközök együttesen 28 millió eurót számláltak annak alapkezelői költségeként és díjaként, hogy 4 millió eurót kihelyezzenek a végső kedvezményezettekhez. Ugyanakkor léteznek hasonló eszközök, ahol egyáltalán nem fizetnek alapkezelői költséget és díjat a pénzügyi közvetítőknek (lásd: **16. háttérmagyarázat**).

### **Esettanulmány. Pénzügyi eszközöket ingyenesen végrehajtó alapkezelők. „Vállalkozási alap” Görögországban és a JEREMIE holdíngalap Magyarországon**

#### **a) Vállalkozási alap Görögországban**

A görögországi vállalkozási alap nem fizet alapkezelői költséget és díjat a pénzügyi közvetítőknek eljáró bankoknak. Ehelyett az alap és a bankok társfinanszírozzák a végső kedvezményezetteknek nyújtott kölcsönöket. Együtt viselik a nemteljesítés kockázatát is. A bankokat az eszközben való részvételre elsődlegesen a kockázatmegosztás motiválja, ezért vesznek részt benne úgy, hogy nem tartanak igényt alapkezelői költségekre és díjakra.

#### **b) JEREMIE Magyarország**

A JEREMIE Magyarország sem fizet alapkezelői költségeket és díjakat pénzügyi közvetítőknek a kölcsönalap kapcsán, inkább a piachoz képest nagyon alacsony kamatra kölcsönt nyújtanak nekik. A nagyon alacsony kamatlábnak nincsen díjazás jellege az alapkezelő számára, hiszen ezt ellensúlyozza, hogy a pénzügyi közvetítők az uniós finanszírozású alaphoz képest magasabb kockázatot vállalnak. Nemteljesítés esetén általában a pénzügyi közvetítők vállalják magukra a veszteség legnagyobb hányadát.

### Az összesített alapkezelői költségek és díjak a végső kedvezményezettekhez kihelyezett pénzügyi támogatás 75%-át is elérik

#### 109

Magunk is elemeztük a Bizottság adatait, és összevetettük az alapkezelői költségeket és díjakat a végső kedvezményezetteknek ténylegesen kifizetett összegekkel. Eredményeinket tagállami bontásban a **6. táblázat** mutatja be.

#### 110

A 25 tagállam közül 10-ben (Svédország, Ausztria, Lettország, Málta, Finnország, Litvánia, Románia, Görögország, Magyarország, Ciprus) az 1025 ERFA- és ESZA-eszköz közül 274-re nézve állapítottuk meg azt, hogy a Bizottságnak az alapkezelői költségekről és díjakról bejelentett adatok átfogóak voltak. További hat tagállamra nézve (Lengyelország, Portugália, Németország, Szlovákia, Bulgária és az Egyesült Királyság) ezek az információk a pénzügyi eszközök teljes alaptőkéje 84% és 98% közötti részének megfelelő 392 pénzügyi eszközre vonatkoztak. Az összes többi tagállamból az eszközök teljes alaptőkéje kétharmadának vagy annál kisebb részének megfelelő eszközre nézve érkezett az alapkezelői költségekre és díjakra vonatkozó valószerű információ<sup>86</sup>. Több pénzügyi eszközről vagy nem jelentettek adatokat, vagy azok egyáltalán nem voltak valószerűek (például a ténylegesen kihelyezett összeg tízszeresét jelentették be alapkezelői költségként és díjként). Ezenkívül a „nullára” bejelentett alapkezelői költségek és díjak jelenthették akár a tényleges helyzetet, akár pusztán adathiányt. Az ilyen adatokat kizártuk a további elemzés köréből.

86 Szlovénia (66%), Spanyolország (63%), Franciaország (37%), Olaszország (28%), Dánia (18%), Csehország (16%), Hollandia (10%), Belgium (1%) és Észtország (0%).

**Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök összesített alapkezelői költségei és díjai tagállamonként, 2014. december 31-i állapot**

| Tagállam           | Összes bejelentett alapkezelői költség<br>(millió euró) | Eszközök száma<br>(részalapok is) | Alapkezelői költségek és díjak    |            |                                                    |            |
|--------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------|----------------------------------------------------|------------|
|                    |                                                         |                                   | Az eszközbe befizetett összeg %-a |            | A végső kedvezményezetteknek kifizetett összeg %-a |            |
|                    |                                                         |                                   | Összesítve                        | Éves átlag | Összesítve                                         | Éves átlag |
| Szlovákia          | 9                                                       | 7                                 | 9%                                | 2%         | 75%                                                | 16%        |
| Cseh Köztársaság   | 4                                                       | 5                                 | 9%                                | 3%         | 47%                                                | 16%        |
| Franciaország      | 14                                                      | 120                               | 9%                                | 2%         | 19%                                                | 4%         |
| Svédország         | 21                                                      | 11                                | 13%                               | 2%         | 17%                                                | 3%         |
| Ciprus             | 2                                                       | 5                                 | 10%                               | 2%         | 16%                                                | 3%         |
| Egyesült Királyság | 124                                                     | 74                                | 10%                               | 2%         | 16%                                                | 3%         |
| Spanyolország      | 43                                                      | 16                                | 6%                                | 1%         | 16%                                                | 2%         |
| Ausztria           | 2                                                       | 2                                 | 6%                                | 1%         | 12%                                                | 3%         |
| Lettország         | 17                                                      | 15                                | 8%                                | 2%         | 12%                                                | 2%         |
| Bulgária           | 20                                                      | 10                                | 6%                                | 1%         | 11%                                                | 3%         |
| Olaszország        | 51                                                      | 128                               | 4%                                | 1%         | 11%                                                | 2%         |
| Málta              | 1                                                       | 2                                 | 8%                                | 2%         | 10%                                                | 2%         |
| Lengyelország      | 110                                                     | 248                               | 9%                                | 2%         | 10%                                                | 2%         |
| Dánia              | 1                                                       | 9                                 | 9%                                | 2%         | 10%                                                | 2%         |
| Litvánia           | 29                                                      | 36                                | 7%                                | 1%         | 9%                                                 | 2%         |
| Finnország         | 4                                                       | 1                                 | 6%                                | 1%         | 9%                                                 | 1%         |
| Németország        | 105                                                     | 45                                | 7%                                | 1%         | 9%                                                 | 1%         |
| Hollandia          | 0                                                       | 11                                | 6%                                | 1%         | 8%                                                 | 1%         |
| Románia            | 8                                                       | 4                                 | 5%                                | 1%         | 6%                                                 | 1%         |
| Portugália         | 18                                                      | 56                                | 4%                                | 1%         | 5%                                                 | 1%         |
| Görögország        | 29                                                      | 32                                | 2%                                | 0%         | 4%                                                 | 1%         |
| Szlovénia          | 3                                                       | 3                                 | 3%                                | 1%         | 4%                                                 | 1%         |
| Belgium            | 0                                                       | 9                                 | 4%                                | 1%         | 4%                                                 | 1%         |
| Magyarország       | 17                                                      | 170                               | 2%                                | 0%         | 2%                                                 | 0%         |
| Észtország         | 0                                                       | 6                                 | 0%                                | 0%         | 0%                                                 | 0%         |
| <b>Összesen</b>    | <b>631</b>                                              | <b>1 025</b>                      |                                   |            |                                                    |            |

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2015-ös adatai alapján.

## Lezáráskor nem lehet megtéríteni az uniós költségvetésből a jogszabályban előírt felső korlátokat meghaladó alapkezelői költségeket és díjakat

### Az alapkezelői költségek és díjak elvben csak a pénzügyi eszköz teljes alaptőkéjének legfeljebb évi 4%-át tehetnék ki

#### 111

A 2007–2013-as programidőszakra szóló jogalapban a fő rendeletnek az alapkezelő díjazására vonatkozó rendelkezései<sup>87</sup> tömören fogalmaztak, de az alapkezelői költségek és díjak felső korlátait már a bizottsági végrehajtási rendelet is meghatározta<sup>88</sup>. Konkrétan a következő éves felső korlátokat állapították meg:

- az operatív programból holdingalapoknak garanciaalapok céljára juttatott tőke évi 2%-a;
- az operatív programból vagy a holdingalaptól mikrovállalkozásoknak nyújtott mikrohitel-eszközök céljára juttatott tőke évi 4%-a;
- az operatív programból vagy a holdingalaptól bármely más célra juttatott tőke évi 3%-a.

A Bizottság ezeket a felső korlátokat jogszabályjavaslatában határozta meg, figyelembe véve a 2000–2006-os programidőszak tapasztalatait. Akkor egy általános felső korlát volt az alapkezelési költségekre és díjakra: 5% a tőkealapokra és 2% a garanciaalapokra<sup>89</sup>.

#### 112

A megosztott irányítás keretében az alapkezelő díjazásának meghatározásakor az irányító hatóságoknak mind a strukturális alapok, mind az állami támogatás jogi kereteinek meg kell felelniük. Az irányító hatóságoknak emellett arra is ügyelniük kell, hogy a javadalmazásra vonatkozó rendelkezések összhangban legyenek az eszköz beruházási stratégiájával, biztosítandó a pénzügyi ösztönzést ahhoz, hogy az alapkezelő az OP kitűzött céljainak megfelelően járjon el. A finanszírozási megállapodások letárgyalása tehát nem egyszerű feladat, és interjúink során sok irányító hatóság kijelentette, hogy a 2007–2013-as programidőszak elején nem rendelkeztek az ahhoz szükséges szakértelemmel.

87 Az általános rendelet 78. cikkének (6) bekezdése.

88 A végrehajtási rendelet 43. cikkének (4) bekezdése.

89 A 448/2004/EK bizottsági rendelet 8. szabályának 2.7. pontja és 9. szabályának 2.6. pontja.

## 113

Bizonyos körülmények között túl lehet lépni az alapkezelői költségekre és díjakra előírt felső korlátokat (például ha az alapkezelői költségek és díjak megfelelnek a piaci feltételeknek és nem haladják meg a magánbefektetők által fizetett összegeket, vagy ha az alapkezelőt közbeszerzési eljárás útján választották ki). A Bizottságnak adott tagállami tájékoztatás szerint nem létezik arra vonatkozó információ, hogy a felső korlátokat milyen gyakran lépték túl.

## 114

Az alapkezelői költségeket és díjakat a pénzügyi eszköz alaptőkéjéből fizetik, azok nem a végső kedvezményezettet terhelik. Ezek a költségek az alap felszámolásáig, vagyis legtöbb esetben a program lezárásáig támogathatónak minősülnek<sup>90</sup>. A 2007–2013-as programidőszakban létrehozott ERFA- és ESZA-alapok esetében az alapkezelői költségek és díjak támogathatóságát a Bizottság csak a záródokumentumok elemzése során, 2017-ben és 2018-ban fogja ellenőrizni.

### Egyes esetekben az összesített alapkezelői költségek záráskor várhatóan meg fogják haladni az előírt felső korlátokat

## 115

A 2017. március 31. előtt felmerült és kifizetett alapkezelői költségeket és díjakat az ERFA vagy az ESZA azon operatív programjainak támogatható költségeként lehet bejelenteni, amelynek keretében a pénzügyi eszközt létrehozták<sup>91</sup>. A rendelet előírja, hogy az alapkezelői költségek és díjak felső korlátai álljanak arányban „az operatív programból juttatott tőkével”. A Bizottság szerint a végrehajtási rendelet 43. cikkében említett felső korlátok a pénzügyi eszközöknek nyújtott teljes tőke-hozzájárulásra vonatkoznak, nem pedig a végső kedvezményezettek pénzügyi támogatására felhasznált tényleges hozzájárulásra. A 2007–2013-as programidőszakra az alapkezelői költségekről és díjakról szóló jelenlegi útmutatás megerősíti ezt a nézetet<sup>92</sup>.

## 116

Véleményünk szerint a rendeletben az alapkezelői költségekre és díjakra előírt felső korlátokra vonatkozó rendelkezéseket úgy kellett volna értelmezni, hogy azokat az operatív programból a pénzügyi eszköznek juttatott alaptőke ténylegesen felhasznált összege alapján kell alkalmazni, vagyis annak az összegnek az alapján, amelyben a végső kedvezményezettek részesültek pénzügyi támogatásként. Az alapkezelőknek nem volna szabad díjazást kapniuk, ha nem használták fel az eszköznek juttatott alaptőkét.

90 Az 1303/2013/EU rendelet 42. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

91 Az általános rendelet 78. cikke (6) bekezdésének d) pontja, a végrehajtási rendelet 43. cikkének (4) bekezdésében meghatározott határok között.

92 COCOF (10-0014-05), 2012. február 8., 2.6. szakasz.

**A teljesítményalapú díjazás nem volt jogi követelmény a 2007–2013-as programidőszakban****117**

A 2007–2013-as programidőszakban az alapkezelői költségek és díjak meghatározásában szerepet játszó tényezőként a pénzügyi eszközöket illető gondos pénzgazdálkodást és az alapkezelő tényleges teljesítményét csak a bizottsági iránymutatások említették, míg a rendeleti alap nem<sup>93</sup>.

**118**

A pénzügyi eszközök terén végzett teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzéseink alapján azt állapítottuk meg, hogy a teljesítményhez kötődő díjazási rendszerek inkább kivételt jelentettek, mint szabályt: a 2013 és 2015 közötti időszakban megvizsgált kilenc eszköz közül az alapkezelő csak egynél részesült teljesítményalapú díjazásban.

**119**

Ahol az alapkezelők díjazása nem teljesítményalapú, ott vajmi kevés az ösztönzés arra, hogy az alapkezelők valóban átutalják az eszközöket a végső kedvezményezetteknek. Ez hátrányosan befolyásolhatta a pénzügyi eszközök teljesítményét a 2007–2013-as programidőszakban. Ezenfelül az ERFA- és az ESZA-eszközök kezelése ilyen körülmények között igen vonzóvá válik a tapasztalatlan alapkezelők számára is (lásd még: 86. bekezdés).

**120**

2012-ben a Bizottság azt javasolta az irányító hatóságoknak, hogy az alapkezelő díjazását kapcsolják össze a ténylegesen megtörtént beruházások minőségével, s ez utóbbit azzal mérik, hogy mennyiben járultak hozzá az operatív programok stratégiai célkitűzéseinek eléréséhez és az eszköz által végzett beruházásokból a működésre visszajuttatott források értékéhez<sup>94</sup>. Ez a javaslat azonban egy COCOF-iránymutatásban szerepel, és jogilag nem kötelező érvényű.

93 A 2007–2013-as programidőszakban a Bizottság három COCOF-útmutatót adott ki a pénzügyi konstrukciókról: COCOF (07/0018/01), COCOF (08/0002/03) és COCOF (10-0014-05).

94 Európai Bizottság, „Felülvizsgált iránymutatás az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 44. cikke szerinti pénzügyi konstrukciókról”, COCOF (10-0014-05), 2012. február 10., 2.6.12. bekezdés.

**Az alapkezelői költségek és díjak bizottsági értékelése nem vette kellően figyelembe az eszköztípusok különbözőségeit és a végső kedvezményezetteknek ténylegesen juttatott támogatást**

**A 2007 óta felmerült összesített alapkezelői költségekre vonatkozó 631 millió eurós bizottsági becslés valószínűleg kisebb a valóságosnál**

## 121

2015 decemberében a tagállamok által a 2014-es évre szolgáltatott adatok alapján a Bizottság a programidőszak kezdete óta az ERFA- és ESZA-eszközök keretében felmerült összesített alapkezelői költségeket és díjakat legkevesebb 631 millió euróra becsülte<sup>95</sup>.

## 122

A Bizottság szerint ez az operatív programokból az érintett eszközöknek a 2007–2013-as programidőszakban kifizetett hozzájárulás 4,7%-ának felel meg.

## 123

Ha a holdingalapok és az alájuk tartozó egyedi alapok közötti kifizetések összegeit nem vesszük be ebbe a számításba, mivel a holdingalapoknak juttatott OP-hozzájárulásként egyszer már szerepeltek, akkor az alapkezelői költségeknek és díjaknak ez az aránya összességében 6,2%-ra nő. Ezenkívül az is lehetséges, hogy alapkezelők díjakat számítanak fel a végső kedvezményezetteknek úgy, hogy azokról nem számolnak be a Bizottságnak. Mivel tehát a Bizottság számítása csupán részleges adatokon alapszik, a tényleges számadatok (mind az abszolút összegekre, mind az OP-hozzájárulás részarányára nézve) ennél valószínűleg nagyobbak.

**Az alapkezelői költségek és díjak jelentősen nagyobbak annál, mint amennyiről a Bizottság beszámolt, ha azokat a végső kedvezményezetteknek nyújtott pénzügyi támogatás alapján számoljuk ki**

## 124

Összességében az ERFA és az ESZA keretében működő 764, a **6. táblázatban** szereplő eszköz alapján azt állapítottuk meg, hogy az összesített alapkezelői költségek és díjak elérhetik a végső kedvezményezetteknek nyújtott pénzügyi támogatás 75%-át, ami éves átlagban akár 16%-ot is kitehet.

## 125

Annál a 10 tagállamnál, amely megalapozott adatokat szolgáltatott a 274 ERFA- és ESZA-eszközének mindegyikére, azt állapítottuk meg, hogy az összesített alapkezelői költségek és díjak a végső kedvezményezetteknek nyújtott pénzügyi támogatás 2–17%-át tették ki. Ez évi átlagban 1% és 3% közötti nagyságrendet jelent.

<sup>95</sup> Európai Bizottság: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 December 2014 (Összefoglaló a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladással kapcsolatban az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban szolgáltatott adatokról, 2007–2013-as programidőszak, 2014. december 31-i állapot), 29. o.

## Az alapkezelői költségek és díjak jelentősen eltérnek a különböző típusú pénzügyi eszközöknél

### 126

Az alapkezelői költségek és díjak szintje az eszköz típusától is függ. A Bizottság által közölt valószerű adatok figyelembevételével a **7. táblázatban** bemutatott alábbi átlagértékekre jutottunk. Átlagban a garanciaeszközöknél a legkisebb az alapkezelői költségek és díjak százalékos aránya, a tőkejuttatási eszközöknél pedig a legnagyobb.

7. táblázat

### Átlagos összesített alapkezelői költségek és díjak a pénzügyi eszköz típusa szerint az alap indulótőkéjének százalékában

| Pénzügyi eszköz típusa | Átlagos összesített alapkezelői költségek és díjak százalékaránya 2014. december 31-én |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Kölcsönök              | 4,2%                                                                                   |
| Garanciák              | 2,7%                                                                                   |
| Tőkebefektetés         | 11,0%                                                                                  |

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2015-ös adatai<sup>1</sup> alapján.

- 1 Európai Bizottság: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007–2013, Situation as at 31 December 2014 (Összefoglaló a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladással kapcsolatban az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban szolgáltatott adatokról, 2007–2013-as programidőszak, 2014. december 31-i állapot).

### 127

Továbbá a holdingalapok keretében használt pénzügyi eszközök alkalmazása általában drágább, mivel az alapkezelői költségeket és díjakat mindkét szinten (holdingalap és egyedi alap) meg kell fizetni. Megjegyezzük azt is, hogy az alapkezelői költségek és díjak felső korlátai a 2007–2013-as programidőszakban nem függenek a pénzügyi eszköz beruházásának nagyságrendjétől, mivel az OP-hozzájárulás százalékában fizetendőek (lásd: 108. bekezdés).

**A kihelyezett pénzügyi támogatás alapján számítva, az ERFA- és ESZA-eszközök esetében az alapkezelői költségek és díjak jelentősen nagyobbak, mint a központi irányítású pénzügyi eszközök, illetve a magánszektor befektetési alapjai esetében**

**128**

Elemzésünk azt is kimutatta, hogy az átlagos alapkezelői költségek és díjak a központi irányítású pénzügyi eszközök vagy a magánbefektetési alapok esetén jelentősen kisebbek voltak, mint az ERFA- és ESZA-eszközöknél, ha a 2014 végéig a végső kedvezményezetteknek juttatott pénzügyi támogatáshoz viszonyítjuk őket:

- o Az EEEF által a működésének 2011-es megkezdése óta felszámított összesített halmozott működési költség a befektetett összegek mintegy 5%-át teszi ki. Ez 1,2%-os éves költséget eredményez.
- o A – hiteleket és garanciaeszközöket ötvöző – EPMF esetében a Bizottság becslése szerint az uniós költségvetésből fizetendő átlagos éves költség az alap tőkéjének legfeljebb 0,5–0,7%-a<sup>96</sup>. Ez az EPMF-ből a végső kedvezményezetteknek adott garanciák összegének 0,2%-ával egyenlő éves költségnek felel meg.

**129**

Elemzésünk azt is kimutatta, hogy még az EBB-nek és az EBA-nak az ERFA-eszközöknél alkalmazott alapkezelői költségei és díjai is általában nagyobbak voltak, mint amikor ugyanők a „központi irányítású” eszközöknél alapkezelőként járnak el.

**130**

A magánszektorbeli befektetési alapok alapkezelőinek díjazásáról 2015-ben közzétett két tanulmányból azt szűrtük le, hogy az éves átlagos alapkezelői díjak az alapok összes típusára nézve (a holdingalapok kivételével) 0,6% és 1% között voltak<sup>97</sup>. Mindkét tanulmány jelezte, hogy az alapkezelői díjak az elmúlt években csökkentek. Egy másik, 2013-ban megjelent tanulmány szerint az éves alapkezelői díjak a kockázatiitőke-befektetési alapoknál a 2,0% és 2,5% közötti tartományban mozognak<sup>98</sup>.

**131**

Elemzésünk jelentős különbségeket mutatott ki az egyes ERFA- és ESZA-eszközöknél felszámított alapkezelői költségek és díjak között is. Az ERFA és az ESZA keretében működő egyes pénzügyi eszközök használatának tényleges költségeiről rendelkezésre álló információk alapján a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy értékelni tudja, hogy ezek a költségkülönbségek indokoltak-e. Korábban már hasonló észrevételeket tettünk egy másik különjelentésben<sup>99</sup>.

96 Lásd: 8/2015. sz. különjelentés, 63. bekezdés.

97 Lane Clark & Peacock, „Investment management fee survey” („A befektetéskezelési díjak áttekintése”), 2015 és Morningstar, „Fee Study: Investors Are Driving Expense Ratios Down” („Tanulmány a díjazásról: A befektetők csökkentik a költségmutatókat”), 2015.

98 KfW *Economic Research* No 18, „You get what you pay for – The remuneration structure of VC funds and its consequences” („Azt kapja, amiért fizetünk: A kockázatiitőke-alapok javadalmazási rendszere és annak következményei”, 2013. március 7.

99 Lásd: 8/2015. sz. különjelentés, 62. és 72. bekezdés.

## A tagállamok korlátozottan számolnak be az alapkezelői költségekről és díjakról

### Az ERFA- és ESZA-eszközök csak mintegy 60%-ánál kap tájékoztatást a Bizottság az alapkezelői költségekről és díjakról

#### 132

2011-ben a Bizottság jelentéstételi kötelezettséget vezetett be a tagállamok számára a megosztott irányítás eszközeiről<sup>100</sup>. Az irányító hatóságoknak ezt a tájékoztatást először a 2011-es évről szóló jelentéseikben kellett megadniuk. A Bizottság által kért adatok között szerepeltek többek között az alapkezelői költségekre és díjakra vonatkozó információk, amelyek megadása azonban nem volt kötelező az ERFA és az ESZA irányító hatóságai számára. A 2014-es évre nézve alapkezelői költségekre és díjakra vonatkozó adatokat csak az eszközök olyan hányadára nézve szolgáltatottak, amely az ERFA és az ESZA operatív programjaiból pénzügyi eszközöknek juttatott kifizetések teljes összege 63%-ának felelt meg (2013-ban ez az arány 50% volt)<sup>101</sup>.

#### 133

Megjegyezzük továbbá, hogy csak a kifizetett összegeket kell bejelenteni alapkezelői költségként és díjként. Egyes esetekben azonban esedékes, de még ki nem fizetett díjakról van szó. Ezek *de facto* ki vannak zárva a beszámolásból, ami befolyásolja a beszámoló teljességét, és hozzájárul ahhoz, hogy a valóságosnál kevesebb alapkezelői költség és díjat jelentsenek be a Bizottságnak.

### Kezelték a problémát a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozóan?

Az igazgatási költségekkel és díjakkal kapcsolatos problémákra nézve a 2014–2020-as programidőszakban számos intézkedés született.

100 Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 1310/2011/EU rendelete az 1083/2006/EK tanácsi rendeletnek a visszatérítendő támogatások, pénzügyi tervezés és a költségnyilatkozatra vonatkozó egyes rendelkezések tekintetében történő módosításáról (HL L 337., 2011.12.20., 1. o.).

101 Európai Bizottság: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programming period 2007–2013, Situation as at 31 December 2014 (Összefoglaló a pénzügyi konstrukciók finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladással kapcsolatban az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontjával összhangban szolgáltatott adatokról, 2007–2013-as programozási időszak, 2014. december 31-i állapot), 27. o.

**A beszámolási határidők rövidültek a tagállamok és hosszabbodtak a Bizottság számára****134**

A 2014–2020-as programidőszakban a tagállamok az éves végrehajtási jelentésük részeként kötelesek jelentést beadni a Bizottsághoz a pénzügyi eszközök alkalmazásáról. Ez azt is jelenti, hogy a jelentés egy hónappal korábban történik (azaz május 31-re, szemben a korábbi időszakokkal, amikor a jelentés nem volt az éves végrehajtási jelentés része és a határideje június 30. volt)<sup>102</sup>. Ezenkívül a tagállamok által szolgáltatott adatok bizottsági vizsgálatának határidejét hat hónapban rögzítették. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság határideje a pénzügyi eszközök alkalmazásáról szóló összevont jelentés bemutatására október 1-jéről november 30-ára változott, kivéve 2017-et és 2019-et. Így olyan helyzet áll elő, amelyben a pénzügyi eszközök végrehajtásáról szóló fontos információk a jelenleg szokásosnál is később válnak elérhetővé a zárszámadás elfogadásáért felelős hatóság számára.

**Az irányító hatóságok kötelesek beszámolni a Bizottságnak az alapkezelői költségekről és díjakról****135**

A 2014–2020-as pénzügyi eszközökre nézve az irányító hatóságok kötelesek az éves végrehajtási jelentés mellékleteként közzétenni az alapkezelői költségekre és díjakra vonatkozó adatokat<sup>103</sup>. Ez jelentős előrelépés, mert a Bizottság az elkövetkező években így sokkal jobban képes lesz elemezni és felügyelni a pénzügyi eszközök végrehajtásának költségeit.

**Az alapkezelői költségek és díjak felső korlátai csökkentek, figyelembe véve a pénzügyi eszközök típusai közötti különbségeket is****136**

Az alapkezelői költségek és díjak felső korlátait illetően két fő különbséget látunk a 2007–2013-as programidőszakhoz képest. Először is az alapkezelő díjazásának felső korlátja a pénzügyi eszközök típusának megfelelően differenciálva van<sup>104</sup> (lásd: **8. táblázat**).

102 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 46.1 cikke és 111. cikke.

103 Az 1303/2013/EU rendelet 46. cikkének (2e) bekezdése.

104 A Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletének 13. cikke.

**A különböző típusú megosztott irányítású pénzügyi eszközök alapkezelői költségeinek és díjainak felső korlátai (2014–2020-as programidőszak)**

|                | Felső korlátok | Éves alapidíjazás                     | Éves teljesítményalapú díjazás |
|----------------|----------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| Holdingalap    | 7%             | 3% az első 12 hónapban                | 0,5%                           |
|                |                | 1% az első 12 hónapban                | 0,5%                           |
|                |                | 0,5% a következő években              | 0,5%                           |
| Kölcsönök      | 8%             | 0,5%                                  | 1%                             |
| Garanciák      | 10%            | 0,5%                                  | 1,5%                           |
| Tőkebefektetés | 20%            | 2,5% az első 24 hónapban <sup>1</sup> | 2,5%                           |
|                |                | 1% a következő években <sup>2</sup>   | 2,5%                           |
| Mikrohitel     | 10%            | 0,5%                                  | 1,5%                           |
| Egyéb          | 6%             | 0,5%                                  | 0,5%                           |

1 Ez a finanszírozási megállapodás aláírását követő időszakra vonatkozik, a magasabb ráta is csak ezen az időszakon belül alkalmazható, valójában csak attól kezdve, hogy a holdingalapnak juttatott program-hozzájárulások tényleges kifizetése megtörtént.

2 A tőkebefektetést illetően az alapidíjazás a pénzügyi eszköznek előirányzott összeg nagyságától függ.

*Forrás:* Európai Bizottság, Guidance for Member States on Article 42(1)(d) CPR– Eligible management costs and fees (Útmutató a tagállamoknak a közös rendelkezésekről szóló rendelet 42. cikke (1) bekezdésének d) pontjához. Támogatható alapkezelői költségek és díjak) (EGESIF\_150021–01), 8. o.

137

Másodszor: a – most már nem évente, hanem kumulatív alapon meghatározott – felső korlátok lényegesen alacsonyabbak, mint a 2007–2013-as programidőszakban voltak. Összességében úgy véljük, hogy az alapkezelő díjazásának teljes összegére meghatározott felső korlát csökkentése előrelépést jelent, ám a Bizottság nem indokolta, hogyan határozta meg ezeket a korlátokat. A 2007–2013-as programidőszakra nézve eddig közölt tényleges adatokról végzett elemzésünk szerint a gyakorlatban ezek az arányszámok kisebbek voltak (lásd: 120. bekezdés).

**Az alapkezelő díjazásának teljesítményalapú elemei csak korlátozott ösztönző hatással bírnak**

**138**

A 2014–2020-as CPR azt is előírja, hogy az alapkezelő teljesítménye szolgáljon kritériumként az alapkezelői költségek és díjak meghatározásánál. Különösen a záraskor támogathatóként bejelentett valamennyi alapkezelői költségnek és díjnak teljesítményalapú kiszámítási módszeren kell alapulnia (lásd még: **6. táblázat**)<sup>105</sup>.

**139**

Az alapkezelői költségek és díjak, valamint az alkalmazandó felső korlátok meghatározásának teljesítményalapú kritériumait részletesebben egy felhatalmazáson alapuló jogi aktus fejt ki<sup>106</sup>.

**140**

Ezenkívül a kockázatfinanszírozási célú befektetésekről szóló bizottsági iránymutatás<sup>107</sup> szerint a díjazás e teljesítményalapú összetevőjének jelentősnek kell lennie, azzal a céllal, hogy jutalmazza az előre megszabott konkrét szakpolitikai célok elérését és az alapkezelő pénzügyi teljesítményét. Ez utóbbit nemcsak az induló alaptőke sikeres kihelyezése vagy a bevont magántőke összege szerint kell mérni, hanem a befektetések tényleg megtérülése szerint is.

**141**

Észrevételünk szerint azonban ezek az új teljesítményalapú elemek alárendelt szerepet játszanak az uniós költségvetésből megtérítendő teljes alapkezelői díjazás meghatározásában, az alábbi okok miatt:

- o a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusában meghatározott felső korlátok – tekintetbe véve a holdingalapok és egyedi alapok szokásos időtartamát – általában könnyen elérhetőek akkor is, ha az alapkezelő nem kapja meg a díjazás teljesítményhez kötődő részét. Ennek következtében egy jól teljesítő alapkezelő korábban eléri a maximális díjazást, mint egy kevésbé jól teljesítő, és onnantól kezdve nem részesül díjazásban a szolgálataiért;
- o az alapkezelőnek alulteljesítés esetén sem kell fizetnie, pedig egy ilyen mechanizmus biztosítaná, hogy a pénzügyi eszköznél keletkezett bármely pénzügyi veszteség egy részét az alapkezelő viselje. Sőt, a jelenlegi díjazási rendszer szerint az alapkezelő még a negatív hozam mellett is maximális díjazásban részesülhet;

105 A közös rendelkezésekről szóló rendelet 123. preambulumbekzdése és 42. cikke.

106 A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 12., 13. és 14. cikke.

107 Európai Bizottság, Iránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan, 3.6.1. pont.

- o a szabályozási keret nem írja elő, hogy az irányító hatóság a teljesítményre nézve előre minimális referenciaértékeket (küszöbarányokat) határozzon meg, amelyeket az alapkezelőnek el kell érnie, hogy megkaphassa díjazása teljesítménnyel kapcsolatos részét.

Összességében tehát úgy véljük, hogy az uniós költségvetésből társfinanszírozott alapkezelői díjazás teljesítményalapú része jelenleg csak nagyon korlátozott ösztönző hatást gyakorol, és ezt felül kell vizsgálni.

### Az alapkezelői költségek és díjak az ERFA és az ESZA keretében működő operatív programok végrehajtásának adminisztratív költségei mellett merülnek fel

#### 142

Az ERFA és ESZA operatív programjainak irányítása, ellenőrzése, felügyelete és értékelése költségekkel jár: a tagállami hatóságoknak ezek az adminisztratív költségei magukba foglalják az alkalmazottak javadalmazását, a működési (például utazási és képzési) költségeket, valamint az információs és kommunikációs tevékenységekhez kapcsolódó költségeket. Ezeknek az adminisztratív költségeknek a fedezésére a tagállamok az ERFA és az ESZA operatív programjai keretében történő technikai segítségnyújtásért<sup>108</sup> folyamodhatnak.

#### 143

A 2007–2013-as programidőszakban a technikai segítségnyújtás az ERFA és az ESZA operatív programjai finanszírozásának akár 4%-át is elérhette<sup>109</sup>. Ez a szint a 2014–2020-as programidőszakban is azonos maradt. Ezt a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozó bizottsági hatásvizsgálat részére a Bizottság megbízásából 2010-ben készült tanulmány állapította meg<sup>110</sup>. Ennek alapján a Bizottság úgy becsüli, hogy a tagállamok a teljes időszak során akár 13,6 milliárd eurót is technikai segítségnyújtásra fordíthatnak.

#### 144

A 2014–2020-as programidőszak során azonban az ERFA és az ESZA költségvetésének lényegesen nagyobb hányada fog pénzügyi eszközök révén végrehajtásra kerülni (lásd: 21. bekezdés). Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az ERFA és az ESZA operatív programjai támogatásalapú tevékenységeinek finanszírozására viszonylag több technikai segítségnyújtási forrás áll majd rendelkezésre, mivel a pénzügyi eszközök adminisztratív tevékenységeinek nagyobb részét végzi az alapkezelő. E tevékenységek esetében az alapkezelők az alapkezelői költségeket és díjakat közvetlenül az operatív programoknak (vagy a végső kedvezményezetteknek) számítják fel. Ezért a finanszírozás pénzügyi eszközök révén történő növelése közvetetten az uniós költségvetés teljes adminisztrációs költségét is megnöveli, mivel növeli a fennmaradó támogatásalapú finanszírozási tevékenységekre a tagállamok számára az uniós költségvetésből biztosított technikai segítségnyújtás mennyiségét.

108 Az általános rendelet 45. cikke.

109 Az általános rendelet 46. cikke.

110 2011. október 6-i SEC (2011) 1141 végleges (lásd még: 8/2015. sz. különjelentés, 56. bekezdés; 16/2013. sz. különjelentés, 74–75. bekezdés).

**145**

Megjegyezzük azt is, hogy a 2007–2013-as programidőszakra nézve a tagállami közigazgatásoknak nincs kötelezettségük részletesen beszámolni arról, hogyan költötték el a technikai segítségnyújtási támogatást<sup>111</sup>. Egy korábbi jelentésünkben már észrevételeztük, hogy a Bizottság nem rendelkezik semmilyen összehasonlítható információval az egyes tagállamoknál, az egyes operatív programoknál vagy az egyes finanszírozási mechanizmusoknál (vissza nem térítendő támogatások vagy pénzügyi eszközök) felmerülő tényleges adminisztratív költségekre nézve<sup>112</sup>. Ez megnehezíti annak értékelését, hogy indokolt-e a technikai segítségnyújtás szintje, tekintettel az ERFA és az ESZA operatív programjainak végrehajtása során ténylegesen felmerült tagállami költségekre.

**146**

Ezért fenntartjuk azt a korábbi ajánlásunkat, hogy a Bizottság végezzen összehasonlító elemzést a 2014–2020-as programidőszak vissza nem térítendő támogatásainak és pénzügyi eszközeinek végrehajtási költségeire nézve (mind központi, mind megosztott irányításnál), a tényleges szint megállapításának céljából<sup>113</sup>. Az így nyerhető információk különösen relevánsak volnának a 2020 utáni időszak jogalkotási javaslatainak előkészítéséhez.

111 Európai Bizottság, Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period (Bérek, jutalmak, fizetéskiegészítések társfinanszírozása a strukturális alapokból a 2007–2013-as programidőszakban), záró beszámoló, 2014.

112 Lásd: az 5/2015. sz. különjelentés 58. és 71. bekezdése.

113 Lásd: a 8/2015. sz. különjelentés 57., 63–64. és 71–72. bekezdése és 4. ajánlása.

## 147

Összességében megállapítható, hogy a végső kedvezményezetteknek vissza nem térítendő támogatások révén nyújtott pénzügyi támogatáshoz képest a pénzügyi eszközök alkalmazása jelentős előnyökkel jár, mivel így minden egyes euró elvben többször is felhasználásra kerülhet. Ráadásul az, hogy a kölcsönöket vissza kell fizetni, a garanciákat fel kell szabadítani, és a tőkebefektetések eredményét vissza kell forgatni, elvben hatással lehet a végső kedvezményezettek magatartására is, aminek eredményeként jobban használják fel a közpénzeket, és csökken annak valószínűsége, hogy a végső kedvezményezett köztámogatástól váljon függővé.

## 148

Ellenőrzésünk azonban számos olyan jelentős problémát tárt fel, amelyek korlátozták, hogy a pénzügyi eszközök a 2007–2013-as programidőszakban az uniós költségvetés végrehajtásának hatékony mechanizmusai legyenek:

- az ERFA és az ESZA keretében működő jelentős számú pénzügyi eszköz általában túlméretezett volt, és 2014 végén is még komoly problémák voltak az alaptőke kihelyezésével (átlagban az operatív programból a pénzügyi eszközbe befizetett összes induló alaptőke 57%-át használták fel). A túl nagy induló alaptőke egyik oka az volt, hogy a tagállamok így akarták elkerülni kötelezett-ségvállalások visszavonását a 2007–2013-as programidőszakban;
- összességében, sem a megosztott, sem a központi irányítású pénzügyi eszközök nem voltak sikeresek a magántőke bevonásában;
- mindeddig az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök csak kis részének sikerült megújuló pénzügyi támogatást nyújtania;
- az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknél a végső kedvezményezettekhez kihelyezett tényleges összegekhez képest túl nagyok voltak az alapkezelői költségek és díjak, és úgy tűnik, ezek jelentősen nagyobbak, mint a központi irányítású eszközöknél vagy a magánszektorbeli befektetési alapoknál.

## 149

Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a 2007–2013-as időszak tapasztalatai alapján a pénzügyi eszközök tekintetében javulás történt a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozó jogi szabályozásban, ám maradtak még problémák is. A 2007–2013-as és a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozó főbb következtetéseinket a jelentés szerkezetének megfelelően mutatjuk be, ajánlásainkkal együtt.

### A piaci igényeket tekintve megfelelő méretűek voltak a pénzügyi eszközök?

#### 150

Véleményünk szerint jelentős számú pénzügyi eszköz túl volt méretezve. Ez azt jelzi, hogy az irányító hatóságok nem mindig mérték fel megfelelően a piaci igényeket az ERFA és az ESZA operatív programjaiból a pénzügyi eszközökre való forráselkülönítés előtt. Ez ahhoz vezetett, hogy a pénzügyi eszközöket túl nagy alaptőkével hozták létre, s ez kis kihelyezési arányokat eredményezett. A túl nagy alaptőke egyik oka az volt, hogy a tagállamok így akarták megkerülni az n+2-es szabályt.

Az, hogy a 2014–2020-as programidőszakra a pénzügyi eszközöknél mind a megosztott, mind a központi irányítás keretében bevezették a kötelező előzetes értékeléseket, segít majd megelőzni, hogy a pénzügyi eszközök túl nagy alaptőkével induljanak. A siker azonban attól fog függeni, hogy az értékelés megalapozott feltételezésekre és megbízható elemzésre épül-e. A megosztott irányítás keretében működő eszközöknél a szakaszonkénti kifizetés módszere (amely összeköti az uniós költségvetésből történő kifizetéseket a végső kedvezményezettekhez történő forráskihelyezéssel) szintén a túl nagy alaptőke kérdését kívánja kezelni. Ezenkívül az előzetes értékelésnek a gazdasági és piaci környezet változásai esetén rendszeresen végzett felülvizsgálatát lehetőségként említi a közös rendelkezésekről szóló rendelet, a központi irányítású eszközökre nézve azonban nem. Középtávú felülvizsgálatot (amely foglalkozhat ilyen szempontokkal) végeznek a legtöbb, de nem az összes központi irányítású pénzügyi eszköznél. Végül megjegyzendő, hogy az előzetes értékelések független felülvizsgálata egyik esetben sincs előírva.

#### 151

A pénzügyi eszközök régió-központúsága hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok a 2007–2013-as programidőszakban nagyszámú kisméretű pénzügyi eszközt hozzanak létre. Az ERFA és az ESZA keretében működő ezen egyedi alapok gyakran nem elég nagyok ahhoz, hogy az alapkezelői ágazatban alkalmasak legyenek a hatékony működésre (lásd: 27–61. bekezdés).

## 1. ajánlás

A pénzügyi eszközök előzetes értékelését illetően:

- a) a központi irányítású eszközök bizottsági előzetes értékelése módszeresen tartalmazza az addig levont tanulságok elemzését.

Ajánlott megvalósítási határidő: minden új eszköz létrehozásakor.

- b) a levont tanulságok mellett a Bizottság értékelje, hogy milyen hatással vannak a nagyobb társadalmi-gazdasági változások az eszközök létjogosultságára és az uniós költségvetésből ennek megfelelően elvárható hozzájárulásra, figyelembe véve az összes központi irányítású pénzügyi eszköz vonatkozó középtávú felülvizsgálata eredményeit is.

Ajánlott megvalósítási határidő: amint a középtávú felülvizsgálatok elkészültek.

## 2. ajánlás

A Bizottság és a tagállamok igyekezzenek optimalizálni az egyes ERFA- és ESZA-alapok méretét, hogy amikor csak lehet, kihasználhassák az alapok működtetésének sokkal kedvezőbb gazdasági feltételeiben rejlő előnyöket. A Bizottság adjon további útmutatást a tagállamoknak az ilyen pénzügyi eszközök létrehozásához, mind tagállami, mind uniós szinten (mely utóbbiakat közvetlenül vagy közvetve a Bizottság irányítja).

Ajánlott megvalósítási határidő: 2016 vége (a Bizottság számára), a pénzügyi eszközök létrehozásakor (a tagállamok számára).

## Sikerült a pénzügyi eszközöknek magántőkéket bevonniuk?

### 152

Megállapításunk szerint a 2007–2013-as programidőszakban a Bizottságnak és a tagállamoknak mind megosztott, mind központi irányítás esetén nehézséget okozott magánbefektetőket bevonni a pénzügyi eszközökbe. Konkrétan a pénzügyi eszközökhöz hozzájáruló magánbefektetőkre irányuló kedvezményes elbárással sem sikerült további jelentős finanszírozást vonzani. Ezenkívül úgy ítéljük meg, hogy a pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatásával kapcsolatos bizottsági intézkedés nem veszi kellően figyelembe, hogy az uniós költségvetésből történő közfinanszírozás milyen mértékben mozgósít további forrásokat. Ráadásul a tagállamok nem kötelesek információt szolgáltatni a Bizottságnak az ERFA- és ESZA-eszközök indulótőkéjéhez való magán-hozzájárulásokról.

### 153

Jelenleg nem tűnik valószínűnek, hogy az operatív programok vagy további hozzájárulások révén sikerül jelentős összegű magánforrást bevonni a 2014–2020-as programidőszakra. A Bizottság által 2014 áprilisában kiadott útmutató nem épít kellőképpen a 2007–2013-as programidőszakban arra vonatkozóan azonosított legjobb gyakorlatokra, hogy a kedvezményes bánásmódról szóló rendelkezéseket hogyan lehet a legjobban alkalmazni arra, hogy több magántőkét vonjanak be, ugyanakkor elkerülve a közszektor túl nagy kockázattal való megterhelését.

### 154

A 2014–2020-as programidőszakban az előzetes adómegállapodások alkalmazása a pénzügyi eszközökre, ami bizonyos körülmények között adóelkerüléshez vezethet, szembemegy a Bizottság saját ilyen értelmű politikájával (lásd: 62–91. bekezdés).

## 3. ajánlás

---

A Bizottság adjon a költségvetési rendeletben (majd az ágazati szabályozásban is) olyan, az uniós költségvetés valamennyi területére alkalmazható meghatározást a pénzügyi eszközök tőkeáttételéről, amely világosan megkülönbözteti az OP keretében történő magán- és tagállami közfinanszírozás tőkeáttételét a további magán- és közforrások tőkeáttételétől, és figyelembe veszi az érintett eszköz típusát. Ez a definíció tegye egyértelművé, hogyan határozzák meg az uniós és a tagállami közforrások által mozgósított összegeket, esetleg az OECD témába vágó irányelveit követve.

Ajánlott megvalósítási határidő: a költségvetési rendelet felülvizsgálata, illetve az ágazati szabályozás féldős felülvizsgálata.

## 4. ajánlás

---

A 2007–2013-as programidőszak alatt az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknél a Bizottság biztosítsa, hogy a tagállamok hiánytalan és megbízható adatokat szolgáltatassanak az indulótőkéhez való, mind az operatív programokon keresztül, mind az azokon kívüli magán-hozzájárulásokról.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2017 vége.

### 5. ajánlás

Az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközökre nézve a Bizottság nyújtson további útmutatást a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogyan lehet a legjobban felhasználni a kedvezményes elbánás előírásait minél több magántőke bevonására az eszköz alaptőkéjébe úgy, hogy közben a közfinanszírozókra se háruljon túlzott kockázat.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2016 vége.

### 6. ajánlás

A központi irányítású pénzügyi eszközöknél az eszközt szabályozó jogszabályban meg kell határozni azokat az általános kockázatmegosztási elveket, melyek hatással lehetnek az uniós költségvetésre.

Ajánlott megvalósítási határidő: új pénzügyi eszköz létrehozására vagy meglévő módosítására irányuló javaslat elkészítésekor.

### 7. ajánlás

A Bizottság a 2014–2020-as programidőszakban az uniós költségvetésből finanszírozott valamennyi pénzügyi eszközre nézve biztosítsa, hogy a tagállamok, maga a Bizottság és az EBB csoport csak olyan struktúrákat alkalmaznak, amelyek összhangban vannak a Bizottság adórendszerekre vonatkozó ajánlásaival és intézkedéseivel.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2016 vége.

## Megújuló pénzügyi támogatást nyújtottak a pénzügyi eszközök?

### 155

Az ERFA- és ESZA-eszközök túlnyomó többségénél 2014 végéig nem mutatkozott lényeges megújuló hatás. Ezt az okozta, hogy többek között végrehajtási késedelmek miatt az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközöknek a 2007–2013-as programidőszakban nehézségei támadtak az alaptőke teljes kihegyezése terén. A 2015 decemberéig tartó jogosultsági időszakot 2017 márciusáig kellett meghosszabbítani, hogy a legtöbb pénzügyi eszköz így nagyobb valószínűséggel helyezze ki egyszerre az induló alaptőkéjét. Ezenkívül a 2017. márciusi lezárást követően a pénzügyi eszközöket a tagállamok saját belátásuk szerint hajtják végre, így a jövő kérdése, hogy milyen mértékben valósul meg megújuló hatás.

### 156

A 2014–2020-as programidőszakra nézve a jogalap rendelkezései korlátozzák az eszközök túl nagy alaptőkével történő létrehozásának kockázatát, s ebből következően növelik a megújuló hatás elérésének valószínűségét. Ehhez azonban le kell vonni a tanulságokat a 2007–2013-as programidőszak hiányosságaiból, és az is szükséges, hogy az irányító hatóságok reálisabban mérjék fel, hogy az esb-alapok mekkora részét lehet pénzügyi eszközök révén végrehajtani.

### 157

Sor került más, az eszközök hatékonyabb létrehozását segítő változásokra, de megállapításunk szerint két kérdéskört illetően még további útmutatás szükséges (lásd: 92–105. bekezdés).

## 8. ajánlás

---

A Bizottság tegyen megfelelő lépéseket annak biztosítására, hogy a tagállamok a 2014–2020-as programidőszak jogosultsági időszakának lejárta után előírt nyolcéves időszak során fenntartsák a források megújuló jellegét. Ezt annak előírásával lehetne elérni, hogy a finanszírozási megállapodásban legyen egy külön záradék, amely biztosítja, hogy a finanszírozást a tervezett célokra használják fel.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2016 vége.

## 9. ajánlás

---

A Bizottság nyújtson iránymutatást azon rendelkezésekre nézve, amelyek lehetővé teszik a pénzügyi eszközök további felhasználhatóságát a következő programidőszakban, különösen az olyan esetekben, amikor az alapkezelőket közbeszerzés útján választják ki.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2016 vége.

### Költséghatékony módszerek bizonyultak a pénzügyi eszközök az uniós költségvetés végrehajtására?

#### 158

Megállapításunk szerint az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök induló alaptőkéjének jelentős részét alapkezelői költségekre és díjakra fordították. Ezenkívül a díjazás szintje jelentősen magasabb, mint a központi irányítású eszközöknél vagy a magánszektorbeli befektetési alapoknál, ha az összehasonlítás a végső kedvezményezetteknek ténylegesen nyújtott pénzügyi támogatás alapján történik. Tekintetve a költségek és díjak 2014 év végi magas szintjét, jelentős a kockázata annak, hogy az ERFA és az ESZA keretében működő számos eszköz túllépi a 2007–2013-as jogalapban az alapkezelői költségekre és díjakra megszabott felső korlátokat. Az alapkezelői költségek és díjak magas szintje alapvető problémára utalhat azzal kapcsolatban, ahogyan ezt a finanszírozási mechanizmust a 2007–2013-as programidőszakban végrehajtották.

A 2017. március 31. előtt felmerült és kifizetett alapkezelői költségeket és díjakat az ERFA vagy az ESZA azon programjainak támogatható kiadásaként lehet bejelenteni, amelynek keretében a pénzügyi eszközt létrehozták. A rendelet előírja, hogy az alapkezelői költségek és díjak felső korlátai álljanak arányban az operatív programból az eszköznek juttatott tőkével.

A Bizottság szerint a végrehajtási rendelet 43. cikkében említett felső korlátok a pénzügyi eszközöknek nyújtott teljes tőke-hozzájárulásra vonatkoznak, nem pedig a végső kedvezményezettek pénzügyi támogatására felhasznált tényleges hozzájárulásra. Véleményünk szerint záráskor a rendeletben előírt felső korlátokat azonban úgy kell értelmezni, hogy azokat az operatív programból a pénzügyi eszköznek juttatott alaptőke ténylegesen felhasznált összege alapján kell alkalmazni, vagyis annak az összegnek az alapján, amelyben a végső kedvezményezettek részesültek pénzügyi támogatásként. Az alapkezelőknek nem volna szabad díjazást kapniuk, ha nem használták fel az eszköznek juttatott alaptőkét.

#### 159

A Bizottságnak nincs átfogó rálátása az ERFA és az ESZA keretében működő pénzügyi eszközök végrehajtási költségeire, sem az alapkezelői költségek és díjak meghatározási módjára és indokoltságára. Hasonlóképpen nincsenek adatai a Bizottságnak az esb-alapok 2014–2020-as programidőszak alatti végrehajtásának összes adminisztrációs költségéről az egyes tagállamokban, amely költség attól is függ, hogy mennyire folyamodnak alternatív finanszírozási mechanizmusokhoz (vissza nem térítendő támogatások vagy visszatérítendő, elsősorban pénzügyi eszközök révén nyújtott pénzügyi támogatás).

### 160

Megjegyzendő az is, hogy ezek az alapkezelői költségek és díjak az ERFA és az ESZA operatív programjainak általános adminisztratív költségei mellett merülnek fel. Mivel az alapkezelői költségeket az eszközök induló alaptőkéjéből fizetik ki, így ezek miatt csökken a végső kedvezményezettek számára az uniós költségvetésből rendelkezésre álló finanszírozás szintje.

### 161

A 2014–2020-as programidőszakban rövidebb lett a tagállamok beszámolási határideje, mivel a pénzügyi eszközökről szóló beszámolás most már az éves végrehajtási jelentés része. Ezt a beszámolót a Bizottsághoz egy hónappal korábban kell beadni, mint a pénzügyi eszközökről szóló korábbi beszámolókat, kivéve 2017-et és 2019-et. Ugyanakkor a bizottsági jelentésnek a zárszámadásért felelős hatóságok előtti bemutatására a határidőt hat hónapban rögzítették. Összehasonlításképpen, a 2007–2013-as programidőszakban a Bizottságnak három hónapja volt az adatok ellenőrzésére és a pénzügyi eszközökről szóló konszolidált végrehajtási jelentés bemutatására. Ez azt jelenti, hogy a pénzügyi eszközök alkalmazásáról szóló fontos információk és a hozzájuk kapcsolódó költségek később fognak rendelkezésre állni, mint az előző időszakban.

### 162

Az alapkezelői költségekre és díjakra nézve a vonatkozó jogszabályok nagyot javultak, amennyiben a 2007–2013-as programidőszakban alkalmazandó felső korlátoknál alacsonyabbakat szabtak meg az összesített összegekre. A teljesítményalapú elemek azonban még nem játszanak elég fontos szerepet, és a Bizottság részéről még további tisztázást igényel, hogy az irányító hatóságok hogyan használják fel ezeket a finanszírozási megállapodások tárgyalása során (lásd: 106–146. bekezdés).

## 10. ajánlás

Tekintettel a 2007–2013-as programidőszak közelgő lezárására, a Bizottság:

- a) biztosítsa, hogy a tagállamok adjanak átfogó tájékoztatást a felmerült és 2017 márciusáig kifizetett alapkezelői költségekről és díjakról.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2017 vége.

- b) tisztázza, hogy az alapkezelői költségek és díjak felső korlátait a pénzügyi eszköz által ténylegesen felhasznált alaptőke összege alapján kell alkalmazni, vagyis az operatív program keretében juttatott azon összeg alapján, amelyben a végső kedvezményezettek részesültek pénzügyi támogatásként.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2017 márciusának vége.

### 11. ajánlás

---

Az alapkezelők teljesítményalapú díjazását illetően a 2014–2020-as programidőszakban:

- a) a Bizottság készítsen arra irányuló jogszabályjavaslatot, hogy vizsgálják felül a közös rendelkezésekről szóló rendelet jelenlegi rendelkezéseit, hogy erősítsék ezek ösztönző hatását.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2016 vége.

- b) a finanszírozási megállapodások tárgyalásakor a tagállami irányító hatóságok alkalmazzák széles körben az alapkezelők díjazásának meglévő teljesítményalapú elemeit. Ezt önkéntes alapon ki lehetne egészíteni további elemekkel.

Ajánlott megvalósítási határidő: haladéktalanul.

### 12. ajánlás

---

A Bizottság végezzen összehasonlító elemzést a 2014–2020-as programidőszak vissza nem térítendő és – elsősorban pénzügyi eszközök révén nyújtott – vissza-térítendő pénzügyi támogatásoknál a végrehajtás költségeire nézve, a tényleges költségszint megállapításának céljából. Az így nyerhető információk különösen relevánsak volnának a 2020 utáni időszak jogalkotási javaslatainak előkészítéséhez és a technikai segítségnyújtás megfelelő szintjének meghatározásához.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2017 vége.

### 163

Végül a 2014–2020-as programidőszakban létfontosságú lesz az is, hogy a Bizottság és az EBB eredményesen összehangolja az uniós költségvetésből, az Európai Stratégiai Beruházási Alap (más néven: „Juncker-terv”) révén finanszírozott pénzügyi eszközök megosztott és centralizált irányítás keretében történő alkalmazását. Csak ekkor járulhatnak hozzá az uniós költségvetés keretében működő pénzügyi eszközök a lehető legeredményesebben az Unióban várva várt számos infrastrukturális beruházáshoz.

A jelentést 2016. június 1-jei luxembourgi ülésén fogadta el az Henri GRETHEN számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*

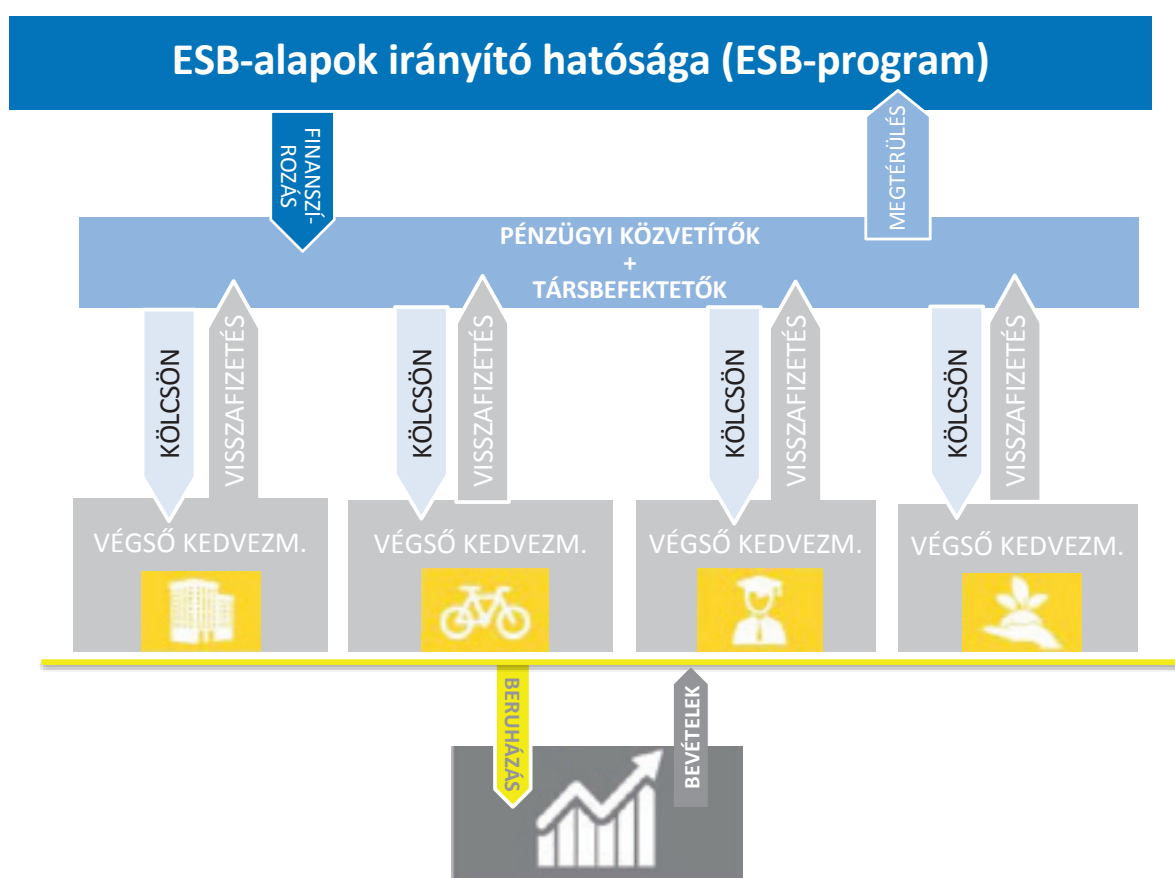


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*elnök*

## A megosztott irányítású pénzügyi eszközök működése (2014–2020-as programidőszak)

### a) Kölcsőnalap

## Hogyan működik?

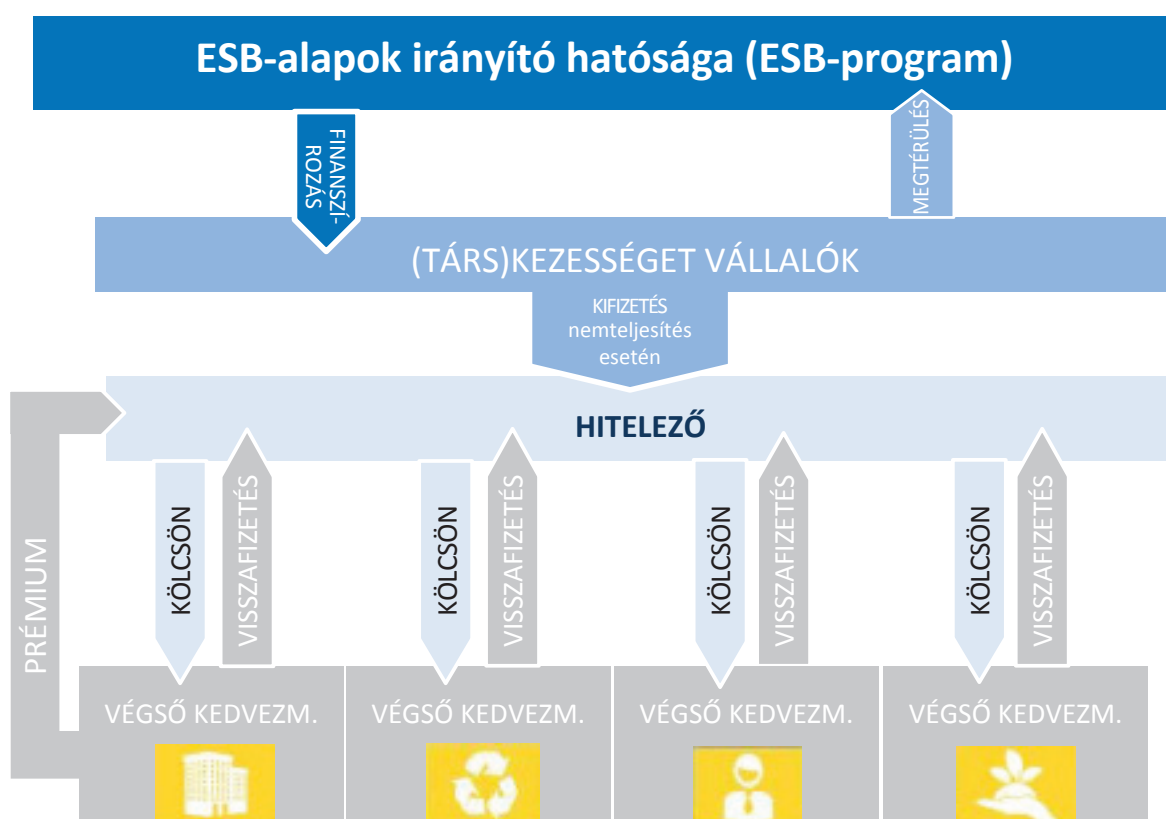


Forrás: Európai Bizottság, EBB: FI Compass – 'Financial Instrument products' (Iránytű a pénzügyi eszközökhöz). Kölcsönök, garanciák, tőkebefektetés és kvázi tőkebefektetés, 5. o.

## A megosztott irányítású pénzügyi eszközök működése (2014–2020-as programidőszak)

### b) Garanciaalap

#### Hogyan működik?



Forrás: Európai Bizottság, EBB: FI Compass – 'Financial Instrument products' (Irányító a pénzügyi eszközökhöz). Kölcsönök, garanciák, tőkebefektetés és kvázi tőkebefektetés, 9. o.

**A megosztott irányítású pénzügyi eszközök működése (2014–2020-as programidőszak)****c) Sajáttőke- (vagy kvázi sajáttőke-) befektetési eszközök****Hogyan működik?**

*Forrás: Európai Bizottság, EBB: FI Compass – 'Financial Instrument products' (Iránytű a pénzügyi eszközökhöz). Kölcsönök, garanciák, tőkebefektetés és kvázi tőkebefektetés, 14. o.*

### A „pénzügyi eszközök” kifejezés meghatározása a jogalapban (2014–2020-as és 2007–2013-as programidőszak)

|           | Regionális politika<br>(ERFA és ESZA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Szociálpolitika<br>(EaSI)                                                                                                                                                                                  | Közlekedési és energiapolitika<br>(CEF)                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2014–2020 | A pénzügyi eszközöknek szerepel egy meghatározása a költségvetési rendeletben, amely ezért minden költségvetési területre alkalmazható:<br>2. cikk<br>„p) pénzügyi eszközök a költségvetésből kiegészítő jelleggel nyújtott uniós pénzügyi támogatási intézkedések, amelyek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljanak. Ezek az eszközök tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázat-megosztási eszközök formáját ölthetik, és adott esetben vissza nem térítendő támogatásokkal kombinálhatók;”                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|           | Nincsen ágazatspecifikus meghatározás.<br>A CPR közvetlenül utal a költségvetési rendeletben található meghatározásra.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | A költségvetési rendeletben található közös meghatározás ellenére az EaSI-rendelet „kölcsönt”, „garanciát”, „sajáttőkét” és „kvázi-sajáttőkét” említ.                                                      | A költségvetési rendeletben található közös meghatározás ellenére a CEF-rendelet a következőket említi: „tulajdonviszonyt megtestesítő eszközök”, „kölcsönök és/vagy garanciák”, „kockázat-megosztási eszközök projektkötvényekhez”.                                                                               |
|           | Regionális politika<br>(ERFA és ESZA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Szociálpolitika<br>(EPMF)                                                                                                                                                                                  | Közlekedési és energiapolitika<br>(TEN)                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|           | Nincsen hivatalos meghatározás.<br>Közvetett meghatározás létezik, a végrehajtási rendeletben és a COCOF iránymutatásában.<br><br>A végrehajtási rendelet 43. cikke:<br><br>„A 43–46. cikk rendelkezései olyan pénzügyi konstrukciókra vonatkoznak, amelyek a visszafizethető beruházásokat létrehozó műveletek vagy a visszafizethető beruházásokra nyújtott garanciák, illetve mindkettő formájában jelennek meg a következőkben:<br><br>[...]<br><br>COCOF-iránymutatás:<br><br>„1.2.12. Ahhoz, hogy a strukturális alapokról szóló rendelet értelmében pénzügyi konstrukciónak minősüljenek, az operatív programokból származó hozzájárulásoknak tehát [...] visszafizetendő beruházások formáját kell ölteniük: ilyenek a visszafizetendő beruházásokra adott sajáttőke, kölcsönök és/vagy garanciák, az általános rendelet 44. cikke első bekezdésének a), b) vagy c) pontjában foglalt rendelkezésekkel összhangban.<br><br>1.2.13. A visszafizetendő beruházásokat meg kell különböztetni a vissza nem térítendő támogatásoktól, amelyeket ez az iránymutatás »adomány formájában biztosított közvetlen pénzügyi hozzájárulásként« határoz meg.” | Nincsen hivatalos meghatározás.<br><br>Az EPMF-et létrehozó határozat azonban a következőket említi: „garanciák és kockázat-megosztási eszközök”; „tőkeeszközök” és „hitelviszonyt megtestesítő eszközök”. | Nincsen hivatalos meghatározás.<br><br>A TEN-rendelet azonban a következőket említi: „kölcsöngarancia”, „kockázat-megosztási eszközök projektkötvényekhez” és „a kockázati tőke részvétele a befektetési alapokban”.<br><br>Az EEP-rendelet beruházási „mechanizmust” említ, amelyben az Unió társtulajdonos lesz. |

## III. melléklet

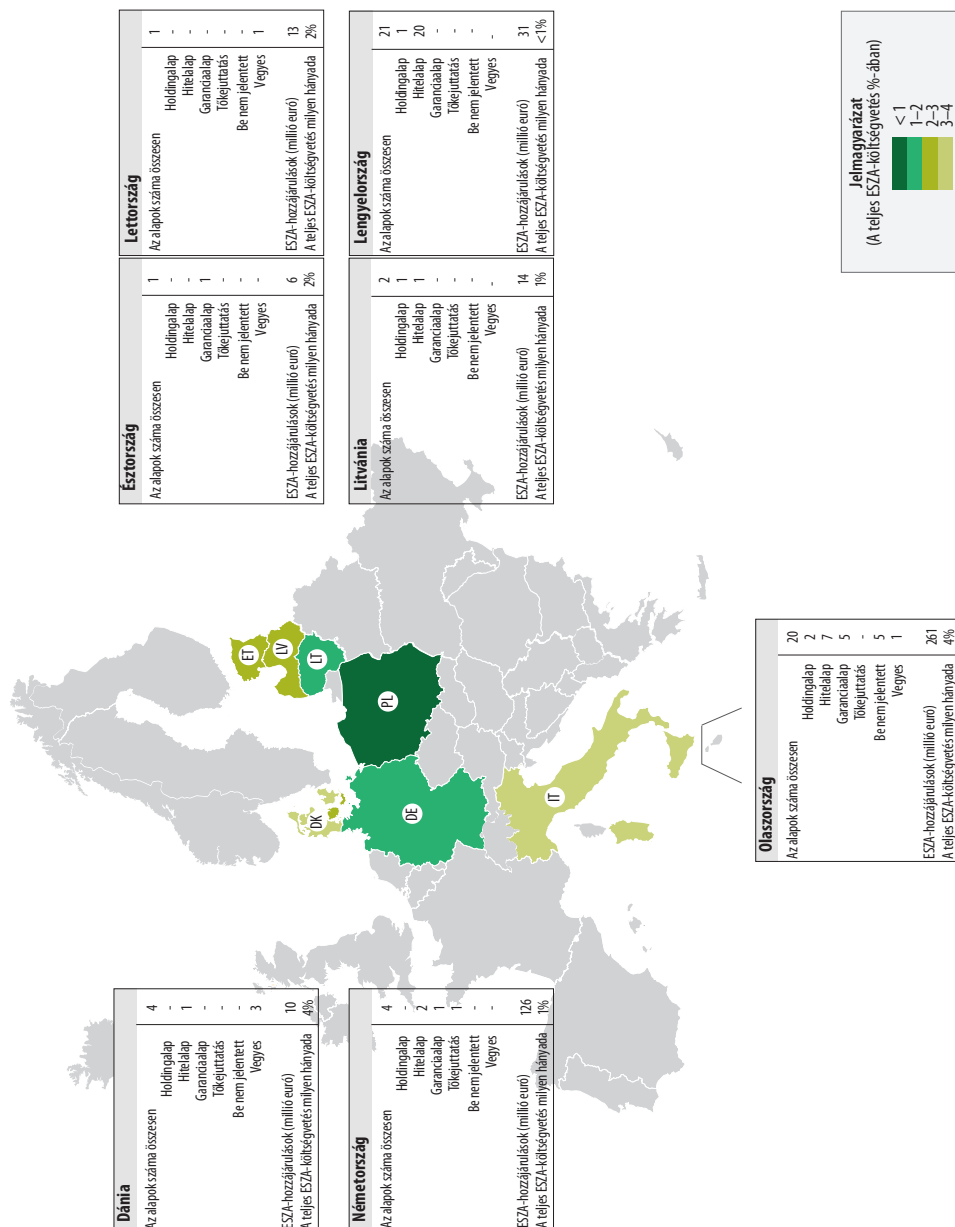
## Az ERFA keretében 28 uniós tagállamban működő pénzügyi eszközök áttekintése: az alapok száma és alaptőkéje (2007–2013-as programidőszak)

|                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Németország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 41<br>Hitelalap 21<br>Garanciaalap 17<br>Tőkejuttatás 3<br>Vegyes 3<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 838<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 55<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 5% | <b>Dánia</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 5<br>Hitelalap -<br>Garanciaalap 2<br>Tőkejuttatás -<br>Vegyes 3<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 13<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 838<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 5% | <b>Svédország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 11<br>Hitelalap -<br>Garanciaalap 11<br>Tőkejuttatás 11<br>Vegyes -<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 72<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 72<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 8% | <b>Finnszország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 1<br>Hitelalap -<br>Garanciaalap -<br>Tőkejuttatás 1<br>Vegyes 1<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 35<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 4<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 4% | <b>Észtország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 5<br>Hitelalap 3<br>Garanciaalap -<br>Tőkejuttatás 1<br>Vegyes 1<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 119<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 6%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 6% | <b>Lengyelország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 14<br>Hitelalap 5<br>Garanciaalap 1<br>Tőkejuttatás 6<br>Vegyes 1<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 146<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 146<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 6% | <b>Lengyelország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 227<br>Hitelalap 14<br>Garanciaalap 110<br>Tőkejuttatás 11<br>Vegyes -<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 973<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 973<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 3% | <b>Litvánia</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 34<br>Hitelalap 3<br>Garanciaalap 22<br>Tőkejuttatás 5<br>Vegyes -<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 396<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 12%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 12% | <b>Cseh Köztársaság</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 5<br>Hitelalap 3<br>Garanciaalap 4<br>Tőkejuttatás 1<br>Vegyes 1<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 171<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 171<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 1% | <b>Szlovákia</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 7<br>Hitelalap 1<br>Garanciaalap -<br>Tőkejuttatás -<br>Vegyes 4<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 95<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 95<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda | <b>Bulgária</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 10<br>Hitelalap 1<br>Garanciaalap 1<br>Tőkejuttatás 3<br>Vegyes 3<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 330<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 10%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 10% | <b>Románia</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 4<br>Hitelalap 1<br>Garanciaalap 1<br>Tőkejuttatás 1<br>Vegyes 1<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 129<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 1%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 1% | <b>Szlovénia</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 3<br>Hitelalap 1<br>Garanciaalap 1<br>Tőkejuttatás 1<br>Vegyes 1<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 105<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 105<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 5% | <b>Ausztria</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 2<br>Hitelalap -<br>Garanciaalap 1<br>Tőkejuttatás 1<br>Vegyes 1<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 10<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 1%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 1% | <b>Magyarország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 170<br>Hitelalap 74<br>Garanciaalap 20<br>Tőkejuttatás 28<br>Vegyes 47<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 762<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 6%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 6% | <b>Cyprus</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 5<br>Hitelalap 1<br>Garanciaalap 2<br>Tőkejuttatás -<br>Vegyes -<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 17<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 6%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 6% | <b>Görögország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 32<br>Hitelalap 4<br>Garanciaalap 17<br>Tőkejuttatás 2<br>Vegyes 4<br>Egyéb 5<br>Be nem jelentett 1308<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 11%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 11% | <b>Málta</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 2<br>Hitelalap 1<br>Garanciaalap 1<br>Tőkejuttatás -<br>Vegyes -<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 10<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 2%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 2% | <b>Olaszország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 108<br>Hitelalap 18<br>Garanciaalap 23<br>Tőkejuttatás 33<br>Vegyes 6<br>Egyéb 2<br>Be nem jelentett 26<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 12%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 12% | <b>Franciaország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 120<br>Hitelalap 2<br>Garanciaalap 34<br>Tőkejuttatás 12<br>Vegyes 11<br>Egyéb 5<br>Be nem jelentett 56<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 230<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 3% | <b>Belgium</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 9<br>Hitelalap -<br>Garanciaalap 7<br>Tőkejuttatás 2<br>Vegyes 2<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 139<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 16%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 16% | <b>Portugália</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 56<br>Hitelalap 3<br>Garanciaalap 8<br>Tőkejuttatás 33<br>Vegyes 7<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 376<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 3%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 3% | <b>Spanyolország</b><br>Az alapok száma összesen<br>Holdingalap 16<br>Hitelalap 4<br>Garanciaalap 2<br>Tőkejuttatás -<br>Vegyes 10<br>Egyéb -<br>Be nem jelentett 950<br>ERFA-hozzájárulás (miliárd euró) 4%<br>Az ERFA-költségvetés mélyen hatóváda 4% | <b>Jelmagyarázat</b><br>(A teljes ERFA-költségvetés %-ában)<br><br><4<br>4-8<br>8-12<br>12-16 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján, 2014. december 31-i állapot.

## IV. melléklet

## Az ESZA keretében 28 uniós tagállamban működő pénzügyi eszközök áttekintése: az alapok száma és alaptőkéje (2007–2013-as programidőszak)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján, 2014. december 31-i állapot.

## Az előzetes értékelésekre vonatkozó követelmények összefoglalója (2014–2020-as programidőszak)

| Elem                        | Megosztott irányítású pénzügyi eszközök a kohéziós politikában (2014–2020-as programidőszak)                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Központi irányítású pénzügyi eszközök a szociális, energia- és közlekedéspolitikában (2013. január 1. óta hatályos)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jogalap                     | <b>Jogalap:</b><br>Az elemzendő és a beszámolásba felveendő szempontokat a CPR 37. cikkének (2) bekezdése és 37. cikkének (3) bekezdése fejt ki, többek között a következőket:                                                                                                                                                                                                                            | <b>Jogalap</b><br>A költségvetési rendelet 140. cikkének f) pontja előírja, hogy a pénzügyi eszközöket előzetes értékelés alapján kell létrehozni. Az értékelés elemeit a költségvetési rendelet alkalmazási szabályai <sup>1</sup> írják le, és az alábbiakban összefoglaljuk őket.                                                                                                                                                                  |
| Piaci hiányosságok          | A piaci hiányosságok, az optimálisnál kedvezőtlenebb befektetési környezet és a közforrások iránti igény elemzése.                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Piaci tökéletlenségek vagy egyensúlytalanságok, illetve az optimálisnál kedvezőtlenebb befektetési környezet azonosítása és a közforrások iránti igény értékelése a közpolitikai célok figyelembevételével.                                                                                                                                                                                                                                           |
| Hozzáadott érték            | Az esb-alapokból nyújtható támogatásra szóba jövő pénzügyi eszközök többletértékének értékelése; ellentmondás-mentesség az ugyanarra a piacra irányuló közintervenció egyéb formáival; a tervezett intézkedés arányossága; a piac torzulásának minimalizálására szolgáló intézkedések.                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Annak kimutatása, hogy az azonosított piaci igényeknek nem lehet megfelelően és kellő időben eleget tenni sem piacvezérelt tevékenységek által, sem más típusú uniós beavatkozás révén, mint pénzügyi eszköz révén történő finanszírozással.</li> <li>Az átfedések elkerülése érdekében annak kimutatása, hogy a tervezett pénzügyi eszköz összhangban áll az új és a meglévő pénzügyi eszközökkel.</li> </ul> |
| Állami támogatás            | Lehetséges állami támogatás.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Nem vonatkozik                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Tőkeáttétel                 | A pénzügyi eszköz révén potenciálisan mozgósítható további köz- és magánszférabeli források megbecslése, egészen a végső kedvezményezett szintjéig lebontva (várható tőkeáttételi hatás).                                                                                                                                                                                                                 | A tervezett intézkedés arányosságának értékelése a finanszírozási hiány nagyságának, a várt tőkeáttételi hatásnak és további minőségi hatásoknak a figyelembevételével.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Befektetési stratégia       | A javasolt befektetési stratégia, beleértve a pénzügyi termékek választékának megvizsgálását.                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | A pénzügyi eszköz végrehajtása leghatékonyabb módjának meghatározása.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Eredmények                  | Pontos leírás a várt eredményekről és arról, hogy az érintett pénzügyi eszköz várhatóan hogyan járul hozzá a vonatkozó prioritás keretében meghatározott konkrét célok eléréséhez, beleértve a hozzájárulásra vonatkozó mutatókat.                                                                                                                                                                        | Egy sor megfelelő teljesítménymutató meghatározása.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Levont tanulságok           | A hasonló eszközök kapcsán szerzett tapasztalatok és a tagállamok által a múltban elvégzett előzetes értékelések értékelése.                                                                                                                                                                                                                                                                              | A jogalapból hiányzik a korábbi tapasztalatokat tükröző hasonló rendelkezés.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| A felülvizsgálat lehetősége | Olyan rendelkezések, amelyek lehetővé teszik az előzetes értékelés felülvizsgálatát és szükség szerinti aktualizálását bármely olyan pénzügyi eszköz végrehajtása során, amely egy ilyen értékelés alapján kerül végrehajtásra, ha a végrehajtási szakaszban az irányító hatóság úgy ítéli meg, hogy az előzetes értékelés már nem felel meg pontosan a végrehajtás idején fennálló piaci körülményeknek. | A jogalapban nincsen felülvizsgálatra vonatkozó záradék.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

<sup>1</sup> A Bizottság 2012. október 29-i 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól (HL L 362., 2012.12.31., 1. o.), 224. cikk.

## Összefoglaló

### II

A Bizottság egyetért azzal, hogy az uniós költségvetésből pénzügyi eszközök felhasználásával nyújtott pénzügyi támogatásnak számos előnye van, a 2014–2020-as időszakra éppen ezért mozdítja elő és ösztönzi aktívan azok igénybevételét.

### VI

A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által feltárt problémák hatása a tagállamoktól és a pénzügyi eszközök típusától függően változik, és hogy összességében a pénzügyi eszközök továbbra is az uniós források biztosításának hatékony és eredményes módját jelentik.

### VI Első francia bekezdés

A Bizottság úgy véli, hogy a (2014 végi) 57%-os átlagos kihelyezési arány igen heterogén helyzetet tükröz. A záraskor meg nem valósuló maximális kihelyezés kockázata korlátozott számú pénzügyi eszközt érint néhány tagállamban.

A 2014 végén tapasztalt alacsony kihelyezési arány több tényező – többek között a pénzügyi válság, egyes tagállamok kevés tapasztalata és egyes eszközök késői elindítása – következménye.

### VI Második francia bekezdés

A megosztott irányítású pénzügyi eszközök tekintetében a beszámolásra vonatkozó jogi követelmények nem tették lehetővé a Bizottság számára, hogy kimerítő adatokat szerezzen a tagállami magánbefektetők részvételéről. A Bizottság mindazonáltal megjegyzi, hogy az állami támogatási szabályok egyes pénzügyi eszközök esetén a magánbefektetők minimális (pl. 30%-os, sőt egyes esetekben 60%-os) részvételét írják elő.

A Bizottság úgy véli, hogy a 2007–2013-as időszakban kidolgozott központi irányítású pénzügyi eszközöknek a projektek szintjén sikerült jelentős forrásokat bevonniuk a magánszektorból, még olyan esetekben is, amikor az alap (például a Marguerite Alap) szintjén magánszektorbeli hozzájárulás nem volt. Úgy véljük, az ezen eszközök keretében szerzett tapasztalatok segítséget nyújtanak a Bizottságnak olyan eszközök kidolgozásában, amelyek képesek még több magánbefektetést bevonni.

### VI Harmadik francia bekezdés

A Bizottság úgy véli, hogy a források jogosultsági időszak alatti újrahaznosításának gyakorisága önmagában nem cél.

Ezenfelül a nyújtott finanszírozás lejáratát a finanszírozott beruházások típusához igazodik, illetve igazítandó, és a korlátozott megújuló hatásra vonatkozó következtetést a pénzügyi eszköz létrehozásának időpontjára, a végső kedvezményezetteknek biztosított finanszírozás türelmi idejére, lejáratára és nemteljesítési rátájára hivatkozással kell levonni.

### VI Negyedik francia bekezdés

A 2007–2013-as programozási időszakra megállapított szabályok értelmében a vagyonkezelői díjak a pénzügyi eszközökbe befizetett összegekhez, nem pedig a végső kedvezményezettekhez kihelyezett összegekhez kapcsolódnak. A Bizottság megjegyzi, hogy a központi irányítású eszközökkel való összehasonlítás csak az ERFA és az ESZA keretében működő eszközök lezárásakor lesz lehetséges.

A 2014–2020-as időszakban a vagyonkezelői díjaknak a teljesítményhez kell kapcsolódniuk, többek között a végső kedvezményezettekhez kihelyezett összegeknek is.

### VIII Első ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Új pénzügyi eszközök kidolgozásakor az előzetes értékelésnek a hasonló eszközökkel kapcsolatban levont múltbeli tanulságok elemzésére is ki kell terjednie.

### VIII Második ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Központi irányítású eszközök esetén a vonatkozó jogalapok félidős felülvizsgálatot vagy értékelést írnak elő.

A pénzügyi eszközök minden ilyen félidős felülvizsgálata esetén a Bizottság gondoskodni fog arról, hogy azok kiterjedjenek a levont tanulságokra, valamint a jelentős társadalmi-gazdasági változásoknak az eszköz létjogosultságára és a kapcsolódó uniós költségvetési hozzájárulásra kifejtett hatására.

### VIII Harmadik ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

E tekintetben a Bizottság úgy véli, hogy ezen ajánlás végrehajtása a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) 38. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti végrehajtási lehetőségekre vonatkozó, a tagállamok számára első alkalommal 2016. április 28-án előterjesztett és immár véglegesítés alatt lévő iránymutatófeljegyzés-tervezet, a tagállamok számára a kkv-kezdemenyezés tekintetében nyújtott alapos pontosítás, valamint az esb-alapok és az ESBA komplexitásával kapcsolatban a tagállamoknak útmutatással szolgáló tájékoztató füzet révén folyamatban van.

### VIII Negyedik ajánlás

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

A Bizottság nem tekinti szükségesnek a költségvetési rendelet és/vagy a mögöttes ágazati szabályok (a CPR és a központi irányítású ágazati szabályok) módosítását, és úgy véli, hogy a probléma megfelelő módon kezelhető iránymutatással.

E tekintetben az európai strukturális és beruházási alapokat kezelő főigazgatóságok megkezdték a beszámolóiról szóló iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását. A tervezetet 2016. április 28-án terjesztették a tagállamok elé, és a tervek szerint részletes információkat fog tartalmazni a költségvetési rendeletben előírt tőkeáttétel-számításról. A központi irányítású eszközök esetében a Bizottság 2015 júniusában ismételten meghatározta a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi eszközök tőkeáttétel-számítására szolgáló módszertant, annak érdekében, hogy következetes és harmonizált módon eleget tegyen a költségvetési rendelet és az alkalmazására vonatkozó szabályok alkalmazandó tőkeáttétel-számítási követelményeinek.

### VIII Ötödik ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A tagállamoknak az operatív programok lezárásakor be kell számolniuk a pénzügyi eszközbe ténylegesen befizetett nemzeti magánszektorbeli társfinanszírozásról, valamint a nemzeti társfinanszírozást biztosítókról, a biztosított nemzeti társfinanszírozás típusáról és a program forrásain felül biztosított társbefektetésekről.

### VIII Hatodik ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság elkezdte a kedvezményes javadalmazásról szóló iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását, amelyet 2015 októberében terjesztett a tagállamok elé, és amelynek végleges változata kidolgozás alatt áll.

### VIII Hetedik ajánlás

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást, amennyiben a 2020 utáni programozási időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatait érinti.

### VIII Nyolcadik ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A megosztott irányítás tekintetében a Bizottság a CPR 38. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti végrehajtási lehetőségekről szóló iránymutató feljegyzés végleges változatába további ajánlásokat foglal arra vonatkozóan, hogy elő kell írni a pénzügyi eszközök szerkezetének az adókikerülés elleni kezdeményezéscsomagról szóló, 2016. januári bizottsági közleményben meghatározott irányvonalhoz igazítását.

Ami a központi irányítású eszközöket illeti, a Bizottság már írásban fordult az EBB-hez és az EBA-hoz annak érdekében, hogy hangsúlyozza a Bizottság adókikerülés elleni intézkedéseinek jelentőségét, amelyek ösztönzik az EBB/EBA e területen érvényesülő bevált gyakorlatának további előmozdítását. A Bizottság aktív párbeszédbe bocsátkozik az EBB-vel és az EBA-val az e területen alkalmazott politikáik felülvizsgálatával kapcsolatban.

### VIII Kilencedik ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság a CPR 38. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti végrehajtási lehetőségekről szóló iránymutató feljegyzés végleges változatában hangsúlyozni fogja az irányító hatóságok által aláírt finanszírozási megállapodás szerinti visszajuttatott források felhasználására vonatkozó, CPR-ben foglalt követelmény jelentőségét, és közölni fogja, hogy e rendelkezés megfelelőségének ellenőrzése az ellenőrző hatóságok rendszeres ellenőrzési tevékenységének hatókörébe tartozik.

### VIII Tizedik ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az előzetes értékelésről szóló, 2014 májusában elfogadott iránymutató feljegyzés kifejti a 2014–2020-as programforrások meglévő pénzügyi eszközbe juttatásának feltételeit, és a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetek kiválasztásáról szóló iránymutató feljegyzés tervezete, amelynek a kidolgozását a Bizottság megkezdte, a tervek szerint tartalmazni fog a szerződésmódosításra alkalmazandó feltételeket kifejtő részt. Ezen iránymutató feljegyzés végleges változata most készül.

### VIII Tizenegyedik ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az operatív programok lezárására vonatkozó iránymutatás (C(2015) 2771 bizottsági határozat) a felmerült és 2017 márciusáig megfizetett vagyonkezelői díjak tekintetében kötelező jelentéstételt ír elő.

### VIII Tizenkettedik ajánlás

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

A Bizottság úgy véli, hogy a szabályokat egyértelműen megállapítja a jogalap, amely részletes iránymutatás tárgyát képezte, és hogy ebben a szakaszban újraértelmezésnek nincs helye.

### VIII Tizenharmadik ajánlás

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

A Bizottság úgy véli, hogy a CPR 42. cikkének (5) bekezdésében foglalt teljesítményalapú javadalmazásra vonatkozó kötelező rendelkezések, valamint a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló jogi aktus 12. cikkében megállapított részletes teljesítménykritériumok megfelelő alapot jelentenek a kívánt ösztönző hatás eléréséhez, és hogy ebben a szakaszban nincs elegendő alap, amely módosítási javaslatot indokolna.

### VIII Tizennegyedik ajánlás

A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás címzettjei a tagállamok.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az irányító hatóságoknak maximálisan alkalmazniuk kell a hatályos jogi követelményeket.

### VIII Tizenötödik ajánlás

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

Ami ezen ajánlás megvalósíthatóságát és arányosságát illeti, a Bizottság úgy véli, hogy az elemzés szükségessé tenné az irányító hatóság által viselt, és valószínűleg a két feladatot ellátó személyzet által a vissza nem térítendő támogatási költségekért és a pénzügyi eszközökért viselt költségek elkülönítését. Ezenfelül a vissza nem térítendő támogatások és a pénzügyi eszközök, valamint a megosztott irányítású és közvetlen irányítású pénzügyi eszközök költség szerkezete eltérő, mivel a szakpolitika végrehajtásának más-más módját jelentik, és eltérő befektetéstípusokra irányulnak.

## Bevezetés

### 02

A Bizottság szeretne kiemelni további előnyöket, ilyen a jobb szakértelem és a szakpolitika végrehajtásához a pénzügyi eszközök szélesebb köréhez való hozzáférés.

### 08

A Bizottság kiemeli, hogy az alapkezelők kiválasztásának a 480/2014/EU rendelet 7. cikkében meghatározott kritériumai még olyan esetekben is alkalmazandók, amikor a közbeszerzési szabályok nem érvényesek.

Az alapkezelő kiválasztására az állami támogatási szabályok szintén nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes eljárást írnak elő.

A Bizottság úgy véli, hogy az alapkezelők megbízható kiválasztásának biztosítása szempontjából ezek erőteljes biztosítékok.

### 09

A Bizottság megjegyzi, hogy nem minden központi irányítású eszköznél az alapkezelőt a jogalkotási javaslat jelöli ki, például az Európai Unió foglalkoztatás és társadalmi innováció programjáról szóló rendelet említést tesz az EBB csoportról, de nem zár ki más alapkezelőket.

### 22

A Bizottság emlékeztet arra, hogy az ESBA célja, hogy legalább 315 milliárd EUR-t mozgósítson legalább 16 milliárd EUR költségvetési garancia és az EBB forrásaiból származó további 5 milliárd EUR kockázatviselési képesség mellett.

Ez a garancia várhatóan magasabb tőkeáttételt eredményez az esb-alapok pénzügyi eszközei keretében megvalósított különböző termékekkel szemben.

## Észrevételek

### 31

A pénzügyi eszközök életciklusát figyelembe véve a végrehajtás utolsó éveiben növekedés várható, és a kihelyezési arányokra vonatkozó következtetés teljes egészében a záraskor vonható le.

### 32

Lásd a Bizottság által a Számvevőszék 2014. évi éves jelentésének 43. bekezdésére és 5. ajánlására adott választ.

### 33

A Bizottság úgy véli, hogy a következő tényezők miatt nincs automatikus összefüggés az alacsony kihelyezési arány és az induló alaptőke aránya között:

A kihelyezési arányok elemzése a 2014 végén gyűjtött adatokon alapul. A 2014-ben az előző évhez képest elért javulás (az operatív programok pénzügyi eszközökhöz való hozzájárulása 12%-kal, a végső kedvezményezetteknek folyósított kihelyezések pedig 38%-kal emelkedtek, ami az általános kihelyezési arány 10 százalékos növekedését eredményezte) megfelel a pénzügyi eszközök életciklusának. A Bizottság arra számít, hogy a 2015. évre vonatkozó jelentésben, illetve a 2016-ra és 2017-re vonatkozó végrehajtási jelentésben szereplő felhasználási arány jóval magasabb lesz.

A Bizottság megjegyzi, hogy vannak egyéb tényezők is, amelyek befolyásolják a 2014. végi kihelyezési arányok szintjét, például a 2014-ben létrehozott új eszközök és a pénzügyi eszközök 2012. és 2013. évi késedelmes kiegyenlítése egyes tagállamokban.

Lásd még a Bizottság 53. és 54. bekezdésre adott válaszát.

### 34

A Bizottság úgy véli, hogy a 2014 végi, összességében 75%-os felhasználási arány és 60% körüli kihelyezési arány ésszerűnek tekinthető. Ahogyan a **2a. ábrán** szerepel, egyes olyan tagállamokban is magas a felhasználási arány, amelyek jelentős összegeket rendelnek pénzügyi eszközökhöz.

Mint minden statisztikai ábrázolásnál, itt is léteznek kivételek:

- alacsony általános felhasználási arány és magas kihelyezési arány Romániában és a Cseh Köztársaságban;
- magas általános felhasználási arány és közepes kihelyezési arány például Görögországban és Franciaországban;
- Olaszországban, Spanyolországban és Szlovákiában összességében alacsony felhasználás.

A Bizottság külön intézkedéseket vezetett be azzal a céllal, hogy segítse a rosszul teljesítőket az adminisztratív kapacitásuk növelésében, hogy a szükségleteiknek megfelelően tudják felhasználni a forrásokat.

### A Bizottság közös válasza a 36–38. bekezdésre:

A Bizottság feltárta a Számvevőszék által megjelölt kockázatot (annak ellenére, hogy egyes esetekben a növekedést a piaci feltételek indokolták). A szakaszonkénti kifizetésekre vonatkozó 2014–2020-as szabályok ezt a problémát kezelik.

A Bizottság szeretne rámutatni arra, hogy a pénzügyi közvetítők semmilyen esetben sem fogják jóváhagyni a pénzügyi eszközök végrehajtásának megkezdését az azokhoz rendelkezésre bocsátott megfelelő összeg nélkül.

### 40

A vagyonkezelői díjakra vonatkozó rendelkezéseket a szubszidiaritás elvével összhangban az irányító hatóság és az alapkezelő közötti megállapodás rendezi.

Számos esetben ezek a rendelkezések a teljesítményalapú javadalmazásra is kiterjedtek, és/vagy a vagyonkezelői díjakat a rendelet szerinti maximális küszöbértékek alatt határozták meg. Egyes esetekben nem hárultak vagyonkezelői díjak az uniós költségvetésre.

A rendelet az elszámolható vagyonkezelői díjaknak csak a maximális szintjét határozza meg, amit a befizetett tőkéhez kapcsolódó küszöbérték maximalizál.

### 41

A kkv-befektetések esetén az EBA által irányított pénzügyi eszközök közül egyesek 2013–2014-ben indultak, 2015-ben kiegészítő allokációkra került sor. Annak ellenére, hogy 2014 végén a kihelyezési arányok elmaradtak az átlagtól, a jogosultsági időszak végéig további jelentős növekedés várható.

A városfejlesztési alapokba irányuló befektetések esetén az EBB és a városfejlesztési alapok 2014 óta határozottan felgyorsították a befektetési tevékenységet. A végső kedvezményezett szintjén a beruházási projektek lassú elindulása az infrastruktúra jellegével és ennél fogva az összetettebb engedélyezési eljárásokat, állami támogatást és a munkák megelőlegezésére irányuló kifizetéseket tartalmazó JESSICA-projektek hosszabb életciklusával magyarázható. Több dél-európai alapot makrogazdasági és bankszektórválság is érintett.

### 43

A Bizottság úgy véli, hogy a zárásra vonatkozó iránymutatásban bevezetett módosítások a módosított 1083/2006/EK rendelet 78. cikke (6) bekezdésének hatálya alá tartoztak, és ennél fogva nem tették szükségessé a jogalkotási aktus módosítását (lásd még a Számvevőszék 2014. évi éves jelentésének 6.52. bekezdésére és 5. ajánlására adott bizottsági választ).

### 44

A Bizottság úgy véli, hogy a korábbi évek kihelyezési arányának kivetítése nem a legrelevánsabb módszer a 2015 végéig várható kihelyezési arány becslésére, mivel figyelmen kívül hagyja a pénzügyi eszközök teljes életciklusát és az adott alap létrehozása óta eltelt időt.

Lásd még a Bizottság 43. pontra adott választát.

### 48

Tapasztalatok azt mutatták, hogy az üzleti terv tartalmának részleteit nem volt helyénvaló szabályozni. Ez összhangban van a megosztott irányítás szellemével, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvével is.

Az általános rendelet 43. cikke (2) bekezdése eredeti szövegezésének módja fontos kérdéseket vetett fel. Például nem minősült helyénvalónak az üzleti terv társfinanszírozó partnerek általi benyújtásának előírása, mivel üzleti tervet (vagy más megfelelő dokumentumot) csak az alapkezelő nyújthat be. Ezenfelül a 43. cikk (2) bekezdése nem tett különbséget a holdingalap üzleti terve és a pénzügyi közvetítő üzleti terve között, és így a tartalma megtévesztő volt.

A 2014–2020-as átfogóbb jogi keretben az üzleti terv pontos tartalma szintén nem szerepel. Pénzügyi eszköz létrehozása tekintetében a kulcsfontosságú elem az irányító hatóság és az alapkezelő által aláírt finanszírozási megállapodás. A finanszírozási megállapodásnak tartalmaznia kell befektetési stratégiát, üzleti tervet és több más dokumentumot (lásd a CPR IV. mellékletét).

### 50

A Bizottság több alkalommal ajánlotta a tagállamoknak, hogy a finanszírozási megállapodásokba foglalják bele a pénzügyi eszközökből való lehetséges forráslehívás feltételeit, és haladjanak a szakaszonkénti kifizetések pénzeszközökbe folyósításával (lásd a 10-0014-05-EN dokumentumszámú COCOF-iránymutatás 5.3. pontját).

### 51

A Bizottság megjegyzi, hogy ugyanazon országban a különböző alapok másként teljesítettek.

A Bizottság úgy véli, hogy vannak más tényezők, mint a piacirés-elemzés megbízhatósága, amelyek hozzájárulhatnak az eszköz túlméretezéséhez (például a pénzügyi válság vagy az eszközök késői létrehozása befolyásolja a források kihelyezését).

Ezen túlmenően a pénzügyi eszközök piacvezérelt eszközök. A piacirés-elemzés feltárja egy adott piaci hiányosság létezését vagy nemlétezését. A piaci feltételek azonban az eszközök létrehozása után néhány évvel számottevően megváltozhatnak. Ezért úgy tűnik, hogy a pénzügyi eszközöknek a piacirés-elemzések és a kihelyezési arányok közötti összefüggéshez viszonyított teljesítményértékelése nem tér ki ezekre a változó piaci feltételekre.

### 52

A Bizottság megjegyzi, hogy 2007–2013 között a piacirés-elemzés elvégzését a jogi keret csak közvetett módon írta elő. Ennek fényében a Bizottság pozitívnak tartja, hogy a számvevőszéki felmérés válaszadóinak 82%-a végzett piacirés-elemzést.

### 53

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2007–2013-as időszakban a piacirés-elemzés elvégzésére vonatkozó közvetett követelmény nem foglalta magában a CPR 37. cikkében a 2014–2020-as időszakra az előzetes értékelésre vonatkozóan előírt részletes követelményeket. A Bizottság úgy véli, hogy az új jogi követelmény meg fogja akadályozni a kapcsolódó kockázatot, és hogy egy második felülvizsgálat nem teremtené hozzáadott értéket.

Az előzetes értékelés elvégzése az irányító hatóság felelőssége, és az eredményeit a pénzügyi eszközökhöz biztosítandó program-hozzájárulásra vonatkozó bármely határozathozatal előtt be kell nyújtani a monitoringbizottságnak. Az előzetes értékelés önmagában nem határozathozatal. Az előzetes értékelés segít a különböző szereplők által különböző szinteken végrehajtott eszközök átfedéseinek és következtetlenségeinek, valamint a 2007–2013-as időszokban feltárt problémák némelyikének kiküszöbölésében.

A Bizottság tapasztalatai azt mutatják, hogy a 2014–2020-as időszakban az előzetes értékeléseket piaci tapasztalattal és a piac terén hatáskörrel rendelkező szervezetek – többek között az EBB csoport – hajtják végre. Az előzetes értékelésre vonatkozó követelményt a Bizottság azzal a céllal alakította ki, hogy biztosítsa a függetlenségét és a tárgyilagosságát. Az előzetes értékelés jelenleg komoly nyilvános ellenőrzés alatt áll, amelynek jóval nagyobb a hozzáadott értéke, mint egy „független felülvizsgálatnak”, mivel az előzetes értékelést benyújtják a monitoringbizottságnak, és a véglegesítés napját követő három hónapon belül közzéteszik.

A Bizottság úgy véli, hogy az új, szakaszonkénti kifizetési rendszer piaci tesztként és másodlagos biztosítékként is fog működni. Amennyiben a végső kedvezményezettekhez történő kihelyezés a vártnál alacsonyabb arányú, a Bizottság nem fog további összegeket visszatéríteni.

### 54

A Bizottság megjegyzi, hogy a „levont tanulságokat” és a „nagyobb társadalmi-gazdasági változásokat” már figyelembe vette a 2014–2020-as időszak központi irányítású eszközeinek módszeres félidős felülvizsgálata során. A Bizottság ezért úgy véli, hogy az előzetes értékeléseket e szempontok kezelése érdekében nem szükséges frissíteni.

### 55

A Bizottság emlékeztet arra, hogy bár a pénzügyi eszközöket a (nemzeti/regionális) programok szabályaival összhangban kell létrehozni, ez nem jelenti azt, hogy egy adott pénzügyi eszközt minden régióban létre kell hozni. Egyetlen pénzügyi eszközhöz több program hozzájárulhat, így kihasználják a méretgazdaságosságot és a kritikus tömeget.

A Bizottság azt is kiemeli, hogy az egyes régiókban a pénzügyi eszközhöz rendelt összegek nem önkényesek. A program tárgyalásához alkalmazott és a program előzetes értékelésével megerősített regionális igényfelmérést tartalmazó programstratégia részét képezik.

### 57

A kohéziós politika keretében a célkitűzés az volt, hogy elegendő választási lehetőséget lehessen biztosítani ahhoz, hogy a feltárt piaci hiányosság tekintetében a legjobb végrehajtási lehetőségre essen a választás, így módon biztosítva a leghatékonyabb támogatást.

Az előzetes értékelés alapján az eszközöket oly módon kell kialakítani, amellyel elkerülhetőek az átfedések, és biztosítható a komplementaritás. Lehetőség van arra, hogy különböző régiókban működő több program hozzájáruljon egyetlen pénzügyi eszközhöz, így kihasználják a méretgazdaságosságot és a kritikus tömeget. Az eszközök típusától (például hitelek és garanciák) és a tagállamok sajátosságaitól függően néhány kisebb alap ugyanolyan jól, sőt jobban teljesít, mint a nagyobb alapok (például Németországban, Lengyelországban vagy Franciaországban).

A Bizottság úgy véli, hogy az előzetes értékelés – azáltal, hogy jelzi a pénzügyi eszköz megfelelő méretét – nagyobb pontossággal fog megbízható és megfelelő eredményeket biztosítani, mint az üzleti alapok ágazatában kiadott bármely általános információ.

### 59

A Bizottság emlékeztet arra, hogy ez a közös rendelkezésekről szóló rendelet szerinti lehetőség nem szünteti meg az egyes hozzájáruló programok földrajzi korlátait. A földrajzi jogosultság a kohéziós politika egyik fő eleme.

Lásd a Bizottság 55. és 57. pontra adott válaszát.

### 61

Ami a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) 38. cikke (1) bekezdésének a) pontját illeti, az irányító hatóságok pénzügyi hozzájárulást nyújthatnak uniós szinten létrehozott, a Bizottság által közvetlenül vagy közvetve irányított pénzügyi eszközökhöz.

A Bizottság messzemenően egyértelművé tette az uniós szintű pénzügyi eszköznek minősülő kkv-kezdemenyvezést érintő kérdéseket, és szoros együttműködést folytatott e téren a tagállamokkal. A Bizottság ezenfelül tájékoztató füzetet adott ki azzal a céllal, hogy útmutatással szolgáljon a tagállamok számára az esb-alapok és az ESBA komplementaritásáról. Új uniós szintű eszközök kidolgozása esetén a Bizottság – a tagállamok kérésére – útmutatással fog szolgálni a programforrások uniós szintű eszközökhöz való hozzájárulásáról.

### 64

A tőkeáttétel fogalom meghatározása a költségvetési rendelet alkalmazási szabályainak 223. cikkéből származik, amely lehetővé teszi a tagállamok általi következetes beszámolást.

A tőkeáttétel közös fogalom meghatározásáról a Bizottság valamennyi szervezeti egysége között folytak megbeszélések. A COM(2011) 662 számú, 2011. október 19-i bizottsági közlemény 2.3.4. szakasza egységesített fogalmat vezet be.

### 65

A tőkeáttétel fogalommeghatározásáról 2010 óta folynak megbeszélések a Számvevőszék és a Bizottság között. Ahogyan a Bizottság 64. bekezdésre adott válaszában szerepel, a tőkeáttétel fogalommeghatározása a költségvetési rendeletből származik, és biztosítja a tagállamok következetes beszámolását.

A Bizottság úgy véli, hogy a tőkeáttételi hatás Számvevőszék általi értelmezése eltér az uniós költségvetési rendelet alkalmazási szabályainak 223. cikke szerinti meghatározástól, amely a következő: „a támogatható végső kedvezményezettek számára nyújtott finanszírozás összegének az uniós hozzájárulással elosztott összeg[e]”. Ez azt jelenti, hogy a tőkeáttétel a pénzügyi eszközhez rendelt uniós pénzügyi források (input) és a jogosult végső kedvezményezetteknek nyújtott finanszírozás (teljes) összege hányadosának tekintendő.

Ez az értelmezés tulajdonképpen garantálja a pénzügyi eszközök és a vissza nem térítendő támogatások tőkeáttételi hatásának összehasonlítható kezelését.

A megosztott irányítású eszközöknél a tagállamok általi beszámolás lehetővé fogja tenni a Bizottság számára, hogy megkülönböztesse az operatív programok keretében történő magán- és tagállami közfinanszírozás tőkeáttételét a további magán- és közforrások tőkeáttételétől. A társfinanszírozás nem feltétlenül jelent csupán közfinanszírozást. Prioritási tengely csak elszámolható közkiadáson vagy elszámolható összkiadáson (ezen belül köz- és magánkiadás) lehet. A kkv-k és általában a magánszektor támogatására létrehozott tengely az összkiadáson van (lásd a közös rendelkezésekről szóló rendelet 120. cikkét).

Mivel az európai strukturális és beruházási (esb-) alapok végrehajtása mindig köz- és/vagy magánforrásokból társfinanszírozott operatív programok útján történik (jóllehet az egyéb szakpolitikai területeken végrehajtott pénzügyi eszközök nem tesznek szükségessé ilyen jellegű társfinanszírozást programszinten), helyénvaló lenne úgy tekinteni, hogy az esb-alapokból végrehajtott pénzügyi eszközök esetében az ilyen jellegű társfinanszírozás ne számítson tőkeáttételi forrásnak.

### 67

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 2014–2020-as időszakban a tagállami jelentések többek között lehetővé fogják tenni a Bizottság számára, hogy tájékoztatást nyújtson a pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatásáról, amely figyelembe veszi a társfinanszírozási követelményeket, vagyis azt, hogy a nemzeti társfinanszírozás állhat köz- és/vagy magánkiadásból.

### 68

A Bizottság a hatályos költségvetési rendelet szabályainak a 2014–2020 közötti pénzügyi eszközök végrehajtása, többek között a tőkeáttételi hatás tekintetében történő értelmezésével kapcsolatban útmutatással szolgáló horizontális munkacsoportot hozott létre.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 69. és 73. bekezdésre adott válaszára.

### 69

A hatályos költségvetési rendelet és alkalmazási szabályai egységes megközelítést írnak elő a tőkeáttételi jelentés kapcsán. A Bizottság lépéseket tett annak érdekében, hogy finomítsa a tőkeáttétel számításához alkalmazott módszertant, ahogyan a 68. bekezdésre adott válaszában is szerepel.

Mivel a pénzügyi eszközökre vonatkozó rendelkezések 2014 januárjában léptek hatályba, a felülvizsgált megközelítés csak a 2014–2020-as időszak pénzügyi eszközeire alkalmazandó.

Ezenfelül megjegyzendő, hogy ezen eszközök alkalmazási köre távolról sem homogén, ami magyarázatot ad az alkalmazott módszertan egyes eltéréseire. Ezért ezeket az eltéréseket nem kell módszeresen következtetlenségnek tekinteni.

### 70

A Bizottság egyetért azzal, hogy a különböző eszközökhöz igazított különféle módszertanokat egyértelművé kell tenni, és megjegyzi, hogy már történtek erre irányuló erőfeszítések.

A Bizottság 2015 júniusában ismételten meghatározta a tőkeáttétel-számításra szolgáló módszertant, annak érdekében, hogy következetes és harmonizált módon eleget tegyen a költségvetési rendelet és az alkalmazására vonatkozó szabályok alkalmazandó tőkeáttétel-számítási követelményeinek. A módszertan a jelenlegi programozási időszak (2014–2020) uniós szintű pénzügyi eszközeire terjed ki. A fent említett módszertan szerint a jogosult végső kedvezményezettek számára nyújtott finanszírozás összegének meg kell felelnie a jogosult végső kedvezményezettek számára pénzügyi eszközökből, annak finanszírozási láncán keresztül nyújtott finanszírozás mennyiségének, beleértve az uniós hozzájárulás részét is.

Ezenfelül a pénzügyi eszköz finanszírozási láncán kívül nyújtott finanszírozás is figyelembe vehető, amennyiben egyértelmű kapcsolat áll fenn a pénzügyi eszköz finanszírozási láncán keresztül nyújtott finanszírozással. A fentiekkel összhangban az infrastruktúra-finanszírozás területén minden finanszírozási forrást – tőkebefektetést, hitelt és vissza nem térítendő támogatást – figyelembe kell venni a projekthez biztosított finanszírozás összegének kiszámításához. Ebben az összefüggésben az uniós költségvetésnek az ügylet finanszírozásához való hozzájárulása az egész ügylet nagyfokú bizonyosságát és megvalósíthatóságát biztosítja, melynek hatásaként nagyobb mennyiségű finanszírozás mobilizálására kerül sor.

A 2015-től kezdődő beszámolási időszak vonatkozásában a Bizottság az egyes eszközök és terméktípusok tőkeáttétel-számítási módszertanában nagyobb következetességet fog biztosítani.

Lásd még a Bizottság 69. és 73. bekezdésre adott válaszát.

### 7. háttérmagyarázat

A Bizottság megjegyzi, hogy az OECD módszertana a magánszektorból hivatalos fejlesztési finanszírozással mobilizált összeg mérésére vonatkozik.

A Bizottság úgy véli, hogy az uniós költségvetési hozzájárulás és az annak eredményeként mobilizált finanszírozás összege közötti ok-okozati kapcsolat csak eseti alapon értékelhető.

A projektekhez még a korlátozott uniós és EBB-hozzájárulásnak is kedvező hatásai lehetnek:

- további magánfinanszírozás bevonása legalább ugyanakkora összeghez, mint az EBB elsőbbségi hitele (ez a helyzet a kölcsöngarancia-eszközzel [LGTT] garantált összes projektnél, amennyiben az EBB-hitel megegyezik más banki hitelekkel);
- az EBB mint AAA minősítésű finanszírozó szervezet elismert szerepének köszönhetően belépés biztosítása magánszektorbeli finanszírozó szervezetek vagy nemzeti fejlesztési bankok pénzügyi zárásába;
- a hatóságok által az EBB-től projektek céljára felvett hosszú lejáratú hitelek, amelyeket egyébként önmagukban nem lehetett volna kizárólag regionális, sőt országos szinten finanszírozni a magánbefektetők befektetéseinek rövidebb távú megtérülésére vonatkozó követelmények miatt.

A fenti érvekre tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy az EU és az EBB közös pénzügyi hozzájárulásai, valamint az EBB intézményi banki szerepe ténylegesen befolyásolja a nemzeti, illetve a regionális hatóságok köz-magán társulások által bonyolított projektek pályáztatására irányuló döntéseit, amely projektek esetében a finanszírozás egy részét hosszú távon a nemzeti költségvetések biztosítják az EU-EBB hosszú távú kötelezettségvállalása mellett, amelyre a kizárólag magánintézmények nem lennének képesek.

A multiplikátorhatás számítására szolgáló módszertan az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) kialakítása során finomításra került. E célból a projekthez kapcsolódó beruházási költségek oly módon kerültek kiigazításra, hogy ne tartalmazzák az összes uniós támogatásfinanszírozást, az uniós pénzügyi eszközöket vagy az esb-alapokból biztosított vissza nem térítendő támogatásokat, illetve pénzügyi eszközöket (ideértve az irányító hatóságok által a kapcsolódó nemzeti közforrásokból biztosított társfinanszírozást), amelyek a javasolt projekt társfinanszírozására használatosak.

### A Bizottság közös válasza a 71. és a 72. bekezdésre

A közös rendelkezésekről szóló rendelet biztosítja a keretet az esb-alapok végrehajtásához. Egyéb jogi keretek, például a közbeszerzési irányelvek vagy az állami támogatási szabályok is alkalmazandók, amelyeket nem szükséges megismételni a közös rendelkezésekről szóló rendeletben. A költségvetési szabályzat is ugyanígy alkalmazandó, különösen a megosztott irányításra vonatkozó különös rendelkezései.

2016 áprilisában a Bizottság a beszámolásra vonatkozó iránymutató feljegyzést adott ki, amely kitér a tőkeáttétel-számításra, mégpedig azzal a céllal, hogy következetes módszertant biztosítson a tagállamok számára. Ez megbízható és összehasonlítható adatokat fog biztosítani a várható és az elért tőkeáttételi hatás tekintetében. A központi irányítású eszközök esetében a tagállami beszámolás azt is lehetővé fogja tenni a Bizottság számára, hogy a lehetségesen köz- és/vagy magánkiadásból álló társfinanszírozási követelményeket figyelembe vevő tájékoztatást nyújtson a pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatásáról.

### 73

A Bizottság úgy véli, hogy a magántőke bevonására vonatkozó célt nem szabad túlhangsúlyozni, különösen a jelentős piaci hiányosságoknak kitett ágazatoknál.

Mind a központi irányítású, mind a megosztott irányítású eszközöknél más célok ugyanolyan fontosak lehetnek (például egy adott, kialakulófélben lévő piacon jelentős uniós hozzáadott értékkel rendelkező beruházás megteremtése gazdasági recesszió idején; a növekedés, a foglalkoztatás és a versenyképesség támogatása valamennyi tagállamban és azok régióiban stb.). Ezért a pénzügyi eszközök sikertényezőjének mérése túlmutat a bevont magánforrások mértékén.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy megosztott irányítás esetén a magánfinanszírozás az állami támogatásokra vonatkozó jogi keretből fakadó további jogi követelmény.

### A Bizottság közös válasza a 74–76. bekezdésre

A Bizottság rámutat, hogy a felek esetlegesen eltérő céljainak ténye javítani fogja a projektek minőségét, továbbá lehetővé fogja tenni, hogy a szakpolitikák megvalósításához, valamint a magánszektor részvételéhez és szakértelméhez pénzügyi eszközök szélesebb köre álljon rendelkezésre. Úgy véli, hogy a professzionális és kipróbált mechanizmusok útján biztosított uniós támogatás meg fogja erősíteni az esb-alapok irányításának és megvalósításának rendszerét.

A megosztott irányítású pénzügyi eszközöknél a magánbefektetők vagy a piacgazdasági elven működő közszférához tartozó befektetők kedvezményes elbánásban részesítésének, valamint bármely kockázatmegosztási rendelkezéseknek eleget kell tennie a 2007–2013-as időszakra vonatkozó rendeletekben előírt állami támogatási szabályoknak, és az említett befektetők bevonásához szükséges minimumra kell korlátozódnia.

Ezen túlmenően a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 6. cikke rendelkezésének megfelelően a magánbefektetők vagy a piacgazdasági elven működő közszférához tartozó befektetők CPR 37. cikke (2) bekezdésének c) pontjában és 44. cikke (1) bekezdésének c) pontjában említett kedvezményes javadalmazása arányos az e befektetők által vállalt kockázatokkal, és az ilyen befektetők bevonásához szükséges minimumra korlátozódik, amit szerződéses feltételekkel és eljárási biztosítékokkal kell biztosítani.

### 77

A Bizottság úgy véli, hogy a jogalapnak általános feltételeket kell tartalmaznia a kockázat- és a bevételmegosztási mechanizmusokkal kapcsolatban ahhoz, hogy kellő rugalmasságot lehessen biztosítani a Bizottság és a megbízott szervezetek közötti felhatalmazáson alapuló különmegállapodásokban elfogadandó részletes rendelkezéseknek (lásd a Bizottság 9. háttérmagyarázatra adott válaszát).

### 9. háttérmagyarázat Ötödik francia bekezdés

A Bizottság úgy véli, hogy annak a javadalmazásnak a szintje, amelyre a Bizottság az LGTT/PBI portfólióért jogosult, arányos a vállalt kockázat szintjével. Ezenfelül az első veszteségviselő rész csökkenését követően a fennmaradó kockázatot teljes egészében az EBB viseli.

### 9. háttérmagyarázat Hatodik francia bekezdés

A 2011. október 19-i bizottsági szolgálati munkadokumentum egy példa nélküli és kiemelkedően innovatív rendszer körvonalait felvázoló, feltáró dokumentum volt.

A jogalkotási eljárás keretében a Bizottság felhívta a társjogalkotók figyelmét a részletezett rendszer változására, amely a Bizottság és az EBB további számításai és kockázatelemzése miatt következett be. Az első veszteségviselő rész 95%-5% arányú megosztása mindenesetre egyértelműen szerepelt a bizottsági szolgálati munkadokumentumban; ez a kockázatmegosztási paraméter sosem változott.

### A Bizottság közös válasza a 78. bekezdésre és a 10. háttérmagyarázatra

A Bizottság úgy véli, hogy a vizsgált központi irányítású eszközök keretében érvényesülő kockázatmegosztás különösen abból a szempontból indokolt, hogy a magánszektor segítséget kapjon bizonyos területeken történő befektetéstől való idegenkedésének leküzdéséhez. Az első veszteségviselő részt megfelelően meg kell indokolni, és bizonyos kikötéseket kell alkalmazni különösen az eszköz működési környezetét jelentő ágazat és piac figyelembevételével, ami viszont indokolhatja ezt a kockázatvállalást.

Ami az EEEF-et illeti, a kezdetleges, széttagolt, kisléptékű, tőkeintenzív energiahatékonysági piacon végrehajtandó beruházások ösztönzésének nehézségei miatt a beruházásösztönzéshez további kockázatviselésre vagy egyéb intézkedésekre lehet szükség.

### 79

Az adóügyi határozatok alkalmazása a luxemburgi alapkezelő ágazatban – különösen a SICAV típusú nyílt végű befektetési alapoknál – általánosan elterjedt, és szükséges a befektetői bizonytalanság oly módon történő csökkentéséhez, hogy egyértelművé teszik a határokon átnyúló befektetések adózását.

Ezek az alapok kizárólag működésük piaci környezete miatt hoznak adóügyi határozatokat, és e határozatok meghozatala nem kapcsolódik ahhoz, hogy a pénzügyi eszköz végrehajtása SICAV típusú struktúrával történik.

### 80

A Bizottság megjegyzi, hogy az említett vizsgálatok egyike sem SICAV típusú struktúrához kapcsolódik. A Bizottság hangsúlyozza, hogy multinacionális nagyvállalatok az adóügyi határozatoknak csak töredékét alkalmazták tisztességtelen előnyhöz jutásra. A COM(2015) 135 számú tanácsi irányelvre irányuló javaslatot a jogalkotónak még el kell fogadnia, és azt követően azt át kell ültetni a tagállamok nemzeti jogába. A C(2012) 8806 számú ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

### A Bizottság közös válasza a 81. bekezdésre és a 11. háttérmagyarázatra

A Marguerite Alap luxemburgi székhelyű SICAV, amely a piaci gyakorlatok és feltételek keretein belül és a nemzeti jogi környezetben működik.

Az adóügyi határozatok alkalmazása általánosan elterjedt a Luxemburgban létrehozott pénzügyi eszközöknél a befektetői bizonytalanság megerősítő céllal történő csökkentése érdekében (különösen akkor, ha az alap célja magánbefektetők bevonása).

### 82

Nem létezik olyan jogi követelmény, amely azt írná elő a tagállamok számára, hogy jelentést tegyenek a Bizottság-nak az ERFA és az ESZA pénzügyi eszközök létrehozásának részleteiről. A megosztott irányítás keretében és a szubszidiaritás elvével összhangban a tagállamokat terheli a felelősség annak biztosításáért, hogy a pénzügyi eszközök létrehozása a kapcsolódó kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége érdekében megfeleljen az alkalmazandó uniós és nemzeti jogszabályoknak.

### 83

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a végső kedvezményezettek szintjén a magánfinanszírozásra vonatkozóan nincs módszeres jelentéstétel.

A Számvevőszék elemzése csak azon pénzügyi konstrukciókról szóló végrehajtási jelentést veszi figyelembe, amelynek számadatai az „OP-hozzájárulások pénzügyi konstrukciókba befizetett összegei – nemzeti magánszektorbeli társfinanszírozás” című II.10. oszlopba kerültek. Ahogyan azonban a Számvevőszék a 85. bekezdésben kifejti, magánfinanszírozás az operatív programon kívüli forrásokból is nyújtható.

### 85

A 2014–2020-as programozási időszakra a pénzügyi eszközökről szóló jelentéstétel követelményei a CPR 46. cikkében és a 821/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet I. mellékletében szerepelnek. Ez utóbbi meghatározza a pénzügyi eszközökről szóló jelentéstételhez szolgáló mintát. A jelentéstételi minta VIII. pontjában a tagállamoknak tájékoztatást kell adniuk a pénzügyi eszközök által az esb-alapokon kívüli forrásokból bevont egyéb hozzájárulások – többek között a finanszírozási megállapodásokban lekötött és a végső kedvezményezettek szintjén kifizetett köz- és/vagy magánszektorbeli hozzájárulások – összegéről. A szabályozási keret tulajdonképpen előírja, hogy a pénzügyi eszközökről a 46. cikk szerinti jelentéstételnek tartalmaznia kell a magánszektorbeli hozzájárulásokra vonatkozó információkat (a tőkeáttételi hatás értékelésének összefüggésében).

### 86

Bár a 2007–2013-as időszakra vonatkozó jogalap nem írt elő kifejezetten teljesítményközpontú vagyongazdálkodási díjakat, a javadalmazást általában az irányító hatóság és a pénzügyi eszközt végrehajtó szervezet közötti finanszírozási megállapodás határozza meg. Például legalább Portugália, az Egyesült Királyság és Lengyelország vezetett be teljesítményalapú javadalmazási rendszert a 2007–2013-as programozási időszakban az ERFA és az ESZA eszköz egyes finanszírozási megállapodásaiba.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy számos kölcsönalapban a magánszektorbeli társfinanszírozásra az alap szintjén kerül sor, és azt maga az alapkezelő biztosítja.

### 87

A Bizottság megjegyzi, hogy a pénzügyi eszközök létrehozását és a kiegészítő magánforrások mobilizálása terén elért tőkeáttételi eredményt érintő további tényező a megcélzott végső kedvezményezettek kockázati és hitelprofilja. Érdemes megemlíteni, hogy a foglalkoztatási és társadalmi befogadási célú európai Progress mikrofinanszírozási eszköz (EPMF) a magasabb kockázati és hitelprofilú végső kedvezményezetteket célozza meg.

Lásd még a Bizottság 12. háttérmagyarázatra adott válaszát.

### 12. háttérmagyarázat Első francia bekezdés

A Bizottság kérésére a Marguerite Alapról külső tanácsadók által készített eseti ellenőrzési jelentés szerint az alapszintjén a magánszektorbeli társfinanszírozás hiánya nem annak volt betudható, hogy a magánszektor idegenkedett a közfinanszírozású eszközökbe való befektetéstől, hanem inkább a Marguerite kevésbé általános irányítási struktúrájának, az érett projektek korlátozott tervezésének és a kihívást jelentő piaci feltételeknek, amelyek között az alapnak működnie kellett.

### 12. háttérmagyarázat Második francia bekezdés

Az EEEF rövid időn belül az európai energiaügyi gazdaságélénkítő program keretében jött létre a különösen kockázatos és innovatív energiahatékonysági projektek támogatására; ez egy olyan ágazat, ahol külön erre a célra korábban nem hoztak létre alapot. Ezért a Bizottság elfogadta, hogy az alap kulcsfontosságú befektetője legyen. Mindazonáltal még mindig van lehetőség további befektetésekre, mivel az ebben a szakaszban lekötött teljes összeg kevesebb az alap 700 millió EUR célértékének felénél.

### 89

A Bizottság elkezdte a kedvezményes javadalmazásról szóló iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását, amelyet 2015 októberében terjesztett a tagállamok elé, és amelynek végleges változata kidolgozás alatt áll.

### 90

A Bizottság úgy véli, hogy a Bizottság és a partnerei közötti kockázatmegosztási rendelkezések fő szempontjait értékelni kell a jövőbeli jogalapokban.

Meg kell azonban találni az egyensúlyt annak lehetővé tétele érdekében, hogy a jogalapok kellően rugalmasak legyenek ahhoz, hogy a Bizottság és a megbízott szervezet közötti kockázat- és bevételmegosztási rendelkezéseket felhatalmazáson alapuló különmegállapodásban lehessen elfogadni.

### 91

A Bizottság elismeri, hogy fontos annak biztosítása, hogy a pénzügyi eszközöket ne érintsék elfogadhatatlan adókikerülési gyakorlatok. Ez az adókikerülés elleni kezdeményezéscsomagról szóló, közelmúltbeli, 2016. január 29-i közleményében is szerepel. Az előzetes adómegállapodások azonban önmagukban nem tekinthetők a Bizottság politikájába ütközőnek.

Mind a központi irányítású, mind a megosztott irányítású pénzügyi eszközök tekintetében, ahogyan a költségvetési rendelet 140. cikkének (4) bekezdésében, illetve a közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikkének (4) bekezdésében szerepel, e szervezetek székhelye nem lehet olyan területen, illetve e szervezetek nem tarthatnak fenn üzleti kapcsolatot olyan területen székhellyel rendelkező szervezetekkel, amelyek joghatósága nem működik együtt az Unióval a nemzetközileg elfogadott adóügyi normák alkalmazása terén, és e szervezetek e követelményeket kötelesek átültetni a kiválasztott pénzügyi közvetítőikkel kötött szerződéseikbe. Ez a pénzügyi eszközök végrehajtására vonatkozó jogi követelmény, amely határozott biztosítékot szolgáltat az uniós források felhasználásához.

A Bizottság úgy véli, hogy a hírnévkockázatnak nem az előzetes adómegállapodások fennállásához, hanem e megállapodások különös rendelkezéseihez kell kapcsolódnia.

### 94

A Bizottság azt tervezi, hogy a tagállamok meghatározott kérdései és igényei alapján időben útmutatással szolgál.

### A Bizottság közös válasza a 96. és a 97. bekezdésre

A Bizottság úgy véli, hogy a források jogosultsági időszak alatti újrahazsnosításának gyakorisága önmagában nem cél.

Ezenfelül a nyújtott finanszírozás lejárata a finanszírozott beruházások típusához igazodik, illetve igazítandó, és a korlátozott megújuló hatásra vonatkozó következtetést a pénzügyi eszköz létrehozásának időpontjára, a végső kedvezményezetteknek biztosított finanszírozás türelmi idejére, lejáratára és nemteljesítési rátájára hivatkozással kell levonni.

Például az energiahatékonysági „felújítási kölcsön”, mint használatra kész eszköz, a 2014–2020-as időszakban a kölcsön futamideje akár 20 éves időszakra is meghatározható.

A programozási időszakon belüli teljes megújulási ciklus ellentmond ennek a hosszú távú perspektívának.

### A Bizottság közös válasza a 99. és a 100. bekezdésre

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az irányító hatóságok kötelesek megfelelő intézkedéseket biztosítani az általános rendelet 78. cikke (7) bekezdésének betartása érdekében, és kötelesek ezeket az intézkedéseket záraskor, például az ERFA-nak és az ESZA-nak tulajdonítható megmaradt források újrafelhasználására vonatkozó információkat a megmaradt források kezeléséért felelős irányító hatóság, az újrafelhasználás formája, a cél, az érintett földrajzi terület és a tervezett időtartam megjelölésével benyújtani (lásd a programok lezárására vonatkozó iránymutatás 5.2.5. pontját):

A keret nemcsak a források ugyanazon célcsoport javára történő felhasználására ösztönzi a tagállamokat, hanem arra is, hogy ezeket a forrásokat többször felhasználják, amennyiben piaci rés tapasztalható. E rendelkezések betartását a tagállamoknak kell biztosítani.

### 102

A Bizottság kiemeli, hogy az alapba a jogosultsági időszak vége után visszafizetett források már nem uniós, hanem tagállami források.

A CPR előírja a tagállamok számára, hogy fogadják el a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a pénzügyi eszközökbe a jogosultsági időszak végét követő legalább nyolc év során visszafizetett források megfelelően kerüljenek felhasználásra (lásd a közös rendelkezésekről szóló rendelet 45. cikkét és IV. melléklete (1) bekezdésének j) pontjában található finanszírozásimegállapodás-mintát).

A Bizottság azt tervezi, hogy a pénzügyi eszközökre vonatkozóan nemzeti ellenőrző hatóságok és a saját szervezeti egységei által végzett rendszeres ellenőrzés révén ellenőrzi a finanszírozási megállapodásokba bevezetett intézkedések megfelelőségét.

### 104

A Bizottság elismeri, hogy az alapkezelő kiválasztását célzó nyílt eljárás megszervezéséhez időre van szükség. Ez azonban nem kerülhető el, mivel az alkalmazandó kiválasztási szabályoknak – többek között a közbeszerzésre vonatkozó szabályoknak – eleget kell tenni.

Az előzetes értékelésről szóló, 2015 februárjában véglegesített iránymutató feljegyzés kifejti a 2014–2020-as programforrások létező pénzügyi eszközkhöz való hozzájárulásának feltételeit. Ezen túlmenően a Bizottság elkezdte a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervek kiválasztásáról szóló iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását, amely a tervek szerint tartalmazni fog egy olyan részt, amely kifejti a szerződésmódosításra (például a végrehajtási időszak meghosszabbítására vagy a 2007–2013-as időszakban létező pénzügyi eszközökhöz való OP-hozzájárulás összegének emelésére) alkalmazandó feltételeket.

### 110

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a „nullára” bejelentett díjak számos esetben azt jelentik, hogy vagyongazdálkodói díjak kifizetésére került sor. Több mint 261 alap jelentett „nulla” vagyongazdálkodói díjakat.

### 111 Második francia bekezdés

A 2007–2013-as időszakban a rendelet nemzeti elszámolhatósági szabályokra, nem pedig uniós elszámolhatósági szabályokra hivatkozott (az 1083/2006/EK rendelet 56. cikkének (4) bekezdése). A tagállamok felhatalmazása összhangban volt a megosztott irányítással és a szubszidiaritás elvével.

A vagyongazdálkodói díjak elszámolhatóságára vonatkozó szabályok a jogszabályok azon nagyon kevés elemét jelentik, amelyeknél az egyedi kiadások korlátozását a jogalap írja elő. A rendelet a biztosított pénzügyi termékek típusától függően más-más küszöbértéket állapított meg a vagyongazdálkodói díjakhoz, és azok alacsonyabbak lehetnek (de magasabbak nem lehetnek) 4%-nál, mértékük konkrétan 2% a holding- és a garanciaalapok esetén, 3% a kölcsön- és a tőkealapok esetén, és 4% a mikrohitel-eszközök esetén. A felső határok célja az Unió pénzügyi érdekeinek védelme.

### 113

A vagyongazdálkodói díjakat az Unió csak akkor számolja el és téríti vissza, ha azokat megfizették. Ezért a tagállamok nem kötelesek jelentést tenni a meg nem fizetett vagyongazdálkodói díjakról, mivel azok visszatérítése nem kérelmezhető a Bizottságtól, és így azokat nem az uniós költségvetés finanszírozza.

Ha a vagyongazdálkodói díjak versenyeljárás alapján meghaladják a felső határokat, és azokat a Bizottságnak elszámolható kiadásként jelentik be záráskor, a megfelelő hatóságok (irányító hatóságok, igazoló hatóságok és ellenőrző hatóságok) ellenőrizni fogják e kiadások elszámolhatóságát, és a szabálytalanságokról kötelesek beszámolni a Bizottságnak.

### A Bizottság közös válasza a 115–117. bekezdésre

A Bizottság úgy véli, hogy a szabályokat egyértelműen megállapítja a jogalap, amely részletes iránymutatás tárgyát képezte, és hogy ebben a szakaszban újraértelmezésnek nincs helye.

A végrehajtási rendelet 43. cikke kimondja, hogy az elszámolható kiadások felső határa az operatív programból az alapba juttatott tőkére, nem pedig az alap által a végső kedvezményezettek támogatása céljából felhasznált tőkére alkalmazandó.

A felső határok meghatározzák az elszámolható kiadások maximális összegét, és azokat éves átlagként, időarányosan kell kiszámítani. A COCOF pénzügyi konstrukciókról szóló iránymutató feljegyzése tárgyalja és részletesebben kifejti a jogalapot (lásd a 2.6.1–2.6.17 bekezdést).

A 2014–2020 közötti időszakra a jogi keret előírja, hogy a vagyonkezelői díjaknak a teljesítményhez kell kapcsolódniuk, többek között a végső kedvezményezettekhez kihelyezett összegeknek is.

### 118

Lásd a Bizottság 86. bekezdésre adott válaszát.

### 122

A tagállamok által jelentett adatok alapján az ERFA és az ESZA pénzügyi eszköznél az összesített vagyonkezelői díjak 2014 végén a pénzügyi eszközökbe befizetett eszközök 4,7%-át teszik ki, ami 1,0%-nál kevesebb éves egyenértéket jelent. Ez összhangban van a központi irányítású eszközökbe irányuló uniós költségvetési juttatásokra vonatkozóan a Számvevőszék által bemutatott számadatokkal.

### 123

A Bizottságnak bejelentett vagyonkezelői díjak az irányító hatóságok által megfizetett és a Bizottság által a tagállamnak visszatérített vagyonkezelői díjak, függetlenül azok felmerülésének szintjétől/rétegétől. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a holdingalap-kezelő és a pénzügyieszköz-kezelő más-más feladatokat lát el, és feladataik ellátásáért díjra jogosultak.

A kettős finanszírozás elkerülése érdekében a végső kedvezményezetteknek felszámított díjakat a Bizottságnak bejelentett elszámolható kiadásból le kell vonni. E díjak létezése és helyes kezelésük irányítási ellenőrzések és ellenőrzési munka részét képezik.

### A Bizottság közös válasza a 124–127. bekezdésre

A díjak és a végső kedvezményezetteknek biztosított pénzügyi támogatás aránya a pénzügyi eszközök végrehajtásának 2014 végi helyzetét tükrözi, és a következő években csökken, mivel a végső kedvezményezetteknek nyújtott pénzügyi támogatás várhatóan emelkedik.

### 128

A Bizottság a 124. bekezdésre adott válaszára hivatkozik, és megjegyzi, hogy összehasonlítást csak az ERFA és az ESZA eszköz zárásakor lehet majd végezni.

### 131

A megosztott irányítás keretében és a szubszidiaritás elvével összhangban a nemzeti hatóságok felelősek annak biztosításáért, hogy az egyes műveletek végrehajtására az alkalmazandó jogi rendelkezéseknek megfelelően kerüljön sor, többek között a visszatérítés felső határának betartása mellett.

Az ERFA és az ESZA pénzügyi eszköz tekintetében a Bizottság hangsúlyozza, hogy a vagyonkezelői díjak megállapítására az irányító hatóság és az alapkezelő által kötött finanszírozási megállapodás alapján kerül sor, és a Bizottság e szerződéses jogviszonynak nem részes fele. Más a helyzet a központi irányítású eszközök esetén, amelyeknél a Bizottság az alapkezelővel fennálló szerződéses jogviszony részes fele.

### 133

A vagyonkezelői díjakat az Unió csak akkor számolja el és téríti vissza, ha azokat megfizették. Ezért a tagállamok nem kötelesek jelentést tenni a meg nem fizetett vagyonkezelői díjakról, mivel azok visszatérítése nem kérelmezhető a Bizottságtól, és így azokat nem az uniós költségvetés finanszírozza.

Az irányító hatóság által megfizetett vagyonkezelői díjak szintén meghaladhatják az 1828/2006/EK bizottsági rendelet 43. cikkének (4) bekezdésében meghatározott küszöbértékeket, de ezt követően azok nem jogosultak a struktúrális alapokból történő visszatérítésre.

### 134

A 2014–2020-as programozási időszakra az adatok összesítését a Bizottságnak kell elkészítenie mind az öt esb-alap tekintetében. A pénzügyi eszközökre vonatkozó jelentéstételt hat hónapos időszakra hozták létre, annak érdekében, hogy figyelembe lehessen venni minden alapspecifikus szabályt (és a CPR 50. cikkének (6) és (7) cikkében az éves végrehajtási jelentés benyújtására vonatkozóan előírt határidőket), a tagállamok/irányító hatóságok által az éves végrehajtási jelentés keretében közölt adatok összesítéséhez és értékeléséhez szükséges időt, valamint a pénzügyi eszközök mind az öt esb-alap esetében történő végrehajtása terén elért előrelépés általános bemutatását.

Amennyiben a Bizottság észrevételt tesz az éves végrehajtási jelentéssel – azon belül a pénzügyi eszközökkel – kapcsolatban, a jelentés visszakérül az irányító hatóságokhoz, és a két hónapos határidő az információk Bizottságnak történő ismételt benyújtásáig felfüggesztésre kerül, majd a két hónapos határidő újra elkezdődik.

Ezért az adatok azt követően összesíthetők, miután a Bizottság elvégezte a teljes körű értékelést, és elegendő bizonyosság van az irányító hatóságok által közölt adatok pontosságát és hihetőségét illetően.

### 141 Első francia bekezdés

A Bizottság úgy véli, hogy a holdingalap és az egyedi alap szokásos időtartama – a pénzügyi eszköz létrehozásához szükséges időre tekintettel – rövidebb a jogosultsági időszaknál (lásd még a 93. bekezdést).

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a CPR 42. cikkének (5) bekezdése szerint teljesítményalapú számítási módszertant kell alkalmazni, a teljesítménykritériumokat pedig a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló jogi aktus 12. cikke állapítja meg. Az elszámolható vagyongazdálkodási díjak általános felső határát a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló jogi aktus 13. cikkének (3) bekezdése állapítja meg az Unió pénzügyi érdekének védelme céljával.

A szubszidiaritás elvével összhangban a vagyongazdálkodási díjak kifizetése a finanszírozási megállapodásban megállapítandó kérdés. A CPR és a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak az esb-alapok által társfinanszírozandó legmagasabb elszámolható kiadás felső határát, nem a teljesítendő tényleges kifizetéseket állapítja meg. Ez védi az Unió pénzügyi érdekeit.

### 141 Második francia bekezdés

A Bizottság a vagyongazdálkodási díjakról szóló, 2015. november 26-i EGESIF 15-0021-01 számú iránymutató feljegyzésben egyértelművé tette, hogy „bonus-malus rendszert” kell alkalmazni például akkor, ha a vagyongazdálkodási díjak teljes visszatérítése a vonatkozó teljesítménykritériumokkal összefüggésben elfogadott célok teljesítéséhez kapcsolódik (lásd az iránymutató feljegyzés 3. oldalán található 2.2. pontot).

### 141 Harmadik francia bekezdés

A szubszidiaritás elvével összhangban ilyen feltétel a finanszírozási megállapodás szintjén határozható meg, mivel ez az irányító hatóság és a pénzügyi eszközt végrehajtó szervezet közötti tárgyalás kérdése. Az alapjavadalmazás és a teljesítményalapú javadalmazás felső határa a legmagasabb elszámolható kiadás maximalizálását célozza.

A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy a teljesítményalapú kritériumok alkalmazása kötelező.

A teljesítményalapú javadalmazás a CPR 42. cikkének (5) bekezdésében előírt kötelező követelmény, a teljesítménykritériumokat pedig a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló jogi aktus 12. cikke állapítja meg.

Szabályozási szempontból ezt a társjogalkotók kielégítőnek tekintették a pénzügyi eszközök hatékony és eredményes végrehajtásának biztosításához.

Az átláthatóság, továbbá a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás szempontjából az is hangsúlyt kap, hogy az irányító hatóságnak tájékoztatnia kell a monitoringbizottságot a pénzügyi eszköz felmerült irányítási költségeinek, illetve irányítási díjainak teljesítményalapú számítására vonatkozó rendelkezésekről. A monitoringbizottság évente jelentést kap az előző naptári évben ténylegesen kifizetett irányítási költségekről és díjakról.

### 144

A Bizottság véleménye szerint a pénzügyi eszközökkel megvalósított finanszírozás-emelés ténylegesen nem fokozza a tagállamoknak nyújtott technikai segítségnyújtást, mivel a technikai segítségnyújtásra lekötött összegek a programok végrehajtásához kapcsolódó, nem pedig a pénzügyi eszközökkel megvalósított finanszírozás szintjéhez kapcsolódó egyedi projekteken alapulnak.

Ezen túlmenően bizonyos technikai támogatásokat a pénzügyi eszközök végrehajtása során fel kell használni (lásd a Bizottság 94. bekezdésre adott válaszát).

A technikai segítségnyújtás szintjét az egyes tagállamok a várható igényekkel összefüggésben tervezték meg, hogy fedezze a programok előkészítéséhez és végrehajtásához kapcsolódó munkát.

A vagyonkezelői díjak az alapkezelő részére a jelentéstételi követelmények kezeléséért és biztosításáért járó javadalmazást képviselik.

Ezenfelül a technikai segítségnyújtás költségét nem feltétlenül a támogatási programok rendelkezésére bocsátott teljes összeg, hanem egyéb tényezők befolyásolják, mint például az irányítási és kontrollrendszer összetettsége, illetve a nemzeti és uniós szintű végrehajtáshoz kapcsolódó jogi követelmények összetettsége, az operatív programok, a társfinanszírozott intézkedések és jelentős projektek száma, a közreműködő szervezetek száma stb.

### 145

A Bizottság rámutat, hogy az irányító hatóság által benyújtott éves végrehajtási jelentésben az adott évben végrehajtott főbb technikai segítségnyújtási intézkedések egy erre szánt szakaszban kerülnek ismertetésre. Ezen túlmenően a Bizottság részére visszatérítés céljából bejelentett technikai segítségnyújtási ráfordítások az irányító hatóság vagy más szervezet számláival, fizetési jegyzékeivel vagy más bizonyítékaival alátámasztott költségrésztelzés alapján kerülnek ellenőrzésre.

Az irányító hatóság által mintavételi módszer alapján ellenőrzött költségnyilatkozatot az igazoló hatóság, az ellenőrző hatóság és a Bizottság ellenőrei is ellenőrizhetik.

### 146

A Bizottság úgy véli, hogy a programirányítási költségek (a technikai segítségnyújtásra szánt költségvetés) nem keverendők össze a programokon belüli egyedi műveletek végrehajtásának költségeivel (a pénzügyi eszközök vagyonkezelői díjával), mivel azok a vissza nem térítendő támogatásokra irányuló műveletek végrehajtása során sem keverednek (például a projekt mérnök-felügyelője javadalmazásához kapcsolódó költségek a projektekre elkülönített összegekbe, nem a technikai segítségnyújtási összegekbe tartoznak).

A Bizottság a technikai segítségnyújtásra szánt költségvetésről szóló jelentést kap a tagállamoktól.

Ezenfelül a vissza nem térítendő támogatások és a pénzügyi eszközök költségszerkezete, valamint a megosztott irányítású és a központi irányítású pénzügyi eszközök költségszerkezete eltérő.

A Bizottság 2012 júliusában az uniós strukturális alapok kezeléséhez kapcsolódó igazgatási költségekre és adminisztratív terhekre vonatkozó mennyiségi és minőségi információkat közlő tanulmányt tett közzé ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring\\_impact\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf)).

E tanulmány frissítése folyamatban van, amely előreláthatólag 2016 végén kerül közzétételre. A tervek szerint a Bizottság az egyszerűsítés során figyelembe veszi a tanulmányt.

### Következtetések és ajánlások

#### 147

A Bizottság egyetért azzal, hogy az uniós költségvetésből pénzügyi eszközök felhasználásával nyújtott pénzügyi támogatásnak számos előnye van, a 2014–2020-as időszakra éppen ezért mozdítja elő és ösztönzi aktívan azok igénybevételét.

#### 148

A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által feltárt problémák hatása a tagállamoktól és a pénzügyi eszközök típusától függően változik, és hogy összességében a pénzügyi eszközök továbbra is az uniós források biztosításának hatékony és eredményes módját jelentik.

#### 148 Első francia bekezdés

A Bizottság úgy véli, hogy a (2014 végi) 57%-os átlagos kihelyezési arány igen heterogén helyzetet tükröz. A záráskor meg nem valósuló maximális kihelyezés kockázata korlátozott számú pénzügyi eszközt érint néhány tagállamban.

A 2014 végén tapasztalt alacsony kihelyezési arány több tényező – többek között a pénzügyi válság, egyes tagállamok kevés tapasztalata és egyes eszközök késői elindítása – következménye.

#### 148 Második francia bekezdés

A megosztott irányítású pénzügyi eszközök tekintetében a beszámolásra vonatkozó jogi követelmények nem tették lehetővé a Bizottság számára, hogy kimerítő adatokat szerezzen a tagállami magánbefektetők részvételéről. A Bizottság mindazonáltal megjegyzi, hogy az állami támogatási szabályok egyes pénzügyi eszközök esetén a magánbefektetők minimális (pl. 30%-os, sőt egyes esetekben 60%-os) részvételét írják elő.

A Bizottság úgy véli, hogy a 2007–2013-as időszakban kidolgozott központi irányítású pénzügyi eszközöknek a projektek szintjén sikerült jelentős forrásokat bevonniuk a magánszektorból, még olyan esetekben is, amikor az alap (például a Marguerite Alap) szintjén magánszektorbeli hozzájárulás nem volt. Úgy véljük, az ezen eszközök keretében szerzett tapasztalatok segítséget nyújtanak a Bizottságnak olyan eszközök kidolgozásában, amelyek képesek még több magánbefektetést bevonni.

#### 148 Harmadik francia bekezdés

A Bizottság úgy véli, hogy a források jogosultsági időszak alatti újrahaznosításának gyakorisága önmagában nem cél.

Ezenfelül a nyújtott finanszírozás lejáratát a finanszírozott beruházások típusához igazodik, illetve igazítandó, és a korlátozott megújuló hatásra vonatkozó következtetést a pénzügyi eszköz létrehozásának időpontjára, a végső kedvezményezetteknek biztosított finanszírozás türelmi idejére, lejáratára és nemteljesítési rátájára hivatkozással kell levonni.

### 148 Negyedik francia bekezdés

A 2007–2013-as programozási időszakra megállapított szabályok értelmében a vagyonkezelői díjak a pénzügyi eszközökbe befizetett összegekhez, nem pedig a végső kedvezményezettekhez kihelyezett összegekhez kapcsolódnak. A Bizottság megjegyzi, hogy a központi irányítású eszközökkel való összehasonlítás csak az ERFA és az ESZA keretében működő eszközök lezárásakor lesz lehetséges.

A 2014–2020-as időszakban a vagyonkezelői díjaknak a teljesítményhez kell kapcsolódniuk, többek között a végső kedvezményezettekhez kihelyezett összegeknek is.

### 150

A Bizottság úgy véli, hogy a zárásakor meg nem valósuló maximális kihelyezés kockázata korlátozott számú pénzügyi eszközt érint néhány tagállamban.

A Bizottság megjegyzi, hogy a válaszadók 82%-a jelezte, hogy végzett piacirés-elemzést annak ellenére, hogy azt a jogi keret csak közvetett módon írta elő. Ez pozitív szempontnak tekintendő, mivel e követelmény nem kötelező erejű a 2007–2013-as időszakban.

### 151

A Bizottság megjegyzi, hogy az eszközök típusától (például hitelek és garanciák) és a tagállamok sajátosságaitól függően néhány kisebb alap ugyanolyan jól, sőt jobban teljesít, mint a nagyobb alapok (például Németországban, Lengyelországban vagy Franciaországban).

### 1. ajánlás a)

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Új pénzügyi eszközök kidolgozásakor az előzetes értékelésnek a korábbi hasonló eszközökkel kapcsolatban levont tanulságok elemzésére is ki kell terjednie.

### 1. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Központi irányítású eszközök esetén a vonatkozó jogalapok félidős felülvizsgálatot vagy értékelést írnak elő.

A pénzügyi eszközök minden ilyen félidős felülvizsgálata esetén a Bizottság gondoskodni fog arról, hogy azok kiterjedjenek a levont tanulságokra, valamint a jelentős társadalmi-gazdasági változásoknak az eszköz létjogosultságára és a kapcsolódó uniós költségvetési hozzájárulásra kifejtett hatására.

### 2. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és úgy véli, hogy ami az ajánlást illeti, folyamatban van a végrehajtása.

A nemzeti, illetve regionális szintű pénzügyi eszközökkel kapcsolatban a Bizottság elkezdte a CPR 38. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti végrehajtási lehetőségekre vonatkozó iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását, és azt 2016. április 28-án a tagállamok elé erjesztette. A méretgazdaságosság lehetőségére az előzetes értékelés összefüggésében is ki kell térni a CPR 38. cikke szerinti végrehajtási rendelkezés áttekintésekor.

Ami az esb-alapokból uniós szintű eszközökhöz biztosított program-hozzájárulásokat illeti, a Bizottság messzemenően egyértelművé tette az uniós szintű pénzügyi eszköznek minősülő kkv-kezdeményezést érintő kérdéseket, és szoros együttműködést folytatott e téren a tagállamokkal.

A Bizottság ezenfelül tájékoztató füzetet adott ki azzal a céllal, hogy útmutatással szolgáljon a tagállamok számára az esb-alapok és az ESBA komplementaritásáról.

Új uniós szintű eszközök kidolgozása esetén a Bizottság – a tagállamok kérésére – útmutatással fog szolgálni a programforrások uniós szintű eszközökhöz való hozzájárulásáról.

Ami a megvalósítás céldátumát illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az ajánlás végrehajtása folyamatban van, amennyiben a Bizottságot érinti.

### 152

A Bizottság úgy véli, hogy a magántőke bevonására vonatkozó célt nem szabad túlhangsúlyozni, különösen a jelentős piaci hiányosságoknak kitett ágazatoknál. Mind az uniós szintű, mind a megosztott irányítású eszközöknél más célok voltak fontosak (például egy adott, kialakulófélben lévő piacon jelentős uniós hozzáadott értékkel rendelkező beruházás megteremtése gazdasági recesszió idején, valamint a növekedés, a foglalkoztatás és a versenyképesség támogatása valamennyi tagállamban és azok régióiban stb.). Ezért a pénzügyi eszközök sikerességének mérése túlmutat a bevont magánforrások mértékén.

A megosztott irányítású pénzügyi eszközök tekintetében a beszámolásra vonatkozó jogi követelmények nem tették lehetővé a Bizottság számára, hogy kimerítő adatokat szerezzen a tagállami magánbefektetők részvételéről. A Bizottság mindazonáltal megjegyzi, hogy az állami támogatási szabályok egyes pénzügyi eszközök esetén a magánbefektetők minimális (pl. 30%-os, sőt egyes esetekben 60%-os) részvételét írják elő.

A Bizottság úgy véli, hogy a 2007–2013-as időszakban kidolgozott központi irányítású pénzügyi eszközöknek a projektek szintjén sikerült jelentős forrásokat bevonniuk a magánszektorból, még olyan esetekben is, amikor az alap (például a Marguerite Alap) szintjén magánszektorbeli hozzájárulás nem volt. Úgy véljük, az ezen eszközök keretében szerzett tapasztalatok segítséget nyújtanak a Bizottságnak olyan eszközök kidolgozásában, amelyek képesek még több magánbefektetést bevonni.

Az uniós költségvetési rendelet alkalmazási szabályainak 223. cikke a következőképpen határozza meg a tőkeát-tételt: „a támogatható végső kedvezményezettek számára nyújtott finanszírozás összegének az uniós hozzájárulással elosztott összeg[e]”. Ez azt jelenti, hogy a tőkeáttétel a pénzügyi eszközökhöz rendelt uniós pénzügyi források (input) és a jogosult végső kedvezményezetteknek nyújtott finanszírozás (teljes) összege hányadosának tekintendő. A Bizottság úgy véli, hogy ez a képlet teljes mértékben figyelembe veszi azt, hogy az uniós költségvetésből biztosított közfinanszírozás milyen mértékben mobilizál további forrásokat.

### 153

A Bizottság úgy véli, hogy túl korai következtetéseket levonni a 2014–2020-as időszakban bevonandó magánfinanszírozás mértékére vonatkozóan. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó pénzügyi eszközök szélesebb körének, valamint az ESBA-val való ötvözhetőségnek további lehetőségeket kell biztosítania. A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014-es iránymutatásban ténylegesen közölt a kedvezményes javadalmazási programokra vonatkozó mintákat.

A 2014–2020-as időszak használatra kész eszközei tekintetében a 964/2014/EU végrehajtási rendelet arra vonatkozó példákat közöl, hogy miként alkalmazhatóak a leghatékonyabban a kedvezményes elbánásra vonatkozó rendelkezések ahhoz, hogy a közszektorhoz rendelt túlzott kockázatok nélkül lehessen több magántőkét bevonni.

Ezenfelül a Bizottság a 2016. február 22-i tájékoztató füzetében példákat közölt az esb-alapok és az ESBA oly módon történő ötvözésére, hogy magánbefektetők kedvezményes javadalmazásban részesüljenek (lásd: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/efsi\\_esif\\_compl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf)).

Végezetül: a Bizottság elkezdte a kedvezményes javadalmazásról szóló iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását, amelyet 2015 októberében terjesztett a tagállamok elé, és amelynek végleges változata kidolgozás alatt áll.

### 154

A Bizottság elismeri, hogy fontos annak biztosítása, hogy a pénzügyi eszközöket ne érintsék elfogadhatatlan adó-kikerülési gyakorlatok. Ez az adókikerülés elleni kezdeményezéscsomagról szóló, közelmúltbeli, 2016. január 29-i közleményében is szerepel. Az előzetes adómegállapodások azonban önmagukban nem tekinthetők a Bizottság politikájába ütközőnek. Az előzetes adómegállapodás koncepciójának célja a befektetői bizonytalanság mérséklése.

### 3. ajánlás

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

A Bizottság nem tekinti szükségesnek a költségvetési rendelet és/vagy a mögöttes ágazati szabályok (a CPR és a központi irányítású ágazati szabályok) módosítását, és úgy véli, hogy a probléma megfelelő módon kezelhető iránymutatással.

A megosztott irányítás tekintetében az európai strukturális és beruházási alapokat kezelő főigazgatóságok megkezdtek a beszámolásról szóló iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását. A tervezetet 2016. április 28-án terjesztették a tagállamok elé, és a tervek szerint részletes információkat fog tartalmazni a költségvetési rendeletben és az alkalmazására vonatkozó szabályokban előírt tőkeáttétel-számításról és többek között a mobilizált összegek meghatározásának módjáról. A tagállamok általi beszámolás lehetővé fogja tenni a Bizottság számára, hogy megkülönböztesse az operatív programok keretében történő magán- és tagállami közfinanszírozás tőkeáttételét a további magán- és közforrások tőkeáttételétől.

A központi irányítású eszközök esetében a Bizottság 2015 júniusában ismételten meghatározta a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi eszközök tőkeáttétel-számítására szolgáló módszertant, annak érdekében, hogy következetes és harmonizált módon eleget tegyen a költségvetési rendelet és az alkalmazására vonatkozó szabályok alkalmazandó tőkeáttétel-számítási követelményeinek.

### 4. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Az operatív programok lezárására vonatkozó iránymutatás (a C(2015) 2771 számú bizottsági határozat) 5.2.5. pontja előírja, hogy a lezárási csomag keretében a zárójelentésnek ismertetnie kell a nemzeti társfinanszírozást nyújtók kilétét, a nemzeti társfinanszírozás típusát és az esetleges társfinanszírozó beruházási alapok egyértelmű azonosítását. Ezen túlmenően az I. melléklet 1. és 2. űrlapja előírja a tagállamok számára, hogy a III.2.2.4. kötelező mezőben jelentsék a pénzügyi eszközbe ténylegesen befizetett nemzeti magán-társfinanszírozást.

### 5. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A magántőke bevonása érdekében a pénzügyi eszközök juttatásaihoz hozzájáruló közzsférabeli szereplők számára túlzott kockázatokkal nem járó kedvezményes elbánásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásának módja a pénzügyi eszközökre irányuló előzetes értékelések végrehajtását ismertető, 2014 áprilisában kiadott általános módszertan I. kötetében található.

Ezenfelül a 2014–2020-as időszak használatra kész eszközei tekintetében a 964/2014/EU végrehajtási rendelet arra vonatkozó példákat közöl, hogy miként alkalmazhatóak a leghatékonyabban a kedvezményes elbánásra vonatkozó rendelkezések ahhoz, hogy a közszektorhoz rendelt túlzott kockázatok nélkül lehessen több magántőkét bevonni.

Végezetül: a Bizottság elkezdte a kedvezményes javadalmazásról szóló iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását, amelyet 2015 októberében terjesztett a tagállamok elé, és amelynek végleges változata kidolgozás alatt áll.

Ami a megvalósítás céldátumát illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az ajánlás végrehajtása folyamatban van, amennyiben a Bizottságot érinti.

### 6. ajánlás

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást, amennyiben a 2020 utáni programozási időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatait érinti.

### 7. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A megosztott irányítás tekintetében a Bizottság a CPR 38. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti végrehajtási lehetőségekről szóló iránymutató feljegyzésbe további ajánlásokat foglal arra vonatkozóan, hogy elő kell írni a pénzügyi eszközök szerkezetének az adókikerülés elleni kezdeményezéscsomagról szóló, 2016. januári bizottsági közleményben meghatározott irányvonalhoz igazítását.

Ami a központi irányítású eszközöket illeti, a Bizottság már írásban fordult az EBB-hez és az EBA-hoz annak érdekében, hogy hangsúlyozza a Bizottság adókikerülés elleni intézkedéseinek jelentőségét, amelyek ösztönzik az EBB/EBA e területen érvényesülő bevált gyakorlatának további előmozdítását. A Bizottság aktív párbeszédbe bocsátkozik az EBB-vel és az EBA-val az e területen alkalmazott politikák felülvizsgálatával kapcsolatban.

Ezenfelül a Bizottság megjegyzi, hogy a költségvetési rendelet 140. cikkének (4) bekezdése és a CPR 38. cikke (4) bekezdésének második albekezdése kimondja, hogy a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezeteknek eleget kell tenniük az alkalmazandó jognak, többek között a pénzmosás, a terrorizmus ellen küzdelem és az adócsalás tekintetében. A pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetek székhelye nem lehet olyan területen, illetve e szervezetek nem tarthatnak fenn üzleti kapcsolatot olyan területen székhellyel rendelkező szervezetekkel, amelyek joghatósága nem működik együtt az Unióval a nemzetközileg elfogadott adóügyi normák alkalmazása terén. Az irányító hatóságok ezeket a követelményeket átültetik a kiválasztott pénzügyi közvetítőkkel kötött szerződéseikbe.

Az adóügyi megítélés nemzeti jogszabályoknak és uniós ajánlásoknak való megfelelése a pénzügyi eszközök végrehajtására szolgáló hatályos rendszer része, és egyúttal az EGESIF 14/0012/02 számú iránymutató feljegyzésben előírt irányítási ellenőrzés hatókörébe tartozik.

Ami a megvalósítás céldátumát illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az ajánlás végrehajtása folyamatban van, amennyiben a Bizottságot érinti.

### A Bizottság közös válasza a 155. és a 156. bekezdésre

A Bizottság úgy véli, hogy a források jogosultsági időszak alatti újrahaznosításának gyakorisága önmagában nem cél.

Ezenfelül a nyújtott finanszírozás lejáratát a finanszírozott beruházások típusához igazodik, illetve igazítandó, és a korlátozott megújuló hatásra vonatkozó következtetést a pénzügyi eszköz létrehozásának időpontjára, a végső kedvezményezetteknek biztosított finanszírozás türelmi idejére, lejáratára és nemteljesítési rátájára hivatkozással kell levonni.

A megvalósítási időszak vége tekintetében a Bizottság úgy véli, hogy a zárásra vonatkozó iránymutatásában bevezetett módosítások a módosított 1083/2006/EK rendelet 78. cikke (6) bekezdésének hatálya alá tartoztak, és ennél fogva nem tették szükségessé a jogalkotási aktus módosítását (lásd még a Bizottság 43. bekezdésre adott választát, valamint a Számvevőszék 2014. évi éves jelentésének 6.52. bekezdésére és 5. ajánlására adott bizottsági választ). A Bizottság hangsúlyozza, hogy az irányító hatóságok kötelesek megfelelő intézkedéseket biztosítani az általános rendelet 78. cikke (7) bekezdésének betartása érdekében, és kötelesek ezeket az intézkedéseket záráskor, például az ERFA-nak és az ESZA-nak tulajdonítható megmaradt források újrafelhasználására vonatkozó információkat, és különösen a megmaradt források kezeléséért felelős irányító hatóság, az újrafelhasználás formája, a cél, az érintett földrajzi terület és a tervezett időtartam megjelölésével benyújtani (lásd a programok lezárására vonatkozó iránymutatás 5.2.5. pontját):

### 8. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A CPR 45. cikke előírja a tagállamok számára, hogy fogadják el a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a pénzügyi eszközökbe a jogosultsági időszak végét követő legalább nyolc év során visszafizetett források megfelelően kerüljenek felhasználásra (lásd még a IV. melléklet (1) bekezdésének j) pontjában található finanszírozás-megállapodás-mintát). Az alapba a jogosultsági időszak vége után visszafizetett források már nem uniós, hanem tagállami források.

A Bizottság a CPR 38. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti végrehajtási lehetőségekről szóló iránymutató feljegyzésben hangsúlyozni fogja, hogy ez a követelmény fontos az irányító hatóságok által aláírt finanszírozási megállapodásban, és közölni fogja, hogy e rendelkezés megfelelőségének ellenőrzése az ellenőrző hatóságok rendszeres ellenőrzési tevékenységének hatókörébe tartozik.

Ami a megvalósítás céldátumát illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az ajánlás végrehajtása folyamatban van, amennyiben a Bizottságot érinti.

### 9. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az előzetes értékelésről szóló, 2014 májusában elfogadott iránymutató feljegyzés kifejti a 2014–2020-as programforrások létező pénzügyi eszközhöz való hozzájárulásának feltételeit.

A Bizottság továbbá megkezdte a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetekről szóló iránymutató feljegyzés tervezetének kidolgozását. A tervezetet 2015 októberében terjesztette a tagállamok elé, és előreláthatólag tartalmazni fog egy olyan részt, amely kifejti a szerződésmódosításra (például a végrehajtási időszak meghosszabbítására vagy a 2007–2013-as időszakban létező pénzügyi eszközökhöz való OP-hozzájárulás összegének emelésére) alkalmazandó feltételeket. Az iránymutató feljegyzés végleges változata most készül.

Ami a megvalósítás céldátumát illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az ajánlás végrehajtása folyamatban van, amennyiben a Bizottságot érinti.

### 158

A felhalmozott vagyonkezelői díjak a pénzügyi eszközökbe befizetett összegek 4,7%-át teszik ki 2014. december végén, ami 1%-nál kevesebb éves egyenértéket jelent.

A vagyonkezelői díjakat az Unió csak akkor számolja el és téríti vissza, ha azokat megfizették az alapkezelőknek. Ha a megfizetett vagyonkezelői díjak meghaladják a felső határt, a visszatérítésre e felső határ alapján, nem a ténylegesen kifizetett magasabb összeg alapján kerül sor. Ez az intézkedés védi az Unió pénzügyi érdekét.

A Bizottság úgy véli, hogy a szabályokat egyértelműen megállapítja a jogalap, amely részletes iránymutatás tárgyát képezte, és hogy ebben a szakaszban újraértelmezésnek nincs helye.

A végrehajtási rendelet 43. cikke kimondja, hogy az elszámolható kiadások felső határa az operatív programból az alapba juttatott tőkére, nem pedig az alap által a végső kedvezményezettek támogatása céljából felhasznált tőkére alkalmazandó.

A felső határok meghatározzák az elszámolható kiadások maximális összegét, és azokat éves átlagként, időarányosan kell kiszámítani. A COCOF pénzügyi konstrukciókról szóló iránymutató feljegyzése tárgyalja és részletesebben kifejti a jogalapot (lásd a 2.6.1–2.6.17 bekezdést).

A 2014–2020 közötti időszakra a jogi keret előírja, hogy a vagyonkezelői díjaknak a teljesítményhez kell kapcsolódniuk, többek között a végső kedvezményezettekhez kihelyezett összegeknek is.

### A Bizottság közös válasza a 159. és a 160. bekezdésre

A 2007–2013-as időszak vonatkozásában a Bizottság a tagállamok jelentésein alapuló, a pénzügyi eszközök összesített adatai segítségével kíséri figyelemmel a vagyonkezelői díjakat. Ez a követelmény 2011-ben került bevezetésre.

A 2014–2020-as időszak vonatkozásában a Bizottságnak teljesebb körű és megbízhatóbb adatkészlete lesz a pénzügyi eszközök – többek között a vagyonkezelői díjak – teljes végrehajtásának figyelemmel kíséréséhez.

Mindkét időszak esetén – az alkalmazandó szabályokkal és a szubszidiaritás elvével összhangban – a nemzeti hatóságok felelősek a vagyonkezelői díjak elszámolhatóságának biztosításáért.

A Bizottság úgy véli, hogy a programirányítási költségek (a technikai segítségnyújtásra szánt költségvetés) nem keverendők össze a programokon belüli egyedi műveletek végrehajtásának költségeivel (a pénzügyi eszközök vagyongazdálkodási díjával), mivel azok a vissza nem térítendő támogatásokra irányuló műveletek végrehajtása során nem keverednek (például a projekt mérnök-felügyelője javadalmazásához kapcsolódó költségek a projektekre elkülönített összegekbe, nem a technikai segítségnyújtási összegekbe tartoznak).

A Bizottság szeretné hangsúlyozni, hogy felülvizsgálja a technikai segítségnyújtásra szánt költségvetésre vonatkozóan a tagállamoktól kapott jelentéseket. Ezt tette a 2007–2013-as időszak esetében, és továbbra is így tesz a 2014–2020-as időszak esetében.

### 161

A 2014–2020-as programozási időszakra az adatok összesítését a Bizottságnak kell elkészítenie mind az öt esb-alap tekintetében. A pénzügyi eszközökre vonatkozó jelentéstételt hat hónapos időszakokra hozták létre, annak érdekében, hogy figyelembe lehessen venni minden alapspecifikus szabályt (és a CPR 50. cikkének (6) és (7) cikkében az éves végrehajtási jelentés benyújtására vonatkozóan előírt határidőket), a tagállamok/irányító hatóságok által az éves végrehajtási jelentés keretében közölt adatok összesítéséhez és értékeléséhez szükséges időt, valamint a pénzügyi eszközök mind az öt esb-alap esetében történő végrehajtása terén elért előrelépés általános bemutatását.

Amennyiben a Bizottság észrevételt tesz az éves végrehajtási jelentéssel – azon belül a pénzügyi eszközökkel – kapcsolatban, a jelentés visszakerül az irányító hatóságokhoz, és a két hónapos határidő az információk Bizottságnak történő ismételt benyújtásáig felfüggesztésre kerül, majd a két hónapos határidő újra elkezdődik.

Ezért az adatok azt követően összesíthetők, miután a Bizottság elvégezte a teljes körű értékelést, és elegendő bizonyosság van az irányító hatóságok által közölt adatok pontosságát és hitelességét illetően.

### 162

A teljesítményalapú javadalmazás a CPR 42. cikkének (5) bekezdésében előírt kötelező követelmény, a teljesítménykritériumokat pedig a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló jogi aktus 12. cikke állapítja meg.

A vagyongazdálkodási díjakra vonatkozó, 2015 novemberében kiadott iránymutató feljegyzésben (EGESIF\_15-0021-01) a Bizottság pontosította a teljesítményalapú számítási módszertant.

### 10. ajánlás a)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A vagyongazdálkodási díjakról továbbra is az adatok összesítése keretében kell jelentést tenni, és 2015 májusában erre a jelentéstételre vonatkozóan a Bizottság külön utasításokat küldött a tagállamoknak.

Az operatív programok lezárására vonatkozó iránymutatás (a C(2015) 2771 számú bizottsági határozat) I. mellékletének 1. űrlapja (III.4., III.6. kötelező mező) és 2. űrlapja (III.4. kötelező mező) előírja a tagállamok számára, hogy jelentsék a felmerült és 2017 márciusáig megfizetett vagyongazdálkodási díjakat.

### 10. ajánlás b)

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

A Bizottság úgy véli, hogy a szabályokat egyértelműen megállapítja a jogalap, amely részletes iránymutatás tárgyát képezte, és hogy ebben a szakaszban újraértelmezésnek nincs helye.

A végrehajtási rendelet 43. cikke kimondja, hogy az elszámolható kiadások felső határa az operatív programból az alapba juttatott tőkére, nem pedig az alap által a végső kedvezményezettek támogatása céljából felhasznált tőkére alkalmazandó.

A felső határok meghatározzák az elszámolható kiadások maximális összegét, és azokat éves átlagként, időarányosan kell kiszámítani. A COCOF pénzügyi konstrukciókról szóló iránymutató feljegyzése tárgyalja és részletesebben kifejti a jogalapot (lásd a 2.6.1–2.6.17 bekezdést).

A 2014–2020 közötti időszakra a jogi keret előírja, hogy a vagyonkezelői díjaknak a teljesítményhez kell kapcsolódniuk, többek között a végső kedvezményezettekhez kihelyezett összegeknek is.

### 11. ajánlás a)

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

A Bizottság úgy véli, hogy a CPR 42. cikkének (5) bekezdésében foglalt teljesítményalapú javadalmazásra vonatkozó kötelező rendelkezések, valamint a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló jogi aktus 12. cikkében megállapított részletes teljesítménykritériumok megfelelő alapot jelentenek a kívánt ösztönző hatás eléréséhez, és hogy ebben a szakaszban nincs elegendő alap, amely módosítási javaslatot indokolna.

A Bizottság ezenfelül megjegyzi, hogy az irányító hatóságnak tájékoztatnia kell a monitoringbizottságot a pénzügyi eszköz felmerült irányítási költségeinek, illetve irányítási díjainak teljesítményalapú számítására vonatkozó rendelkezésekről. A monitoringbizottság évente jelentést kap az előző naptári évben ténylegesen kifizetett irányítási költségekről és díjakról.

### 11. ajánlás b)

A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás címzettjei a tagállamok.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az irányító hatóságoknak maximálisan alkalmazniuk kell a hatályos jogi követelményeket. Ezeket a követelményeket a vagyonkezelői díjakról szóló iránymutató feljegyzés is részletesen kifejti és értelmezi.

A hatályos jogalap a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló jogi aktus 12. cikkében említett teljesítménykritériumokon felül több teljesítménykritérium alkalmazását lehetővé teszi.

### 12. ajánlás

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

Ami ezen ajánlás megvalósíthatóságát és arányosságát illeti, a Bizottság úgy véli, hogy az elemzés szükségessé tenné az irányító hatóság által viselt, és valószínűleg a két feladatot ellátó személyzet által a vissza nem térítendő támogatási költségekért és a pénzügyi eszközökért viselt költségek elkülönítését. Ezenfelül a vissza nem térítendő támogatások és a pénzügyi eszközök költségszerkezete, valamint a megosztott irányítású és a központi irányítású pénzügyi eszközök költségszerkezete eltérő.

A szóban forgó összehasonlító elemzés relevanciája tekintetében a Bizottság azt is szeretné hangsúlyozni, hogy a vissza nem térítendő támogatások és a pénzügyi eszközök az esb-alapokra vonatkozó szakpolitika megvalósításának két eltérő módját jelentik, és más-más beruházástípusokra irányulnak.

### 163

A Bizottság egyetért az esb-alapok és az ESBA szerinti pénzügyi eszközök összehangolásának optimalizálására vonatkozó elvvel.

A Bizottság 2016. február 22-én tájékoztató füzetet adott ki, hogy segítse a helyi hatóságokat és a projektgazdákat abban, hogy maximálisan kihasználják az ESBA és az esb-alapok összehangolására, szinergiáira és komplementaritására adódó lehetőségeket. E két eszköz a létrehozás okai, a szerkezeti felépítés és a jogi keret tekintetében ugyan eltérő kialakítású, de kiegészíti és erősíti egymást. A tájékoztató füzet áttekintést nyújt az ESBA és az esb-alapok projektszinten történő vagy pénzügyi eszközön, például beruházási platformon keresztüli lehetséges ötvözéséről (lásd: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/efsi\\_esif\\_compl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf)).

## Válaszok a 81. bekezdésre és a 11. háttérmagyarázatra

A Marguerite Alap elsősorban avégett hozta létre a befektetéseit kezelő struktúrát, hogy egyes befektetéseit külön leányvállalatok révén kezelhesse, mind portfólió-kockázatkezelési okból (az egyes befektetések így elválaszthatóak egymástól), mind azért, hogy a jövőben könnyebb legyen ezen befektetések elidegenítése, illetve a struktúrán belüli pénzáramlás (egyrészt a Marguerite Alap irányából befektetések végrehajtására, másrészt a befektetésekből vissza a Marguerite Alap felé). Az adómegállapodás megkötését megerősítési céllal kértük a luxemburgi hatóságoktól.

Azt a számvevőszéki állítást tekintve, mely szerint „Az is lehetséges, hogy ennek a struktúrának a használatával más adók megfizetését is elkerülik”, úgy véljük, hogy az adóelkerülés említése félrevezető lehet, hiszen ezzel a kifejezéssel gyakran olyan rendszerekre utalnak, amelyek célja törvényesen megfizetendő adók elkerülése. A Marguerite Adviser oly módon kezeli a Marguerite Alap adóügyeit, hogy az Alap eleget tegyen adózási kötelezettségeinek és lerőjon minden megfizetendő adót.



## 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](http://ec.europa.eu/represent_hu.htm)),  
nem uniós országokban a küldöttségektől ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_hu.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm)),  
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül ([http://europa.eu/europedirect/index\\_hu.htm](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, telefonfűlkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

### Megvásárolható kiadványok:

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

| Esemény                                                                               | Dátum     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése                      | 14.1.2015 |
| A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)  | 11.4.2016 |
| A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után                              | 1.6.2016  |
| A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven | 5.7.2016  |

A pénzügyi eszközök egyre gyakrabban használatosak arra, hogy az uniós költségvetésből kölcsönök, garanciák és tőkebefektetések formájában nyújtsanak pénzügyi támogatást. A 2007–2013-as programozási időszakban az Unió költségvetéséből hozzávetőleg 21,5 milliárd eurót különítettek el pénzügyi eszközökre. Megállapításunk szerint más uniós támogatási formákhoz, például a vissza nem térítendő támogatásokhoz képest a pénzügyi eszközök jelentős előnyökkel járnak, ám alkalmazásuk jelentős nehézségekbe ütközik, ami korlátozhatja hatékonyságukat.



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal