

EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

ISSN 1831-0893

2. sz. különjelentés

2012

AZ EURÓPAI REGIONÁLIS FEJLESZTÉSI  
ALAPBÓL TÁMOGATOTT PÉNZÜGYI  
KONSTRUKCIÓK KKV-K RÉSZÉRE



HU





2 // 2012. sz. különjelentés

# AZ EURÓPAI REGIONÁLIS FEJLESZTÉSI ALAPBÓL TÁMOGATOTT PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK KKV-K RÉSZÉRE

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

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

## 2 // 2012. sz. különjelentés

Jelentős mennyiségű további információt talál az Európai Unióról az interneten.  
Az információk az Europa szerveren, a következő címen állnak rendelkezésre: <http://europa.eu>

Katalógusadatok a kiadvány végén található.  
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2012

ISBN 978-92-9237-492-1  
doi:10.2865/6087

© Európai Unió, 2012  
A sokszorosítás a forrás megnevezésével engedélyezett.

*Printed in Luxembourg*

# TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés

## SZAKKIFEJEZÉSEK MAGYARÁZATA

I–VIII **ÖSSZEFOGLALÁS**

1–17 **BEVEZETÉS**

4–5 **AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJA**

6 **PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK ÚTJÁN NYÚJTOTT UNIÓS TÁMOGATÁS KKV-K RÉSZÉRE A KOHÉZIÓS POLITIKÁN KÍVÜL**

7–11 **TÁMOGATÁS PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK FORMÁJÁBAN KKV-K RÉSZÉRE AZ ERFA KERETÉBEN**

12–17 **PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓKAT ALKALMAZÓ MECHANIZMUSOK**

18–25 **AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE**

26–115 **ÉSZREVÉTELEK**

26–40 **A KKV-NÁL MUTATKOZÓ FINANSZÍROZÁSI HIÁNY KIMUTATÁSÁNAK SZÍNVONALA**

29–30 2000–2006: ÁLTALÁBAN NEM KÉSZÜLTEK KIMUTATÁSOK A FINANSZÍROZÁSI HIÁNYRÓL

31–40 2007–2013: JELENTŐS HIÁNYOSSÁGOK

41–83 **ALKALMAS-E AZ ERFA-KERET A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK MŰKÖDTETÉSÉRE?**

43–65 A KÜLÖNBÖZŐ PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK SAJÁTOS JELLEGÉT NEM VESZIK KELLŐEN FIGYELEMBE

66–77 AZ ERFA ADOTTSÁGAI A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK ESETÉBEN AKADÁLYOZTÁK A HATÉKONY PÉNZGAZDÁLKODÁST

78–83 A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK FELÜGYELETI ÉS TÁJÉKOZTATÁSI RENDSZERE NEM IGAZODIK A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK SPECIÁLIS JELLEGÉHEZ

84–115 **A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK EREDMÉNYESSÉGE ÉS HATÉKONYSÁGA AZ EREDMÉNYEK TÜKRÉBEN**

85–93 HATÁRIDŐK GYAKORI BE NEM TARTÁSA

94–101 SZIVÁRGÁSI HATÁSOK

102–115 AZ ERFA-NAK NEM SIKERÜLT SZÁMOTTEVŐ MAGÁNBEFEKTETÉST BEVONNI

**116–124 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**

**116–118 A KKV-KNÁL MUTATKOZÓ FINANSZÍROZÁSI HIÁNY KIMUTATÁSÁNAK SZÍNVONALA**

**119–121 MENNYIRE ALKALMAS AZ ERFA-KERET A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK MEGVALÓSÍTÁSÁRA?**

**122–124 A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK EREDMÉNYESSÉGE ÉS HATÉKONYSÁGA AZ EREDMÉNYEK TÜKRÉBEN**

**I. MELLÉKLET – PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓKRA VONATKOZÓ KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSOK ÉS KIFIZETÉSEK**

**II. MELLÉKLET – A TŐKEÁTTÉTEL FOGALMÁNAK VÁZLATOS ÁTTEKINTÉSE A TŐKE-, HITEL- ÉS GARANCIAESZKÖZÖK TEKINTETÉBEN**

**III. MELLÉKLET – PÉLDÁK FELHASZNÁLÁSRA KÉSZ ESZKÖZÖKRE ÉS SPECIÁLIS KONSTRUKCIÓKRA**

**A BIZOTTSÁG VÁLASZAI**

# SZAKKIFEJEZÉSEK MAGYARÁZATA

**A befektetőknek nyújtott kedvezmények:** Az ellenőrzés keretében alkalmazott kifejezés azon helyzetek leírására, amikor a közsféra számára nem biztosított a *pari passu* elve, mert a magánszférát (pl. kereskedelmi bankok, magánbefektetők) kedvezményes elbánásban részesítik. Ez azt jelenti, hogy a visszafizetési jogok tekintetében a közszférabeli alapokat alacsonyabb kategóriába sorolják.

**Alap:** Pénzügyi konstrukciók egy vagy több alapkezelő által, meghatározott befektetési politikák és célok szerint kezelt elkülönített portfoliója. Az alap lehet önálló jogalany, illetve egy pénzügyi intézetben belül külön pénzügyi egység. Az alap külön elszámolást vezet, és függetlenül működik. Ebben a dokumentumban az „alap” kifejezés a társfinanszírozásban részesülő konstrukciókat, míg az „Alap” a Strukturális Alapot jelöli.

**Alapkezelő:** Valamely alap beruházási stratégiájának végrehajtásáért és pénzügyi eszközökből álló portfoliójának kezeléséért felelős, szerződés szerinti általános partner vagy jogalany.

**CEB:** Az Európa Tanács Fejlesztési Bankja.

**CIP:** Versenyképességi és innovációs keretprogram. Lásd alább az „EIP” szócikket.

**DG:** Főigazgatóság.

**EBA:** Európai Beruházási Alap (Az EBB-csoport célzott alapja, amely kkv-k részére biztosít tőke- és garanciaeszközöket).

**EBB:** Európai Beruházási Bank.

**EBRD:** Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank.

**EIP:** Vállalkozási és innovációs program. A Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság kkv-kat célzó, a Versenyképességi és innovációs keretprogram részét képező alapja, amelynek kezelését a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság felügyelete mellett az EBA látja el. Az 1639/2006/EK határozat alapján ez a kkv-kat támogató rendszert öt eszközt foglal magában, amelyek közül a következő három célja a kkv-k finanszírozáshoz jutásának javítása: a gyorsan növekvő és innovatív kkv-k támogatására létrehozott I. és II. eszköz (GIF I és GIF II), valamint a kkv-garancia keret (SMEG). Ezek a MAP-eszközök folytatásaként jöttek létre (lásd alább).

**ERFA:** Európai Regionális Fejlesztési Alap.

**ERP:** Európai újjáépítési program. Ennek az ellenőrzésnek a keretében a német Marshall-alapok és azok továbbvihető alapjai tartoznak ide. Az ERP nem meghatározott programidőszakra szól, és azt nem regionális szinten hajtják végre. Lévén, hogy a németországi vállalkozások javára állandóan rendelkezésre álló „örök alapról” van szó, az alap rülírozó; a továbbvihető finanszírozás nem alakítható át vissza nem térítendő támogatássá. A KfW az ERP-alapok vagyongazdálkodója és azok kezelésében a regionális irányító hatóságok nem vesznek részt. Az ERP-ről és a németországi Marshall alapokról a KfW weboldalán olvasható bővebb tájékoztatás.

**ETH vállalkozásalapítási program:** Európai technológiai hitelkeret vállalkozásalapításhoz (lásd a „MAP” szócikket).

**Felszámolás:** Egy alap felszámolása. E folyamat lépései a (holding)alap valamennyi eszközének értékesítése, a hitelezők kifizetése, a fennmaradó eszközök szétszétlása a tulajdonosok között, majd az alap megszüntetése.

**Finanszírozási hiány:** Eltérés a pénzügyi források kínálata és az azok iránti kereslet között. A jelen ellenőrzés keretében a finanszírozási hiány csak az egy adott uniós területen működő kkv-k számára kínált különböző típusú pénzügyi konstrukciók esetében tapasztalható hiányra utal.

**Forgó eszköz (működő tőke):** Egy vállalkozás nem befektetett eszközeinek (rövid lejáratú készlet+követelések+készpénz-egyenértékek+készpénz) és rövid lejáratú kötelezettségeinek (rövid lejáratú kötelezett ségek+előlegfizetések) különbözete.

**Garancia:** Ennek az ellenőrzésnek a keretében valamely fél (a garanciaalap) kötelezettségvállalása arra vonatkozóan, hogy előre meghatározott garanciaráta mellett átvállalja a pénzügyi közvetítő (bank) által egy kkv-nak nyújtott hitel nemteljesítésekor esedékes főkövetelést és kamatokat. A hitelező számára a garancia minden esetben hordoz bizonyos kockázatot, és a kölcsönért továbbra is a kkv-t terheli a felelősség. A garancia első felszólításra vagy később is hatályba léphet.

**GIF:** A gyorsan növekvő és innovatív kkv-k támogatására létrehozott eszköz (lásd az „EIP” szócikket).

**Holdingalap:** Jogi személyiséggel rendelkező alap, amely több tőkealapban, garanciaalapban vagy kölcsönalapban is irányítást biztosító részesedéssel rendelkezik.

**Irányítási költségek:** A jelenlegi ellenőrzés keretében az irányítási költségek mindazon költségek, amelyek a pénzügyi konstrukciók irányításával összefüggésben a pénzügyi közvetítőt vagy a kkv-t terhelik. Ilyen költségek többek között az ügyviteli díjak, a garanciadíjak, a kezelési díjak, a tagsági díjak, az ellenőrzési díjak, a teljesítménydíjak, az eljárási díjak, valamint az alapkezelő állandó költségei. A kamatfizetések és az osztalék nem minősül irányítási költségnek.

**Irányító hatóság:** Olyan tagállami hatóság, amely a tagállam nevében a strukturális alapok (többek között az ERFA) irányítását végzi.

**ISME:** Csúcstechnológiát alkalmazó tevékenységeket végző innovatív kkv.

**JEREMIE:** Mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források (a Bizottság és az EBB-csoport közös kezdeményezése kkv-k finanszírozására kizárólag a strukturális alapok felhasználásával).

**KfW:** A Kreditanstalt für Wiederaufbau a kkv-k finanszírozása terén nagy tapasztalattal rendelkező német szövetségi fejlesztési bank. Többek között az Európa Tanács Fejlesztési Bankja által megbízott alvállalkozóként nemzetközi pénzügyi intézetként működik a közép- és kelet-európai kkv-finanszírozási piacon.

**kkv:** Kis- és középvállalkozás (a Bizottság meghatározása szerint). A 2007–2013 közötti programozási időszakban ez kisvállalat is lehet.

**Kölcsön:** Pénz kamatra történő hitelezése a kölcsönfelvevőnek, aki köteles a kölcsön összegét visszafizetni.

**Közfinanszírozás:** A jelen ellenőrzés keretében és a strukturális alapokról szóló rendeletekkel összhangban a pénzügyi konstrukciók finanszírozásához nyújtott minden olyan támogatás, amelynek forrása az EU, a tagállamok, a regionális és helyi hatóságok költségvetése, valamint hasonló források.

**Kritikus tömeg:** Az alap mérete és a megtérülés közötti viszony függvényében meghatározott összeg. Nagyobb beruházások esetén kedvezőbb megtérülési arány érhető el és jellemzően csökkennek a tranzakciós költségek.

**MAP:** Többéves vállalat- és vállalkozásfejlesztési program, a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság kkv-kat célzó programja, amelynek irányítását a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság felügyelete mellett az EBA végzi. A 2000/819/EK határozatot, majd az 1776/2005/EK határozattal történő módosítást követően a programot a két következő, az EBA által irányított és kkv-kat célzó eszköz révén hajtották végre: ETH vállalkozásalapítási program (kockázattőke-eszközök, „ETH vállalkozásalapítási program”) és kkv-garancia keret (garanciaeszközök, „SMEG”). A MAP utódprogramja a Versenyképességi és innovációs keretprogram (CIP)/Vállalkozási és innovációs program (EIP) (lásd fent).



**Mezzanine:** A hitelből finanszírozott kivásárlási ügyletekben gyakran alkalmazott, rendkívül jövedelmező adósságinanszírozási forma, amely sok esetben opciót vagy jogot biztosít egy vállalat részvényeinek kedvezményes áron történő megvételére. A mezzanine finanszírozás gyakran alárendelt, átváltható kölcsönök formájában valósul meg.

**Mikrohitel:** A jelen ellenőrzés keretében (az uniós meghatározás szerinti) mikrovállalkozásoknak nyújtott kis összegű (rendszerint legfeljebb 25 000 EUR) kölcsön. A hitellel a mikrovállalkozások többnyire ingyenes üzleti tanácsadásra és mentorálásra is jogosultak.

**MOITAL:** Izrael Állam Ipari, Kereskedelmi és Munkaügyi Minisztériuma (*Ministry of Industry, Trade and Labour of the State of Israel*).

**MoU:** Egyetértési Megállapodás.

**Nem visszatérítendő támogatás:** Az Unió vagy valamely tagállami közintézmény által biztosított, nem visszatérítendő költségvetési hozzájárulás. „Köztámogatás”-ként vagy „szubvenció”-ként is ismert.

**Nemteljesítés:** A jelen ellenőrzés keretében az az eset, amikor egy kkv elmulasztja a hitele szerződéses feltételek szerinti törlesztését. Garancia esetében a nemteljesítés akkor következik be, amikor a garanciát lehívják, és a garanciaalap, az ellengarancia-alap vagy mindkettő kötelezettséget vállal a hátralékos összeg kifizetésére.

**NUTS:** Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. Az Eurostat által használt terminológia. Az ERFA-val összefüggésben a Bizottság az ún. NUTS-2 régiókat alkalmazza.

**Örök eszköz:** Határozatlan idejű vagy lejáratú pénzügyi konstrukció vagy alap.

**Pari passu elve:** Jogi kifejezés, amely arra utal, hogy a visszafizetési jogok tekintetében két vagy több pénzügyi eszköz azonos kategóriába tartozik. A *pari passu* elv ellentéte a befektetőkkel/magánszférával szembeni kedvezményes elbánás.

**Pénzintézet:** Olyan cég, amelynek fő tevékenysége pénzügyi jellegű, például betétgyűjtés, pénzeszközök befektetése vagy kereskedés. Valamennyi pénzintézet pénzügyi közvetítő.

**Pénzügyi konstrukciók:** Az Európai Bizottság által használt kifejezés, amely a strukturális alapokból a kkv-k finanszírozáshoz jutásának, a városfejlesztésnek és az energiahatékonyságnak a javítására kínált különféle visszatérítendő finanszírozást jelöl. A jelen ellenőrzés keretében ezek az eszközök a kkv-kat célzó tőke-, hitel- és garanciaeszközök.

**Pénzügyi közvetítő:** A tőkekínálati és tőkekeresleti források között közvetítőként eljáró jogalany (pl. bank, holdingalap, alap).

**Rulírozás:** E fogalom azt a gyakorlatot jelöli, mely szerint a pénzügyi konstrukciókhoz nyújtott hozzájárulásokat az első felhasználást (vagy ciklust) követően visszaforgatják (azaz újra felhasználják, újrahasznosítják).

**SBIC:** Kisvállalkozásokban érdekelt befektetési társaságok programja. Az SBIC az Egyesült Államok Kisvállalkozási Hivatalán (Small Business Administration – SBA) keresztül elérhető pénzügyi segítségnyújtási programok egyike. A programot az amerikai Szenátus 1958-ban indította el, hogy áthidalja a vállalkozók tőkeigénye és a hagyományos finanszírozási források közötti szakadékot. A program felépítése egyedi, amennyiben az SBIC-k magántulajdonban lévő, magánkezelés alatt álló, az SBA engedélye alapján és felügyelete alatt működő befektetési alapok, amelyek saját tőkájuk, valamint SBA-garanciával felvett kölcsönök felhasználásával sajáttőke- és hitelből finanszírozott beruházásokat végeznek bizonyos kritériumokat teljesítő kisvállalkozásokban. Kormányzati támogatással működő holding alap, amely hosszú távú tőkebefektetést végez magántulajdonban lévő és magánkezelés alatt álló befektetési cégeknél (engedélyesek). Az SBA az SBIC program keretében nem fektet be közvetlenül kisvállalkozásokba. Az SBA támogatását területi megkülönböztetés nélkül nyújtja.

**SMEFF:** Kkv-finanszírozási eszköz, a Bővítési Főigazgatóság Phare-programjának keretében („Támogatás Lengyelország és Magyarország gazdaságának átalakításához”).

**Szivárgási hatás:** Minden olyan hatás, amely csökkenti a kkv-knak nyújtott finanszírozáshoz rendelkezésre álló összegeket.

**Továbbvihető finanszírozás:** Egy adott alapnak a közszférabeli hozzájárulásból eredő várható többlete, amely, miután az alap valóban kitermelte, kkv-k támogatására használható.

**Tőke:** Saját tőkeeszközök (equity) vagy azzal egyenértékű eszközök (pl. átváltható vagy alárendelt kölcsönök) formájában egy vállalkozásba befektetett vagy abban tartósan elhelyezett kockázati tőke.

**Tőkeáttételi hatás:** E teljesítményellenőrzés keretében a tőkeáttételt abban mérjük, hogy egy EUR kifizetett (uniós vagy tagállami) köztámogatás hány EUR olyan (köz- vagy magán-) támogatást eredményezett, amelyet a kkv-k finanszírozására fordítottak. A **II. melléklet** vázlatos áttekintést ad arról, hogyan működik a tőkeáttétel a pénzügyi konstrukciók fő kategóriái esetében, valamint arról, hogy hogyan értelmezendő a tőkeáttétel fogalma az ERFA-val összefüggésben.

**Vállalkozásátadás:** Vállalkozás, vállalat vagy ezek egy részének átruházása a tulajdonos által más személy részére.

**VC:** Kockázati tőke. A tőkefinanszírozás sajátos formája új, kis méretű vagy tőzsdén nem jegyzett nagy kockázattal járó vállalkozások számára.

# ÖSSZEFOGLALÁS

## I.

A kis- és középvállalkozások (kkv-k) az uniós gazdaság gerincét képezik, munkahelyeket, innovációt és jólétet teremtenek. A kkv-k ugyanakkor finanszírozási hiányban szenvednek, ugyanis nem jutnak hozzá azokhoz a finanszírozási formákhoz és összegekhez, amelyekre adott pillanatban szükségük lenne.

## II.

Az Európai Unió elsősorban a vállalkozáspolitikát és a kohéziós politika keretében ösztönzi a vállalkozói tevékenységet.

## III.

A kohéziós politika többnyire vissza nem térítendő támogatásokat nyújt, és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) keretében egyre több pénzügyi konstrukciót is biztosít.

## IV.

A pénzügyi konstrukciók visszatérítendő és rulírozó eszközök, amelyek biztosítják, hogy a kkv-k több egymást követő csoportja is igénybe vehesse ezeket.

## V.

A Számvevőszék ellenőrzése az ERFA által a 2000–2006 és a 2007–2013 közötti programozási időszak során társfinanszírozásban részesített pénzügyi konstrukciókat vizsgálta. Az ellenőrzés eredményei egy projektből álló minta közvetlen vizsgálatán, valamint a Bizottság és a tagállamok irányítási, nyomon követési és tájékoztatási rendszereinek értékelésén alapulnak.

## VI.

Az ellenőrzés fő célja annak megállapítása volt, hogy a kkv-kat célzó pénzügyi konstrukciókra fordított ERFA-kiadások eredményesek és hatékonyak voltak-e.

# ÖSSZEFOGLALÁS

## VII.

A Számvevőszék megállapította, hogy az intézkedések eredményességét és hatékonyságát súlyos hiányosságok ásták alá, ami elsősorban annak tudható be, hogy a strukturális alapokra vonatkozó hatályos szabályozási keret nem megfelelő:

- a) A kkv-k finanszírozási hiányának kimutatása, ahol készült ilyen, jelentős hiányosságokkal bírt.
- b) A strukturális alapokról szóló, eredetileg vissza nem térítendő támogatásokra vonatkozó rendeleteknek négy alapvető hiányosságuk van, mivel nem térnek ki a pénzügyi konstrukciók sajátosságaira (lásd: 119. bekezdés).
- c) A támogatások jelentős késéssel jutnak el a kkv-khoz, és a kkv-kat célzó többi uniós programmal összehasonlítva az ERFA csak kevés magánberuházást tudott vonzani.

## VIII.

A Számvevőszék javaslatai a következők:

- a) Amikor pénzügyi konstrukcióra tesz javaslatot, az irányító hatóság gondoskodjon arról, hogy javaslatát a finanszírozási hiány kielégítő színvonalú kimutatásával megfelelően alátámassza, beleértve a finanszírozási hiány számszerűsített elemzését is.
- b) A pénzügyi konstrukciókat is tartalmazó operatív programok jóváhagyásakor a Bizottság ellenőrizze, hogy azok összhangban vannak-e a kkv-finanszírozási hiányra vonatkozó kimutatásokkal, és győződjön meg ezen kimutatások megfelelő színvonaláról.
- c) A strukturális alapokról szóló rendeletek előkészítése során a jogalkotó és a Bizottság orvosolja a jelentésben említett egyes konkrét hiányosságokat (lásd: 48–77. bekezdés). Általánosabb szinten a jogalkotó és a Bizottság úgy biztosítson megfelelőbb szabályozási keretet, hogy a pénzügyi konstrukciók kialakítását és végrehajtását a strukturális alapok szabályozási keretének hibái, földrajzi korlátozások és szóróhatások ne befolyásolják.
- d) A Bizottság gondoskodjon a kifejezetten a pénzügyi konstrukciók számára létrehozott, megbízható és szakmai szempontból megalapozott monitoring és értékelési rendszerről. Ennélfogva a Bizottság nyomon követési, beszámolási és ellenőrzési folyamataiban a pénzügyi eszközöket külön kell választani a vissza nem térítendő támogatásoktól, és átláthatóvá kell tenni a kkv-knak ténylegesen kifizetett pénzügyi összegeket. A Bizottságnak és a tagállamoknak a pénzügyi konstrukciókra vonatkozóan kisszámú mérhető, releváns, célzott és egységes eredménymutatót kell elfogadniuk.
- e) A Bizottság vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy felhasználásra kész pénzügyi konstrukció struktúrákat és kkv-finanszírozási eszközöket (pl. jogdíjfizetéssel egybekötött támogatásokat, speciálisan az adott célra kialakított befektetési eszközöket) bocsásson a tagállamok rendelkezésére a lebonyolítás felgyorsítása és az irányítási költségek csökkentése érdekében.
- f) A tagállamok a Bizottság segítségével törekedjenek arra, hogy valamennyi kkv-knak szánt és ERFA-társfinanszírozásban részesülő pénzügyi konstrukciót tagállamonként egyetlen operatív programban (OP) egyesítsenek. Ez ésszerűsítene a tervezési folyamatot, és kiküszöbölné a késések egyik legfőbb feltárt okát.
- g) Azon túl, hogy a strukturális alapokról szóló rendeletben meghatározza a tőkeáttétel és az újrahasznosítás fogalmát, a Bizottság a holdingalap vagy alap típusától függően írjon elő kötelező érvényű szerződési feltételeket a minimálisan elvárt tőkeáttételi arányokra, a minimális visszaforgatási időszakokra és a tőkeáttételi mutató számításához felhasználandó adatokra vonatkozóan.
- h) Amennyiben a fenti ajánlások a kohéziós politika keretében nem hajthatók végre, a Számvevőszék felkéri a jogalkotót és a Bizottságot, hogy mérleget adjon, milyen egyéb módokon valósítható meg a kkv-knak pénzügyi konstrukciók keretében nyújtott támogatás. Ebben az esetben az ilyen konstrukciókat olyan programokkal kell alátámasztani, amelyeket központilag a Bizottság, a Bizottsággal és a tagállamokkal együttműködő speciálisan az adott célra kialakított befektetési eszközök, vagy közvetlenül a tagállamok irányítanak.

# BEVEZETÉS

1. A kis- és középvállalkozások (kkv-k)<sup>1</sup> az uniós gazdaság gerincét képezik, hiszen ők képviselik a vállalkozások 99%-át<sup>2</sup>. A pénzügyi piacok azonban nem szívesen fektetnek be kkv-kba, azokat ugyanis a nagyvállalatoknál kockázatosabbnak ítélik meg, különösen ha az innovatív piacokon tevékenykednek.
2. A kkv-k európai megfigyelőközpontja<sup>3</sup> szerint az európai kkv-k számára gondot jelent a finanszírozáshoz jutás. Az egyes tagállamokat különösen súlyosan érintő pénzügyi válság tovább rontotta a helyzetet.
3. Mivel a közszférának fontos szerepet kell játszania a kkv-ágazat támogatásában, különösen a megfelelő finanszírozás biztosításával, a Bizottság különböző módokon tette lehetővé a finanszírozáshoz való hozzáférést.

## AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJA

4. Az uniós kohéziós politika célja, hogy az egyes régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentésével megerősítse az Unión belül a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót. A kohéziós politika keretében az ERFA kimondottan lehetőséget biztosít arra, hogy – túlnyomórészt egyszeri támogatásokkal, amelyeket természetükből adódóan a kedvezményezettnek nem kell visszafizetnie – a kkv-k finanszírozáshoz jussanak.
5. A Bizottság és a legtöbb tagállam az ERFA 2000–2006 közötti programozási időszakában és még inkább a 2007–2013 közötti programozási időszakban az uniós kohéziós politikával összefüggésben pénzügyi konstrukciókat (visszatérítendő eszközöket) alkalmazott. E teljesítményellenőrzés tárgya az ERFA hatálya alá tartozó ilyen pénzügyi konstrukciók kialakítása.

<sup>1</sup> Ebben a jelentésben a kkv-k-nak a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló, 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlás szerinti meghatározását alkalmazzuk (HL L 124., 2003.5.20., 36. o.). A kkv 250-nél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató vállalkozás, amelynek éves forgalma nem haladja meg az 50 millió EUR-t és/vagy éves mérlegfőösszege nem haladja meg a 43 millió EUR-t. Ezenkívül eleget kell tennie az autonóm jogállásra vonatkozó követelménynek is.

<sup>2</sup> „Giving SMEs the credit they need – A szükséges hitel biztosítása a kkv-k részére”, The magazine of enterprise policy, Európai Bizottság, 2009.2.12., és COM(2005) 551 végleges, 2005.11.10.

<sup>3</sup> A kkv-k európai megfigyelőközpontja, Vizsgálati jelentés, 2006. november – 2007. január, Eurobarometer gyorsfelmérés.

## PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK ÚTJÁN NYÚJTOTT UNIÓS TÁMOGATÁS KKV-K RÉSZÉRE A KOHÉZIÓS POLITIKÁN KÍVÜL

- 6.** Mivel a kkv-k finanszírozásának biztosítása és javítása ekkora jelentőséggel bír, az Unió két fő eszköz révén támogatta a kkv-k finanszírozáshoz jutását:
- Egyedi programok, például a Többéves vállalat- és vállalkozásfejlesztési program (MAP) kidolgozásával, amelyet a Vállalkozási és innovációs program (EIP) követett. 2001 és 2013 között a MAP és az EIP együttes összege 1,6 milliárd EUR. E programok végrehajtásáért az Európai Beruházási Alap (EBA) felel. A Számvevőszék nemrégiben ellenőrizte a MAP és az EIP részét képező kkv-garanciakeretet (SMEG)<sup>4</sup>.
  - Az Európai Beruházási Bank (EBB) (2001 és 2010 között) hozzávetőleg 70 milliárd EUR értékben hajtott végre a kkv-k finanszírozáshoz jutásának javítását célzó hitelprogramokat. E programok túlnyomó részét az EBB saját forrásaiból, uniós költségvetési támogatás nélkül finanszírozták<sup>5</sup>.

## TÁMOGATÁS PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK FORMÁJÁBAN KKV-K RÉSZÉRE AZ ERFA KERETÉBEN

- 7.** Az elmúlt két programozási időszakban a Bizottság a kohéziós politika eszközeivel szorgalmazta a segítségnyújtás pénzügyi konstrukciók által biztosított, visszatérítendő formáit. A Bizottság szerint ez az Unió tagállamaiban pénzügyi konstrukciókra lekötött, összesen kb. 12 milliárd EUR uniós költségvetési forrást jelent, a következők szerint<sup>6</sup>: 1,6 milliárd EUR (2000–2006) és 10,4 milliárd EUR (2007–2013), amely összegekből 1,5 milliárd EUR-t, illetve 7,9 milliárd EUR-t a pénzügyi konstrukciókat támogató holdingalapok vagy alapok részére fizettek ki.

<sup>4</sup> A kkv-garanciakeret számvevőszéki ellenőrzésének célja (4/2011. sz. különjelentés) az volt, hogy többek között a kialakítás és tervezés, a műveletek irányítása és a célkitűzések megvalósítása szempontjából értékelje a kkv-garanciakeret (lásd a „Szakkifejezések magyarázata” című fejezetet) eredményességét. A Számvevőszék megállapította, hogy a napi működés irányítási kerete megfelelő. A jelentés teljes szövege a Számvevőszék honlapján olvasható: <http://eca.europa.eu>.

<sup>5</sup> Az EBB következő dokumentumai alapján összesített, becsült összeg: A kkv-kkal folytatott konzultáció 2007/2008-ban, 2008. május; 2006. évi éves jelentés, 2007. június; és 2010. évi éves jelentés, 2011. május.

<sup>6</sup> Az összegek az Európai Bizottság SFC adatbázisából származnak, a 2011. június 8-i állapot szerint.

8. A számadatok indikatív jellegűek, ezért azokat körültekintően kell kezelni<sup>7</sup>, különösen a 2007–2013 közötti programozási időszak vonatkozásában<sup>8</sup>. Ennek elsősorban az az oka, hogy a Bizottság nem rendelkezik részletes adatokkal a pénzügyi konstrukciók finanszírozására vonatkozóan<sup>9</sup>. Ezenfelül továbbra sem ismert, milyen mértékben részesültek a kkv-k a holdingalapoknak és az alapoknak odaítélt összegekből.
9. A programozási időszakonként érintett teljes összegekről rövid összefoglalás található az **I. mellékletben**.
10. A rendelet értelmében<sup>10</sup> a pénzügyi konstrukciókat jelenleg három célra lehet felhasználni: vállalatokat, elsősorban kkv-kat támogató alapok, városfejlesztési alapok és az energiahatékonyságot ösztönző alapok számára.
11. Ugyanez a rendelet előírja, hogy a tagállamok három különböző módon vonhatják be az EBA-t a pénzügyi konstrukciós eszközök végrehajtásába:
- Értékelések, azaz a kkv-k finanszírozási hiányára vonatkozó kimutatások készítése céljából.
  - Holdingalapként; ez jelenleg nyolc tagállamban és három régióban valósul meg<sup>11</sup>.
  - A nemzeti vagy regionális hatóságok tanácsadójaként.

## PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓKAT ALKALMAZÓ MECHANIZMUSOK

12. A finanszírozáshoz való hozzáférés csak a pénzügyi közvetítők aktív közreműködésével valósulhat meg, amelyek a köztámogatásokat a kkv-knak szánt pénzügyi konstrukciókká alakítják át. A köztámogatásokat a magánszféra által biztosított további források egészíthetik ki, ezzel növelve a kkv-k rendelkezésére álló teljes befektetési összeget; a Számvevőszék így határozza meg a tőkeáttételi hatást. A **II. mellékletben** a pénzügyi konstrukciók egyes kategóriáira vonatkozóan vázlatosan ismertetjük a tőkeáttételi hatást.

<sup>7</sup> A Bizottság illetékeseinek közlése szerint a tagállamok tévesen értelmezték a juttatások besorolására vonatkozó szabályokat, és előfordulhatott, hogy a pénzügyi konstrukcióktól eltérő finanszírozási formákat is figyelembe vettek.

<sup>8</sup> Erre az időszakra vonatkozóan a pénzügyi eszközök olyan vállalkozások számára kínált eszközöket is tartalmaznak, amelyek nem felelnek meg az uniós kkv-fogalom meghatározásának, valamint magukban foglalnak városfejlesztési és energiahatékonysági projekteket is.

<sup>9</sup> Lásd a Számvevőszék 2010. évi éves jelentésének 4.32. bekezdését.

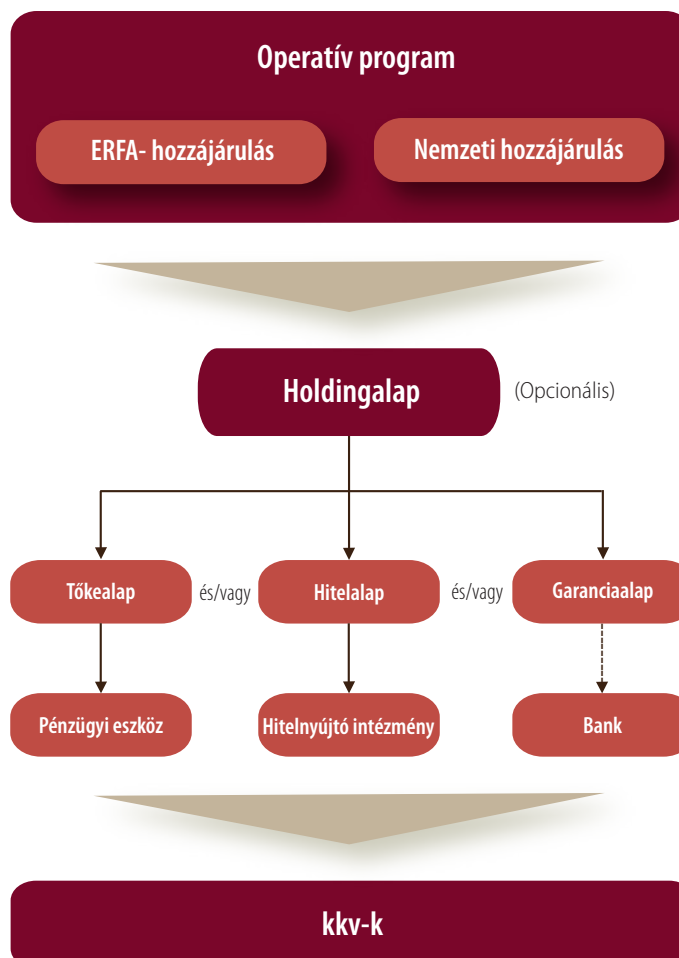
<sup>10</sup> A Tanács 2006. július 11-i 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.).

<sup>11</sup> Az EBA jelenleg Bulgáriában, Cipruson, Görögországban, Lettországon, Litvániában, Máltán, Romániában és Szlovákiában, valamint a franciaországi Languedoc-Roussillon régióban, illetve az olaszországi Campania és Szicília régiókban tevékenykedik holdingalap-kezelőként.

13. Az operatív programokból származó források többsége egy kiválasztott (az EBA, nemzeti intézmények vagy mások által kezelt) holdingalaphoz kerülnek, majd innen jutnak el a kiválasztott közvetítőkhöz (lásd az **ábrát**). Más esetben a pénzeszközöket közvetlenül a kiválasztott pénzügyi közvetítőknek folyósítják. A pénzügyi konstrukciók esetében a kedvezményezettek a pénzügyi közvetítők, míg a kkv-k a végső címzettek.

ÁBRA

**FORRÁSOK MOZGÁSA AZ OPERATÍV PROGRAMOKTÓL A KKV-KIG  
(EGYSZERŰSÍTETT SZEMLÉLTETŐ ÁBRA)**





- 14.** A pénzügyi konstrukciók három fő típusát különböztethetjük meg: tőke-, hitel- és garanciaeszközök. Valamennyihez igénybe vehető ERFA-társfinanszírozás, de ehhez teljesíteni kell az uniós és nemzeti támogatási feltételeket (pl. vállalkozásátruházás, forgóeszköz, állami támogatás).
- 15.** A tőkeeszközök és a kölcsönök esetében a tőkeértékesítésből, illetve az adósságtörlesztésből származó bevételeket elvben vissza kell forgatni más kkv-kat támogató, egyéb pénzügyi konstrukciók finanszírozásába; ez a visszaforgatás.
- 16.** Ami a garanciákat illeti, tényleges pénzkidadásra csak nemteljesítés esetén van szükség. Ha nincs nem fizető adós, akkor amint a szerződéses feltételek teljesültek, a garanciákra fenntartott keretösszeg felszabadítható.
- 17.** A Bizottság által a közelmúltban közzétett stratégiai dokumentumok értelmében nagyon valószínű, hogy a következő programozási időszakban a pénzügyi konstrukciós eszközöket továbbfejlesztik<sup>12</sup>. A Bizottság illetékes szervezeti egysége, a Regionális Politikai Főigazgatóság valóban úgy véli, hogy a pénzügyi konstrukciók legfőbb előnye a támogatásokkal szemben a tőkeáttétel és a visszaforgathatóság. A pénzügyi konstrukciók további, gyakran említett előnye még, hogy:
- a) Piacbarát feltételekkel fenntartható támogatást tudnak nyújtani a kkv-k részére.
  - b) Javítják a hatóságok és a kkv-k pénzügyi szakértelmét és know-how-ját.
  - c) A vissza nem térítendő támogatásokhoz képest a kkv-k befektetési projektjei számára több előfinanszírozást tudnak nyújtani.

<sup>12</sup> Az uniós költségvetés felülvizsgálata, COM(2010) 700 végleges, 2010. október 19., 4. és 20. o.; 2010. évi irányítási terv (végleges változat), Regionális Politikai Főigazgatóság, 2010. május 10., 6–7. o.; Ötödik jelentés a gazdasági, szociális és területi kohézióról, 2010. november, (előzetes változat), xv–xvi. és 213–218. o.

## AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

- 18.** Az ellenőrzés fő célja annak megállapítása volt, hogy a kkv-kat célzó pénzügyi konstrukciókra<sup>13</sup> fordított ERFA-kiadások eredményesek és hatékonyak voltak-e.
- 19.** A Számvevőszék az alábbi fő eredményességi és hatékonysági szempontokat vizsgálta:
- A kkv-finanszírozási hiány kimutatásának színvonala.
  - Az ERFA-keret megfelelősége a pénzügyi konstrukciók végrehajtása szempontjából.
  - A pénzügyi konstrukciók eredményessége és hatékonysága az eredmények tükrében.
- 20.** A Számvevőszék az ellenőrzést a Bizottságnál és öt tagállamban (Egyesült Királyság, Magyarország, Németország, Portugália és Szlovákia) végezte el. A Bizottság által szolgáltatott számadatok alapján a 2000–2006, illetve a 2007–2013 közötti programozási időszakban erre az öt tagállamra jutott a pénzügyi konstrukciós eszközökre fordított ERFA-**juttatások** kb. 46%-a, illetve 30%-a. A tagállamok kiválasztásakor ügyeltünk arra, hogy az ellenőrzés az érintett pénzügyi konstrukciók és támogatási struktúrák tekintetében kellően változatos, földrajzi szempontból pedig kiegyensúlyozott legyen.
- 21.** A vizsgált minta 34, az ERFA keretében társfinanszírozásban részesített műveletet tartalmazott, 24-et a 2000–2006, és 10-et a 2007–2013 közötti programozási időszakból. Az **I. melléklet** áttekintést nyújt a jelentésben szereplő lekötött és kifizetett összegekről, megjelölve azoknak az összes ERFA-forráshoz viszonyított arányát.

<sup>13</sup> A jelenlegi ellenőrzés keretében ezek az eszközök a kkv-kat célzó tőke-, hitel- és garanciaeszközök (lásd a **Szakkifejezések magyarázatát**).

- 22.** Az ellenőrzés keretében dokumentumvizsgálat zajlott, valamint a kkv-kat támogató pénzügyi konstrukciós intézkedések és eszközök tervezéséért, végrehajtásáért és irányításáért felelős különböző hatóságok és pénzügyi közvetítők képviselőivel interjúk készültek.
- 23.** Az ellenőrzés számára adatokkal szolgáltak továbbá a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék (a továbbiakban: a Számvevőszék) által a két programozási időszakban végzett pénzügyi ellenőrzések, a másodlagos elemzés, valamint a Bizottságnál és az EBA-nál végzett könyvvizsgálat<sup>14</sup>.
- 24.** Az EBA-nál végzett ellenőrzés az ERFA hatálya alá tartozó, a kkv-kat támogató pénzügyi konstrukciós intézkedésekkel összefüggésben nyújtott három EBA-szolgáltatás közül kettőt vizsgált; a kkv-finanszírozási hiányára vonatkozó értékelések előkészítését és a holdingalapként való közreműködést.
- 25.** A teljesítményértékelésnél a Számvevőszék nemzetközileg elismert programokat<sup>15</sup> és egyes központi irányított uniós programok<sup>16</sup> összehasonlító adatait tekintette mérvadónak. Ezen programok beavatkozási logikája hasonlít a kohéziós politika kkv-finanszírozási programjaihoz (eltekintve a tágabb hatókörű területi kohéziós célkitűzéstől). Közös céljuk tudniillik a pénzügyi konstrukciók vállalkozásélénkítő hatásával elérendő gazdasági növekedés és állásteremtés.

<sup>14</sup> Ez Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lengyelország és az Egyesült Királyság tekintetében számos további észrevétellel szolgált.

<sup>15</sup> A németországi ERP, a MOITAL programjai Izraelben, az Amerikai Egyesült Államok SBIC-programja. Lásd még: **III. melléklet.**

<sup>16</sup> ETH vállalkozásalapítási program és GIF a tőkebefektetési eszközöknél; SMEFF a hiteleszközöknél; és KKV Garanciakeret a garanciaeszközöknél.

# ÉSZREVÉTELEK

## A KKV-NÁL MUTATKOZÓ FINANSZÍROZÁSI HIÁNY KIMUTATÁSÁNAK SZÍNVONALA

- 26.** A kkv-kat finanszírozó különböző típusú pénzügyi konstrukciók iránti kereslet és kínálat közötti eltérés, az úgynevezett finanszírozási hiány indokolja a piacokon történő állami beavatkozást. A kkv-k valódi finanszírozási igényeinek eredményes teljesítése érdekében az ERFA hatálya alá tartozó konstrukciókat a finanszírozási hiány megbízható értékelése alapján kell meghatározni<sup>17</sup>.
- 27.** A Számvevőszék megvizsgálta a finanszírozási hiány kimutatásának minőségét és különösen azt, hogy ezek a kimutatások:
- Meghatározták és számszerűsítették-e, hogy a kkv-kat célzó pénzügyi konstrukciós intézkedések támogatására a közszféra milyen fellépéseire van szükség.
  - Összefüggésben álltak-e a kapcsolódó operatív programokkal.
  - Valamennyi érdekelt fél számára kellő időben rendelkezésre álltak-e.
- 28.** Noha az EBA finanszírozási hiányra vonatkozó kimutatásai szabványos módszertan (azaz közös sablon) alapján készültek, színvonalukat tekintve rendkívül egyenetlenek voltak. A Számvevőszék ugyanakkor megállapította, hogy a Svédországban tapasztalható finanszírozási hiányra vonatkozó EBA-értékelés helyes gyakorlatnak minősül, és ezt alkalmazta viszonyítási alapként (lásd az **1. háttérmagyarázatot**).

<sup>17</sup> Lásd: a Bizottság 1828/2006/EK rendelete (2006. december 8.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, 44. cikk (1) bekezdés (HL L 371., 2006.12.27., 1. o.); valamint az Európai Bizottság és az EBA közötti 2006. májusi Egyetértési Megállapodás.

## 1. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

### AZ EBA KIMUTATÁSA A FINANSZÍROZÁSI HIÁNYRÓL SVÉDORSZÁG ESETÉBEN – PÉLDA A HELYES GYAKORLATRA

Az EBA finanszírozási résre vonatkozó, 2007 januárjában véglegesített kimutatása az alábbiakat tartalmazta:

- o a kkv-k finanszírozási igényei és a kínálat teljes körű, nemzeti szintű értékelése a pénzügyi konstrukciók típusai szerint, adott esetben figyelembe véve a regionális sajátosságokat;
- o azok a területek, amelyeken megalapozottan megállapítható vagy nem megállapítható a finanszírozási hiány létezése;
- o hivatkozások a korábbi ERFA-támogatásra és a finanszírozáshoz jutást segítő egyéb uniós programokra, beleértve az EBB-csoport szerepét;
- o a kkv-k finanszírozásához nyújtott, társfinanszírozásban részesülő támogatás tervezett szerkezetére vonatkozó információk (forráselosztás), ideértve a Bizottsághoz jóváhagyásra benyújtott operatív programmal való kapcsolatot is;
- o tájékoztatás arra vonatkozóan, mely lehetséges pénzügyi közvetítők alkalmasak a támogatás lebonyolítására.

### 2000–2006: ÁLTALÁBAN NEM KÉSZÜLTEK KIMUTATÁSOK A FINANSZÍROZÁSI HIÁNYRÓL

- 29.** A 2000–2006 közötti programozási időszakban a Bizottság és a tagállamok többnyire nem mérték fel a kkv-kat érintő finanszírozási rést. Noha a kkv-kat támogató pénzügyi konstrukciós intézkedésekre 1,6 milliárd EUR-t fordítottak, a finanszírozási hiány értékelése nem volt kötelező, és a Bizottság ajánlást sem tett erre.
- 30.** A strukturális alapokról szóló rendeletben<sup>18</sup> előírt előzetes értékelések nem foglalták magukban a kkv-finanszírozási hiány megfelelő kimutatását. Portugáliában például a kkv-programokat a finanszírozási hiány előzetes kimutatása nélkül támogatták, míg Németországban (Berlin és Észak-Rajna-Vesztfália régiókban) a kimutatások általános jellegűek voltak, és nem bizonyos, hogy az érintett szervek valóban felhasználták azokat.

<sup>18</sup> A Tanács 1999. június 21-i rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.).

<sup>19</sup> Az Európai Bizottság és az EBA közötti 2006. májusi Egyetértési Megállapodás, 4. pont, (2) bekezdés; 2. o. A jogalapot lásd az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 45. cikkében (Technikai segítségnyújtás a Bizottság kezdeményezésére).

### 2007–2013: JELENTŐS HIÁNYOSSÁGOK

- 31.** A 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozóan nincs olyan jogi előírás, amely az operatív program szintjén kötelezővé tenné a kkv-finanszírozási réssel kapcsolatos kimutatás elkészítését és felhasználását. A Bizottság azonban – felismerve azok hasznos voltát – az EBA-val közösen úgy határozott, hogy társfinanszírozást nyújt a tagállamok kérésére díjmentesen elvégzett finanszírozásirés-kimutatásokhoz<sup>19</sup>. Ezeket a kimutatásokat a kkv-k finanszírozáshoz jutását szolgáló célok és források kijelölése érdekében felhasználnák az operatív programok kidolgozásakor.
- 32.** 2006 és 2009 között az EBA 20 tagállam saját kérésére 55 finanszírozási hiányra vonatkozó kimutatást készített, amelyek közül az ellenőrzés során a Számvevőszék 18-at vizsgált meg. Az ellenőrzésbe bevont tagállamok finanszírozási részre vonatkozó kimutatásain túl spanyolországi, franciaországi és lengyelországi kimutatások áttekintésére is sor került, mivel a kimutatások többsége ebben a három tagállamban készült.

### **AZ EBA MEGHATÁROZTA ÉS SZÁMSZERŰSÍTETTE A KÖZSFÉRA CSELEKVÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGÉT**

- 33.** Az EBA a finanszírozási részre vonatkozó vizsgált kimutatások mindegyike esetében számszerűsítette a finanszírozási részt, és megállapította, hogy a kkv-knak címzett konstrukciók érdekében szükség van a közsféra fellépésére.
- 34.** Az EBA ugyanakkor csak elvétve utalt az ERFA keretében vagy azon kívül a kkv-k finanszírozáshoz jutásához nyújtott korábbi uniós támogatásokra. Ha és amikor említett ilyen támogatást, nem törekedett tanulságok megfogalmazására.

### **AZ OPERATÍV PROGRAMOKKAL VALÓ EGYÉRTÉLMŰ KAPCSOLAT HIÁNYA**

- 35.** Az EBA finanszírozási részre vonatkozó kimutatása a vizsgált esetek egyikében sem mutatott rá az ERFA vonatkozó operatív programjával való összefüggésre. Az EBA a finanszírozási részre vonatkozó kimutatásokat az operatív program eljárásától függetlenül, gyakran késve készítette el, ami az operatív program intézkedéseiből származó forrásoknak a pénzügyi konstrukciók számára történő optimálisnál kedvezőtlenebb elosztását eredményezte.
- 36.** Következésképpen, amikor időszerűvé vált a (tagállamok és a holding-alap-kezelők közötti) keretmegállapodások tárgyalása, nyilvánvalóvá váltak az operatív programoknak a finanszírozási részre vonatkozó értékelésben nem említett jelentős korlátai (pl. a különböző típusú eszközök közötti forráselosztás, területi korlátozások, nyomon követési és jelentéstételi követelmények).
- 37.** A lengyel regionális hatóságok például a finanszírozási részre vonatkozó öt regionális kimutatás színvonalával nem voltak megelégedve<sup>20</sup>. Más- hol az értékeléseket az operatív programok végrehajtásakor nagyrészt figyelmen kívül hagyták (pl. Andalúzia, Magyarország).
- 38.** A Bizottság nem írta elő az EBA-tól megrendelt, finanszírozási részre vonatkozó elemzések független értékelését vagy minőség-ellenőrzését. Az EBB ugyanakkor készített értékelést, amelyben a finanszírozási részre vonatkozó kimutatásokat „részben nem kielégítő”-nek ítélte, és elsősorban a finanszírozási hiány kimutatási folyamatában tapasztalható késéseket bírálta, valamint „különféle külső problémákat”, többek között szabályozási problémákat említett<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Poznani konferencia a JEREMIE programról, 2008. április 8., a Regionális Politikai Főigazgatóság feljegyzése a 2008. május 23-i aktához; valamint a Regionális Politikai Főigazgatóság „Contribution from GU to the JEREMIE Steering Committee” című, 2008. június 24-i belső feljegyzése. Kiküldetési jelentés, Varsó, 2008. július 17., a Regionális Politikai Főigazgatóság feljegyzése a 2008. július 28-i aktához.

<sup>21</sup> A konstrukciók értékelése, az EBB összefoglaló jelentése (Tanulmányok, iv. o.,) a Bizottság észrevételeivel (megjelenés dátuma: 2011. szeptember).

#### **A FINANSZÍROZÁSI HIÁNYRÓL SZÓLÓ KIMUTATÁSOKAT NEM MINDEN ESETBEN HOZTÁK NYILVÁNOSSÁGRA**

- 39.** A kkv-kat támogató finanszírozási kínálat optimális mérete és minősége érdekében az érdekeltek körében minél inkább tudatosítani kell a kkv-k konkrét finanszírozási igényeit. Ez azt jelenti, hogy az irányító hatóságokkal egy időben a pénzügyi közvetítők és a kkv-k különböző érdekcsoportjai részére is elérhetővé kell tenni a finanszírozási részre vonatkozó kimutatások teljes szövegét.
- 40.** Az egyetértési megállapodást megszegve<sup>22</sup> az esetek többségében az említett kimutatásoknak nem tették közzé a teljes szövegét, ehelyett a Bizottság csupán összefoglalókat adott ki.

<sup>22</sup> Bizottság/EBA Egyetértési Megállapodás, Az értékelések eredményei, 2. o., 2006. május 30.

#### **ALKALMAS-E AZ ERFA-KERET A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK MŰKÖDTETÉSÉRE?**

- 41.** A tagállamok, valamint a számos érintett régió és pénzügyintézet számára a kkv-k eredményes és hatékony finanszírozáshoz juttatása szempontjából kulcsfontosságú a megfelelő szabályozási és igazgatási keret megléte.
- 42.** A Számvevőszék megvizsgálta, hogy:
- a) A jogi és irányítási keretek kellően figyelembe veszik-e a különböző pénzügyi konstrukciók sajátos jellegét.
  - b) Az ERFA – mint pénzügyi konstrukciókat biztosító mechanizmus – alkalmazása elősegítette-e a hatékony pénzgazdálkodást.
  - c) A Bizottság felügyeleti és tájékoztatási rendszere megfelelt-e a célnak.

## A KÜLÖNBÖZŐ PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK SAJÁTOS JELLEGÉT NEM VESZIK KELLŐEN FIGYELEMBE

- 43.** A strukturális alapokról szóló hatályos rendeletek<sup>23</sup> kimondják, hogy a pénzügyi konstrukciók magukban foglalják a kockázati tőke-alapokat (a tőkefinanszírozás egy formája), a hitel- és a garanciaalapokat. A rendeletek a tőke-, hitel- és garanciaalapokra vonatkozóan, amelyek a nem visszatérítendő eszközöktől (támogatások) és egymástól is alapvetően különböznek, nem tartalmaznak további különös rendelkezéseket. A költségvetési rendelet<sup>24</sup> szintén nem célzottan a pénzügyi konstrukciókról szól.
- 44.** Ebből az következik, hogy a Bizottság a kkv-knak nyújtott visszafizetendő segítségnyújtást a nem visszatérítendő támogatásokkal közös jogi keret szerint szabályozza.
- 45.** A Bizottság felismerte, hogy ez problémát okozhat. A 2010. évi belső ellenőrzési jelentés<sup>25</sup> például megállapította, hogy a szabályozási és stratégiai keret nem a leghatékonyabban segíti elő a célok elérését, valamint hogy a rendszer kialakításának hiányosságai komolyan alááshatják a teljesítményt és a Bizottság jó hírnevét.
- 46.** A Bizottság segíteni kívánt a tagállamoknak abban, hogy jobban átlássák, hogyan kellene alkalmazni a strukturális alapokról szóló rendeleteket a pénzügyi konstrukciók támogatása céljából, ezért elsőként két – korlátozott hatályú – értelmezést tett közzé 2007 júliusában és 2008 decemberében. A Bizottság csak 2011 februárjában, azaz négy évvel a jelenlegi programozási időszak kezdetét követően adott ki a kifejezetten a pénzügyi konstrukciós eszközökre vonatkozó átfogó értelmezést, amely megkülönbözteti a pénzügyi konstrukciók főbb típusait.
- 47.** A Bizottság 2011. februári értelmezése ugyanakkor jogilag nem kötelező érvényű, és nem szünteti meg a strukturális alapokról szóló rendeletek négy fő hiányosságát:
- A tőkeáttételre és a finanszírozás visszaforgatására vonatkozó előírások elégtelensége.
  - Annak lehetősége, hogy a pénzügyi konstrukciókra indokolatlan költségvetési juttatásokat kössenek le.
  - Indokolatlan kedvezmények lehetősége a magánszféra számára.
  - A forgóeszközökre vonatkozó egyértelmű támogathatósági feltételek hiánya.

<sup>23</sup> A 2007–2013 közötti programozási időszakra az 1828/2006/EK bizottsági rendelettel végrehajtott 1083/2006/EK tanácsi rendelet és annak későbbi módosításai. A 2000–2006 közötti programozási időszakra az 1685/2000/EK bizottsági rendelettel végrehajtott 1260/1999/EK tanácsi rendelet és annak későbbi módosításai.

<sup>24</sup> A Tanács 2002. június 25-i, 2007. április 14-én módosított 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről. (HL L 248, 2002.9.16., 1. o.).

<sup>25</sup> Tanácsok a Regionális Politikai Főigazgatóság belső ellenőrzési és tanácsadó csoportjától (végleges jelentés), 2010. március 4., a 6–10. oldalról származó észrevételek.



## A TŐKEÁTTÉTELRE ÉS A FINANSZÍROZÁS VISSZAFORGATÁSÁRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK ELÉGTELENSÉGE

- 48.** Az első hiányosság az, hogy a strukturális alapokról szóló rendeletek nem tartalmaznak egyértelmű rendelkezést általában az alapok tőkeáttételéről és a rulírozó alapokról, illetve különösen arról, hogyan és mennyi ideig alkalmazandók ezek a fogalmak<sup>26</sup>. Amint azt a Bizottság több ízben is hangsúlyozta, ezek a jelenlegi programozási időszakban a pénzügyi konstrukciós eszközök, sőt a strukturális alapok meghatározó jellemzői is<sup>27</sup>.
- 49.** A strukturális alapokról szóló rendeletek nem írnak elő konkrét időtartamot (10, 20, 30 év) vagy visszaforgatási együtthatót (legalább egyszer, kétszer, háromszor) a még nem kimerített továbbvihető finanszírozás újbóli felhasználására vonatkozóan. Ezenkívül a tőke-, hitel- és garancia-alapok tőkeáttételi hatásának működése alapvetően eltérő, amit a rendeletek nem tükröznek.
- 50.** Noha a 2011. februári értelmezés elismeri, hogy a pénzügyi konstrukcióknak különböző típusai vannak, azok tőkeáttételi hatásáról csak érintőlegesen, az ilyen hatás előnyeit kiemelve tesz említést, ám annak fogalmát nem határozza meg, illetve nem ír elő tőkeáttételi követelményeket (tőkeáttételi arány, a továbbvihető finanszírozás gyakorisága és újrafelhasználása)<sup>28</sup>.
- 51.** Az alapok rulírozó jellegét illetően az értelmezés iránymutatással szolgál és szorgalmazza, hogy az első befektetési ciklust követően visszatérített közforrásokat „az operatív programhoz tartozó ugyanazon régióban végzett ugyanazon tevékenységtípusnak juttassák ismét”<sup>29</sup>. Az irányító hatóságok ennek ellenére minden esetben széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a továbbvihető finanszírozás újrafelhasználása tekintetében, amennyiben van ilyen, e források ugyanis bármikor visszaalakíthatók nem visszatérítendő támogatássá<sup>30</sup>, mérsékelve ezzel a pénzügyi konstrukciós eszközök előnyeit.

<sup>26</sup> A 106–113. bekezdés részletesen ismerteti a tőke- és hiteleszközök esetében elért csekély tőkeáttételi arányt.

<sup>27</sup> Többek között például: A regionális politikai biztos és az EBA ügyvezető igazgatója által aláírt 2006. május 30-i Bizottság/EBA Egyetértési Megállapodás, 4. o.; Negyedik jelentés a gazdasági és szociális kohézióról, 2007. május 30., 3–4. o.; a tagállamokhoz intézett COCOF/07/0018/01 értelmezés, 2007. július 16., 4. o.

<sup>28</sup> „Az operatív programból származó közforrások esetében egynél több pénzügyi konstrukciós eszköz kiválasztásával érhető el a legerősebb tőkeáttételi hatás, aminek célja, hogy a lehető legnagyobb arányban vonjon be forrásokat és szakértelmet a magánszférából, valamint maximalizálja az operatív program befektetési és fejlesztési célkitűzéseinek elérését szolgáló lehetőségeket. (...)”, COCOF/10/0014/00 értelmezés, 2.2.2. pont.

<sup>29</sup> COCOF/10/0014/00 értelmezés, 9.2.3. pont.

<sup>30</sup> Lásd a következőket: A Bizottság 2000. július 28-i 1685/2000/EK rendelete a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról (HL L 193., 2000.7.29., 39. o.) (Melléklet, 8. szabály, 2.6. feltétel); és az 1828/2006/EK rendelet, 43. cikke.

- 52.** Andalúziában például a felszámolási rendelkezés mindössze megemlíti, hogy a fennmaradó likvid forrásokat át kell adni a regionális kincstárnak, és azokat a regionális kormány szabadon felhasználhatja. Ez azt jelenti, hogy a továbbvihető finanszírozás a regionális kormány rendes kiadásaira, illetve támogatás formájában a kisvállalkozásoktól eltérő gazdasági szereplők javára fordítható<sup>31</sup>.
- 53.** Ezenfelül, amint az a 78–83. bekezdésben olvasható, a meglévő felügyeleti és tájékoztatási rendszerek nem teszik lehetővé annak igazolását, hogy a befektetési stratégia, a kilépési alapelvek és a felszámolásra vonatkozó rendelkezések<sup>32</sup> eredményesen követelték-e meg a továbbvihető finanszírozás visszaforgathatóságát. A Bizottság tehát nem kap elég információt ahhoz, hogy nyomon követni és ellenőrizni tudja a források rulírozó jellegét.

**ANNAK LEHETŐSÉGE, HOGY A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓKRA INDOKOLATLAN KÖLTSÉGVETÉSI JUTTATÁSOKAT KÖSSENEK LE**

- 54.** A második hiányosság az, hogy a strukturális alapokról szóló hatályos rendeletek értelmében<sup>33</sup> a holdingalapokat működtető tagállamokra az operatív program élettartama során nem vonatkozik a kötelezettségvállalások automatikus visszavonása, amennyiben a holdingalapból nem történt kifizetés.
- 55.** Amint azt a 32. bekezdésben említettük, a tagállamokat nem kötelezték a kkv-finanszírozási részre vonatkozó kimutatások elkészítésére. A jogalkotó ezáltal lehetővé tette, hogy a pénzügyi konstrukciókhoz indokolatlanul nagy összegű előirányzatokat rendeljenek.
- 56.** A Bizottságnak csak a program lezárásakor, több mint két évvel a hét-éves programozási időszak végét követően nyílik majd módja arra, hogy orvosolja a helyzetet.
- 57.** Az ilyen túlzó forráselosztásra szemléletes példával szolgál egy olaszországi garanciaalap (lásd a **2. háttérmagyarozatot**).

<sup>31</sup> A Számvevőszék 2010. évi éves jelentése, 4.33. bekezdés, 4.4. c) példa.

<sup>32</sup> Az Európai Bizottság által az 1828/2006/EK módosított bizottsági rendelet 43. cikkében meghatározott rendelkezések.

<sup>33</sup> Az 1083/2006/EK rendelet 44. cikke.

#### A MAGÁNSZFÉRÁNAK NYÚJTOTT INDOKOLOTLAN KEDVEZMÉNY LEHETŐSÉGE

- 58.** A harmadik hiányosság az, hogy a strukturális alapokról szóló rendeletek<sup>34</sup> további pontosítás nélkül megengedik a magánszféra számára biztosított kedvezőbb bánásmódot a közszférával, ebben az esetben a strukturális alapokkal szemben. Ez a kedvezmény konkrétan úgy jelenik meg, hogy a szerződésekben az ERFA-nak nem a magán-társfinanszírozókkal azonos visszafizetési feltételeket biztosítanak (a pari passu elve nem érvényesül).
- 59.** A kedvezmény lehet indokolt, ha célja, hogy a költség-visszatérítés és a jobb kockázat/megtérülés arány lehetőségét növelve magánberuházókat vagy hitelezőket vonzzon. Ennek alkalmazását azonban körültekintően igazolni kell, hiszen az korlátozza a kkv-k következő hulláma számára a kellő mennyiségű továbbvihető finanszírozási forrás biztosítására fordítható kapacitást.

<sup>34</sup> Az 1685/2000/EK és az 1828/2006/EK módosított bizottsági rendeletek.

## 2. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

### TÚLZÓ FORRÁSELOSZTÁS ESETE: ERFA-GARANCIÁK OLASZORSZÁGBAN (SZARDÍNIA)

A szardíniai irányító hatóság nem kérte a finanszírozási hiány kimutatását. Figyelembe véve az irányító hatóság üzleti tervében<sup>35</sup> célként kitűzött tízszeres tőkeáttételi hatást és 65%-os átlagos garanciarátát, az alap részére nyújtott 233 millió EUR összegű juttatás legalább 3585 millió EUR összegű új garanciákat eredményezne, ami 51%-kal magasabb, mint az új garanciáknak az üzleti tervben jelzett legmagasabb várt összege.

Ez az összes szardíniai vállalkozás összes hiteltartozása (jelenleg 11 803 millió EUR) közel 38%-ának felel meg, ami irreális elképzelés. 2011 közepéig ebből az alapból a teljes 233 millió EUR keretösszegeből 1,5 millió EUR-t kötöttek le. Erre a hatalmas keretösszegre nem vonatkozik a kötelezettségvállalások automatikus visszavonása.

<sup>35</sup> Az irányító hatóság üzleti tervét az 1828/2006/EK bizottsági rendelet 43. cikkének (2) bekezdésével összhangban a „beruházási stratégiával és tervezéssel” egyenértékűnek kell tekinteni, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló 1828/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról szóló 2009. szeptember 1-jei 846/2009/EK bizottsági rendelet által előírt módosításnak megfelelően (HL L 250, 2009.9.23., 1. o.).

- 60.** Ennélfogva az irányító hatóságoknak fel kell mérniük, fennáll-e a kedvezményes bánásmód ténye, és hogy az indokolt-e<sup>36</sup>. Minderről azonban sem a strukturális alapokról szóló hatályos rendeletek, sem pedig a Bizottság értelmezései nem rendelkeznek részletesebben.
- 61.** Angliában három esetben állapították meg a kedvezmények indokolatlan alkalmazását: London, Merseyside és Yorkshire, valamint Humber régiókban. Továbbá, ha csak a holdingalap egyik alapjánál történt volna nemteljesítés, a holdingalapnak először a teljesítő alapok kárára ki kellett volna egyenlítenie a banki tartozást.
- 62.** A negyedik esetre Magyarországon derült fény, ahol a tőkebefektetők hozamkorlátozási záradék révén biztosították befektetéseik megtérülését az állami támogató kárára, és az általuk vállalt kockázatot kárenyhítési záradék alkalmazásával korlátozták. Ennek eredményeképpen minden kockázat az állami beruházót terheli, a haszonból ugyanakkor nem részesül megfelelő mértékben.

#### **A FORGÓESZKÖZÖKRE VONATKOZÓ EGYÉRTLMŰ TÁMOGATÁSI FELTÉTELEK HIÁNYA**

- 63.** A negyedik hiányosság a forgóeszközökre vonatkozó támogathatósági feltételeket érinti, amelyekkel a strukturális alapokról szóló rendeletek nem foglalkoznak. 2011. februári állásfoglalásában a Bizottság úgy véli, hogy a nem vállalat alapításra vagy -bővítésre irányuló tervhez kapcsolódó forgóeszköz finanszírozását e pénzügyi konstrukciókból nem szabad támogatni<sup>37</sup>.
- 64.** A nem egyértelmű „növekedési tőke” kifejezés használata és a forgóeszköz felhasználására vonatkozó számos kivétel értelmezési zavart okozott a tagállamok pénzügyi körében. A Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a forgóeszközök támogathatóságát „eseti alapon kell megvizsgálni és végrehajtani, megfelelően figyelembe véve és betartva a vonatkozó állami támogatási jogszabályokat és előírásokat”<sup>38</sup>.
- 65.** E jogbizonytalanság következményei megmutatkoztak például Magyarországon, ahol az irányító hatóság azt állapította meg, hogy a Bizottság feltételei nehezen értelmezhetők, azokat nem lehet nyomon követni, és olyan mértékben növelik a pénzügyi közvetítők kockázatait, hogy utóbbiaknak már nem áll érdekükben az ERFA keretében forgóeszközhitelt nyújtani.

<sup>36</sup> Az előző programozási időszakban a Bizottság elismerte, hogy óvintézkedésekkel minimálisra kell szorítani a kockázattitőke- és kölcsönpiaci verseny torzulásait (lásd az 1685/2000/EK módosított bizottsági rendeletben szereplő 2.6. feltételt).

<sup>37</sup> COCOF/10/0014/00 állásfoglalás, 3.2.6. és 3.2.7. pont.

<sup>38</sup> Az Európai Bizottság 2009. február 12-i válasza az EBA 2008. december 11-i levelére.

## AZ ERFA ADOTTSÁGAI A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK ESETÉBEN AKADÁLYOZTÁK A HATÉKONY PÉNZGAZDÁLKODÁST

- 66.** Elsősorban a területi jelleg és a kritikus tömeg hiánya (szóróhatás) az ERFA azon jellemzői, amelyek a pénzügyi konstrukciók esetében akadályozták a hatékony pénzgazdálkodást. Ezek a tulajdonságok a különböző programozási időszakok alatt mindvégig befolyásolták az ERFA teljesítményét.

### ERFA: A KKV-KAT TÁMOGATÓ ALAPOK SZÁMÁRA MESSZEMENŐ KÖVETKEZMÉNYEKSEL JÁRÓ TERÜLETI JELLEG

- 67.** Az ERFA első meghatározó jellemzője a területi megközelítés. Végrehajtásához a 27 tagállamot 271 statisztikai szempontok szerint körülhatárolt régióra osztották, azaz a legtöbb esetben a NUTS 2 szintre<sup>39</sup>.
- 68.** Ez a megközelítés ellentétes a Bizottság azon kijelentésével, miszerint az európai vállalkozásoknak egy fokozottan világszintűvé váló versenyben kell helyt állniuk, és az innováció olyan globális jelenség, amely zárt környezetben nem lehet sikeres és fenntartható<sup>40</sup>. Az ERFA-ból társfinanszírozott visszatérítendő támogatásoktól eltérően a Bizottság által kezelt többi, kkv-kat célzó pénzügyi konstrukcióra (EHT vállalkozásalapítási program, GIF, kkv finanszírozási eszköz (SMEFF), SMEG stb.) nem vonatkoznak ilyen uniós területi korlátozások.
- 69.** A Számvevőszék továbbá számos olyan helyes gyakorlati példát talált az Unión belül (Németország) és kívül (Egyesült Államok és Izrael), ahol nem alkalmaztak regionális korlátozást. Ezek közül néhányat a **3. háttérmagyarázat** ismerteti részletesebben.
- 70.** E regionális megosztottság miatt nem alkalmazhatók a pénzügyi konstrukciókhoz kapcsolódó olyan jellemző mutatók, mint például a külföldi tőke százalékos aránya a kkv-k mérlegében, a banki közvetítési díjak, a nemteljesítési arány, az elutasított hitelkérelmek aránya vagy a tőke és a tartozás aránya. Ezek a statisztikák regionális szinten, vagy legalább az ERFA-támogatás alapjául szolgáló területi egységek szintjén sok esetben nem is állnak rendelkezésre.

<sup>39</sup> Az 1260/1999/EK rendelet 13. cikke és az 1083/2006/EK rendelet 35. cikke. Ezt az értelmezést a Regionális Politikai Főigazgatóság a 2010. december 1-jén tartott ellenőrzési ülésen megerősítette a Számvevőszék felé.

<sup>40</sup> SEC(2005) 433 végleges, 2005.4.6.; COM(2005) 121 végleges, 2005.4.6.

### AZ ERFA NEM AKADÁLYOZZA MEG A KRITIKUS TÖMEGET EL NEM ÉRŐ ALAPOK LÉTREHOZÁSÁT (SZÓRÓHATÁS)

- 71.** Az operatív programok forráselosztási folyamata során a kkv-finanszírozás terén többnyire járatlan hatóságok úgy osztják el a köztámogatásokat az alapok között, hogy azok mérete gyakran nem éri el a kritikus tömeget. Ennek oka nem csupán a fent említett területi megközelítés, hanem az is, hogy számos különféle gazdasági, környezeti, társadalmi és területi célkitűzéssel rendelkező, eltérő tematikus operatív programok létezhetnek.
- 72.** A finanszírozáshoz jutás a kritikus tömegnél kisebb méretű alapokból nagy valószínűséggel nem biztosítható fenntartható módon. Ez azért van, mert az állandó költségek és a beruházásokhoz vagy hitelekhez kötődő kockázatok nem oszthatók meg megfelelő számú kkv között<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> „Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds”, a Regionális Politikai Főigazgatóság megbízásából készült zárójelentés (Stratégiai és Értékelési Szolgáltatások Központja – Centre for Strategy & Evaluation Services, 2007).

## 3. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

### HELYES GYAKORLATI PÉLDÁK MÁS KKV-PROGRAMOKON BELÜL

Németországban az európai újjáépítési program (ERP) nem meghatározott programidőszakra szól, és azt nem regionális szinten hajtják végre. Lévéen, hogy a németországi vállalkozások javára állandóan rendelkezésre álló „örök alapról” van szó, az alap ténylegesen rulírozó, a továbbvihető finanszírozás nem alakítható át vissza nem térítendő támogatássá.

Az Egyesült Államokban a kisvállalkozásokban érdekelt befektetési társaságok programja (SBIC), illetve Izrael Állam Ipari, Kereskedelmi és Munkaügyi Minisztériumának (MOITAL)<sup>42</sup> K+F alap, Yozma és Technológiai Inkubátorok programja regionális megkülönböztetés nélkül biztosítja a kisvállalkozások finanszírozáshoz jutását. Az SBIC a pénzügyi közvetítők akkreditációjára és ellenőrzésére koncentrál, míg a MOITAL szigorúan a csúcstechnológiát alkalmazó kkv-kra összpontosít.

A fenti programok mindegyike más, kiemelt szempontokra helyezi a hangsúlyt, noha Németországban, az Egyesült Államokban és Izraelben is léteznek jelentős regionális eltérések.

<sup>42</sup> Lásd a *III. mellékletet*.

**73.** A 2000–2006 közötti programozási időszakban az Egyesült Királyságban, illetve Németországban 433, illetve 204 millió EUR-t apróztak el, előbbi esetében 31 régió (régióként átlagosan kb. 14 millió EUR), utóbbi esetében pedig 21 régió között (régióként átlagosan kb. 10 millió EUR). Konkrétan 14 regionális finanszírozási struktúra 10 millió EUR-nál is kevesebb pénzt fordíthatott a Berlin, London, Észak-Rajna-Vesztfália és a West Midlands fejlett és sűrűn lakott régióiban tevékenykedő kkv-k több pénzügyi konstrukció keretében történő finanszírozására. Berlinben ráadásul az alapoknak különbséget kellett tenniük a kkv-k között aszerint, hogy azok telephelye öt különböző területi egység melyikében található<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 3., 4. és 6. cikkének alkalmazásában. 1. célkitűzés (állandó vagy átmeneti területek), 2. célkitűzés (állandó vagy átmeneti területek) és támogatásra nem jogosult területek.

**74.** Az **1. táblázatban** egyes alapok mérete látható négy különböző uniós régióra vonatkozóan, adott esetben a magántámogatás összegét is beleértve.

## 1. TÁBLÁZAT

### AZ ALAPOK MÉRETE BERLIN, ÉSZAK-RAJNA-VESZTFÁLIA, LONDON ÉS A WEST MIDLANDS ERFA-RÉGIÓKBAN (AZ ALAPOKAT NÉV NÉLKÜL TŰNTETJÜK FEL)

ORSZÁG	RÉGIÓ	AZ ALAP NEVE	AZ ALAP MÉRETE (millió EUR)
NÉMETORSZÁG	Berlin	A hitelalap (1. célkitűzési kategória)	4,52
		A hitelalap (2. célkitűzési kategória)	7,22
		A tőkealap (1. célkitűzési kategória)	1,26
		A tőkealap (2. célkitűzési kategória)	4,14
	Észak-Rajna-Vesztfália	D tőkealap	0,41
EGYESÜLT KIRÁLYSÁG	London	O tőkealap (2. célkitűzés)	7,98
		N tőkealap (2. célkitűzés)	5,95
		H hitelalap (hitelműveletek)	3,62
		G hitelalap	1,88
		H hitelalap (mezzanine műveletek)	0,82
	West Midlands	P tőkealap	13,12
		L tőkealap	13,08
		J hitelalap	7,08
		Q tőkealap	6,23
		M tőkealap	3,46
I hitelalap	1,00		

Megjegyzés: EKB GBP/EUR árfolyam 2008. 12. 31-én (a kifizetések lezárási időpontja): 1,0499.

- 75.** Három alap esetében – London, Észak-Rajna-Vesztfália, illetve a West Midlands régióban – a kockázati profil és az alap kis mérete együtt az alap teljes portfólióját veszélybe sodorta, mivel a vállalt kockázat nem volt kellően diverzifikált.
- 76.** A 2007–2013 közötti programozási időszakban továbbra is fennáll annak a veszélye, hogy az ERFA irányító hatóságai elaprózzák a kkv-k finanszírozását. Az ellenőrzés idején nem volt bizonyítható, hogy az érintett régiókban az alapok méretüknél fogva rendelkeztek a szükséges kritikus tömeggel. Ennek egy szemléletes példáját mutatja be a **4. háttérmagyarázat** (Szlovákia).
- 77.** Ezzel szemben kedvez a kritikus tömegű holdingalapok és alapok felállításának, ha nemzeti törvényei értelmében egy tagállam saját területét egyetlen régióként kezelheti (Litvánia), illetve ha egy adott operatív program keretében több régióra vonatkozóan írhat elő pénzügyi konstrukciós intézkedéseket (Portugália). Mindez a végrehajtást is megkönnyíti, mivel csak egy irányító hatóság közreműködésére van szükség.

#### 4. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

### A KRITIKUS TÖMEG HIÁNYA SZLOVÁKIÁBAN

Szlovákiában például a kritikus tömegnél kisebb méretű alapokat kezdetben – a holdingalap-kezelőként eljáró EBA határozott javaslata ellenére – akár öt különböző nemzeti operatív programból finanszírozták.

A kritikus tömeg hiányának problémáját tovább súlyosbította a „támogatott” és „nem támogatott” terület bizottsági fogalmainak – az uniós állami támogatási szabályoknak való megfeleléssel összefüggő – alkalmazása, mely fogalmak nem kapcsolódnak a kkv-finanszírozási hiány fogalmához.

Annak érdekében, hogy mentességet kapjanak az állami támogatási szabályok alól, a szlovák hatóságok Pozsonyt „nem támogatott terület”-ként határozták meg. A szlovák kkv-k egyharmada és Szlovákia kutatás-fejlesztési potenciáljának fele a főváros térségében található. Ennélfogva számos kkv elesett a garanciaeszközök által biztosított előnyöktől, és tőkeeszközök formájában rendkívül csekély összegben részesült.



**A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK FELÜGYELETI ÉS TÁJÉKOZTATÁSI RENDSZERE NEM IGAZODIK A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK SPECIÁLIS JELLEGÉHEZ**

- 78.** A pénzügyi konstrukciók, a megosztott irányítás, valamint az állami támogatási és a strukturális alapokra vonatkozó szabályok által teremtett bonyolult helyzet a Bizottság, az irányító hatóságok és a kedvezményezettek (a pénzügyi közvetítők) közötti célzott tájékoztatási, kommunikációs és felügyeleti rendszerek létrehozását tette szükségessé. Ezenfelül, tekintettel a 2007–2013 közötti szabályozási keret új rendelkezéseire, a tagállamok és más érdekelttek különösen igényelték a Bizottság útmutatását és tanácsait.
- 79.** A tagállamok és az irányító hatóságok a 2000–2006 és a 2007–2013 közötti programozási időszakban egyaránt a Regionális Politikai Főigazgatóság földrajzilag illetékes irodáival tarthatják a kapcsolatot. A Főigazgatóság belső ellenőrzésének eredményei szerint az irodák munkáját az elégtelen információáramlás és az átláthatóság hiánya jellemezte<sup>44</sup>.
- 80.** A 2007–2013 programozási időszak során a Bizottság külön osztályt hozott létre többek között a kkv-knak nyújtott, ERFA által támogatott finanszírozási eszközök kezelésére. A legtöbb munkatárs azonban a kkv-kat támogató pénzügyi konstrukciókhoz nem kapcsolódó feladatokat kapott.
- 81.** A gyakorlatban teljes munkaidős egyenértékben kifejezve mindössze három alkalmazott foglalkozott a kkv-kat támogató pénzügyi konstrukciós eszközökkel. Mivel a többi főigazgatósággal nem került sor tudás- és tapasztalatcserére<sup>45</sup>, és mivel a tagállamok és az érdekelttek számára nem állt rendelkezésre megfelelő informatikai alkalmazás, a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy megfelelő útmutatást és tanácsadást nyújtson.

<sup>44</sup> Tanácsok a Regionális Politikai Főigazgatóság belső ellenőrzési és tanácsadó csoportjától (zárójelentés) 2010. március 4.

<sup>45</sup> Tanácsok a Regionális Politikai Főigazgatóság belső ellenőrzési és tanácsadó csoportjától (zárójelentés) 2010. március 4.

**82.** Az ERFA számára létrehozott kohéziós politikai monitoring eszközök<sup>46</sup> a pénzügyi konstrukciók esetében nem megfelelők, vagy azokat nem igazították hozzá az utóbbiak igényeihez.

- a) Az **éves végrehajtási jelentések**, az Egyesült Királyság kivételével nem számolnak be kifejezetten a pénzügyi konstrukciós eszközök teljesítményéről.
- b) A **monitoringbizottságok** jogi hatásköre az operatív programok szintjére terjed ki<sup>47</sup>. Ennélfogva többnyire nem áll módjukban megvizsgálni a különböző típusú pénzügyi konstrukciós eszközök egyedi jellemzőit.
- c) Az **operatív programok mutatói** nem tesznek különbséget a pénzügyi konstrukciók (visszatérítendő eszközök) és a támogatások (nem visszatérítendő eszközök) között<sup>48</sup>. Ezért a legtöbb alkalmazott mutató – a fejlődés eredményorientált „makromutatói”<sup>49</sup> – nem használható a pénzügyi konstrukciós eszközök terén elért haladás méréséhez.

**83.** E hiányosságot felismerve a Bizottság 2011. februári állásfoglalásában azt az ajánlást intézte a 27 tagállamhoz, hogy több mint 100 javasolt mutató eredményeiről számoljanak be<sup>50</sup>.

### A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK EREDMÉNYESSÉGE ÉS HATÉKONYSÁGA AZ EREDMÉNYEK TÜKRÉBEN

**84.** Annak értékelésekor, vajon az ERFA eredményesen és hatékonyan biztosítja-e a pénzügyi konstrukciókat, a Számvevőszék azt vizsgálta, hogy igazak-e az alábbi kijelentések, és ha igen, milyen mértékben:

- a) A kkv-k finanszírozása késve teljesült.
- b) Az indokolatlan irányítási költségek csökkentették a kkv-k finanszírozására ténylegesen rendelkezésre álló összeget (szivárgási hatások)<sup>51</sup>.
- c) A közforrásoknak sikerült magánfinanszírozást generálni.

### HATÁRIDŐK GYAKORI BE NEM TARTÁSA

**85.** A kkv-k finanszírozáshoz juttatásának időszerű voltát az egyes operatív programok kezdetéhez – 1999/2000 és 2007 – viszonyítva állapíthatjuk meg.

<sup>46</sup> Az 1260/1999/EK rendelet 34–37. cikke és az 1083/2006/EK rendelet 63–68. cikke.

<sup>47</sup> Az 1260/1999/EK tanácsi rendelet 35. cikke és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 65. cikke. A Számvevőszék az Egyesült Királyságban két kivételt állapított meg Londonban és a West Midlands régióban, ahol a monitoring bizottságok kifejezetten a pénzügyi konstrukciós intézkedések és eszközök programozása céljából ültek össze.

<sup>48</sup> A 2000–2006 közötti programozási időszakban Angliában és Németországban ellenőrzött régiókban megállapítást nyert, hogy a kkv-knak vagy a kkv-kat támogató szervezeteknek nyújtott támogatások nagy részét a Bizottság által a „pénzügyi konstrukciók” mutató alá sorolt összegek tartalmazták. A 2007–2013 közötti programozási időszakban a Bizottság által létrehozott „pénzügyi konstrukciók” mutató teljesen megszűnt.

<sup>49</sup> Pl. „megtartott és új munkahelyek”, „helyi kezdeményezéseket támogató intézkedések”, „jobb minőséget kínáló vállalkozások” stb.

<sup>50</sup> COCOF/10/0014/00 állásfoglalás, II. melléklet, Ellenőrzési jelentés mintája (Európai Bizottság, 2011. február).

<sup>51</sup> A jelenlegi teljesítményellenőrzés keretében a Számvevőszék csak az indokolatlan irányítási költségek okozta szivárgási hatásokat vizsgálta.

- 86.** Eltekintve a hírnév lejáratásától, amelyet a finanszírozási programokhoz való hozzáférés késedelmes biztosítása okozhat, a késések következtében előfordulhat, hogy a Bizottság a 2007–2013 közötti és azt követő programozási időszakokban nem fogja tudni újra felhasználni az érintett forrásokat.
- 87.** Ha a kkv-finanszírozási források folyósítása késedelmet szenved, az alapok addig nem tudják elkölteni azt a pénzt, amelyre a kkv-k pénzügyi konstrukciók formájában jogosultak lehetnének. Az irányító hatóság szempontjából ez azt jelenti, hogy szívesebben alkalmazzák az alternatív megoldást, azaz a kkv-eknek nyújtott vissza nem térítendő támogatásokat.
- 88.** A késések fő okait mindkét programozási időszakra vonatkozóan a **2. táblázat** foglalja össze. A késések valamennyi tagállamra általánosan jellemzőek voltak. A késések egyes okai a jelenlegi programozási időszakban ismét felmerültek, és a „magánbefektetésekhez való hozzájárulás”-on kívül a késéseket immár nem az ingadozó pénzügyi körülmények, hanem igazgatási, jogi, szervezeti vagy stratégiai okok magyarázzák.

## 2. TÁBLÁZAT

## AZ ERFÁ PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓINAK VÉGREHAJTÁSA SORÁN TAPASZTALT KÉSÉSEK FŐ OKAI

A KÉSÉSEK OKAI	TAGÁLLAMOK VAGY RÉGIÓK
<b>2000–2006</b>	
Időigényes szervezés és tárgyalások	Berlin, London, Észak-Rajna-Vesztfália, Portugália, West Midlands
Állami támogatási problémák a 2. célkitűzés hatálya alá tartozó régiókban	London, Észak-Rajna-Vesztfália, West Midlands
Európai bizottsági útmutatás az alapok felépítéséről	Berlin, London
Magánbefektetésekhez való hozzájárulás	London
<b>2007–2013</b>	
Időigényes szervezés és tárgyalások	Görögország, London, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia
Magánbefektetésekhez való hozzájárulás	London, West Midlands, Magyarország
Adminisztratív okok	Andalúzia, Görögország, Lengyelország, Szardínia
Az irányítási költségekről folytatott tárgyalások	Lengyelország, Szlovákia
Irányítási megállapodások	Görögország, Szlovákia
A forgóeszközök támogathatóságával kapcsolatos bizonytalanság	Magyarország
A tárgyaló fél nem irányító hatóság	Szlovákia

*Megjegyzés:* A késések nem feltétlenül érintik a pénzügyi eszközök valamennyi típusát; az operatív program jóváhagyásától számított két éven belüli késéseket nem vettük figyelembe; az ellenőrök egyszerűsítették a kategóriákat; minden kategória tényadatokon alapul.

- 89.** Az alábbi bekezdésekben néhány szemléletes példát mutatunk be, egyet a korábbi és hármat a jelenlegi programozási időszakból.
- 90.** **Németország**ban a 2000–2006 közötti programozási időszakban az alapok rendkívül későn léptek működésbe, aminek következtében Berlin és Észak-Rajna-Vesztfália területén legalább három alap nem tudta felhasználni a kkv-k finanszírozására előirányzott 24,4 millió, 13,6 millió, illetve 2,6 millió EUR-t. Ez az eredetileg tervezett összeghez képest az alapok 18–87%-kal alacsonyabb kihasználását jelentette.
- 91.** **Görögország**ban a holdingalapra vonatkozó megállapodást 2007 júniusában, még jóval az állami adósságválság kibontakozása előtt aláírták. 2011. június 30-ig a 250 millió eurós holding alapnak csupán 0,21%-át fizették ki kkv-k-nak. A görög kkv-k csak 2011 áprilisától kezdtek ERFA-támogatásban részesülni. Mivel a Hellén Köztársaság és az EBA korán aláírta a holdingalapra vonatkozó megállapodást, a holdingalap-kezelő közvetlen ajánlattételi felhívásokat írhatott volna ki, ha a tagállam nem késleltette volna a holdingalap irányításával kapcsolatos intézkedéseket, többek között azáltal, hogy ezeket az érintett irányító hatóságokon és az alap befektetési tanácsán belüli kinevezésektől tette függővé.
- 92.** **Szlovákiá**ban a kkv-k 2011 júniusáig – tehát öt évvel azután, hogy az EBA és a Szlovák Köztársaság aláírta az Egyetértési Megállapodást – nem jutottak ERFA-finanszírozáshoz. A források egyes operatív programokból történő elosztásáról és a holdingalap létrehozásának végleges feltételeiről csak 2011 januárjában állapodtak meg. A pénzügyi közvetítőket még nem választották ki, miközben az irányítási költségek 2009 októbere óta folyamatosan gyűlnek.
- 93.** **Lengyelország**ban 2008-tól 2011 júniusáig a kkv-k nem jutottak finanszírozáshoz az ERFA-ból. Miután a Lengyel Köztársaság úgy döntött, hogy nem az EBA-t nevezi ki holdingalap-kezelőnek, saját fejlesztési bankját, a Bank Gospodarstwa Krajowego-t jelölte ki ebbe a pozícióba, amelynek öt regionális hatósággal kellett megállapodnia az irányítási költségek egységes rendszeréről. A lengyel Regionális Fejlesztési Minisztérium a mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források (JEREMIE) elnevezésű kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és szervezési nehézségekre hivatkozott, és különösen hangsúlyozta, hogy a strukturális alapokról szóló rendeletek összetett jellegére tekintettel azok tág értelmezésére van szükség<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> A lengyel Számvevőszékhez intézett, 2011. január 3-i levél, amelynek tartalmát a Számvevőszék a Regionális Politikai Főigazgatóság belső aktái alapján ellenőrizte.

## SZIVÁRGÁSI HATÁSOK

- 94.** Szokásos piaci gyakorlat, hogy a pénzügyi közvetítők irányítási költségeket róhatnak a kkv-kra. Az ERFA keretében azonban ezeket a költségeket a legtöbb esetben közvetlenül az operatív programból fizetik ki a pénzügyi közvetítőknek, az alapkezelési költségek térítéseként vagy visszatérítéseként<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> A COCOF/10/0014/04 állásfoglalás 2.6. pontja alapján.

### A KKV-KAT TERHELŐ TOVÁBBI DÍJAK...

- 95.** A Bizottság útmutatója (ideértve a 2007. és 2011. évi két állásfoglalást) nem határozza meg azokat a feltételeket, amelyek biztosítanák, hogy a kkv-kat csak olyan költségekkel terheljék, amelyeket a velük összefüggésben a pénzügyi közvetítők által vállalt kockázat vagy nyújtott szolgáltatás indokol.
- 96.** A német Szász-Anhalt tartományban és Észtországban az érintett irányító hatóság által kijelölt pénzügyi közvetítők a kkv-kra terheltek a refinanszírozási és az eljárási költségeket, amit a Számvevőszék a 2009. évi ellenőrzése során állapított meg. A refinanszírozási és eljárási költségek a pénzügyi közvetítők rendes működési költségeihez tartozó tételek.
- 97.** A szokásos piaci díjakon túl Angliában is fiztettek irányítási, kezelési, monitoring és egyéb díjakat a kkv-kkal. A Bizottság az angliai régiókban folytatott ellenőrzések részeként jelenleg vizsgálja, hogyan befolyásolja majd a kezelési és monitoring díjak státusa a program lezárásakor a támogatható költségekről benyújtott elszámolásokat.

### ...NEM MINDEN ESETBEN ÁTLÁTHATÓK

- 98.** Mivel a Bizottság jogértelmezése szerint nem a kkv a kedvezményezett, és mivel a tagállamok az irányítási költségeket nem minden esetben helyesen számolják el, előfordul, hogy a kkv-kra terhelt irányítási költségek összege nem állapítható meg.

- 99.** A 16 vizsgált tőkealap közül négy esetben a rendelkezésre álló adatok hiánya miatt az ellenőrzés időpontjában nem lehetett megbecsülni az irányítási költségeket.
- 100.** Észak-Rajna-Vesztfáliában például sem az irányító hatóság, sem a kijelölt alapkezelő nem tudott információval szolgálni a régióban felmerült tényleges irányítási költségekről. Az alkalmazott kamatláb kiszámítására vonatkozó dokumentációt – ideértve az irányítási költségek finanszírozásának haszonkulcsát is – nem tudták bemutatni. Az egyik induló vállalkozásokat támogató tőkealap esetében a kkv-k támogatásának járulékos költségeit (többek között a külső tanácsadók díjait) is e forrásokból finanszírozták, de a költségekről ott sem tudtak áttekintést adni.
- 101.** Az irányítási költségekkel kapcsolatos megbízható adatok hiánya nem korlátozódik a tőkealapokra, hanem átfogóbb problémát jelent. A 34 ellenőrzött művelet közül 11-ben nem lehetett megállapítani az irányítási költségek mértékét, mivel ezekre vonatkozóan nem álltak rendelkezésre adatok, vagy azok nem voltak megbízhatók.

#### **AZ ERFA-NAK NEM SIKERÜLT SZÁMOTTEVŐ MAGÁNBEFEKTETÉST BEVONNI**

- 102.** A Bizottság és a kkv-támogatás terén tevékenykedő más nemzetközi szereplők (lásd a 25. bekezdést) úgy vélik, hogy a kkv-k pénzügyi eszközök révén történő támogatásának egyik legfőbb előnye a magántőke bevonása<sup>54</sup>. Ennek tükrében a Számvevőszék *tőkeáttétel* alatt azt érti, hogy milyen mértékben sikerült magánfinanszírozást bevonni (lásd: **5. háttérmagyarázat**):
- 103.** Amikor a közfinanszírozás csak uniós forrásokból érkezik (mint pl. a központilag irányított uniós programok esetében), mindkét számítási módszer ugyanazt az eredményt adja. Viszont a kohéziós politika esetében a helyzet merőben más: az operatív programokat a tagállamok is társfinanszírozzák, ami általában közfinanszírozás, országos, regionális vagy egyéb fajta köztámogatás formájában jelentkezik a gyakorlatban<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> A Bizottságnak az uniós hitel- és tőkefinanszírozásról szóló COM(2011) 662 sz. közleménye szerint tőkeáttételt (más szóval emelőhatást) a nemzetközi pénzügyi intézményeken keresztüli társfinanszírozáson vagy a végső kedvezményezetteknek a bankok és a garanciaintézmények által nyújtandó pótlólagos hitelállományon keresztül lehet elérni (a közlemény a végső kedvezményezettek alatt a kkv-kat érti).

<sup>55</sup> Nagyon ritkán fordul elő, hogy a tagállam által nyújtott társfinanszírozás forrása piaci feltételek mellett felvett hitel.

- 104.** Míg az operatív programok esetében a Bizottság a tagállami társfinanszírozást multiplikátor hatásként könyveli el, a Számvevőszék által alkalmazott képletben ez nem számít bele a tőkeáttételi hatásba. A tagállami társfinanszírozás nem egyedi jellemzője a pénzügyi konstrukcióknak, hiszen bármelyik kohéziós szakpolitikai projektben jelen van, így többek között a hagyományos, vissza nem térítendő támogatásoknál is.
- 105.** A holdingalapok esetében az ellenőrzés nem állapította meg a tőkeáttételből eredő jelentős mértékű magánberuházást. Ez mindkét programozási időszakra igaz. Az irányító hatóság és a pénzügyi közvetítők között létrejött finanszírozási megállapodások – néhány egyesült királyságbeli tőkealap kivételével, ahol kötelező tőkeáttételi követelmények vonatkoznak a magánbefektetőkre – jellemzően nem írják elő konkrét tőkeáttételi követelményeket.

## TŐKEÁTTÉTEL

A Számvevőszék az alábbi módon számította ki a tőkeáttétel mértékét:

### A kkv-eknek juttatott finanszírozás Közfinanszírozás<sup>56</sup>

A Számvevőszék számítási módszerét alkalmazva a **II. melléklet** vázlatos áttekintést ad arról, hogyan működik a tőkeáttételi hatás a pénzügyi konstrukciók fő kategóriái esetében és az ERFA-val összefüggésben, valamint hogyan értelmezendő a tőkeáttétel fogalma. Az 1,00 tőkeáttételi arány például azt jelenti, hogy egyáltalán nem történt magánfinanszírozás.

2011-ben a Bizottság kialakította a multiplikátor-hatás fogalmát, ami a következőt foglalja magában:

### Finanszírozás a végső kedvezményezetteknek EU hozzájárulás

A Számvevőszék által alkalmazott tőkeáttételi aránynak és a Bizottság által alkalmazott multiplikátor aránynak megegyezik a számlálója. A nevezőnél viszont a Számvevőszék az összes közfinanszírozást beszámítja, míg a Bizottság csak az uniós hozzájárulást veszi figyelembe.

<sup>56</sup> Ide értendő az ERFA-ból származó támogatás és az ERFA esetében megszokott módon a tagállam által biztosított társfinanszírozás is. A rendeletek társfinanszírozási szabályaival összhangban az Egyesült Királyságban kivételesen a magánszféra biztosította a tagállami finanszírozást; ezt az összeget „a tartalom elsődlegessége a formával szemben” elvet alkalmazva magán-, és nem közfinanszírozásként számolták el.

- 106.** A tőke- és hiteleszközök esetében a Számvevőszék megállapította, hogy az elért tőkeáttétel mértéke nem volt jelentős, és elmaradt az összehasonlításul szolgáló referenciaértékektől. A garanciaeszközök ezzel szemben rendkívül nagy tőkeáttételi hatást eredményeztek.

#### AZ ERFA TŐKEESZKÖZEINEK TŐKEÁTTÉTELI HATÁSA

- 107.** E pénzügyi konstrukció esetében a Számvevőszék ellenőrzése az alábbiakra terjedt ki:
- a) a csúcstechnológiát alkalmazó kkv-kat (ISME) támogató öt kockázatitőke-alap;
  - b) a csúcstechnológia-ágazatot kisebb mértékben vagy egyáltalán nem célzó tizenkét kockázatitőke-alap.
- 108.** A **3. táblázatban** látható, hogy az elért tőkeáttételi arány értéke 1 (nem történt magánfinanszírozás) és 2,75 között változott.
- 109.** A Számvevőszék az ETH vállalkozásalapítási programot vette összehasonlítás alapul, amely központi bizottsági finanszírozásban részesül, és amely valamennyi jogosult pénzügyi közvetítő számára elérhető egyetlen alapkezelő, az EBA, mint meghatalmazott irányítása alatt. A programot a kockázati tőke számára hozták létre, és elsősorban meglehetősen kockázatos kkv-kat támogat.
- 110.** Az ETH vállalkozásalapítási program összesített tőkeáttételi aránya 1998 és 2008 között 4,6, míg 2001 és 2008 között 6,5 volt. Ráadásul a Bizottság számára még bevételt is termelt<sup>57</sup>. Németországban, Portugáliában és az Egyesült Királyságban az ERFA ugyanilyen aktív volt, és az ETH vállalkozásalapítási program az országok fenti sorrendjében a következő tőkeáttételi arányokat teljesítette: 4,88, 5,93 és 5,03<sup>58</sup>. Ugyanakkor a 2000 áprilisa és 2010 júniusa közötti időszakban az ellenőrzött ERFA-alapok (lásd: **3. táblázat**) tőkeáttételi mutatója 1,09 és 2,75 között volt.

<sup>57</sup> A DG ENTR megbízásából készített külső értékelés az EIP-ről, a xi., 63. és 67. old., 2009. április 30. Ez a számadat a MAP (2001–2005) korábbi és független – szintén a DG ENTR megbízásából készített – értékelése alapján is hitelesnek tűnik: itt is megemlítik, hogy az ETH vállalkozásalapítási program tőkeáttételi aránya már 2004-ben 4,00 volt. Az EBA 2009. júniusi negyedéves beszámolójának adatai alapján (melyet a 2009-es értékelés után adtak ki), a tőkebefektetési eszközök tőkeáttételi aránya az 1998-ban indult programokban 4,91, míg a 2001-ben indult programok esetében 6,52 volt.

<sup>58</sup> Németországban, Portugáliában és az Egyesült Királyságban teljesített súlyozott arányszámok, az ETH vállalkozásalapítási program éves jelentésének (2009 okt. 21.) 3a és 3b táblázata alapján (az adatok a 2009. jún. 30-i állapotokat tükrözik).



## 3. TÁBLÁZAT

**AZ ELLENŐRZÖTT TŐKEALAPOK TŐKEÁTTÉTELI HATÁSA  
(AZ ALAPOKAT NÉV NÉLKÜL TŰNTETJÜK FEL)**

Tagállam	Az alap neve	Termékleírás	Tőkeáttételi arány
<b>Csúcstechnológiába beruházó alapok</b>			
Németország	B tőkealap	Kockázati tőke (csúcstechnológia-ágazat)	2,26
Egyesült Királyság	L tőkealap	Kockázati tőke (csúcstechnológia-ágazat)	2,01
Egyesült Királyság	M tőkealap	Kockázati tőke (korai szakasz, csúcstechnológia-ágazat)	1,95
Egyesült Királyság	N tőkealap	Kockázati tőke (korai szakasz, csúcstechnológia-ágazat)	1,89
Németország	D tőkealap	Kockázati tőke (korai szakasz, csúcstechnológia-ágazat)	1,33
<b>Egyéb alapok</b>			
Németország	A tőkealap	Kockázati tőke (több ágazat)	2,75
Portugália	G tőkealap	Kockázati tőke, alapkezelő	2,22
Portugália	H tőkealap	Kockázati tőke (több ágazat)	2,12
Egyesült Királyság	O tőkealap	Kockázati tőke (korai szakasz, kreatív ágazat)	1,89
Németország	C tőkealap	Kockázati tőke (több ágazat)	1,88
Egyesült Királyság	P tőkealap	Filmalap	1,78
Magyarország	E tőkealap	Kockázati tőke (több ágazat)	1,72
Magyarország	F tőkealap	Kockázati tőke (több ágazat)	1,43
Portugália	I tőkealap	Kockázati tőke (idegenforgalmi ágazat)	1,33
Egyesült Királyság	Q tőkealap	Kockázati tőke (korai szakasz, kreatív ágazat)	1,09
Szlovákia	J tőkealap	Kockázati tőke a pozsonyi régió kivül	-
Szlovákia	K tőkealap	Kockázati tőke a pozsonyi régióban	-

*Megjegyzések:*

- Az E és az F tőkealap az ellenőrzési látogatás időpontjában a beruházás induló szakaszában volt.
- A tőkeáttételi arányok kiszámítása az ellenőrzés során az alapkezelő vagy az irányító hatóság által szolgáltatott adatok alapján történt.

#### AZ ERFA HITELESZKÖZEINEK TŐKEÁTTÉTELI HATÁSA

- 111.** Az **4. táblázatból** összehasonlító adatok nélkül is világos, hogy a 10 hitelalap közül öt egyáltalán nem vonzott magánberuházást, míg a többi hitelalap nagyon korlátozott tőkeáttételt ért el.
- 112.** A Számvevőszék számára az uniós kkv-finanszírozási eszköz (SMEFF) szolgált viszonyítási alapul. A SMEFF azon közép- és kelet-európai országokban működött uniós csatlakozásuk előtt, melyek 2004-ben, illetve 2007-ben léptek be az EU-ba. A SMEFF nemzetközi pénzügyi intézetek útján vissza nem térendő támogatást nyújtott (elsősorban teljesményösztönzéshez, de szakmai segítségnyújtáshoz is) a helyi pénzügyi közvetítők hálózatainak<sup>59</sup>. Ezen támogatások előfeltétele volt jól működő rendszer felállítása és a kkv hitelportfólió előre meghatározott mértékű rulírozása.
- 113.** Az uniós SMEFF olyan sikeresen tudott magánfinanszírozást bevonni, hogy a tőkeáttételi mutató általában 5 fölött volt, de volt 12,5-re, illetve 19,2-re is példa<sup>60</sup>. 1998 és 2009 júniusa között – a végrehajtást lebonyolító pénzügyi közvetítőtől függően – a SMEFF Magyarországon 12,5-szeres, Szlovákiában pedig 4-10-szeres tőkeáttételi mutatót ért el.

<sup>59</sup> A Bizottság három pénzügyi intézettel működött együtt: EBRD, az Európai Tanács Fejlesztési Bankja/KfW és az EBB.

<sup>60</sup> SMEFF – Az EBB féléves jelentése, 2009, 1. o.; EU/EBRD KKV finanszírozási eszköz, féléves operatív jelentés, 2009. június, 70. o.

<sup>61</sup> Zárójelentés a MAP-ról (SMEG), 2006. december 31., 7. o.

#### AZ ERFA GARANCIAESZKÖZEINEK TŐKEÁTTÉTELI HATÁSA

- 114.** Az ellenőrzés során kevesebb garanciaalap vizsgálatára került sor (hat alap, lásd az **5. táblázatot**), mivel az Egyesült Királyság és a németországi ellenőrzött régiók nem alkalmaznak ERFA-garanciákat.
- 115.** Az elért tőkeáttételi arányok között rendkívül nagy eltérések mutatkoztak, a legmagasabb érték 171 volt. Még az egyik – a működését csak 2008 novemberében megkezdő – magyarországi garanciaalpnál tapasztalt legalacsonyabb arány (4,16) is meghaladta a tőke- és hitelalapok legjobb eredményeit. Ezek a tőkeáttételi szintek hasonlatosak a kkv-garancia keret (SMEG, lásd a 6. Bekezdés (a) pontját) teljesítményéhez, amely 2001 és 2006 között összesítve minden közforrásból elköltött EUR után 67 EUR befektetést eredményezett<sup>61</sup>.

## 4. TÁBLÁZAT

**AZ ELLENŐRZÖTT HITELALAPOK TŐKEÁTTÉTELI HATÁSA  
(AZ ALAPOKAT NÉV NÉLKÜL TŰNTETJÜK FEL)**

Tagállam	Az alap neve	Termékleírás	Tőkeáttételi arány
<b>Egyéb alapok</b>			
Egyesült Királyság	G hitelalap	Szociális vállalkozásoknak nyújtott hosszú távú, előre sorolt hitelek	1,67
Egyesült Királyság	H hitelalap (2 konstrukció)	Előre sorolt hitelek (több ágazat)	1,67
Egyesült Királyság	I hitelalap	Előre sorolt hitelek (több ágazat)	1,41
Magyarország	B hitelalap	mikrohitelek, kis összegű hitelek	1,33
Magyarország	C hitelalap	Mikrohitelek (több ágazat)	1,10
Németország	A hitelalap	Mikrohitelek, hitelek	1,00
Magyarország	D hitelalap	Kkv-knak nyújtott hitelek	1,00
Magyarország	E hitelalap	Forgóeszköz-hitelek	1,00
Magyarország	F hitelalap	Forgóeszköz-hitelek	1,00
Egyesült Királyság	J hitelalap	Mikrohitelek (több ágazat)	1,00

*Megjegyzések:* A tőkeáttételi arányok kiszámítása az ellenőrzés során az alapkezelő vagy az irányító hatóság által szolgáltatott adatok alapján történt.

## 5. TÁBLÁZAT

**AZ ELLENŐRZÖTT HITELALAPOK TŐKEÁTTÉTELI HATÁSA  
(AZ ALAPOKAT NÉV NÉLKÜL TŰNTETJÜK FEL)**

Tagállam	Az alap neve	Termékleírás	Tőkeáttételi arány
Portugália	B garanciaalap	Garanciák	171,00
Portugália	C garanciaalap	Garanciák	114,00
Portugália	D garanciaalap	Garanciák	80,00
Portugália	E garanciaalap	Ellengaranciák	11,00
Magyarország	A garanciaalap	Garanciák	4,16
Szlovákia	F garanciaalap	Első veszteségre nyújtott portfólió-garancia	–

*Megjegyzések:* A tőkeáttételi arányok kiszámítása az ellenőrzés során az alapkezelő vagy az irányító hatóság által szolgáltatott adatok alapján történt.

# KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

## A KKV-KNÁL MUTATKOZÓ FINANSZÍROZÁSI HIÁNY KIMUTATÁSÁNAK SZÍNVONALA

- 116.** A 2000–2006 közötti programozási időszakban a legtöbb esetben nem készült értékelés a kkv-finanszírozási hiány meglétéről.
- 117.** A 2007–2013 közötti programozási időszakban, ahol készült ilyen értékelés, az azt állapította meg, hogy szükség van a közfinanszírozás különböző formáira, valamint számszerűsítette a kkv-finanszírozási hiányt. A 2007–2013 közötti programozási időszakban a finanszírozási hiányról készült értékeléseket ugyanakkor jelentős minőségi hiányosságok jellemzik. Különös hibájuk, hogy nem teremtettek összefüggést a különböző programjuttatások és a feltárt finanszírozási hiány között, ami elengedhetetlen lett volna.
- 118.** A finanszírozási hiányra vonatkozó kimutatásokat, illetve az ezek alapján szolgáló folyamatok jellemzését tartalmazó dokumentumokat nem vetették alá független minőségvizsgálatnak.

### 1. AJÁNLÁS

- a) Amikor pénzügyi konstrukciós intézkedésekre tesz javaslatot, az irányító hatóság gondoskodjon arról, hogy javaslatát a finanszírozási hiány elfogadható színvonalú kimutatásával megfelelően alátámassza, beleértve a finanszírozási hiány számszerűsített elemzését is.
- b) A pénzügyi konstrukciókat tartalmazó operatív programok jóváhagyásakor a Bizottság ellenőrizze, hogy azok összhangban vannak-e a kkv-finanszírozási hiányra vonatkozó kimutatásokkal, és győződjön meg ezen kimutatások megfelelő színvonaláról.

## MENNYIRE ALKALMAS AZ ERFA-KERET A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK MEGVALÓSÍTÁSÁRA?

- 119.** A strukturális alapokról szóló, eredetileg vissza nem térítendő támogatásokra vonatkozóan létrejött rendeleteknek négy alapvető hiányosságuk van, mivel nem térnek ki a pénzügyi konstrukciók sajátosságaira. Ezek a hiányosságok az alapok tőkeáttételi hatására és rülirozó jellegére vonatkozó előírások elégtelensége, a pénzügyi konstrukciókhoz nyújtott juttatások indokoltsága, a magánszférának nyújtott kedvezmények alkalmazására vonatkozó feltételek és a forgóeszközökre vonatkozó támogathatósági feltételek terén jelentkeznek. A Bizottság csak 2011 februárjában – a jelenlegi programozási időszak kezdete után négy évvel – adott ki a pénzügyi konstrukciókról átfogó és releváns magyarázatokat tartalmazó állásfoglalást. (lásd a 47. bekezdést).
- 120.** Mivel a társfinanszírozásban részesülő pénzügyi konstrukciók lebonyolításával nagyszámú hatóságot bíztak meg, azt az ERFA-támogatási összeget, amely egy egységes kereten belül elvben az adott tagállam minden kkv-ja számára elérhető lenne, számos uniós régió között kellett felosztani, így több alap nem érte el a kritikus tömeget.
- 121.** Noha egyes helyszíneken felállítottak ugyan monitoring és tájékoztatási rendszereket, ezek nem voltak alkalmasak arra, hogy tájékoztassanak a forrásokkal való hatékony pénzgazdálkodásról, vagy azt figyelemmel kísérik. Ezért a 2000–2006 közötti programozási időszak tapasztalatai ellenére a Bizottság nem tudott közölni olyan lényeges információkat, amelyek a bizottsági kohéziós politika keretében tevékenykedő döntéshozók és érdekelték számára hasznosak lettek volna.

### 2. AJÁNLÁS

- a) A strukturális alapokról szóló rendeletek előkészítése során a jogalkotó és a Bizottság orvosolja a jelentésben említett egyes konkrét hiányosságokat (lásd a 49-78. bekezdést). Általánosabb szinten a jogalkotó és a Bizottság biztosítson megfelelőbb szabályozási keretet ahhoz, hogy a pénzügyi konstrukciók kialakítását és megvalósítását a strukturális alapok szabályozási keretének hibái, földrajzi korlátozások és szóróhatások ne befolyásolják.
- b) A Bizottság gondoskodjon a kifejezetten a pénzügyi konstrukciók számára létrehozott, megbízható és szakmai szempontból megalapozott monitoring és értékelési rendszerről. Ennélfogva a Bizottság felügyeleti, beszámolási és ellenőrzési folyamataiban a pénzügyi konstrukciókat külön kell választani a vissza nem térítendő támogatásoktól, és átláthatóvá kell tenni a kkv-eknek ténylegesen kifizetett pénzügyösszegeket (lásd a 8. bekezdést). A Bizottságnak és a tagállamoknak a pénzügyi konstrukciókra vonatkozóan kisszámú, releváns, célzott és egységes eredménymutatót kell elfogadniuk.

## A PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK EREDMÉNYESSÉGE ÉS HATÉKONYSÁGA AZ EREDMÉNYEK TÜKRÉBEN

- 122.** A kkv-kat támogató pénzügyi konstrukcióknak az ERFA keretében történő végrehajtását gyakorta késedelmek jellemezték. A késések 2000–2006 közötti programozási időszakban tapasztalt okai közül néhány a 2007–2013 közötti programozási időszakban ismét felmerült.
- 123.** Ezenfelül az ERFA-ból társfinanszírozásban részesülő pénzügyi konstrukciókat az irányítási költségek tekintetében szivárgási hatások is érintették. Így egyes kkv-nak úgy számoltak fel pótlólagos költségeket, hogy azok nem álltak arányban a vállalt kockázattal, és az irányítási költségek kimutatása sem volt mindig átlátható.
- 124.** A garanciaalapok kivételével az ERFA-ból társfinanszírozott alapok által elért – a Számvevőszék módszere szerint számított – tőkeáttételi arány rendkívül alacsony volt.

### 3. AJÁNLÁS

- a) A Bizottság vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy felhasználásra kész pénzügyi konstrukciós struktúrákat és kkv-finanszírozási eszközöket (pl. jogdíjfizetéssel egybekötött támogatások, speciális befektetési eszközök) bocsásson a tagállamok rendelkezésére a végrehajtás felgyorsítása és az irányítási költségek csökkentése érdekében. Az ilyen struktúrákat bemutató példákat a *III. melléklet* tartalmazza.
- b) A tagállamok a Bizottság segítségével törekedjenek arra, hogy valamennyi kkv-knak szánt és ERFA-társfinanszírozásban részesülő pénzügyi konstrukciót tagállamonként egyetlen operatív programban egyesítsék. Ez ésszerűsítene a tervezési folyamatot, és kiküszöbölné a késések egyik legfőbb feltárt okát.
- c) Azon túl, hogy a strukturális alapokról szóló rendeletben meghatározza a tőkeáttételi hatás és az újrahaznosítás fogalmát, a Bizottság a holdingalap vagy alap típusától függően írjon elő kötelező érvényű, szerződésben kikötött célértékeket a minimális tőkeáttételi arányokra és a minimális visszaforgatási időszakokra, és határozza meg, hogy a tőkeáttételi mutatók számítását milyen adatok alapján kell végezni.

### ÁLTALÁNOS AJÁNLÁS

Amennyiben a fenti ajánlások a kohéziós politika keretében nem hajthatók végre, a Számvevőszék felkéri a jogalkotót és a Bizottságot, hogy mérlegeljék, milyen egyéb módokon valósítható meg a kkv-knak pénzügyi konstrukciók keretében nyújtott támogatás. Ebben az esetben az ilyen konstrukciókat olyan programokkal kell támogatni, amelyeket központilag a Bizottság; a Bizottsággal és a tagállamokkal együttműködő speciális befektetési alapok; vagy közvetlenül a tagállamok irányítanak.

Ezt a jelentést a II. kamara Harald NOACK úr, számvevőszéki tag elnökletével 2012. január 11-i ülésén fogadta el Luxembourgban.

*A Számvevőszék nevében*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*elnök*

## PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓKRA VONATKOZÓ KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSOK ÉS KIFIZETÉSEK

2000–2006

Ellenőrzött tagállam	Kötelezettségvállalások (millió EUR)	%	Kifizetések (millió EUR)	%
Egyesült Királyság	433	27	410	27
Magyarország	–	–	–	0
Németország	204	13	170	11
Portugália	106	7	88	6
Szlovákia	–	–	–	0
<b>Összesen</b>	<b>742</b>	<b>46</b>	<b>668</b>	<b>45</b>
<b>ÖSSZESEN (EU)</b>	<b>1 596</b>	<b>100</b>	<b>1 497</b>	<b>100</b>

2007–2013

Ellenőrzött tagállam	Juttatások (millió)	%	Kifizetések (millió EUR)	%
Egyesült Királyság	614	6	230	3
Magyarország	770	7	669	8
Németország	1,370	13	710	9
Portugália	292	3	233	3
Szlovákia	30	0	27	0
<b>Összesen</b>	<b>3,075</b>	<b>30</b>	<b>1,868</b>	<b>24</b>
<b>ÖSSZESEN (EU)</b>	<b>10 393</b>	<b>100</b>	<b>7 879</b>	<b>100</b>

*Forrás: Európai Bizottság (Regionális Politikai Főigazgatóság).*

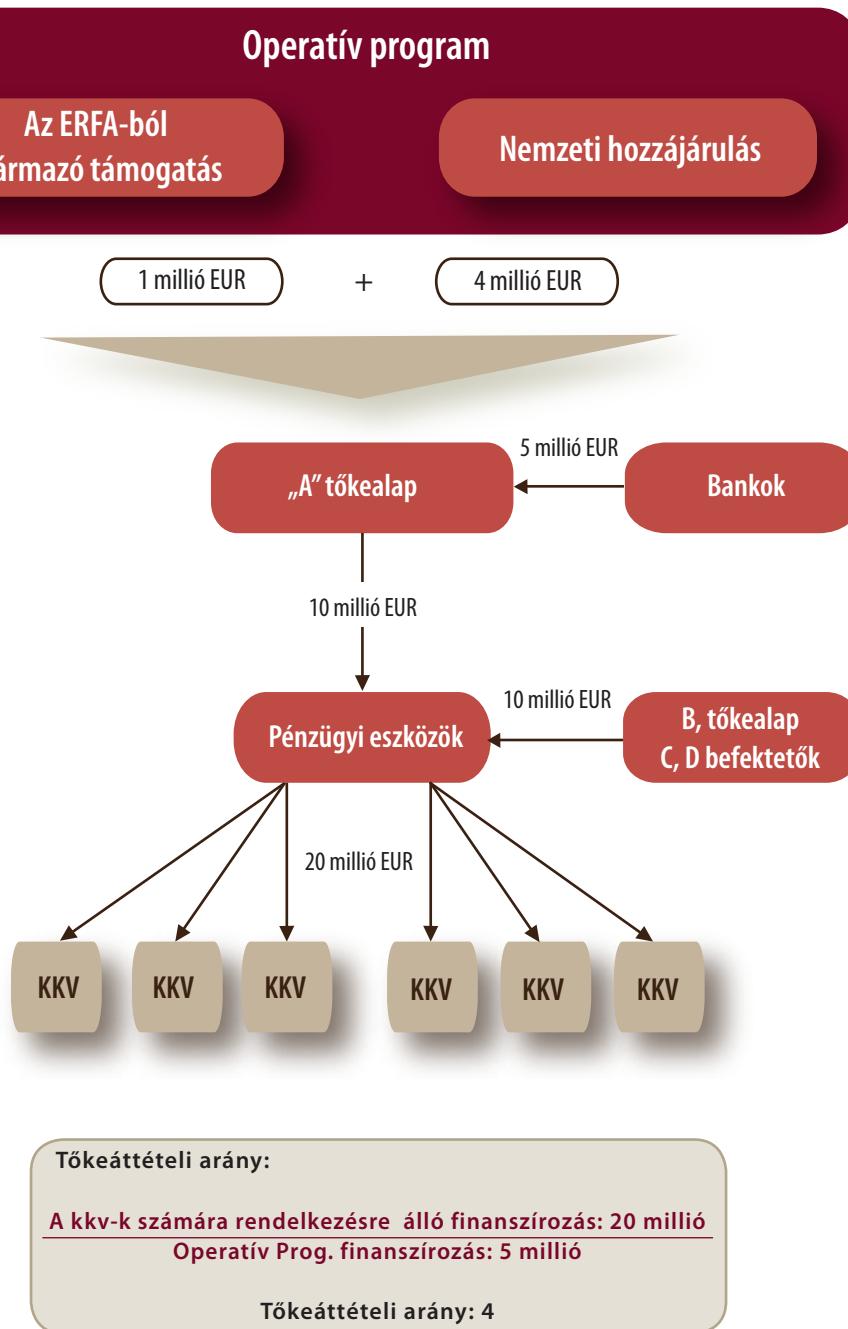
### Megjegyzések:

- Az összesített százaléértékek a tizedesjegy előtti kerekítés miatt különbözhetnek.
- A 2000–2006 közötti programozási időszakban a végső címzettek kizárólag kkv-k voltak.
- A 2007–2013 közötti időszakban a pénzügyi eszközök olyan vállalkozások számára kínált eszközöket is tartalmaznak, amelyek nem felelnek meg az uniós kkv-fogalom meghatározásának, valamint magukban foglalnak városfejlesztési és energiahatékonysági projekteket is.
- Az adatokat – legalábbis a 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozóan – körültekintéssel kell kezelni, mivel a tagállamok tévesen értelmezték a juttatások besorolására vonatkozó szabályokat, és előfordulhatott, hogy a pénzügyi konstrukcióktól eltérő finanszírozási formákat is figyelembe vettek.



## A TŐKEÁTTÉTEL FOGALMÁNAK VÁZLATOS ÁTTEKINTÉSE A TŐKE-, HITEL- ÉS GARANCIAESZKÖZÖK TEKINTETÉBEN

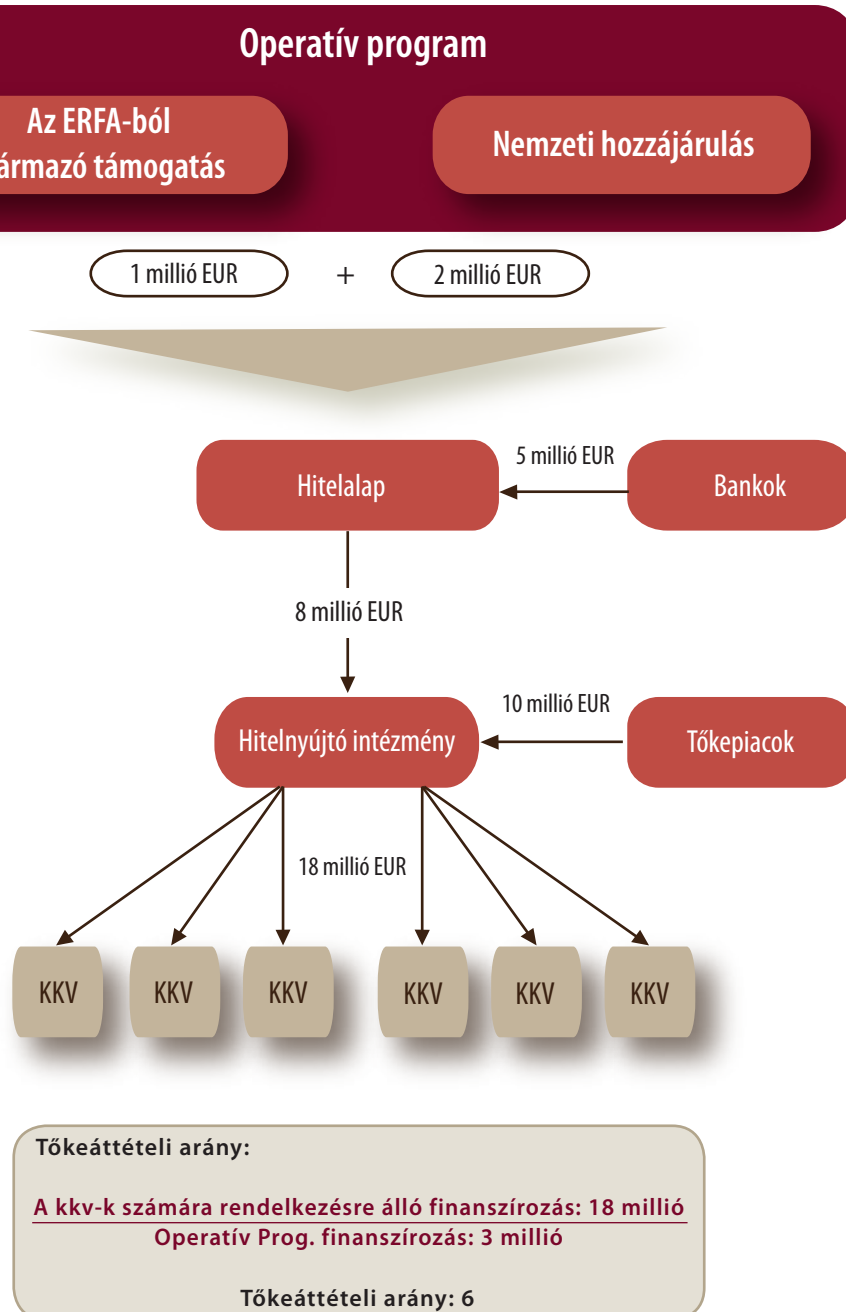
### TŐKE



#### Megjegyzés:

- Ez a szemléltető ábra csupán szemléltetésül szolgál.
- A közpénzekből nyújtott támogatás az operatív program finanszírozásának felel meg.

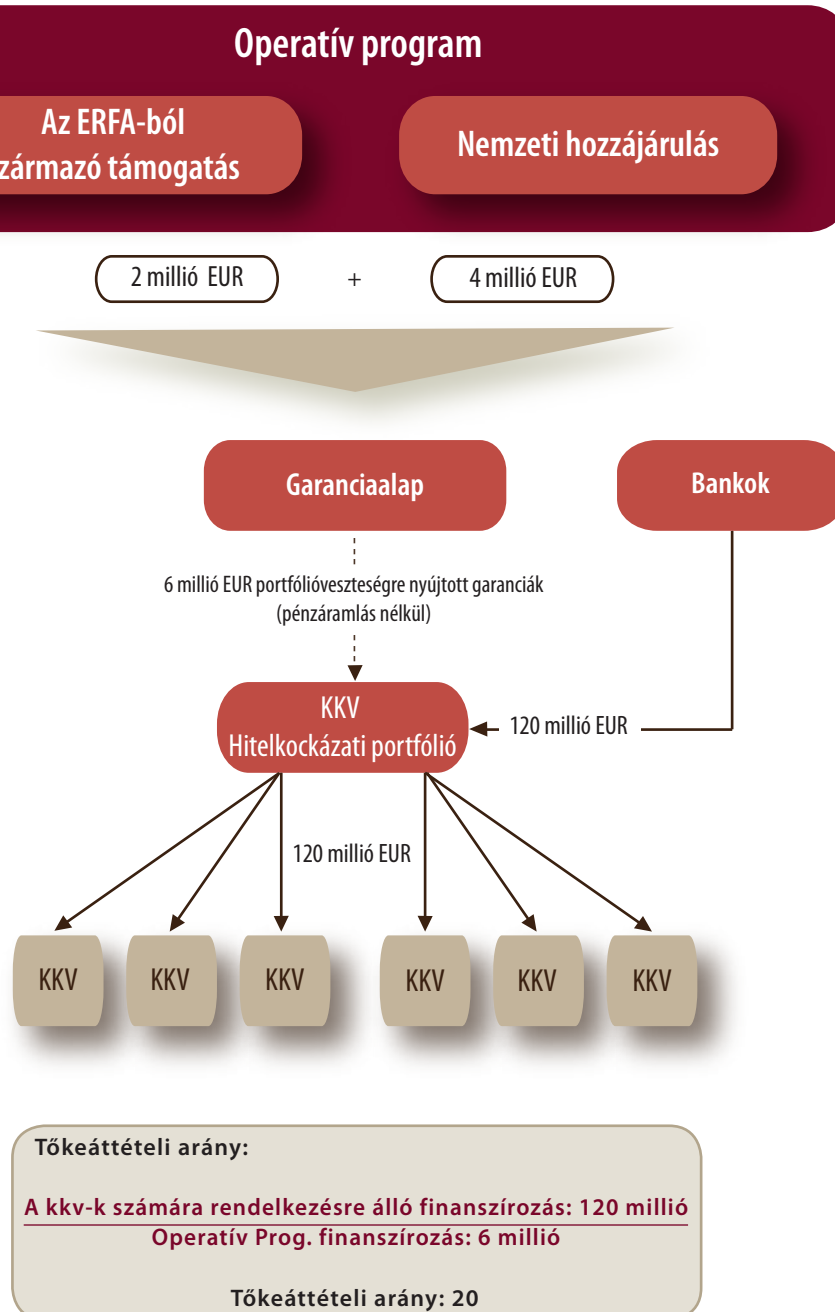
## HITEL



### Megjegyzés:

- Ez a szemantikus áttekintő ábra csupán szemléltetésül szolgál
- A közpénzekből nyújtott támogatás az operatív program finanszírozásának felel meg.

## GARANCIÁK



### Megjegyzés:

- Ez a szemantikus áttekintő ábra csupán szemléltetésül szolgál.
- A közpénzekből nyújtott támogatás az operatív program finanszírozásának felel meg.

## PÉLDÁK FELHASZNÁLÁSRA KÉSZ ESZKÖZÖKRE ÉS SPECIÁLIS KONSTRUKCIÓKRA

### JOGDÍJFIZETÉSSSEL EGYBEKÖTÖTT TÁMOGATÁSOK: AZ IZRAELI MOITAL PÉLDÁJA

Izraelben a kkv-kat célzó támogatási programok többsége (K+F alap, Technológiai Inkubátorok, Heznek stb.), noha nem visszatérítendő támogatásokat nyújtanak, a kifizetést csak akkor teljesítik, ha a kedvezményezett kkv vállalja, hogy sikeres megvalósítás esetén jogdíjat fizet. A jogdíjakat az értékesítések vagy a nyereség alapján számítják ki. A jogdíjakkal egybekötött támogatások előnye, hogy a pénzügyi tervezési eszközöknél egyszerűbbek, mégis a kutatás-fejlesztés területén potenciállal rendelkező kkv-kat segítik. További információkért lásd a következő oldalt: <http://www.moital.gov.il/>.

### VAGYONKEZELŐ ALAPOK

- o **Európai újjáépítési program (ERP):** Az ERP a KfW által kezelt, a németországi vállalkozások javára fordítható nemzeti „örökzöld alap”, amelynek egyik legfontosabb jellemzője, hogy rulírozó jellegű. További információkért lásd a következő oldalt: <http://www.bundesfinanzministerium.de/>.
- o **Az izraeli Yozma Alap:** A korábbi állami tulajdonú alap a közpénzek és magánbefektetői források együttes befektetése alapján működött, minimálisan előírt 2,5-szeres tőkeáttételi arány mellett. A csúcstechnológiát alkalmazó ágazatokban tevékenykedő izraeli induló vállalkozásokba fektetett be. E program egyik fő jellemzője, hogy az izraeli kormány és a magánberuházók a *pari passu* elve alapján egyenlő arányban osztoztak a nyereségen. Mivel a magánszférabeli partnerek számára felkínálták azt a lehetőséget, hogy az első öt évben megvásárolják a kormány részesedését a finanszírozási időszak végéig érvényes, a jogdíjak összegével kiegészített LIBOR+1 kamatra, a kormány ezt a jövedelmet később új alapokba fektethette be vagy új kkv-k támogatására fordíthatta. Az izraeli kormánynak a Yozma programból 40 millió USD profitja származott. További információkért lásd a következő oldalt: <http://www.yozma.com/overview/>.
- o **Az európai Progress mikrofinanszírozási eszköz:** A Bizottság európai Progress mikrofinanszírozási eszköze nem közvetlenül a kkv-kat támogatja, hanem az uniós országok mikrofinanszírozással foglalkozó intézményeit segíti a kkv-k hitelezésében. Ennek keretében garanciákat nyújt a mikrofinanszírozási intézményeknek, átvállalva az őket érintő kockázatok egy részét, valamint támogatott eszközök (azaz hitel- és tőkeeszközök) révén növeli mikrohitelük volumenét. További információkért lásd a következő oldalt: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hu&catId=836>.
- o **A Délkelet-Európa Európai Alap (EFSE):** A Délkelet-Európa Európai Alap fő beruházási tevékenysége a délkelet-európai régióban és a kelet-európai térségben partnerként kiválasztott hitelintézetek által nyújtott előre sorolt vagy alárendelt hitelkeretek refinanszírozása, amelynek keretében a kölcsönfelvevő vállalja, hogy e forrásokat továbbkölcsonzi a végső célcsoportoknak, többek között mikro- és kisvállalkozásoknak és alacsony jövedelmű háztartásoknak. Az Alapot széles körben támogatják például nemzetközi pénzügyintézetek (pl. EBRD, EBB, KfW stb.), a Bizottság, valamint állami és magán pénzügyintézetek. További információkért lásd a következő oldalt: <http://www.efse.lu/>.

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## ÖSSZEFOGLALÁS

### IV.

Előfordulhat, hogy nem jelentkezik a pénzügyi eszközök rulírozó jellege, amennyiben azokat olyan szakpolitikai területeken hajtották végre, amelyek esetében a befektési időszak végén az erőforrások visszakerültek a pénzügyi eszközökbe, vagy a felszámolásakor vissza kell juttatni azokat az uniós költségvetésbe. E sajátos jelleg a strukturális alapokról szóló rendeletekben<sup>1</sup> szerepel, és a jövőben is megmarad<sup>2</sup>.

### VII. a)

A Bizottság egyetért azzal, hogy a pénzügyi eszközök számára a hiányelemzésben beazonosított igényeknek megfelelően kell finanszírozást biztosítani.

A Számvevőszék vonatkozó észrevételei részben már szerepelnek a kohéziós és strukturális alapokról szóló rendeletjavaslatban.

### VII. b)

Lehet, hogy a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó szabályozási keret nem volt elég részletes ahhoz, hogy megfelelő környezetet biztosítson a pénzügyi konstrukciókon keresztül nyújtott kohéziós politikai támogatás jelentős növeléséhez.

A következő programozási időszakra vonatkozó bizottsági javaslatok figyelembe veszik a korábbi időszakokból nyert tapasztalatokat, és részletes végrehajtási keretet biztosítanak.

### VII. c)

Az említett késedelmek az esetek többségében a kohéziós politika új eszközeinek és az állami támogatással kapcsolatos kérdéseknek tulajdoníthatók. Az ERFA-ból finanszírozott pénzügyi eszközöket megosztott igazgatással hajtják végre. Van bizonyos összefüggés a szubszidiaritás elvének alkalmazása (végrehajtás a tagállamok és regionális szinten irányító hatóságai által, a végső kezdeményezetthez lehető legközelebbi szinten, igényeik sokféleségével összhangban) és a lassabb végrehajtás között.

<sup>1</sup> Az 1685/2000/EK bizottsági rendelet 8. szabályának 2.6. pontjában és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 78. cikkének (7) bekezdésében.

<sup>2</sup> Ahogyan azt a Bizottság a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó, a megosztott igazgatás alá tartozó alapokat érintő közös rendelkezésekről szóló javaslatának (COM 2011/615, 2011.10.6.) 38. és 39. cikkében javasolta.

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## VIII. a)

A Bizottság üdvözli ezt az ajánlást, amelyet az új kohéziós politikai keretre vonatkozó bizottsági javaslatok is tartalmaznak<sup>3</sup>.

Ezt a követelményt részletesebben kifejti majd a végrehajtási jogszabály.

## VIII. b)

A következő programozási időszak során annak biztosítására helyezi a Bizottság a hangsúlyt, hogy minden pénzügyi eszköz olyan előzetes értékelésen alapuljon, „amely piaci hiányosságokat, illetve nem optimális beruházási helyzeteket és beruházási szükségleteket állapított meg”. Az operatív programok jóváhagyása során a hangsúly az Európa 2020 stratégiai prioritásaival való összhang biztosításán, az előzetes feltételek azonosításán/teljesítésén és a javasolt támogatási forma indokoltságának értékelésén lesz.

## VIII. c)

Mivel a jövőben várhatóan növekszik a pénzügyi eszközök jelentősége, a Bizottság kohéziós és strukturális alapokra vonatkozó rendeletjavaslatai részletesebben és egyértelműbben szabályozzák a pénzügyi eszközök használatát. Ezek a szabályok a jelenlegi programozási időszak alatt szerzett tapasztalatokra támaszkodnak, és a végrehajtási jogszabályokban részletesebben is kidolgozásra kerülnek.

## VIII. d)

A Bizottság üdvözli ezt az ajánlást, amelyet az új kohéziós politikai keretre vonatkozó bizottsági javaslatok is tartalmaznak. Ezek a javaslatok a pénzügyi eszközök számára létrehozott monitoring- és értékelési rendszerre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaznak. A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy már a jelenlegi programozási időszakban is sikerült a meglévő pénzügyi eszközökkel kapcsolatban lényeges monitoringinformációkat gyűjteni, és pedig anélkül, hogy a tagállamok kötelesek lettek volna ilyen információk szolgáltatására.

## VIII. e)

A Bizottság üdvözli a Számvevőszék felhasználásra kész konstrukciókra vonatkozó ajánlását, amelyet már tartalmaz az új programozási időszakra vonatkozó bizottsági javaslat.

<sup>3</sup> A Bizottsági javaslat (COM(2011) 615) 32. cikke szerint pénzügyi eszközök számára olyan előzetes értékelés alapján nyújtható támogatás, „amely piaci hiányosságokat, illetve nem optimális beruházási helyzeteket és beruházási szükségleteket állapított meg”.

## VIII. f)

A Bizottság egyetért ezen ajánlás céljával. Az új kohéziós politikai keretre vonatkozó javaslataiban a Bizottság lehetővé tette, hogy a tagállamok támogassák az uniós szintű eszközöket. A javaslatok továbbá ösztönzőket tartalmaznak azokra az esetekre, amikor a teljes prioritási tengely pénzügyi eszközök révén valósul meg<sup>4</sup>.

A kohéziós politikai programok és a hozzájuk kapcsolódó intézkedések, pénzügyi eszközök megosztott igazgatás révén, nemzeti és regionális hatóságok által történő végrehajtása mindemellett a kohéziós politika kulcseleme.

## VIII. g)

A 2014 és 2020 közötti időszakban a másodlagos jog részét képező jogi eszközökben dolgozza majd ki a Bizottság a tőkeáttétel és a visszaforgatás fogalmát és definícióját, amelyeket – az EU tőke és hitelfinanszírozási platformjairól szóló bizottsági közleményben (COM(2011) 662) foglaltaknak megfelelően – a lehető legnagyobb mértékben össze kell majd hangolni az uniós költségvetési támogatásból finanszírozott eszközök esetében használatos fogalmakkal, és amelyeket a módosított költségvetési rendelet VIII. címében említett felhatalmazáson alapuló jogi aktus is szabályoz majd. A magas tőkeáttételi arányok elérését ki kell egyensúlyozni a kohéziós politikát érintő közpolitikai célokkal.

## VIII. h)

A Bizottság üdvözli a Számvevőszék ajánlásait a pénzügyi eszközök végrehajtását szabályozó jogi keretrendszernek a kohéziós politika részeként megvalósuló tökéletesítésére vonatkozóan. A jelenlegi és a megelőző programozási időszakban szerzett tapasztalatok tükrében és a szabályozási keret Számvevőszék ajánlásainak megfelelő tökéletesítésével a Bizottság úgy véli, hogy a pénzügyi eszközök továbbra is a kohéziós politikai célok megvalósításának új tematikus területekre is kiterjeszhető, fontos eszközét kell, hogy jelentsék, melyek képesek arra, hogy a kohéziós politika célkitűzéseinek támogatására fenntarthatóbb és hatékonyabb módon mozgósítsák az uniós forrásokat.

<sup>4</sup> A COM(2011) 615 bizottsági javaslat 110. cikkének (5) bekezdése.

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## BEVEZETÉS

### 8.

2011 júliusában a tagállamok önkéntes alapon adatokat szolgáltatottak a Bizottság részére a pénzügyi eszközök alkalmazásával kapcsolatban.

A strukturális alapokról szóló jelenlegi rendeletek javasolt módosítása és e rendeletek következő generációja (2014–2020) az ilyen – rendszeres – adatszolgáltatást kötelezővé teszi a tagállamok számára.

### 12.

A Bizottság elképzelése eltérő: az uniós hozzájárulás multiplikátorhatását méri. Lásd a 102. bekezdést és az arra adott választ<sup>5</sup>.

## AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

### 25.

A jelentésben említett „nemzetközileg elismert programok” nem minden tekintetben alkalmazhatók összehasonlítási alapként az uniós kohéziós politikai eszközök értékelése során, mivel a kohéziós politikai célok és a szabályozási keret egyes sajátosságai nem jelennek meg más programokban.

## ÉSZREVÉTELEK

### 31.

A Bizottság egyetért azzal, hogy nem volt ilyen jogi kötelezettség a programozás szintjén. A pénzügyi eszközök szintjén azonban jogilag kötelező a finanszírozási hiány kimutatásának elvégzése. E hiánykimutatás eredményének tükröződnie kell a finanszírozási szerződésben.

A Bizottság 2014 és 2020 közötti évekre vonatkozó javaslata tartalmazza azt az előírást, hogy az előzetes értékelés során fel kell mérni „a javasolt támogatási forma indokoltságát”.

### 34.

A finanszírozásihiány-kimutatások elkészítésének időpontjában még a legtöbb 2000–2006-os program folyamatban volt.

<sup>5</sup> A multiplikátorhatásról lásd „Az innovatív pénzügyi eszközök következő generációjának kerete: az EU tőke- és hitelfinanszírozási platformjai” című, 2011. október 19-i bizottsági közlemény (COM(2011) 622) 2.3.4. szakaszát.

### 38.

E kimutatásokat az EBA, az uniós vállalkozástámogatás végrehajtása terén speciális szakértelemmel és felelősséggel rendelkező uniós szerv végezte, ezért független kimutatás elvégzése nem volt indokolt.

### 40.

A Bizottság és az EBA a jelentések teljes szövegét az érintett tagállamok illetékes hatóságainak rendelkezésére bocsátotta. A nemzeti hatóságoknak szabad kezük volt abban, hogy közzéteszik e a jelentéseket, és egyes hatóságok ezt meg is tették<sup>6</sup>.

### Közös válasz a 43–44. bekezdésre

A Bizottság elismeri, hogy sem a strukturális alapok működését szabályozó jelenlegi rendeletek, sem a költségvetési rendelet nem tartalmaznak a kockázattőke-, hitel- és garanciaalapokra vonatkozó különös rendelkezéseket.

A 2014 és 2020 közötti programozási időszakra vonatkozó, strukturális alapokról szóló rendeletjavaslatok, illetve a költségvetési rendelet módosítására irányuló javaslat azonban részletesen rendelkezik erről a területről.

A Bizottság emellett a két javaslatcsomag közötti koherenciát is biztosította.

### 46.

A Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett a kohéziós politikai pénzügyi eszközökre vonatkozó értelmezési keretek javítására. A 2007-ben és 2008-ban közzétett iránymutatások az akkoriban jelentkező értelmezési problémákat tárgyalták. A 2011 februárjában kiadott értelmezés átfogóbb, és az a nemzeti hatóságok és az érintett partnerek által a pénzügyi eszközök a tagállamokban és a régiókban történő bevezetésének részeként felvetett kérdések jóval szélesebb körét tartalmazza.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie\\_sme\\_access.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_sme_access.pdf)

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 47.

Jóllehet a Bizottság iránymutatásai jogilag nem kötelezőek, szakmai szempontból eligazítják a hatóságokat, szakembereket, kedvezményezetteket, potenciális kedvezményezetteket és egyéb testületeket a vonatkozó uniós szabályok értelmezését és alkalmazását illetően.

### 47. első francia bekezdés

Lásd a vonatkozó bekezdésekre adott válaszokat.

### 47. második francia bekezdés

Lásd a vonatkozó bekezdésekre adott válaszokat.

### 47. harmadik francia bekezdés

Lásd a vonatkozó bekezdésekre adott válaszokat.

### 47. negyedik francia bekezdés

Lásd a vonatkozó bekezdésekre adott válaszokat.

### 48.

A 2014 és 2020 közötti időszak vonatkozásában a Bizottság a végrehajtási keretrendszerben rendelkezéseket kíván bevezetni a tőkeáttétellel kapcsolatban, miközben elegendő rugalmasságot igyekszik biztosítani annak érdekében, hogy érvényesülhessenek az egyes termékek, a kezelendő piaci hiányosságok, a célba vett kedvezményezettek és a részt vevő pénzügyi közvetítők sajátosságai.

A „finanszírozás visszaforgatására vonatkozó rendelkezésekkel” kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy ezeket részletesen kifejti a 2011. évi iránymutatás<sup>7</sup>. A rulírozásra a kohéziós politikai jogi keretben is található hivatkozások<sup>8</sup>.

Az, hogy e konstrukciót mikortól és hogyan lehet alkalmazni, a pénzügyi eszköz típusától és az egyes régióktól függ (az egyes pénzügyi eszközök igényeit és jellemzőit a rések elemzése mutatja majd meg). Ezeket a részleteket ezért tükrözniük kell a finanszírozási szerződéseknél.

<sup>7</sup> Az iránymutatás 5.2. és 9.2. szakasza, melyek megfelelnek az 1083/2006 rendelet 78. cikke (7) bekezdése és az 1828/2006 rendelet 43. cikke (3) bekezdésének d) pontja és 44. cikke (2) bekezdésének i) pontja szerinti jogi kötelezettségeknek.

<sup>8</sup> Lásd az 1083/2006 rendelet 78. cikkének (7) bekezdését a beruházásokból a művelethez visszajuttatott források felhasználásáról és az 1828/2006 rendelet 43. cikke (3) bekezdésének d) pontját, ill. 44. cikke (2) bekezdésének i) pontját a finanszírozási megállapodásnak a visszajuttatott források újrafelhasználására vonatkozó rendelkezéseiről.

### Közös válasz a 49.–50. bekezdésre

A strukturális alapok működését 2000 és 2006, illetve 2007 és 2013 között szabályozó rendeletek a finanszírozás újbóli felhasználását határozatlan időtartamon át, kimerülésig lehetővé tették. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó bizottsági javaslatok azonban minimálisan 10 éves időtartamot irányoznak elő.

### 51.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék észrevételével. A jelenlegi időszakra vonatkozó rendeletek szerint a beruházásokból a művelethez visszajuttatott forrásokat az érintett tagállam illetékes hatóságainak a kv-k javára kell felhasználniuk. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan a Bizottság azt javasolja, hogy a tagállamok legalább 10 éven át biztosítsák a pénzügyi eszközök visszaforgathatóságát.

### 52.

A Számvevőszék által a megbízhatósági nyilatkozattal kapcsolatos ellenőrzés során felvetett kérdést rendezte a Bizottság. A vonatkozó felszámolási rendelkezéseket összhangba hoztuk az 1083/2006 rendelet 78. cikkének (7) bekezdésével.

### 53.

A megosztott igazgatás jellegének és a szubszidiaritás elvének megfelelően a Bizottság nem követi részletesen nyomon az egyes műveletek végrehajtását. A nemzeti hatóságok felelősek annak biztosításáért, hogy az egyes műveletek a vonatkozó előírásoknak megfelelően kerüljenek végrehajtásra. 2011-ben a Bizottság a tagállami ellenőrző hatóságokkal megosztott ellenőrzési keretet dolgozott ki a pénzügyi eszközök helyes alkalmazásának a programok zárásáig terjedő ellenőrzésére.



## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 54.

A holdingalapoknak a vállalatokba történő befektetések folyamatos biztosítása érdekében bizonyos mértékű likviditással kell rendelkezniük. A szabályok által kötelezően előírt befektetési stratégiában és/vagy üzleti tervben megfelelő becslést kell adni a forrásigényről.

A Bizottság 2008. és 2011. évi iránymutatása azt ajánlotta a tagállamoknak és az irányító hatóságoknak, hogy tanúsítsanak mérsékletet az alapokba befizetett hozzájárulások tekintetében olyan módon, hogy a befizetéseket a befektetési stratégiával és/vagy üzleti tervvel összhangban szakaszosan teljesítik.

A Bizottság 2014 és 2020 közötti évekre szóló rendeletjavaslatai még szigorúbb eljárásról rendelkeznek, kötelezővé téve a pénzügyi eszközök számára kifizetett összegeknek a végső kedvezményezett javára történő tényleges befektetését.

### 55.

A Bizottság hivatkozik a 31. bekezdésben adott válaszára.

### 56.

A Bizottság hivatkozik a 54. bekezdésben adott válaszára.

### 58.

A rendeletek által a magánszféra számára biztosított kedvezőbb bánásmód fontos vonzerőt jelent a magánbefektetők számára a magas kockázatú / alacsony hozamú területeken működő, közpolitikai célokat követő közalapok társfinanszírozásában.

Az átfogó cél a piaci hiányokból fakadó kudarc megelőzése kedvezményes elbánás biztosítása révén. A *pari passu* elvet nem érvényesítő valamennyi eszköznek meg kell felelnie a Bizottság által foganatosított állami támogatási szabályoknak.

### 59.

A kedvezményes elbánás csak a befektetésekből származó nyereségre és más hozamra vonatkozik, a rendeletek szabályainak megfelelően<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Az 1828/2006 rendelet 43. cikkének (5) bekezdése és az 1685/2000 rendelet mellékletében szereplő 8. szabály 2.6. pontja.

### 60.

A Bizottság iránymutatása<sup>10</sup> szerint az állami támogatási jogszabályok alapján a befektetéseknek a *pari passu* elvet kell követniük. A vonatkozó állami támogatási program jóváhagyása mellett lehetőség van azonban egyéb megoldásokra is.

A befektetési stratégia és az üzleti terv részeként minden egyes irányító hatóságnak megfontolt elvi döntést kell hoznia arról, hogy a magánszektor milyen mértékű részvételét tartja kívánatosnak a közpolitikai célok teljesítésében, és mekkora szerepet szán a kulcsfontosságú alapoknak.

### 61.

A Számvevőszék által említett esetek nem tekinthetők a magánbefektetők indokolatlan kedvezményezésének. Az alapba visszatérített források elosztását érintő legfőbb prioritás a fennálló tartozások teljesítése volt, az alap kötelezettségeinek (és a tartozás után fizetendő kamatoknak) a csökkentése és a likvid eszközök további befektetések céljára történő felszabadítása érdekében.

### 62.

A hozamkorlátozási záradék alkalmazása összhangban van a rendeletekkel. A rendeletek által a magánszféra számára biztosított kedvezőbb bánásmód fontos vonzerőt jelent a magánbefektetők számára a magas kockázatú / alacsony hozamú területeken működő, közpolitikai célokat követő közalapok társfinanszírozásában.

### 63.

A strukturális alapok nem használhatók vállalkozások szakos üzleti tevékenységének finanszírozására, amennyiben nem teljesülnek a rendeletben foglalt támogathatósági feltételek<sup>11</sup>. A vállalkozás terjeszkedésének részeként megvalósuló forgóeszköz-finanszírozás lehetőségével már foglalkozott a Bizottság 2007. július 16-i iránymutatása, és – részletesebben – a 2011. február 21-i iránymutatás. Ezek egyértelművé tették, hogy elfogadható a korai szakaszban vagy új vállalkozások magvető tőkéje részeként biztosított forgóeszköz-finanszírozás.

<sup>10</sup> COCOF 10-0014004, 8.1.7. és 8.1.8. bekezdés.

<sup>11</sup> Az 1828/2006 rendelet 45. cikke szerint a pénzügyi eszközökből csak a vállalkozások alapításakor, a kezdeti szakaszokban (beleértve a magvető tőkét is) vagy a vállalkozások terjeszkedésekor biztosíthatók támogatások.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

**64.**

A strukturális alapokról szóló rendeletben használt „terjeszkedés” kifejezés összhangban van az állami támogatási jogszabályok megközelítésmódjával és terminológiájával<sup>12</sup>.

**65.**

Az iránymutatásokat 2011 ben továbbfejlesztette a Bizottság, egyértelművé téve, hogy elfogadható a korai szakaszban vagy új vállalkozások magvető tőkéje részeként biztosított forgóeszköz-finanszírozás. Ebben az összefüggésben a Bizottság nem osztja a magyar irányító hatóság azon véleményét, miszerint a feltételeket nehezen lehetett értelmezni.

A Bizottság úgy véli, hogy helyes és a kohéziós politikával összhangban lévő gyakorlat volt az, hogy a tagállamok nem nyújtottak forgóeszközhitelt az ERFA keretében.

**66.**

A területi jelleg és a kritikus tömeg hiánya hatnak a pénzügyi eszköz vonzerejére és bizonyos pénzügyi feltételekre (viszonylag magas irányítási költség). Ezek az elemek előre ismertek (az üzleti tervben/stratégiában), és az irányító hatóságnak értékelnie kell őket.

**68.**

A Számvevőszék által idézett bizottsági szolgálati munkadokumentum a vállalkozáspolitikát végrehajtó pénzügyi eszközre vonatkozik. A vállalkozáspolitikát nem hasonlítható össze a regionális politikával, melynek eltérőek a céljai<sup>13</sup>.

**69.**

A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által említett példák nem szolgálhatnak a kohéziós politika keretében alkalmazott pénzügyi eszközökkel való összehasonlítás alapjául. Ezekre az esetekre nem vonatkoznak a kohéziós politikának a Szerződésben megállapított céljai<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> A kkv-kba irányuló kockázati tőke-befektetések növelését célzó állami támogatásokról szóló 2006. évi bizottsági iránymutatás 4.3.2. szakasza.

<sup>13</sup> A kohéziós politika célja új lehetőségek teremtése és az egyes régiók eltérő jövedelmi szintjének csökkentése, míg a kis- és középvállalkozások számára nyújtott pénzügyi eszköz (SMEFF) célja a versenyképesség európai szintű növelése.

<sup>14</sup> A gazdasági, társadalmi és területi kohézió tekintetében „[a]z Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”.

**71.**

Az operatív programok forrásainak elosztásáról 2007 ben született megállapodás. Abban az időben egyes régiókban/országokban a finanszírozási hiány értékelése nem volt gyakorlat, és erre vonatkozó stratégia sem létezett. Számos tagállam most először szembesül pénzügyi eszközök kialakításának feladatával. Ez az oka annak, hogy a vonatkozó programokban nem határoztak meg kritikus tömeget.

**72.**

A Bizottság osztja azt az álláspontot, hogy a holdingalapoknak el kell érniük egy kritikus tömeget, ám úgy véli, hogy bizonyos körülmények között a kohéziós politika céljainak elérése érdekében indokolt lehet kisebb méretű alapok alkalmazása.

### **Közös válasz a 75–76. bekezdésre**

Az irányító hatóságok és az alapkezelők az alapok potenciális életképessége alapján döntenek egyes alapok létrehozásáról.

**78.**

A strukturális alapokra vonatkozó szakpolitikai és jogi keret értelmében az egyedi műveletek nyomon követése és ellenőrzése az irányító hatóságok feladata. Ami a Bizottságot illeti, csupán bízhat abban, hogy a tagállamok megfelelő irányítási és kontrollrendszereket hoznak létre.

A 2007 és 2013 közötti évekre szóló rendelkezésekre vonatkozóan a tagállamok iránymutatást kértek, és ezt a Bizottság biztosította is számukra, nem csupán a pénzügyi eszközök tekintetében, de a végrehajtás egyéb fontos aspektusait illetően is.

**79.**

Ugyanez a belső ellenőrzés 2011-ben megállapította, hogy a Számvevőszék által említett jelentésben megfogalmazott tanácsok meghallgatásra találtak. Következésképpen az ügy lezárult.

**80.**

A Regionális Politikai Főigazgatóság által létrehozott pénzügyi egység szélesebb feladatkörrel rendelkezik.

**81.**

A belső ellenőrzési jelentést követően sikerült orvosolni az abban leírt helyzetet, nevezetesen azzal, hogy átfogó iránymutatás készült a tagállamok számára, szorosabb munkakapcsolat alakult ki más főigazgatásokkal, valamint megerősödött a belső információcsere és a képzés.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 82.

Lásd a Bizottság 78. kérdésre adott válaszát.

### 88.

A pénzügyi konstrukciós eszközök strukturális alapok keretében történő létrehozása egyes tagállamok számára teljesen új fogalmat jelentett, amelyet meg kellett tanulniuk. A jövőbeni programozási időszak során vagy megmaradnak a már létező alapok vagy a Bizottság által javasolt modell alapján új alapokat lehet létrehozni, így várhatóan el lehet kerülni a késedelmeket.

### 90.

A pénzügyi konstrukciós eszközökön keresztül fel nem használt forrásokat más támogatásformákhoz lehet átcsoportosítani.

### 91.

Az Európai Beruházási Alap és Görögország 2007 júniusában írta alá a JEREMIE elnevezésű, holdingalapról szóló megállapodást 100 millió EUR kezdeti összegről; a kapcsolódó költséglevelet 2008 októberében írták alá. 2009 júniusában Görögország az ERFA-ból 100 millió EUR-t a JEREMIE-alapba utalt át azzal a céllal, hogy azt olyan pénzügyi konstrukcióba ültesse át, amelynek révén Görögországban a kkv-k könnyebben juthatnak finanszírozáshoz.

2010. október 5-én Görögország és az EBA finanszírozási megállapodást kötött többek között azzal a céllal, hogy visszaálítsák és felváltsák az eredeti finanszírozási megállapodást és költséglevelet, valamint a kapcsolódó összeget 100 millióról 250 millió EUR-ra emeljék. A 150 millió EUR kiegészítő forrást 2010 november elején írták jóvá a holdingalap számára az információs és kommunikációs technológiák ágazata és a kapcsolódó projektek támogatása céljából, ezen ágazat ugyanis Görögországban nagy stratégia jelentőséggel bír az innováció előmozdítása és a versenyképesség javítása tekintetében.

### 92.

Az alap kezdetét fémjelző finanszírozási megállapodást 2009 októberében írták alá, majd azt követően jóváírták az első fizetéseket a holdingalap számára.

### 93.

A lengyelországi késés ugyancsak a nemzeti szabályozási kerettel kapcsolatos kérdéseknek tulajdonítható, azaz azon követelménynek, hogy valamennyi kedvezményezettnek (ideértve a holdingalapot is) a kapott ERFA-finanszírozás összegének megfelelő fedezetet kell biztosítania a szerződés megfelelő végrehajtásának garantálásához. Mivel hivatalosan csupán az állami tulajdonban álló BGK bank mentesült e szabályozás alól, a Regionális Fejlesztési Minisztériumnak módosítania kellett e jogszabályt. E folyamat – a Pénzügyminisztériummal konzultálva – jelentős időt vett igénybe.

Ugyanakkor az EBA e folyamattal párhuzamosan együttműködött a régiókkal a végrehajtási javaslatok kidolgozása terén, és szerződéses feltételekről tárgyalt.

### Közös válasz a 95–98. bekezdésre

A Bizottság 2011. február 21-én kelt iránymutatása rámutatott arra, hogy konfliktus merülhet fel a végső kedvezményezettek terhelő költségek és díjak, valamint a Bizottságnak támogatható kiadásként bejelentett irányítási költségek és díjak között. Amikor a Bizottság a kkv-kat terhelő díjtöbbletet tárt fel, azokat korrigálták. A helyzet megismétlődésének elkerülése érdekében a Bizottság további iránymutatást bocsátott ki.

### 101.

A Stratégiai és Értékelési Szolgáltatások Központja (CSES) által 2007-ben készített „Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds” című tanulmány nagyon hasznos információkat tartalmaz az irányítási költségekről. A tanulmány elérhető az alábbi honlapon: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/2007\\_venture.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2007_venture.pdf).

### Közös válasz a 102. és 103. bekezdésre, valamint az 5. háttérmagyarázatra

A Bizottságnak más az elképzelése: az EU-hozzájárulás multiplikátorhatását méri.

### 5. háttérmagyarázat

A Bizottság közleménye (COM(2011) 662 végleges (2.3.4. szakasz) hangsúlyozza a tőkeáttételi hatás fontosságát.

A Bizottság hivatkozik a 104. bekezdésben adott válaszára.

A Bizottság hivatalosan is meghatározta a „multiplikátorhatás” fogalmát azzal a céllal, hogy összehangolja a különféle fogalmakat és az EU-költségvetés által támogatott pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatásának kiszámítására alkalmazott különféle módszereket.

### 104.

Az alkalmazandó rendeletekkel összhangban a kohéziós politika társfinanszírozási kötelezettségét a program szintjén határozták meg. Az egyedi műveletekhez (pl. alapok) állhat rendelkezésre nemzeti társfinanszírozás, de lehet, hogy egyáltalán nincs. Ezért a Bizottság nem ért egyet azzal a megközelítéssel, amelyet az ERFA-ra gyakorolt tőkeáttétel kiszámítása során a Számvevőszék alkalmaz.

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## 106.

Lásd az 25. bekezdésre adott választ. A Szerződésben foglaltak szerint a kohéziós politika fő célkitűzései a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, valamint a „különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentése”. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék által az összehasonlításhoz használt programok nem elsősorban e célkitűzéseket követik.

## 108.

Mivel az ERFA-ból finanszírozott tőkeeszközöket főleg a támogatott területeken alkalmazták a piaci hiányossággal jellemzett szektorok fejlesztésére, a Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által mért elért tőkeáttételi ráta jelentősen pozitív<sup>15</sup>.

## 109.

Közelebb hozná a rátákat, ha a Bizottság módszertanát alkalmaznák mind a strukturális alapok, mind az ETH multiplikátorhatásának kiszámítására. A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy az ETH-t korlátozottan lehet összehasonlítási alapul használni a strukturális alapokon keresztül támogatott kockázatitőke-befektetések tekintetében.

## 110.

Lásd a 102. bekezdésre adott választ.

## 111.

Lásd az 102. bekezdésre adott választ.

## Lásd a 112. és 113. bekezdésre adott közös választ

A kkv-finanszírozási eszközt (SMEFF) nem lehet összehasonlítani a kohéziós politika keretében végrehajtott pénzügyi konstrukciós eszközökkel.

A SMEFF pénzügyi ösztönzőket nyújt a bankok számára ahhoz, hogy utóbbiak nyújtsanak hitelt a kkv-knak. A jelentésben felőlelt ERFA-alapokkal szemben a SMEFF nem társfinanszírozta a kölcsönöket, így nem lehet őket összehasonlítani.

Továbbá, az ERFA által finanszírozott kölcsönök közvetlenül a kkv-kat célozzák, és középpontjukban a regionális finanszírozás áll, éspedig ott, ahol magánbefektetések továbbra is elégtelen mértékben állnak rendelkezésre.

<sup>15</sup> A kis- és középvállalkozásokba történő kockázatitőke-befektetések előmozdítását célzó állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás egyértelműen meghatározza a piaci hiányosságokkal jellemzett területeket célzó kockázatitőke-befektetésekhez nyújtott állami támogatás esetét. A támogatás állami támogatásra vonatkozó szabályokkal való összeegyeztethetőségének egyik feltétele, hogy „a kockázatitőke-befektetéssel kapcsolatos intézkedés keretében eszközölt befektetéseket legalább 50 %-ban magánbefektetők révén kell finanszírozni, vagy – támogatott területeken található kkv-kat megcélzó intézkedés esetén – legalább 30 %-ban magánbefektetők révén”.

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

### 116.

A Bizottság úgy véli, hogy az operatív program előzetes értékelésének követelménye<sup>16</sup> hiánykimutatásként szolgál a pénzügyi konstrukciókhoz mint konkrét támogatástípushoz.

### 117. a)

A Bizottság egyetért azzal, hogy a pénzügyi eszközökhöz a hiányelemzésben beazonosított igényeknek megfelelően kell finanszírozást biztosítani.

A Számvevőszék vonatkozó észrevételei részben már szerepelnek a kohéziós és strukturális alapokra vonatkozó rendeletjavaslatban (COM(2011) 662 végleges). A másodlagos jogban kimerítőbb rendelkezések szerepelnek majd.

Nyilvánvaló, hogy a hiánykimutatásokat megfelelő minőségben kell készíteni.

### 118.

Minden egyes hiánykimutatást az érintett irányító hatóság, valamint a Bizottság illetékes szolgálatainak rendelkezésére bocsátottak a célból, hogy utóbbiak figyelembe vehessék azokat a kohéziós politika erőforrásainak programozásában, valamint a finanszírozandó műveletek azonosításában és kiválasztásában. E kimutatásokat az EBA, a pénzügyi eszközön keresztül nyújtott uniós vállalkozástámogatás végrehajtása terén speciális szakértelemmel és felelősséggel rendelkező uniós szerv végezte.

### 1. ajánlás a)

A Bizottság üdvözli ezt az ajánlást, amely már szerepel az új kohéziós politikai keretre irányuló bizottsági javaslatban<sup>17</sup>.

Ezt a követelményt részletesebben kifejti majd a végrehajtási jogszabály.

<sup>16</sup> Az 1260/1999/EGK rendelet 41. cikke előírja, hogy az előzetes értékelés többek között az alábbiakat foglalja magában: az érintett tagállam, régió, illetve ágazat erősségeinek és gyenge pontjainak, valamint lehetőségeinek elemzése; a stratégia és a célok következettségének felmérése. Figyelembe kell vennie a kis- és középvállalkozások helyzetét.

<sup>17</sup> A Bizottsági javaslat (COM(2011) 615) 32. cikke szerint pénzügyi eszközök számára olyan előzetes értékelés alapján nyújtható támogatás, „amely piaci hiányosságokat, illetve nem optimális beruházási helyzeteket és beruházási szükségleteket állapított meg”.

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## 1. ajánlás b)

A következő programozási időszak során a Bizottság annak biztosítására helyezi a hangsúlyt, hogy minden pénzügyi eszköz olyan előzetes értékelésen alapuljon, „amely piaci hiányosságokat, illetve nem optimális beruházási helyzeteket és beruházási szükségleteket állapított meg”. Az operatív programok jóváhagyása során a hangsúly az Európa 2020 stratégiai prioritásaival való összhang biztosításán, az előzetes feltételek azonosításán/teljesítésén és a javasolt támogatási forma indokoltságának értékelésén lesz.

## 119. b)

Lehet, hogy a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó szabályozási keret nem volt elég részletes ahhoz, hogy kellő környezetet biztosítson a pénzügyi konstrukciókon keresztül nyújtott kohéziós politikai támogatás jelentős növeléséhez.

A Bizottság 2007-ben és 2008-ban közzétett iránymutatása megpróbálta orvosolni azon területeket, amelyek értelességével kapcsolatban akkoriban kételyek merültek fel. Az alapok végrehajtása terén az előző években szerzett tapasztalatok alapján a Bizottság 2011 februári értelmezése átfogóbb és célzottabb iránymutatást biztosított.

A következő programozási időszakra vonatkozó bizottsági javaslatok figyelembe veszik a korábbi időszakokból nyert tapasztalatokat, és részletes végrehajtási keretet biztosítanak.

## 120.

A kohéziós politikai programokat a nemzeti vagy regionális hatóságok megosztott igazgatással hajtják végre; ez alapvető, és teljes mértékben összhangban van a szubszidiaritás és arányosság elvével. Noha a Bizottság kohéziós és strukturális alapokról szóló rendeletjavaslatai lehetővé teszik, hogy a nemzeti és regionális hatóságok kohéziós politikai erőforrásokkal járuljanak hozzá az uniós szintű eszközökhöz, azt a konkrét kohéziós politikai programok célkitűzéseinek megfelelően befektetésekre különítenék el; a nemzeti és regionális hatóságoknak mindig lehetőséget kell biztosítani arra, hogy sajátos igényeik megválaszolására az eszközöket nemzeti vagy regionális szinten hajtás végre.

## 121.

A strukturális alapokra vonatkozó szakpolitikai és jogi keretből adódóan az egyedi műveletek jóváhagyása, felügyelete és ellenőrzése az irányító hatóságok feladata<sup>18</sup>. Ami a Bizottságot illeti, csupán bízhat abban, hogy a tagállamok megfelelő irányítási és kontrollrendszereket hoznak létre.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy – noha jogalap erről nem rendelkezett – 2011 folyamán a tagállamok és az irányító hatóságok által önkéntes alapon szolgáltatott információk alapján kiterjedten feltérképezte a meglévő pénzügyi konstrukciós eszközöket.

## 2. ajánlás a)

Mivel a jövőben várhatóan megnő a pénzügyi eszközök jelentősége, a Bizottság kohéziós és strukturális alapokra vonatkozó rendeletjavaslatai részletesebben és egyértelműbben szabályozzák a pénzügyi eszközök használatát. Ezek a szabályok a jelenlegi programozási időszak alatt szerzett tapasztalatokra épülnek, és a másodlagos jogban részletesebben fognak szerepelni.

## 2. ajánlás b)

A Bizottság üdvözli ezt az ajánlást, amely már szerepel az új kohéziós politikai keretre irányuló bizottsági javaslatokban. Ezek a javaslatok a pénzügyi eszközök számára létrehozott monitoring- és értékelési rendszerre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaznak. A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy már a jelenlegi programozási időszak során is sikerült fontos monitoringinformációkat gyűjteni a meglévő pénzügyi eszközökkel kapcsolatban, noha ezt jogalap nem írta elő.

<sup>18</sup> A szubszidiaritás és arányosság elvével összhangban az 1083/2006/EK rendelet 60. és 72. cikke egyértelműen megállapítja az irányító hatóság és a Bizottság közötti felelősségmegosztást. Továbbá, az 1828/2006/EK rendelet 2–10., és 12–26. cikkei egyértelműen meghatározzák a tájékoztatási intézkedéseket, valamint azt, hogy az irányító hatóságoknak milyen irányítási és ellenőrzési rendszerrel kell rendelkezniük.

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## 122. c)

Az említett késedelmek az esetek többségében a kohéziós politika új eszközeinek, valamint az állami támogatással kapcsolatos kérdéseknek tulajdoníthatók. Ahogyan azonban arra a 2011-ben végzett feltérképezés is rámutatott, a pénzügyi konstrukciós eszközök végrehajtásának mértéke átlagosan nem marad el a kohéziós politikán keresztül finanszírozott egyéb fellépések végrehajtásának mértékétől.

A következő programozási időszakban a „felhasználásra kész” eszközöket dolgoznak ki, ami várhatóan hozzájárul majd a jelentős késedelmek korlátozásához.

## 123.

A Bizottság 2011. február 21-i iránymutatása rámutatott arra, hogy konfliktus merülhet fel a végső kedvezményezettet terhelő költségek és díjak, valamint a Bizottságnak támogatható kiadásként bejelentett irányítási költségek és díjak között. Amikor a Bizottság a kkv-kat terhelő díjtöbbletet tárt fel, azokat korrigálták. A helyzet megismétlődésének elkerülése érdekében a Bizottság további iránymutatást bocsátott ki.

## 124.

Lásd a 102. bekezdésre adott választ. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által összehasonlítási alapként használt eszközök nem tükrözik azt, hogy a különféle alapokhoz különféle fellépési szintek kapcsolódnak, azokat nem ugyanolyan piaci feltételek mellett hajtják végre, mint a kohéziós politika keretében végrehajtottakat, valamint a célzott kedvezményezettek és a célkitűzések is eltérőek.

## 3. ajánlás a)

A Bizottság üdvözli a Számvevőszék felhasználásra kész konstrukciókra vonatkozó ajánlását, amelynek tartalma már szerepel az új programozási időszakról szóló javaslatban.

## 3. ajánlás b)

A Bizottság egyetért ezen ajánlás céljaival. Az új kohéziós politikai keretre irányuló javaslatokban a Bizottság lehetővé tette, hogy a tagállamok hozzájáruljanak az uniós szintű eszközökhöz. A javaslatok továbbá ösztönzőket tartalmaznak azokra az esetekre, amikor a teljes prioritási tengely pénzügyi eszközök révén valósul meg<sup>19</sup>.

A kohéziós politikai programok és a hozzájuk kapcsolódó intézkedések, pénzügyi eszközök megosztott igazgatás révén, nemzeti és regionális hatóságok által történő végrehajtása mindamelllett a kohéziós politika kulcseleme.

## 3. ajánlás c)

A 2014 és 2020 közötti időszakban a másodlagos jog részét képező jogi eszközökben dolgozza majd ki a Bizottság a tőkeáttétel és a visszaforgatás fogalmát és definícióját, amelyeket – az EU tőke- és hitelfinanszírozási platformjairól szóló bizottsági közleményben (COM(2011) 662) foglaltaknak megfelelően – a lehető legnagyobb mértékben össze kell majd hangolni az uniós költségvetési támogatásból finanszírozott eszközök esetében használatos fogalmakkal, és amelyeket a módosított költségvetési rendelet VIII. címében említett felhatalmazáson alapuló jogi aktus is szabályoz majd. A magas tőkeáttételi arányok elérését ki kell egyensúlyozni a kohéziós politikát érintő közpolitikai célokkal.

## Általános ajánlás

A Bizottság üdvözli a Számvevőszék ajánlásait a pénzügyi eszközök végrehajtását szabályozó jogi keretrendszernek a kohéziós politika részeként megvalósuló tökéletesítésére vonatkozóan. A jelenlegi és a korábbi programozási időszakokban szerzett tapasztalatok tükrében és a szabályozási keret Számvevőszék által tett ajánlásoknak megfelelő fejlesztésével a Bizottság úgy véli, hogy a pénzügyi eszközök továbbra is a kohéziós politikai célok megvalósításának új tematikus területekre is kiterjeszhető, fontos eszközét kell, hogy jelentsék, melyek képesek arra, hogy a kohéziós politika célkitűzéseinek támogatására fenntarthatóbb és hatékonyabb módon mozgósítsák az uniós forrásokat.

<sup>19</sup> A COM(2011) 615 bizottsági javaslat 110. cikkének (5) bekezdése.

Európai Számvevőszék

**2/2012. sz. különjelentés**

**Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból támogatott pénzügyi konstrukciók kkv-k részére**

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2012 – 60 oldal – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-492-1

doi:10.2865/6087





## HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

### **Ingyenes kiadványok:**

- az EU-könyvesbolton (EU Bookshop) keresztül (<http://bookshop.europa.eu>);
- az Európai Unió képviselőin és küldöttségein keresztül.  
A képviselők és küldöttségek elérhetőségeiről a <http://ec.europa.eu> weboldalon tájékozódhat, illetve a +352 2929-42758 faxszámon érdeklődhet.

### **Megvásárolható kiadványok:**

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

### **Előfizetéses kiadványok (az *Európai Unió Hivatalos Lapjának sorozatai, az Európai Bírósági Határozatok Tára stb.*):**

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnerein keresztül ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_hu.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm)).

A KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK AZ EU GAZDASÁGÁNAK GERINCÉT KÉPEZIK. ÁLLÁST TEREMTENEK, INNOVATÍVAK ÉS JÓLÉTET GENERÁLNAK. A SZÁMVEVŐSZÉK A KOHÉZIÓS POLITIKA KERETÉBEN LÉTREHOZOTT AZON PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓK TELJESÍTMÉNYÉT VIZSGÁLTA MEG, MELYEK A KKV-K FINANSZÍROZÁSÁT HIVATOTTAK ELŐSEGÍTENI. A SZÁMVEVŐSZÉK MEGÁLLAPÍTOTTA, HOGY EZEN ESZKÖZÖK EREDMÉNYESSÉGÉT ÉS HATÉKONYSÁGÁT LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK GÁTOLJÁK. EZEK A HIÁNYOSSÁGOK ELSŐSORBAN A KÖVETKEZŐKBŐL FAKADNAK: A STRUKTURÁLIS ALAPOKRA VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK CÉLSZERŰTLENSÉGE; AZ IGÉNYFELMÉRÉS ALACSONY SZÍNVONALA; VALAMINT A HATÁRIDŐK GYAKORI MEGSZEGÉSE. A MAGÁNBEFEKTETŐK BEVONÁSA SEM SIKERÜLT AZ ELKÉPZELÉSEKNEK MEGFELELŐEN – ALACSONYABB ARÁNYÚ VOLT, MINT A KKV-KAT SEGÍTŐ EGYÉB UNIÓS PROGRAMOKBAN.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK



ISBN 978-92-9237-492-1



9 789292 374921