

Eriyiskertomus

## Euroopan strategisten investointien rahasto

Rahasto edisti merkittävästi investointivajeen korjaamista, mutta 500 miljardin euron investointitavoitetta ei saavutettu reaalityaloudessa kokonaan vuoden 2022 loppuun mennessä



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN

# Sisällys

	Kohta
<b>Tiivistelmä</b>	I–IX
<b>Johdanto</b>	01–15
<b>ESIR-rahaston rakenne ja tavoitteet</b>	01–09
<b>Tehtävät ja vastuut</b>	10–13
<b>Keskeiset tiedot ESIR-rahastosta</b>	14–15
<b>Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa</b>	16–23
<b>Huomautukset</b>	24–84
<b>ESIR-rahaston liikkeelle saamat investoinnit yliarvioitiin</b>	24–38
Puutteet kerrannaismenetelmän suunnittelussa	28–32
Puutteet kerrannaismenetelmän soveltamisessa	33–38
<b>ESIR-rahaston tuki oli merkityksellistä, mutta sen täydentävyyttä ei osoitettu riittävällä tavalla</b>	39–55
ESIR-rahasto tuki investointeja sekä taloudellisesti että laadulliselta kannalta	40–43
ESIR-rahaston täydentävyyden tärkein mittari oli tuettujen investointien korkea riskiprofiili	44–49
ESIR-rahaston liikkeelle saamien investointien täydentävyyttä ei osoitettu riittävällä tavalla	50–55
<b>ESIR-rahaston seuranta täytti keskeiset vaatimukset, mutta se ei ollut kattavaa, eikä raportointia tarkastettu kunnolla</b>	56–84
Komissio ja EIP-ryhmä seurasivat ESIR-rahaston rahoituksen täytäntöönpanoa keskeisten vaatimusten mukaisesti	57–60
Vaikka ESIR-rahasto oli yleisesti ottaen asetettujen tavoitteiden mukainen, tiettyihin ohjelman tärkeisiin osiin ei kohdistettu seurantaa	61–77
ESIR-rahastoa koskevia monimutkaisia tietoja ja raportointia ei tarkastettu riittävällä tavalla	78–84
<b>Johtopäätökset ja suositukset</b>	85–93

## **Liitteet**

**Liite I – EU:n takauksen kattamat ESIR-rahaston tuotteet**

**Liite II – Sisäiset ja ulkoiset kertoimet sekä EIP-ryhmän ilmoittamat liikkeelle saadut investoinnit vuoden 2022 lopussa**

**Liite III – Luettelo ESIR-rahaston tulos- ja seurantaindikaattoreista**

**Liite IV – ESIR-rahoituksen jakautuminen EU:n politiikkatavoitteiden kohteena oleville aloille**

**Liite V – Pk-yritysikkunan sopimuksin vahvistetut kokonaismäärät EU:n jäsenvaltioittain vuoden 2022 lopussa**

**Liite VI – Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan allekirjoitetut kokonaismäärät EU:n jäsenvaltioittain vuoden 2022 lopussa**

**Liite VII – ESIR-rahaston pk-yritysikkunasta tuetut pääomainvestoinnit lopullisten tuensaajien tasolla vuoden 2022 lopussa**

**Liite VIII – ESIR-rahastosta tuettujen lainojen edut verrattuna muihin kuin ESIR-rahaston lainoihin**

## **Lyhenteet**

## **Sanasto**

## **Komission vastaukset**

## **Tarkastuksen eteneminen**

## **Tarkastustiimi**

## Tiivistelmä

I Euroopan komissio ja Euroopan investointipankkiryhmä käynnistivät Euroopan strategisten investointien rahaston vuonna 2015. Pää tavoitteena oli korjata vuosien 2007–2008 finanssikriisiä seurannut investointivaje. Ohjelma sisälsi erilaisia velkainstrumentteja ja oman pääoman ehtoisia instrumentteja, joita oli tarkoitus tukea 26 miljardin euron suuruisella EU:n talousarviotakuulla ja Euroopan investointipankilta peräisin olevilla 7,5 miljardin euron varoilla. Ohjelmassa oli kaksi investointitukialaa: toinen infrastruktuuria ja innovointia varten ja toinen pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten.

II Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa arvioidaan, täyttikö ohjelma lupauksensa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti seuraavat asiat: laadittiinko järkevä lähestymistapa, jota sovellettiin liikkeelle saatujen investointien arvioimiseen; osoitettiin ohjelman ”täydentävyys” riittävällä tavalla; seurattiinko ohjelman tuloksellisuutta ja raportoitiinko siitä asianmukaisesti.

III Tällä tarkastuksella pyritään parantamaan EU:n talousarviotakuiden moitteetonta varainhoitoa hyödyntämällä kokemuksia siitä, miten tarkastettava ohjelma oli pantu täytäntöön vuoden 2022 loppuun mennessä (määräaika ohjelman rahoituksesta sopimiselle). Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia ja suosituksia voidaan käyttää muiden EU:n talousarviotakuuta käyttävien EU:n ohjelmien, muun muassa InvestEU-ohjelman, hallinnoinnin parantamiseen.

IV Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että yleisesti ottaen Euroopan strategisten investointien rahasto edisti merkittävästi investointivajeen korjaamista. Ohjelma ei kuitenkaan ollut saavuttanut kokonaisuudessaan tavoitettaan saada liikkeelle 500 miljardin euron määrä lisäinvestointeja reaalitalouteen vuoden 2022 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että tämän tavoitteen osalta ilmoitetut 503 miljardia euroa on yliarvioitu 131 miljardilla eurolla (eli 26 prosentilla). Yliarviointi johtui puutteista, joita tilintarkastustuomioistuin havaitsi kerrannaismenetelmän suunnittelussa ja soveltamisessa. Osa kerrannaisvaikutuksesta perustui rahoitukseen, jota ei ollut maksettu lopullisille tuensaajille, ja muiden EU:n välineiden liikkeelle saamia investointeja pidettiin virheellisesti Euroopan strategisten investointien rahaston ansiona.

**V** Liikkeelle saatujen investointien täydentävyyttä ei osoitettu riittävästi, vaikkakin rahoituksen välittäjät, joilta tilintarkastustuomioistuin kysyi ohjelmasta, antoivat siitä yleisesti myönteisen arvion. Ohjelman täydentävyyttä perusteltiin pääasiassa sen Euroopan investointipankin ”erityistoimille” antamalla tuella. Erityistoimia ovat hankkeet ja investoinnit, jotka ovat suuririskisempiä kuin pankin tavallisesti rahoittamat toimet. Asian kannalta merkityksellisten tietojen puuttumisen vuoksi komissio ei myöskään arvioinut jälkikäteen, saatiinko julkisten varojen avulla todella liikkeelle lisäinvestointeja.

**VI** Komissio seurasi ohjelman rahoitusta ja rahoitusvirtoja ja raportoi niistä asianmukaisesti. Vaikka ohjelma yleisesti ottaen oli asetettujen tavoitteiden mukainen, sen tietyiltä tärkeiltä osilta puuttuivat tavoitearvot tai niitä ei seurattu. Tämä koski ohjelman vaikutusta työllisyyteen (tavoitearvot puuttuivat) ja kestävään kasvuun (tavoitearvoja ei seurattu). Lisäksi sääntelykehikseen ei sisällynyt kestävyysarviointia koskevia sääntöjä. Euroopan strategisten investointien rahastosta julkaistuissa kertomuksissa ja arvioinneissa ei annettu lainkaan tietoja useita maita kattavista pääomasijoituksista, esimerkiksi EU:n ulkopuolisten maiden lopullisille tuensaajille myönnetyn rahoituksen osuudesta.

**VII** Ohjelmasta tuettujen lainojen tai pääomasijoitusten lopullisille tuensaajille siirtyneistä hyödyistä ei raportoitu erikseen, koska se ei ollut pakollista. Euroopan investointipankkiryhmä tai komissio eivät keränneet tietoja hyötyjen siirtymisestä. Tämä esti tilintarkastustuomioistuinta arvioimasta, missä määrin nämä hyödyt jakautuivat rahoituksen välittäjien ja lopullisten tuensaajien kesken.

**VIII** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että Euroopan investointipankki säilytti ohjelmaa koskevia tietoja hajanaisissa tietoaaineistoissa. Tietyt lopullisia tuensaajia koskevat tiedot olivat puutteellisia tai epäselviä tilintarkastustuomioistuimen tarkastustaan varten saamissa tiedoissa. Komissio ei tarkastanut riittävällä tavalla ohjelman toimintakertomuksia, ja osa kertomuksissa olevista tiedoista oli esitetty koostettuina tai niiden tukena ei ollut asianmukaista näyttöä.

**IX** Nykyisten tai tulevien EU:n talousarviotakuista käyttävien ohjelmien osalta tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- parantaa Euroopan strategisten investointien rahastoa koskevan raportoinnin avoimuutta
- parantaa EU:n takauksilla liikkeelle saatujen investointien arviointimenetelmiä
- kehittää menetelmän täydentävyyden jälkianalyysejä varten
- parantaa EU:n ulkopuolisia pääomasijoituksia koskevaa raportointia
- raportoi EU:n talousarviotakuista saatavien hyötyjen siirtymisestä
- parantaa Euroopan strategisten investointien rahastoa koskevan raportoinnin valvontaa

# Johdanto

## ESIR-rahaston rakenne ja tavoitteet

**01** Euroopan komissio ja Euroopan investointipankkiryhmä (EIP-ryhmä), joka koostuu [Euroopan investointipankista](#) (EIP) ja [Euroopan investointirahastosta](#) (EIR), käynnistivät Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) vuonna 2015. ESIR-rahasto suunniteltiin korjaamaan vuosien 2007–2008 finanssikriisiä seurannutta investointivajetta, vastaamaan julkisiin ja yksityisiin välineisiin liittyvään epävarmuuteen sekä lisäämään kilpailukykyä ja vauhdittamaan talouden elpymistä.

**02** Kriisin jälkeen vuoteen 2014 asti kokonaisinvestointimenot vähenivät EU:ssa noin 15 prosenttia, ja noin 430 miljardia euroa huippuvuoteen 2007 verrattuna<sup>1</sup>. Tämä oli taustana komission vuoden 2015 ehdotukselle ESIR-asetukseksi. ESIR-rahaston tarkoituksena oli helpottaa strategisten investointien rahoitusta monilla EU:n politiikan aloilla ja lisätä pienyritysten rahoituksen saantia. Kun otetaan huomioon viimeksi mainittujen rooli EU:n taloudessa, komissio odotti niiden olevan ”tarjottavan tuen keskeinen edunsaajaryhmä”<sup>2</sup>.

**03** ESIR-rahastosta tarjottiin tukea kahdella alalla (”ikkunat”). Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan tarkoituksena oli edistää investointeja esimerkiksi infrastruktuuriin ja startup-yritysten tutkimus- ja kehityshankkeisiin. Pk-yritysikkunan tarkoituksena oli lisätä pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) rahoituksen saantia.

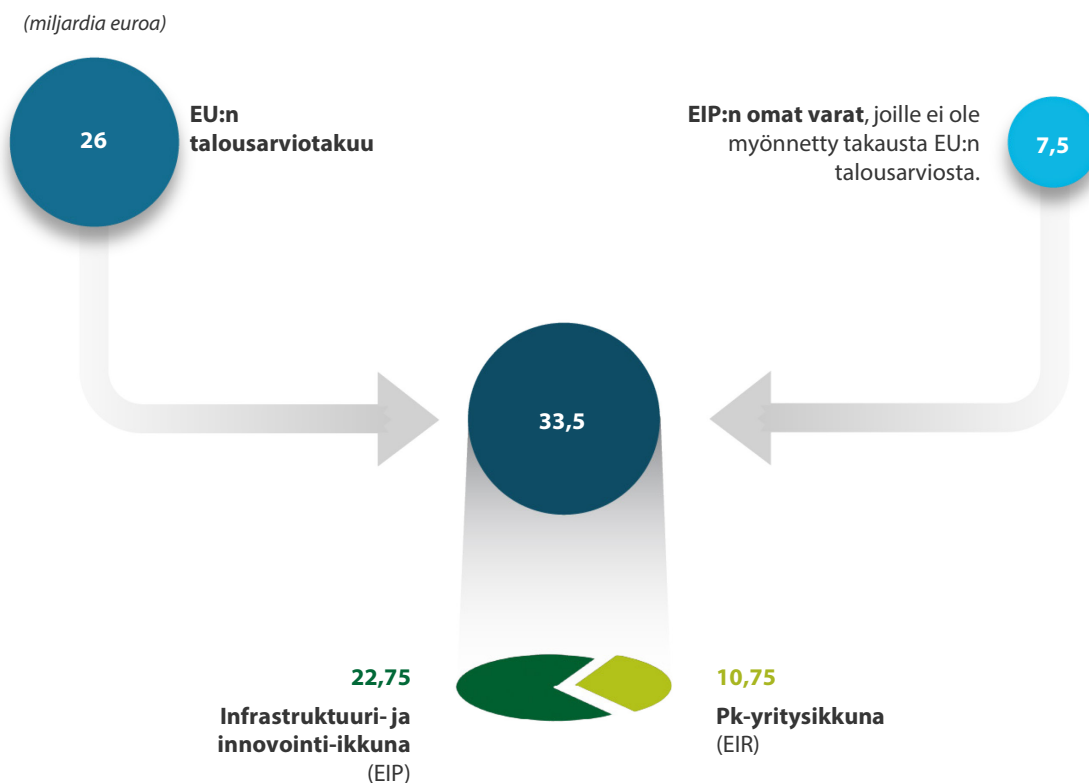
**04** ESIR-rahasto perustettiin ohjelmaksi, joka perustuu EU:n talousarviosta myönnettyyn takaukseen sekä EIP:n omista varoista peräisin olevaan osuuteen. Alkuperäisiä määriä korotettiin, kun ESIR-rahaston voimassaoloaika jatkettiin vuonna 2017. Yksityiskohdat esitetään [kaaviossa 1](#).

---

<sup>1</sup> Euroopan komissio, [Why the EU needs an investment plan](#), 8. joulukuuta 2015.

<sup>2</sup> COM(2015) 10, Perustelut, s. 2.

## Kaavio 1 – ESIR-rahaston rakenne sen jälkeen, kun rahaston voimassaoloaika oli jatkettu vuonna 2017 ja resurssit kohdennettu uudelleen vuonna 2020



Lähde: Erityiskertomus 03/2019, s. 8, päivitetty käyttäen EIP:n ESIR-rahastoa koskevan vuoden 2022 kertomuksen tietoja.

**05** ESIR-rahaston tukea sovellettiin erityyppisiin velkainstrumentteihin ja oman pääoman ehtosiin instrumentteihin. EIP:n ja EIR:n oli mahdollista tarjota ESIR-rahaston rahoitusta lopullisille tuensaajille joko suoraan tai ns. rahoituksen välittäjien, kuten pankkien tai osakerahastojen, kautta. Viimeksi mainittuja rahoitustoimia kuvailtiin ”välitetyiksi”<sup>3</sup>. ESIR-rahaston tuotteilla voitiin rahoittaa monenlaisia kohteita startup-yrityksistä tutkimushankkeisiin, sosiaalisia aiheita koskeviin hankkeisiin tai suuriin infrastruktuurihankkeisiin (ks. *liite I*). Tarjoamalla takauksia lainoille ja pääomasijoituksille EU pienensi EIP-ryhmälle ja rahoituksen välittäjille aiheutuvaa luottoriskiä. Jos lopullinen tuensaaja esimerkiksi laiminlöisi maksunsa, takaus korvaisi osan lainatuista tai sijoitetuista varoista.

<sup>3</sup> Kuvailtu asiakirjan *ESFI Strategic Orientation – Review of January 2019* liitteessä 1.



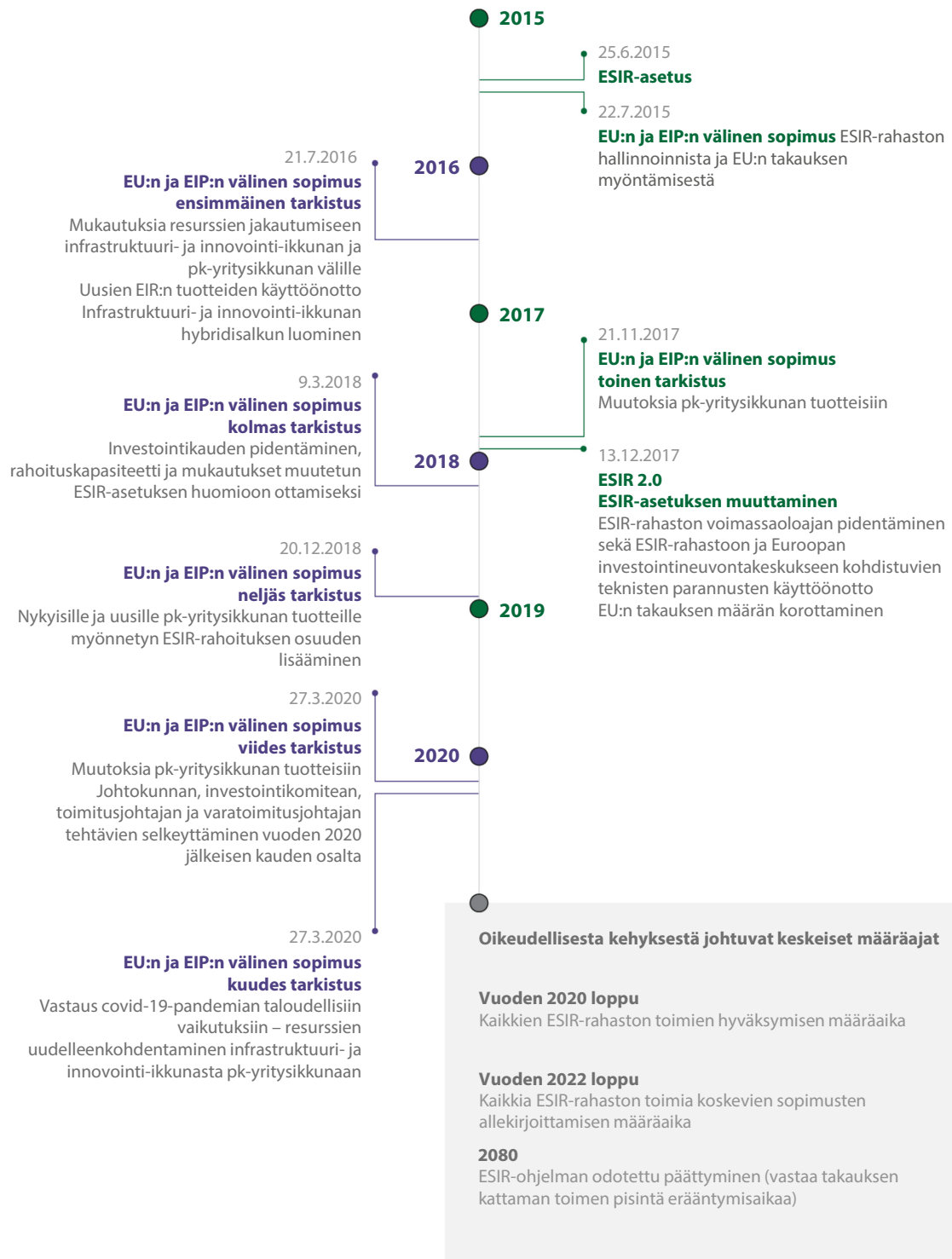
**06** ESIR-asetuksen 5 artiklassa vahvistetaan ns. täydentävyyden periaate, jonka mukaan EU:n takaus olisi myönnettävä hankkeille, joilla puututaan markkinoiden toimintapuutteisiin tai epätyydyttäviin investointitilanteisiin ja joita ei olisi voitu toteuttaa tai toteuttaa samassa laajuudessa EIP:n, EIR:n tai nykyisillä unionin rahoitusvälineillä ilman ESIR-rahaston tukea.

**07** ESIR-rahastoa säänneltiin ESIR-asetuksella<sup>4</sup> ja ESIR-sopimuksella (ei julkaistu). *Kaaviossa 2* esitetään ESIR-rahaston oikeudellinen ja sopimuskehys sekä keskeiset määräajat.

---

<sup>4</sup> Asetus (EU) 2015/1017.

## Kaavio 2 – ESIR-rahaston sääntelykehys ja keskeiset määräajat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**08** Tärkein määrällisesti ilmaistava tavoite vahvistettiin vuonna 2017 asetuksella, jolla ESIR-rahaston voimassaoloaika jatkettiin ja jossa viitattiin odotukseen siitä, että vuoden 2020 loppuun mennessä saataisiin liikkeelle ”vähintään 500 miljardin euron lisäinvestoinnit reaalityouteen”<sup>5</sup>. Vuoden 2019 *EFSI Strategic Orientation* -asiakirjassa täsmennettiin, että tavoite saada liikkeelle reaalityouteen 500 miljardia euroa liittyi vuoden 2020 loppuun mennessä hyväksyttäviin ja vuoden 2022 loppuun mennessä sopimuksissa vahvistettaviin toimiin<sup>6</sup>. Tämä tulkintatapa otettiin huomioon myös komission ja EIP:n välisessä ESIR-sopimuksessa. Kuten *kaaviosta 3* käy ilmi, ESIR-rahaston kokonaistavoitteena oli kasvattaa alkuperäiset EU:n investoinnit 15-kertaiseksi, jotta liikkeelle saatavia kokonaisinvestointeja koskeva tavoite saavutettaisiin. Tässä yhdistyivät sisäinen kerroin (3x) ja ulkoinen kerroin (5x)<sup>7</sup>. Sisäistä kerrointa käytettäessä 33,5 miljardin euron summan odotettiin tuottavan 100 miljardia euroa EIP:n ja EIR:n rahoitusta. Ulkoisen kertoimen soveltaminen yksityiseen ja julkiseen lisärahoitukseen mahdollistaisi 500 miljardin euron liikkeelle saatuja kokonaisinvestointeja koskevan tavoitteen saavuttamisen. EIP-ryhmän raportoinnit vuoden 2022 loppuun mennessä tosiasiallisesti liikkeelle saadut investoinnit esitetään *liitteessä II*.

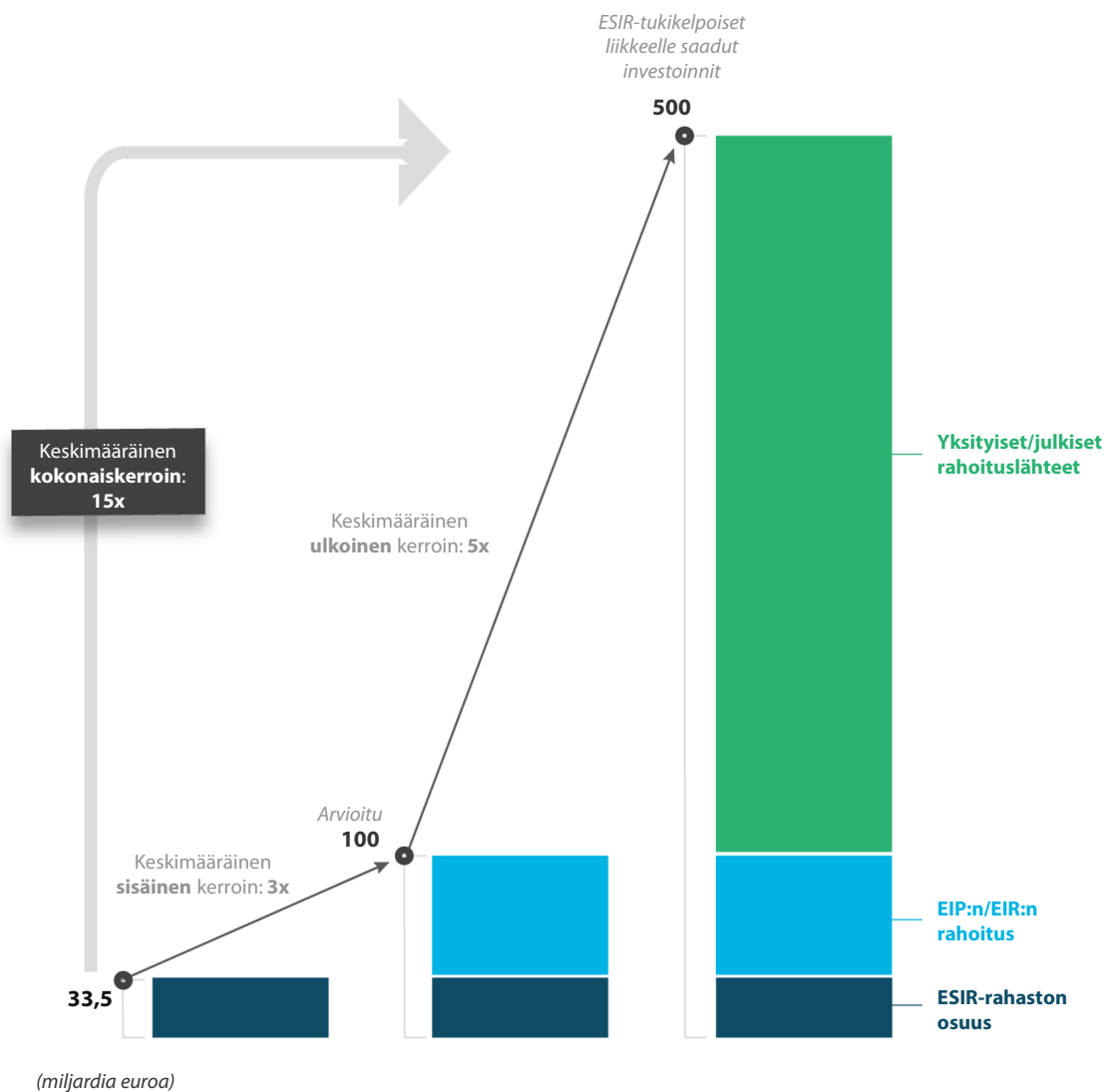
---

<sup>5</sup> Asetus (EU) 2017/2396, johdanto-osan 7 ja 20 kappale.

<sup>6</sup> *EFSI Strategic Orientation – Review of January 2019*, s. 10.

<sup>7</sup> *EIB EFSI multiplier methodology*, s. 2–4 ja *EIF EFSI multiplier methodology*, s. 2–5.

### Kaavio 3 – ESIR-rahaston kokonaiskerrannaisvaikutus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim, lähteenä ESIR-rahastoa koskevan kerrannaisvaikutuksen laskentamenetelmä [EIB EFSI multiplier methodology](#), s. 3.

**09** ESIR-asetuksen mukaisesti komission ja EIP:n välisessä ESIR-sopimuksessa vahvistetaan keskeiset tulosindikaattorit ja keskeiset seurantaindikaattorit, joilla mitataan ESIR-rahaston tuloksellisuutta. Kaikki keskeiset tulosindikaattorit ja keskeiset seurantaindikaattorit esitetään [liitteessä III](#). Komissio ehdotti kesäkuussa 2018 uutta asetusta, jolla perustettiin [InvestEU-ohjelma](#), josta tuli ESIR-rahaston seuraaja vuosiksi 2021–2027.

## Tehtävät ja vastuut

**10** *Kaaviossa 4* annetaan tietoa ESIR-rahaston hallinnointiin osallistuvien eri osapuolten tärkeimmistä tehtävistä ja vastuista.

### Kaavio 4 – Tärkeimmät tehtävät ja vastuut ESIR-rahaston täytäntöönpanossa



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin ESIR-asetuksen ja ESIR-sopimuksen perusteella.

**11** Talouden ja rahoituksen pääosasto (ECFIN) oli ESIR-rahaston täytäntöönpanon hallinnoinnista ja seurannasta vastaava komission johtava osasto (rahaston täytäntöönpanosta vastasi EIP-ryhmä). Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan toimet pani täytäntöön suoraan EIP, mutta pk-yritysikkunaa hallinnoi EIR EU vastatakauksella varustetun EIP:n takauksen puitteissa. EIP-ryhmä sovelsi samoja sääntöjä, toimintapolitiikkoja ja menettelyjä (mukaan lukien kontrollit ja seuranta), joita se soveltaa omalla riskillään toteuttamiin toimiin. Lisäksi se sovelsi ESIR-sopimuksessa asetettuja vaatimuksia.

**12** Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunassa EIP käytti erilaisia rahoitustuotteita (esimerkiksi lainoja yritys- ja hankerahoitukseen sekä pääoma- ja riskinjakotuotteita) ja tarjosi niitä erityyppisille [lopullisille tuensajille](#) joko suoraan tai välillisesti rahoituksen välittäjien kautta. Pk-yritysikkunasta vastaava EIR tuki lopullisia tuensajia (mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä) välillisesti tekemällä yhteistyötä rahoituksen välittäjien kanssa.

**13** EIP-ryhmä toimitti komissiolle kahdesti vuodessa ESIR-rahastoa koskevia toimintakertomuksia ja vuosittaisia raportteja Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Lisäksi se teki arvioita ESIR-rahaston vaikutuksista vuosina [2016](#), [2018](#) ja [2021](#). Komissio arvioi vuosina 2018 ja 2022 myös ESIR-rahaston tuen käyttöä. Komission mukaan<sup>8</sup> toimiin liittyvää seurantaa jatketaan, kunnes kaikki EU:n takauksella tuetut rahoitus- ja investointitoimet on maksettu takaisin. Joidenkin tällaisten toimien odotetaan jatkuvan vuoteen 2080 asti.

---

<sup>8</sup> [SWD\(2022\) 443](#), EFSI 2.0 ex-post evaluation, s. 14.

## Keskeiset tiedot ESIR-rahastosta

**14** EU:n vuoden 2025 talousarvioesitykseen liittyvässä valmisteluasiakirjassa komissio totesi, että EIP-ryhmän kanssa allekirjoitetuille ESIR-rahaston toimille annettujen EU:n takausten jäljellä oleva kokonaismäärä oli vuoden 2023 lopussa 23,6 miljardia euroa, kun se vuoden 2022 lopussa oli 24,6 miljardia euroa<sup>9</sup>. Kuten **taulukosta 1** käy ilmi, tilanne oli vuoden 2022 lopussa se, että liikkeelle saatujen investointien määräksi ilmoitettiin 503 miljardia euroa ja sopimuksin vahvistettujen toimien määrä oli 88 miljardia euroa. Vuonna 2023 liikkeelle saatujen investointien ilmoitettu määrä väheni 495 miljardiin euroon, ja myös toimien määrä ja koko pienenivät vuonna 2023 vuoteen 2022 verrattuna. Tämä johtui sovitun rahoituksen peruutuksista tai allekirjoitetuissa sopimuksissa sovittuja määriä vähäisemmästä ESIR-rahaston rahoituksesta.

**Taulukko 1 – Ilmoitetut ESIR-rahaston allekirjoitetut toimet ja liikkeelle saadut investoinnit vuoden 2022 ja vuoden 2023 lopussa**

ESIR-rahaston ikkuna	2022			2023		
	Toimien lukumäärä	Sopimuksin vahvistettu määrä (miljardia euroa)	Liikkeelle saadut ESIR-rahaston investoinnit (miljardia euroa)	Toimien lukumäärä	Sopimuksin vahvistettu määrä (miljardia euroa)	Liikkeelle saadut ESIR-rahaston investoinnit (miljardia euroa)
Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna	699	61	288	687	59	285
Pk-yrityksikkuna	832	27	215	821	26	210
<b>Yhteensä</b>	<b>1 531</b>	<b>88</b>	<b>503</b>	<b>1 508</b>	<b>85</b>	<b>495</b>

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Perustana ESIR-rahastoa koskevat toimintakertomukset, vuoden 2022 ja vuoden 2023 loppu.

<sup>9</sup> 2025 Draft general budget of the European Union – Working document part XI, s. 15 ja 18.

**15** Komission mukaan vuoden 2022 lopussa yhteensä 841 957 lopullista tuensaajaa hyötyi ESIR-rahaston tuesta, kun tämä määrä vuoden 2023 lopussa oli 910 003. EIP-ryhmä ilmoitti, että ESIR-rahaston kokonaiskerroin oli vuoden 2022 lopussa 16,08, mikä tarkoittaa, että jokaisen ESIR-rahaston osuudesta ja EIP:n omista varoista peräisin olevan euron pitäisi saada aikaan noin 16 euroa investointeja EU:n talouteen. Vuoden 2023 lopussa ilmoitettu kokonaiskerroin oli 16,13. Vuoden 2023 loppuun mennessä ESIR-rahaston takauksen perusteella vaadittujen maksujen määrä oli 309,4 miljoonaa euroa, josta EIP-ryhmä pystyi perimään takaisin 1,6 miljoonaa euroa maksunsa laiminlyöneiltä tuensaajilta.



## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**16** Tarkastuksen avulla pyritään parantamaan moitteetonta varainhoitoa EU:n talousarviotakuiden osalta hyödyntämällä kokemuksia siitä, miten tarkastettu ohjelma oli pantu täytäntöön vuoden 2022 loppuun mennessä (määräaika rahoituksesta sopimiselle). Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia ja suosituksia voidaan käyttää muiden EU:n talousarviotakuuta käyttävien EU:n ohjelmien, muun muassa InvestEU-ohjelman, hallinnoinnin parantamiseen.

**17** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen pääkysymyksenä oli, oliko ESIR-rahasto täyttänyt lupauksensa. Tilintarkastustuomioistuin selvitti,

- o laadittiinko järkevä lähestymistapa, jota sovellettiin liikkeelle saatujen investointien arvioimiseen
- o osoitettiin ESIR-rahaston täydentävyys riittävällä tavalla
- o seurattiinko ESIR-rahaston tuloksellisuutta ja raportoitettiin siitä asianmukaisesti.

**18** Tilintarkastustuomioistuimen edelliseen ESIR-rahastoa koskevaan erityiskertomukseen<sup>10</sup> sisältyi perusteellinen arviointi siitä, miten EIP pani täytäntöön infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunaan kuuluvat investoinnit. Näin ollen tässä tarkastuksessa painotettiin enemmän ESIR-rahaston täydentävyyttä EIR:n suorittamassa pk-yrityksikkunaan kuuluvien investointien täytäntöönpanossa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattoi kuitenkin ESIR-rahaston toimet molemmilla investointituen aloilla vuodesta 2015 vuoden 2022 loppuun. Tähän mennessä oli saavutettava allekirjoitetuissa sopimuksissa sovittuihin toimiin liittyvä tavoite, jonka mukaan ESIR-rahaston olisi saatava liikkeelle 500 miljardia euroa investointeja. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattoi myös ESIR-rahastoa koskevat asiaankuuluvat taloudelliset ja operatiiviset tiedot vuoden 2023 lopun osalta. Tilintarkastustuomioistuimen tärkeimmät arviointikriteerit perustuivat sovellettavaan lainsäädäntöön, ESIR-sopimukseen ja ESIR-rahaston johtokunnan päätöksiin.

---

<sup>10</sup> Erityiskertomus 03/2019.

**19** Tilintarkastustuomioistuin analysoi EIP-ryhmän tietoaaineistojen, ESIR-rahastoa koskevien toimintakertomusten ja 20 ESIR-rahaston toimen yksityiskohtaisten asiakirjojen perusteella, pitivätkö ilmoitettuja liikkeelle saatuja investointeja koskevat laskelmat ja kertoimien arvot paikkansa. Otokseen sisältyi kymmenen suurinta ja kymmenen pienintä kokonaiskertoimen arvoa erilaisissa infrastruktuuri- ja innovointi- sekä pk-yritysikkunan tuotteissa, jotka edustivat kahdeksaa infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan toimea ja 12:ta pk-yritysikkunan toimea. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti EIP-ryhmän tietoaaineistot, jotka koskevat liikkeelle saatuja investointeja niissä kaikissa 1 531:ssä ESIR-rahaston toimessa, joista oli tehty sopimus vuoden 2022 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös samaa vuotta koskevat toimintakertomukset. Tilintarkastustuomioistuin kuuli myös ulkopuolista asiantuntijaa ESIR-rahaston kerrannaismenetelmästä.

**20** Tilintarkastustuomioistuin lähetti tarkastusta varten laaditut yksityiskohtaiset kyselylomakkeet 31 rahoituksen välittäjälle (13 maasta), jotka valittiin otokseen pk-yritysikkunaan osallistuvista 728:sta rahoituksen välittäjästä. Tarkoituksena oli arvioida i) ESIR-rahaston tuotteiden riittävyttä markkinoiden tarpeisiin nähden, ii) tukikelpoisuus- ja investointikriteerejä (ESIR-rahastosta tuettujen toimien täydentävyttä ja korkeampaa riskiprofiilia), iii) ESIR-rahaston hyötyjä lopullisille tuensaajille ja iv) mahdollista vaihtoehtoista rahoitusta. Otos ei ollut tilastollisesti edustava, mutta se valittiin, jotta perusjoukon eri ominaisuuksista saataisiin valaisevia esimerkkejä. Tilintarkastustuomioistuin käytti otannassa yhdistelmää kriteereistä, jotka keskittyivät olennaisuuteen, pk-yritysikkunan tuotteiden monipuolisuuteen ja maantieteelliseen jakautumiseen. Vastausprosentti oli 100. Tilintarkastustuomioistuin myös haastatteli 11 rahoituksen välittäjän edustajia voidakseen keskustella yksityiskohtaisemmin heidän kirjallisista kommentistaan ja kerätä kesken lisäselvennyksiä.

**21** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti 15 velkatransaktiosta ja kuudesta oman pääoman ehtoista transaktiosta koostuvan otoksen selvittääkseen, miten rahoituksen välittäjät valitsivat toimensa ja hallinnoivat niitä, eli miten ne sovelsivat EIR:n kanssa sovittuja tukikelpoisuus-kriteerejä lopullisiin tuensaajiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsi nämä transaktiot asianomaisten rahamäärien olennaisuuden perusteella.

**22** Tilintarkastustuomioistuin analysoi, kuinka paikkansapitäviä olivat tiedot, jotka oli toimitettu vuoden 2022 lopussa komissiolle EIP-ryhmän ESIR-rahastoa koskeissa toimintakertomuksissa (jotka olivat luonteeltaan teknisiä, eikä niitä siten julkaistu). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös julkaistut kertomukset ja arvioinnit, jotka EIP-ryhmä ja komissio olivat laatineet ESIR-rahastosta, sekä EIP-ryhmän kuuteen jäsenvaltioon tekemään seitsemään seurantakäyntiin liittyvät asiakirjat. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko sen EIP-ryhmältä saamissa ESIR-rahastoon liittyvissä tietoaineistoissa poikkeamia ja olivatko tiedot johdonmukaisia.

**23** Tilintarkastustuomioistuin täydensi edellä mainittuja tarkastustoimenpiteitä kirjallisilla selityksillä ja tapaamisilla komission (budjettipääosaston sekä talouden ja rahoituksen pääosaston), EIP:n ja EIR:n sekä ESIR-rahaston ohjelman arvioijan kanssa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei arvioitu ESIR-rahaston kokonaiskustannuksia ja -tuloja, kuten rahastonhoitajille maksettuja palkkioita tai pääomasijoituksilla saavutettuja taloudellisia tuloksia.

# Huomautukset

## ESIR-rahaston liikkeelle saamat investoinnit yliarvioitiin

**24** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, laskettiinko ESIR-rahaston liikkeelle saamat investoinnit johdonmukaisesti ohjelman kaikkien rahoitustuotteiden osalta ESIR-rahaston kerrannaismenetelmän, ESIR-sopimuksen ja EU:n [varainhoitoasetuksen](#) mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös itse kerrannaismenetelmän asianmukaisuutta.

**25** Komission ja EIP-ryhmän välisessä ESIR-sopimuksessa ESIR-rahaston johtokunta valtuutettiin kehittämään menetelmä, jolla mitataan reaalitalouteen tehtävien lisäinvestointien liikkeelle saamista 500 miljardin euron tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä tavoite, joka perustui allekirjoitettuihin sopimuksiin, oli tarkoitus saavuttaa vuoden 2022 loppuun mennessä (ks. kohta **08**). Komissio ja EIP-ryhmä laativat yhdessä menetelmän, jonka ESIR-rahaston johtokunta sitten hyväksyi. ”Keskeinen tulosindikaattori 3 – ESIR-rahaston liikkeelle saamat tukikelpoiset investoinnit” oli ainoa tulosindikaattori, jonka tavoitearvo oli määritetty koko ESIR-rahaston osalta (ks. [liite III](#)).

**26** Heinäkuussa 2018 voimaan tulleen [varainhoitoasetuksen](#) 2 artiklan 45 kohdassa olevan määritelmän mukaisesti kerrannaisvaikutus on tukikelpoisten lopullisten saajien tekemän investoinnin määrä jaettuna unionin rahoitusosuudella. ESIR-rahaston kerrannaismenetelmässä<sup>11</sup> täsmennetään lisäksi, että ESIR-rahaston liikkeelle saamien investointien laskennassa olisi otettava huomioon ainoastaan ESIR-rahaston tukeen oikeutetut investoinnit ja laskennan olisi oltava johdonmukaista koko infrastruktuuri- ja innovointi- sekä pk-yrityksikkunan osalta. Menetelmän olisi myös oltava ESIR-sopimuksessa vahvistettujen sääntöjen mukainen.

**27** Kertomuksen tämän osion seuraavissa kohdissa esitetyjen huomautusten perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, että vuoden 2022 lopun osalta ilmoitetut ESIR-rahaston liikkeelle saamat 503 miljardin euron investoinnit oli kaiken kaikkiaan yliarvioitu 131 miljardilla eurolla, kuten [taulukossa 2](#) esitetään.

---

<sup>11</sup> EIB EFSI multiplier methodology ja EIF EFSI multiplier methodology.

## Taulukko 2 – ESIR-rahaston liikkeelle saamien investointien yli- ja aliarviointi vuoden 2022 lopussa

Yli- tai aliarvioinnin syy	Yliarviointi (+) tai aliarviointi (-) (miljardia euroa)
<b>Puutteet kerrannaismenetelmän suunnittelussa</b>	
ESIR-rahaston tuki ei tavoittanut lopullisia tuensaajia	+ 77,4
Muiden EU:n välineiden vaikutusten lukeminen virheellisesti ESIR-rahaston ansioksi	+ 46,1
<b>Puutteet kerrannaismenetelmän soveltamisessa</b>	
EIP:n rahoituksen osittaisia peruutuksia ei otettu asianmukaisesti huomioon	+ 7,4
Hankkeiden päättymistä vuoden 2022 loppuun mennessä ei otettu asianmukaisesti huomioon	- 2,2
Raportoinnin määräajat eivät olleet yhdenmukaisia	+ 2,0
<b>Yhteensä</b>	<b>+ 130,7</b>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

### Puutteet kerrannaismenetelmän suunnittelussa

#### Liikkeelle saatuja investointeja koskeviin laskelmiin sisällytettiin sellaista ESIR-rahaston tukea, joka ei tavoittanut lopullisia tuensaajia

**28** Vuoden 2022 lopussa ilmoitettu liikkeelle saatujen investointien arvioitu 503 miljardin euron määrä laskettiin ottamalla huomioon sekä rahoitus, joka oli saavuttanut lopulliset tuensaajat, että rahoitus, jonka EIP-ryhmä oli sitoutunut myöntämään pankeille ja pääomarahastoille. Näin ollen ”liikkeelle saaduksi” ilmoitettu kokonaismäärä sisälsi sekä tosiasiallisia että odotettuja tulevia investointeja, joista osa ei ollut vielä edennyt reaalitalouteen, koska tukikelpoiset lopulliset tuensaajat eivät olleet vielä sitoutuneet investointeihin tai eivät olleet vielä tehneet niitä. EU:n talousarvioasiakirjoissa komissio kuitenkin ilmoitti ne ”lopullisten tuensaajien tekeminä investointeina”<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> 2024 Draft general budget of the European Union – Working document part XI, s. 15; 2025 Draft general budget of the European Union – Working document part XI, s. 16.

**29** ESIR-rahaston vuoden 2022 toimintakertomuksen mukaan jäljellä oli 7,8 miljardia euroa rahoitusta, jota rahoituksen välittäjät eivät olleet vielä maksaneet pk-yritysikkunan lopullisille tuensaajille. Tämän rahoituksen ilmoitettiin ”olevan edelleen investoimatta”. Kyseinen määrä liittyi lähes kokonaan (99-prosenttisesti) pk-yritysikkunan osaketuotteisiin. EIP-ryhmä raportoi, että kyseisen 7,8 miljardin euron maksamattoman määrän kerrannaismenetelmän perusteella lasketut liikkeelle saamat investoinnit olivat arviolta **77,4 miljardia euroa**. Vastaava määrä oli vuoden 2023 lopussa 77,1 miljardia euroa.

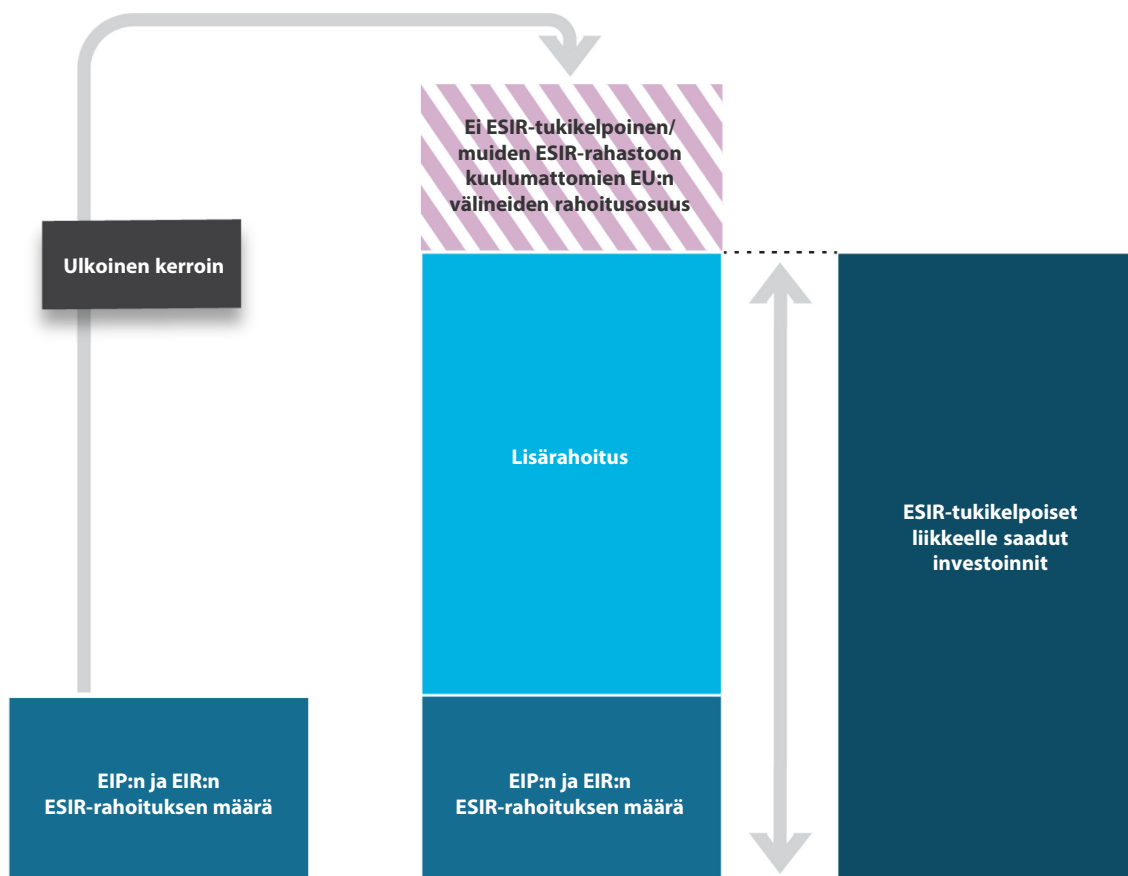
#### **Muiden EU:n välineiden liikkeelle saamat investoinnit luettiin virheellisesti ESIR-rahaston ansioksi**

**30** Kerrannaismenetelmän mukaan kaikkien infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan toimien ja pk-yritysikkunan ”ESIR-yhdistelmätuotteen” toimien tapauksessa muiden EU:n rahoitusvälineiden (joita käytetään yhdessä ESIR-rahaston kanssa) liikkeelle saamia määriä ei pitäisi laskea osaksi liikkeelle saatuja ESIR-rahaston tukikelpoisia investointeja<sup>13</sup>. Alla oleva *kaavio 5* havainnollistaa tätä.

---

<sup>13</sup> EIB EFSI multiplier methodology, s. 5. ja EIF EFSI multiplier methodology, s. 20.

## Kaavio 5 – ESIR-rahastosta tuettu rahoitus ja muista EU:n välineistä tuettu rahoitus, jota ei voida rahoittaa ESIR-rahastosta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen asiakirjojen [EIB EFSI multiplier methodology](#) ja [EIF EFSI multiplier methodology](#) perusteella.

**31** Toisin kuin tässä lähestymistavassa, pk-yrityksikunnan kerrannaismenetelmässä 500 miljardin euron tavoitteen saavuttamista edistävät liikkeelle saadut investoinnit voitiin laskea seuraavien ohjelmien kokonaismäärien perusteella: yritysten kilpailukykyä ja pieniä ja keski suuria yrityksiä koskevan EU:n ohjelman lainatakausjärjestely ([COSME](#)), EU:n innovaatorahoitus ([InnovFin](#)), työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma ([EaSI](#)) ja EU:n kulttuurialan ja luovien toimialojen takausjärjestely ([CCS](#)). Tämä oli vastoin ESIR-sopimusta, jossa määrättiin, että ESIR-rahaston tuki voisi olla vain lisärahoitusta kullekin näistä ohjelmista (tiettyjen enimmäismäärien rajoissa). Myös lokakuussa 2022 julkaistussa ESIR-rahaston jälkiarviointikertomuksessa<sup>14</sup> viitattiin näihin ohjelmiin ja todettiin, että kaikkia ESIR-rahaston liikkeelle saamiksi ilmoitettuja investointeja ei voitu lukea kokonaan ESIRin ansioksi.

<sup>14</sup> Study supporting the ex-post Evaluation of the European Fund for Strategic Investments, lokakuu 2022, s. 5.

**32** Vuoden 2022 lopussa julkaistussa ESIR-rahaston toimintakertomuksessa esitetyissä luvuissa oletettiin, että 5,3 miljardin euron EU:n takaukset saivat liikkeelle 127,7 miljardia euroa ESIR-rahastosta tuettuja investointeja; nämä laskettiin mukaan ilmoitettuun 503 miljardin euron kokonaismäärään. Kun otetaan huomioon, että ESIR-sopimuksen enimmäismäärien rajoissa käytetty pk-yrityksikkunan takaus oli vain 3,4 miljardia euroa, ESIR-rahaston liikkeelle saamien investointien määrän, laskettuna kansainvälisesti tunnustetun pro rata -periaatteen<sup>15</sup> mukaisesti, olisi pitänyt olla 81,6 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi siksi, että vuoden 2022 lopussa ilmoitetut ESIR-rahaston pk-yrityksikkunan liikkeelle saamat investoinnit oli yliarvioitu **46,1 miljardilla eurolla**, kuten *taulukosta 3* käy ilmi.

**Taulukko 3 – 46,1 miljardin euron yliarvioinnin laskeminen**

Kuvaus		Määrä*
1.	Ilmoitetut ESIR-rahaston liikkeelle saamat investoinnit pk-yrityksikkunan velkasalkussa	127,7 miljardia euroa
2.	EU:n takaus, jonka ilmoitettiin saaneen investoinnit liikkeelle	5,3 miljardia euroa
3.	Käytetty EU:n takaus enimmäismääriä soveltaen	3,4 miljardia euroa
4.	Käytetyn EU:n takauksen osuus suhteessa ilmoitettuun takaukseen (3. / 2.)	63,9 %
5.	Liikkeelle saadut pro rata -investoinnit (1. x 4.)	81,6 miljardia euroa
6.	Yliarvioidut liikkeelle saadut investoinnit (1. – 5.)	46,1 miljardia euroa

\* Lopulliset arvot on pyöristetty yhteen desimaaliin, mutta tarkkuuden vuoksi laskelmissa käytettiin pyöristämättömiä lukuja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin ESIR-rahaston vuoden 2022 toimintakertomuksen ja ESIR-sopimuksen perusteella.

<sup>15</sup> OECD (2023), "Private finance mobilised by official development finance interventions", *OECD Development Perspectives*, No 29, OECD Publishing, Pariisi, s. 4, <https://doi.org/10.1787/c5fb4a6c-en>.



## Puutteet kerrannaismenetelmän soveltamisessa

**EIP:n rahoituksen osittaisia peruutuksia tai hankkeiden päättyessä vahvistettuja rahoitusmääriä ei otettu asianmukaisesti huomioon**

**33** Kerrannaismenetelmässä edellytetään, että ESIR-rahaston liikkeelle saamat investoinnit arvioidaan, kun EIP:n hallintoneuvosto hyväksyy rahoituksen, ja että investoinnit tarkistetaan sijoitusrahastojen tapauksessa, kun rahoitussopimukset allekirjoitetaan. Kerrannaismenetelmään kuuluu myös, että liikkeelle saadut investoinnit olisi ESIR-rahastosta tuetun hyväksytyyn rahoituksen osittaisen peruuttamisen tapauksessa tarkistettava, kun peruutus tulee voimaan. ESIR-rahaston liikkeelle saamien investointien lopullisen arvon olisi kussakin hankkeessa perustuttava päätökseen saadun hankkeen loppuraportissa laskettuihin määriin.

**34** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 97:ssä infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan toimessa, jotka myötävaikuttivat vuoden 2022 lopussa ilmoitettuihin liikkeelle saatuihin investointeihin, noin kolme miljardia euroa EIP:n rahoitusta oli peruutettu ennen vuoden 2022 loppua. EIP ei kuitenkaan ollut tarkistanut vastaavia liikkeelle saatujen investointien määriä, kuten kerrannaismenetelmässä edellytetään. Tässä lähestymistavassa ei myöskään noudatettu tällaisten asioiden edellyttämää asianmukaista varovaisuutta<sup>16</sup>.

**35** Tilintarkastustuomioistuin arvioi tilanteen EIP:n marraskuussa 2024 ilmoittamien 97:n infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan toimen osalta ja totesi, että ESIR-rahaston liikkeelle saamat investoinnit oli vuoden 2022 lopun raportoinnissa **ilmoitettu 7,4 miljardia euroa liian suuriksi**.

- o Niiden 66 toimen osalta, joihin oli tehty osittaisia peruutuksia, EIP ei ollut vielä tarkistanut liikkeelle saatujen investointien määriä koskevia tietoja. Jos oletetaan varovaista lähestymistapaa noudattaen, että investoinnit ja rahoitus vähenisivät samassa suhteessa, ESIR-rahaston liikkeelle saamien ilmoitettujen investointien olisi pitänyt olla 8,3 miljardia euroa pienemmät.

---

<sup>16</sup> [Conceptual Framework for Financial Reporting](#), kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja antava elin International Accounting Standards Board, maaliskuu 2018, kohta 2.16, s. A27.

- o Hankkeen loppuraportti oli 30 toimen osalta saatu valmiiksi marraskuuhun 2024 mennessä. Ilmoitettujen liikkeelle saatujen investointien olisi EIP:n laskelmien perusteella pitänyt olla noin 0,9 miljardia euroa suuremmat.
- o Yhden toimen osalta EIP vahvisti, että liikkeelle saatu investointi ei ole muuttunut osittaisen peruuttamisen jälkeen.

**36** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että EIP ei ollut ennen vuoden 2022 loppua tarkistanut tietokannassaan investointeja, jotka ESIR-rahasto sai liikkeelle 44:ssä sellaisessa infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan toimessa, joiden osalta hankkeen loppuraporttiin liittyvä menettely oli saatu päätökseen. Näiden toimien osalta vuoden 2022 lopussa ilmoitettu liikkeelle saatujen investointien määrä oli **aliarvioitu 2,2 miljardilla eurolla** verrattuna määrään, jonka EIP oli laskenut kyseisten hankkeiden päättymisen yhteydessä (pois lukien kahdeksan tapausta, jotka on jo esitetty kohdan **35** toisessa luetelmakohdassa).

#### **Toimintakertomusten määräajat eivät olleet yhdenmukaisia ESIR-rahastossa**

**37** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi pk-yrityksikkunan ja infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan toimintatavoissa eroja, jotka liittyivät ESIR-rahaston toimintakertomuksiin sovellettaviin määräaikoihin. ESIR-sopimuksen mukaan EIR:n oli laadittava pk-yrityksikkunaa koskeva vuotuinen toimintakertomus 31. päivästä joulukuuta alkaen käyttäen viimeisimpiä saatavilla olevia tietoja. EIR:n oli määrä toimittaa kertomus EIP:lle seuraavan vuoden maaliskuun 31. päivään mennessä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ESIR-sopimuksen vaatimuksesta huolimatta EIR käytti pk-yrityksikkunan lainatakauksia koskevien tietojen osalta määräaikana 30. päivää syyskuuta. Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osalta EIP toimi oikein ja käytti määräaikana 31. päivää joulukuuta. Kertomuksissa ei ollut ilmoitusta määräaikoihin liittyvistä eroista eikä dokumentoitua päätöstä, jolla erilainen toimintatapa olisi perusteltu. Pk-yrityksikkunan ja infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan määrät yhdistettiin toimintakertomuksessa ja esitettiin 31. joulukuuta vallitsevana tilanteena.

**38** Tämä lähestymistapa johti arvioitujen liikkeelle saatujen investointien yliarvioimiseen vielä **kahdella miljardilla eurolla lisää** vuoden 2022 lopussa, koska EIR ei ottanut huomioon pk-yrityksikkunan vuoden 2022 viimeisellä neljänneksellä suljettujen 24:n velkasalkun todellisia arvoja. Näissä tapauksissa liikkeelle saadut investoinnit ilmoitettiin käyttäen aiempia (ja suurempia) arvioita. Näiden salkkujen todelliset arvot olivat tiedossa ennen vuoden 2022 loppua. EIR selitti, että viimeisen vuosineljänneksen lainatietojen laatu varmennettiin vasta seuraavan maaliskuun jälkipuoliskolla, minkä vuoksi niitä ei käytetty vuoden 2022 lopun raportoinnissa. Vasta kesäkuussa 2023 julkaistu toimintakertomus sisälsi vuoden 2022 viimeisellä neljänneksellä suljettujen salkkujen mukautuksen.

### **ESIR-rahaston tuki oli merkityksellistä, mutta sen täydentävyyttä ei osoitettu riittävällä tavalla**

**39** Tilintarkastustuomioistuin raportoi kertomuksen tässä osassa, arvioitiinko ESIR-rahaston täydentävyyttä asianmukaisesti (ks. kohta **06**). Tätä varten tarkastajat tutkivat ESIR-rahaston rahoituksen vaikutusta investointien määrään sekä sitä, oliko täydentävyyttä mittaavia tavoitearvoja tai indikaattoreita riittävästi ja oliko näyttöä siitä, että julkiset varat tosiasiallisesti saivat aikaan lisäinvestointeja. Ennen ESIR-ohjelman käynnistämistä yksilöity investointivaje edellytti lisäinvestointien liikkeelle saamista, jota ESIR-rahasto perustettiin tukemaan. Tarkoituksena oli myös, että kyseisissä investoinneissa vältettäisiin julkisen rahoituksen lisäämisen aikaansaama syrjäytysvaikutus, joka johtaisi yksityisiltä markkinoilta peräisin olevan rahoituksen vähenemiseen<sup>17</sup>.

### **ESIR-rahasto tuki investointeja sekä taloudellisesti että laadulliselta kannalta**

**40** ESIR-ohjelmasta tuettiin monien eri toimien rahoittamista. Rahoitus vaihteli aina mikrorahoituksesta suuriin infrastruktuuri-investointeihin. EIP ja EIR julkaisivat verkkosivustoillaan tietoja joistakin ESIR-rahastosta tuetuista hankkeista<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Asetus (EU) 2015/1017, 5 artikla.

<sup>18</sup> EIP, EFSI and its legacy; EIR, EFSI all case studies.

**41** Tilintarkastustuomioistuin sai tarkastuksensa aikana vastauksia tarkastusta varten laadittuihin kyselylomakkeisiin 19:ltä pk-yrityksikkunan velan alalla toimivalta rahoituksen välittäjältä. Ne tarjosivat ESIR-rahastosta tuettavia velkatuotteita yhteensä 1,9 miljardin euron arvosta. EIR arvioi, että nämä tuotteet saivat vuoden 2022 loppuun mennessä liikkeelle yhteensä 30,6 miljardia euroa investointeja. Yhteensä 53 prosenttia rahoituksen välittäjistä totesi, että ESIR-rahaston ansiosta ne pystyivät rahoittamaan hankkeita, joita ne eivät muuten olisi voineet rahoittaa.

**42** Tilintarkastustuomioistuin sai vastauksia kyselylomakkeisiinsa myös 12:lta rahoituksen välittäjältä, jotka tarjosivat pk-yrityksikkunan osaketuotteita, joihin liittyvien investointien määrä oli yhteensä 700 miljoonaa euroa. EIR arvioi, että näillä toimilla oli saatu liikkeelle yhteensä viisi miljardia euroa investointeja. Vastauksissa arvioitiin myönteisesti ESIR-rahaston täydentävyyttä. Yhteensä 75 prosenttia rahoituksen välittäjistä katsoi, että ESIR-rahaston rahoitusosuuden ansiosta ne pystyivät tarjoamaan suurempia määriä pääomasijoituksia. Lisäksi 92 prosenttia katsoi, että EIR:n ”katalyyttinen” vaikutus houkutteli lisää pääomasijoittajia.

**43** Kaikissa edellä mainituissa vastauksissa mainittiin useita ESIR-rahaston pk-yrityksikkunan aikaansaamia myönteisiä vaikutuksia, kuten suuremmat investointimäärät, lisää sijoittajia houkutteleva katalyyttinen vaikutus sekä mahdollisuus lisätä yksittäisiä sijoituksia, seurata sijoitusten tuloksellisuutta sijoituskohteissa ja parantaa pääomarahastojen hajautusta. Lisäksi oman pääoman ehtoisen rahoituksen välittäjät pitivät lähes yksimielisesti ESIR-rahastoon liittyvää kumppanuuttaan EIR:n kanssa korkeassa arvossa, koska se tarjosi niille parempia operatiivisia valmiuksia ja tietämyksen siirtoa.

## ESIR-rahaston täydentävyyden tärkein mittari oli tuettujen investointien korkea riskiprofiili

**44** ESIR-rahastosta tuettujen toimien täydentävyyden keskeiset osatekijät (ks. kohta **06**) olivat seuraavat<sup>19</sup>:

- o niillä oli yleensä korkeampi riskiprofiili kuin EIP:n tavanomaisilla toimilla rahoitettavien investointien salkulla
- o niillä puututtiin markkinoiden toimintapuutteisiin tai epätydyttäviin investointitilanteisiin
- o niitä koskeviin rahoitussopimuksiin oli sisällytetty alisteisuus
- o niillä tuettiin luonteeltaan rajat ylittäviä hankkeita
- o niillä tuettiin EU:n tavoitteita monilla eri aloilla, joita olivat esimerkiksi tutkimus ja innovointi, energia, liikenne, tieto- ja viestintäteknologia, ympäristö, inhimillinen pääoma, kulttuuri ja terveys<sup>20</sup>.

**45** Vuoden 2015 ESIR-asetuksessa katsottiin, että toimet tarjoavat täydentävyyttä, jos niiden luottoriskitaso vastaa EIP:n ”erityistoimia” (ks. **laatikko 1**).

---

<sup>19</sup> Asetus (EU) 2015/1017, 5 artikla.

<sup>20</sup> Asetus (EU) 2015/1017, 9 artiklan 2 kohta.

## Laatikko 1

### EIP:n erityistoimet ja ESIR-rahasto

EIP:n perussäännössä ja sisäisissä suuntaviivoissa<sup>21</sup> EIP:n erityistoimet määritellään seuraavasti:

- velkatoimet, joiden riskiprofiili on D- tai alle (eli odotettu tappio on yli kaksi prosenttia)
- kaikki oman pääoman ehtoiset ja luonteiset toimet (esimerkiksi infrastruktuurirahastojen ja muiden rahastojen osuudet, riskipääomatoimet, pääomatoimet ja muut toimet, joissa on vastaava riskiprofiili).

Kaikkien pk-yritysikkunan puitteissa toteutettavien EIR:n toimien katsottiin vastaavan EIP:n erityistoimien riskiprofiilia.

**46** Samassa asetuksessa katsottiin, että myös sellaisille transaktioille, joiden riskiprofiili on matalampi ja jotka eivät täytä erityistoimia koskevia kriteerejä, voidaan myöntää ESIR-rahaston tukea edellyttäen, että niiden voidaan selvästi osoittaa tuottavan suurta lisäarvoa. Vuoden 2022 lopussa laaditun toimintakertomuksen mukaan ”erityistomien” osuus infrastruktuuri- tai innovointihankkeita koskevista ESIR-rahaston allekirjoitetuista lainasopimuksista oli 91 prosenttia.

**47** Joulukuussa 2017 annetussa ESIR 2.0 -asetuksessa<sup>22</sup> erityistoimia koskevien kriteerien täyttyminen katsottiin ”vahvaksi osoitukseksi täydentävyydestä”, mutta se ei ollut ainoa osoitus. Asetuksessa esiteltiin uusia ohjeellisia piirteitä investoinneille, jotta niillä voitaisiin paremmin puuttua markkinoiden toimintapuutteisiin tai epätyydyttäviin investointitilanteisiin. Näitä piirteitä olivat esimerkiksi huonompi etuoikeusasema (toissijainen asema muihin investoijiin nähden, mikä tarkoittaa suurempaa riskiä kuin muilla investoijilla), rajat ylittävät ominaisuudet ja altistuminen ”erityisille riskeille”. Viimeksi mainitut riskit liittyvät vähemmän kehittyneisiin alueisiin ja siirtymäalueisiin tai hankkeisiin, joihin liittyy innovointiin liittyviä riskejä, jotka koskevat eritoten kasvua, kestävyyttä tai tuottavuutta lisääviä testaamattomia teknologioita. ESIR 2.0 -asetuksessa ei kuitenkaan määritelty tavoitteita tai indikaattoreita, joilla mitattaisiin niiden ESIR-rahaston toimien osuutta, joilla on tällaisia ”vahvoja osoituksia täydentävyydestä”.

---

<sup>21</sup> ESIR-rahaston johtokunta, [EFSI Key Performance and Key Monitoring Indicators Methodology](#), s. 6.

<sup>22</sup> Asetus (EU) 2017/2396.

**48** ESIR-rahastoa koskevat toimintakertomukset ja EIP-ryhmän tietoaaineistot eivät sisältäneet tietoja ESIR-rahaston velkatoimien huonommasta etuoikeusasemasta vuoden 2022 lopussa. EIP-ryhmä ei myöskään ilmoittanut rajat ylittävien ESIR-rahaston toimien osuutta, mikä esti tilintarkastustuomioistuinta arvioimasta tämän täydentävyyksiin yleisyyttä koko ESIR-rahaston salkussa.

**49** Tilintarkastustuomioistuimen analyysi ESIR-rahaston rahoituksen kohdentamisesta ESIR-asetuksen 5 artiklassa kuvatuille ”erityisille riskeille” alttiille sektoreille (ks. [liite IV](#)) osoitti, että suurin osuus (34 prosenttia) investoinneista kohdistui ”tutkimukseen, kehittämiseen ja innovointiin”. Kuitenkin vain 0,6 prosenttia ESIR-rahaston rahoituksesta käytettiin vähemmän kehittyneillä alueilla tai siirtymäalueilla. ESIR-rahaston vuoden 2018 arviointikertomuksen mukaan ESIR-rahaston toimet toteutetaan sektoreilla, joilla ilmenee huomattavia markkinoiden toimintapuutteita ja ali-investointia. Arvioinnin yhteydessä tehdyistä tapaustutkimuksista kuitenkin kävi ilmi, että kaikki toimet, joita toteutetaan sektoreilla, joilla ilmenee markkinoiden toimintapuutteita, eivät tosiasiasa korjaa markkinoiden toimintapuutteita, koska jotkin näillä sektoreilla toteutettavat hankkeet saavat rahoitusta markkinoilta. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että keskeisillä tulosindikaattoreilla ja keskeisillä seurantaindikaattoreilla on vain rajallinen arvo arvioitaessa ESIR-rahaston täydentävyyttä (yksityiskohtaiset tiedot esitetään [liitteessä III](#)).

### **ESIR-rahaston liikkeelle saamien investointien täydentävyyttä ei osoitettu riittävällä tavalla**

**50** ESIR-asetuksen 5 artiklassa esitetystä täydentävyyden määritelmästä erotetaan toisistaan tilanne, jossa investointia ei olisi voitu toteuttaa lainkaan ilman ESIR-rahastoa, ja tilanne, jossa sitä ei olisi voitu toteuttaa samassa laajuudessa. Molemmat tilanteet katsottiin tukikelpoisiksi ESIR-rahastosta. [Laatikossa 2](#) esitetään kaksi hypoteettista skenaariota, joissa täydentävyyksiperiaatteen voidaan katsoa täyttyvän mutta joissa ESIR-rahaston liikkeelle saamien investointien määrät poikkeavat toisistaan.

## Laatikko 2

### Esimerkkejä ESIR-rahaston kokonaan ja osittain liikkeelle saamasta lisärahoituksesta

ESIR-rahasto tarjoaa takuun 15 000 euron tukikelpoiselle investointihankkeelle, joka ei olisi toteutunut lainkaan ilman ESIR-rahastoa.

ESIR-rahasto tarjoaa takuun 15 000 euron tukikelpoiselle investointihankkeelle, joka olisi toteutunut ilman ESIR-rahastoaikin, mutta pienemmässä mittakaavassa (10 000 euroa).

Näissä kahdessa tapauksessa on tuloksena eritasoinen lisärahoitus: 15 000 euroa ensimmäisessä tapauksessa ja 5 000 euroa toisessa tapauksessa.

**51** Kerrannaismenetelmässä ei tehdä eroa ESIR-rahaston kokonaan tai osittain liikkeelle saamien investointien välille. Molempien *laatikossa 2* esitettyjen esimerkkien osalta menetelmässä katsotaan, että kokonaismäärältään 15 000 euron hankekustannukset on saatu liikkeelle ESIR-rahaston ansiosta. Komission mukaan tämä johtuu siitä, että ESIR-asetukseen tai ESIR-rahaston kerrannaismenetelmään ei sisälly osittain liikkeelle saadun investoinnin käsitettä.

**52** EIP:n kerrannaismenetelmää koskevan asiakirjan mukaan tavoitteena on yksilöidä ESIR-rahaston toimien yhteydessä liikkeelle saadut investoinnit. Asiakirjassa todetaan kuitenkin, että on vaikea osoittaa ESIR-rahaston vaikutuksellisuutta politiikkatoimena, jolla pyritään korjaamaan investointivajetta Euroopassa, eikä sitä voida kiistatta todistaa<sup>23</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä syy-yhteyden toteaminen ESIR-rahaston tuen ja liikkeelle saatujen lisäinvestointien välillä on merkityksellistä ESIR-rahaston tuloksellisuuden arvioinnin kannalta. Ilman tällaista syy-yhteyttä tai täydentävyyttä koskevaa jälkianalyysiä on lähes mahdotonta arvioida, missä määrin julkiset varat tosiasiaissa saivat aikaan lisäinvestointeja.

<sup>23</sup> EIB EFSI multiplier methodology, s. 1–2.



**53** Komissio otti käyttöön kaksivaiheisen lähestymistavan ESIR-rahaston investointien täydentävyyden todentamiseksi. Ensinnäkin ESIR-rahaston investointikomitean tehtäväksi annettiin toteuttaa laadullinen arviointi siitä, saako ESIR-rahasto todella aikaan lisäinvestointeja infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunassa. EIP totesi vuoden 2021 [arviointikertomuksessaan](#), että pk-yritysikkunan tuotteita tarjoavien toimien (jotka ESIR-rahaston johtokunta ja toimitusjohtaja ovat hyväksyneet kuultuaan ESIR-rahaston investointikomiteaa) katsottiin täyttävän täydentävyydskriteerit, koska ne tarjosivat lisärahoitusta aloilla, joilla katsottiin ilmenevän markkinoiden toimintapuutteita. EIP totesi myös, että ESIR-rahaston investointikomitea ei arvioinut lisäksi erikseen pk-yritysikkunan toimien täydentävyyttä. Toiseksi komissio harkitsi tekevänsä tilastollisen jälkianalyysin arvioidakseen, oliko ESIR-rahaston tukeman rahoituksen ja liikkeelle saatujen lisäinvestointien välillä syy-seuraussuhde.

**54** Molemmissa vuonna 2018 julkaistuissa ESIR-rahaston arvioinneissa<sup>24</sup> suositeltiin täydentävyyden määritelmän selventämistä. Niissä myös katsottiin, että oli sovellettu itseraportointiin perustuvaa rajoitettua arviointimenetelmää, mutta tarkemman menetelmän ja merkityksellisten tietojen käyttö olisi toivottavaa arvioitaessa ESIR-rahaston syrjäytysvaikutusta. Komissio ei ollut tehnyt tällaista analyysia vuoden 2024 loppuun mennessä. ESIR-rahaston arviointikertomuksissa ei myöskään arvioitu ohjelman kausaalisuutta.

**55** ESIR-rahaston rahoituksen ja lisäinvestointien välisen syy-yhteyden analysointia ei tehty. Komission mukaan ESIR-rahaston jälkiarvioinnin yhteydessä tehtävän täysimittaisen kontrafaktuaalisen tutkimuksen tueksi ei ollut saatavilla merkityksellisiä ja oikea-aikaisia tietoja. Tämä johtui siitä, että tällaisten tietojen pitäisi ulottua ajallisesti selvästi ESIR-rahaston päättymispäivää pidemmälle, jotta voidaan ottaa huomioon investointien tekemiseen ja rahastoyhtiöiden raportointiin tarvittava aika.

---

<sup>24</sup> EIP, [Evaluation of the European Fund for Strategic Investments](#), kesäkuu 2018; ICF, [Independent Evaluation of the EFSI Regulation, Final Report](#), kesäkuu 2018.

## ESIR-rahaston seuranta täytti keskeiset vaatimukset, mutta se ei ollut kattavaa, eikä raportointia tarkastettu kunnolla

**56** Tilintarkastustuomioistuin arvioi ESIR-rahaston seurannan ja rahastosta raportoinnin riittävyttä tarkastamalla ESIR-rahaston seurantaindikaattoreiden merkityksellisyyden ja kattavuuden sekä komission analyysin ja komission julkaisemat tiedot tarvittavista varoista, jotka on varattu mahdollisten takuun perusteella vaadittujen maksujen suorittamiseen (varojen varaaminen). Tilintarkastustuomioistuin tutki myös EIP-ryhmän ja komission suorittamaa seurantaa, joka kohdistui tiettyjen ESIR-rahaston toimien oikeudellisten ja sopimusvaatimusten noudattamiseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti, kuinka luotettavia ESIR-rahastoa koskevissa kertomuksissa olevat tiedot ja kyseisissä kertomuksissa lähteenä olevien tietoaaineistojen sisältämät tiedot olivat.

### Komissio ja EIP-ryhmä seurasivat ESIR-rahaston rahoituksen täytäntöönpanoa keskeisten vaatimusten mukaisesti

#### Komissio seurasi asianmukaisesti ESIR-rahaston rahoitusta ja rahoitusvirtoja

**57** Varainhoitoasetuksen 41 artiklan 5 kohdan mukaan komission olisi liitettävä EU:n talousarvioesitykseen valmisteluasiakirja, josta käy ilmi kunkin talousarviotakuun tosiasiallinen rahoitusaste. Komissio arvioi kerran vuodessa ESIR-rahaston käytettävissä olevien varojen riittävyttä yhteisessä vararahastossa<sup>25</sup>. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa tämän raportoinnin osana EU:n tilinpäätökseen kohdistuvaa lakisääteistä tarkastustaan<sup>26</sup>.

**58** Talouden ja rahoituksen pääosasto teki myös vuosittaisia seurantakäyntejä EIP-ryhmään<sup>27</sup> sekä suoritti ESIR-rahastosta tuettujen toimien jälkitarkastuksia. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission toimittamista asiakirjoista vahvisti sen, että ESIR-rahaston tilien sisään- ja ulosvirtauksia seurataan säännöllisesti ja tiliotteet täsmäytetään ESIR-rahaston tilinpäätösten kanssa. Tämä työ on dokumentoitu EIP-ryhmään vuosina 2019–2023 tehdyillä vuotuisilla seurantakäynneillä, joihin sisältyi ESIR-rahaston takauksen perusteella vaadituista maksuista koostuvan otoksen tarkastaminen.

---

<sup>25</sup> 2025 Draft general budget of the European Union – Working document part XI, s. 4 ja 5.

<sup>26</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, 2. luku, kohdat 2.63–2.64 ja suositus 2.3.

<sup>27</sup> Euroopan komissio, Vuotuinen toimintakertomus 2022, s. 65–66.

## **EIP-ryhmän seurantatoimet olivat ESIR-sopimuksen mukaisia**

**59** ESIR-sopimuksen 25 artiklan 1 kohdassa edellytettiin, että EIP-ryhmä tekee ESIR-rahastosta tuettujen toimien jälkitarkastuksia ja tarvittaessa myös tarkastuksia paikan päällä toimintaperiaatteidensa ja menettelyjensä mukaisesti. EIP-ryhmä suoritti sisäisten menettelyjensä mukaisesti paikalla tehtäviä tarkastuksia, joissa tutkittiin ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunasta tuettuja velka- ja pääomatoimia. Pk-yritysikkunan osalta nämä tarkastukset kohdistettiin järjestelmällisesti velkaoperaatioihin. Näin ei tapahtunut osaketuotteiden tapauksessa. Niiden osalta EIR oli tilintarkastustuomioistuimen tarkastusjakson aikana tehnyt vain kaksi seurantakäyntiä, jotka toteutettiin vuonna 2022.

**60** Tilintarkastustuomioistuin analysoi kaksi infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan toimia koskevaa EIP:n jälkitarkastusta (joista yksi koski velkaa ja toinen pääomaa) sekä viisi pk-yritysikkunan toimia koskevaa EIR:n paikalla tehtyä jälkitarkastusta (joista kaikki koskivat velkatuotteita). Tilintarkastustuomioistuin valitsi juuri nämä tapaukset varmistaakseen toimien ja maiden moninaisuuden. Tilintarkastustuomioistuin analysoi tiedot, jotka EIP-ryhmä oli kerännyt edellä mainittujen valvontatoimien aikana. Se havaitsi, että EIP:n ja EIR:n suorittama seuranta oli niiden sisäisten sääntöjen ja menettelyjen mukaista.

## **Vaikka ESIR-rahasto oli yleisesti ottaen asetettujen tavoitteiden mukainen, tiettyihin ohjelman tärkeisiin osiin ei kohdistettu seurantaa**

**61** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että indikaattoreihin olisi sisällyttävä kuvaus siitä, mitä ne tarkkaan ottaen mittaavat. Kaikkien indikaattoreiden olisi täytettävä RACER-kriteerit (eli niiden olisi oltava merkityksellisiä, hyväksytyjä, uskottavia, helposti seurattavia ja luotettavia), minkä lisäksi niiden olisi oltava yksiselitteisiä ja helposti tulkittavia. ESIR-sopimuksessa määritellään keskeiset tulosindikaattorit ja keskeiset seurantaindikaattorit, joilla mitataan ESIR-rahaston tuloksellisuutta.

## **ESIR-rahasto noudatti pääosin maantieteellisiä ja alakohtaisia rajoja ja saavutti ilmastotoimia koskevan tavoitteen**

**62** ESIR-asetuksessa tai ESIR-sopimuksessa ei säädetty ESIR-rahaston tuen kohdentamisesta etukäteen maan tai alan perusteella. ESIR-rahaston seurantaindikaattorit (KMI 1 ja KMI 2) kuitenkin kattoivat nämä näkökohdat (ks. [liite III](#)).

**63** Johtokunnan vuonna 2019 hyväksymässä *EFSI Strategic Orientation -asiakirjassa* asetettiin infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunalle ohjeellinen 45 prosentin maantieteellinen keskittymäraja ESIR-investointikauden loppuun asti (joulukuu 2022). Tämä on missä tahansa kolmessa jäsenvaltiossa sopimuksissa allekirjoitettujen toimien osuus kaikista allekirjoitetuista toimista arvolla mitattuna. Pk-yritysikkunan osalta edellytettiin, että EIR:n olisi pyrittävä tavoittamaan kaikki EU:n jäsenvaltiot ja saavuttamaan niiden keskuudessa tyydyttävä maantieteellinen hajonta. *Liitteessä V* esitetään vuoden 2022 lopussa ilmoitettu pk-yritysikkunan tuki EU:n jäsenvaltioittain.

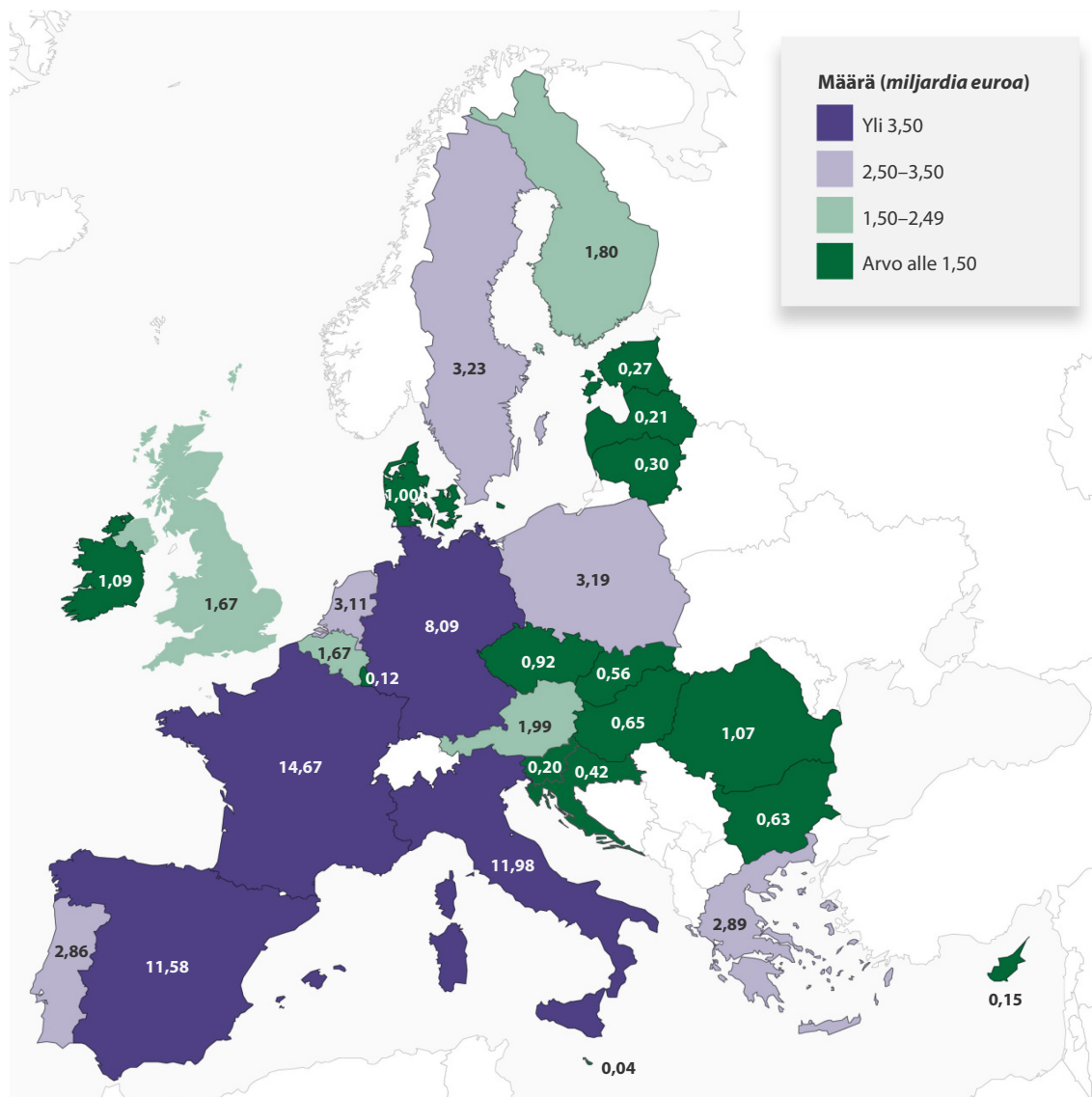
**64** ESIR-rahaston rahoitus tavoitti todella kaikki EU:n jäsenvaltiot. Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan kolmen suurimman edunsaajamaan, Espanjan, Ranskan ja Italian, osuus ESIR-rahaston tuesta oli kuitenkin yhteensä 30 miljardia euroa, mikä oli 49 prosenttia infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan kaikista sopimuksin vahvistetuista toimista vuoden 2022 lopussa (ks. *liite VI*). Komission mukaan tuen neljä prosenttiyksikköä ohjeellista rajaa suurempi keskittyminen kolmeen maahan johtui siitä, että ESIR-rahasto oli luonteeltaan markkinalähtöinen, koska se toimi ilman maakohtaisia kiintiöitä<sup>28</sup>.

**65** *Kaaviossa 6* esitetään vuoden 2022 lopussa ilmoitettu ESIR-rahaston tuki (infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan sekä pk-yritysikkunan tuki yhteensä) EU:n jäsenvaltioittain.

---

<sup>28</sup> Komissio ja EIP, *Response to ECA Audit Recommendation 5: Improving the geographical spread of EFSI supported investment*, 2019.

## Kaavio 6 – ESIR-rahaston osalta sopimuksin vahvistetut kokonaismäärät EU:n jäsenvaltioittain vuoden 2022 lopussa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ESIR-rahaston vuoden 2022 lopun toimintakertomukseen sisältyvien tietojen perusteella.

**66** Alakohtaisen kattavuuden osalta johtokunta asetti investointikauden lopussa infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunalle ohjeellisen 30 prosentin keskittymärajan<sup>29</sup>. Raja liittyi allekirjoitettuihin lainasopimuksiin ja investointimääriin millä tahansa ESIR-asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa määritellyistä aloista. Pk-yrittäjien osalta ei ollut alakohtaista kattavuutta koskevia tavoitteita tai rajoja (ei edes ohjeellisia).

<sup>29</sup> EFSI Strategic Orientation – Review of January 2019, s. 13–15.

**67** Vuoden 2022 lopun toimintakertomuksessa olevien tietojen (ks. [liite IV](#)) mukaan infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunassa alakohtainen keskittyminen oli suurinta (23 prosenttia) ESIR-rahaston tuessa energia-alan kehittämiseksi. Pk-yritysikkunassa alakohtainen keskittyminen oli suurinta (63 %) investoinneissa tutkimukseen ja innovointiin. EIR ei raportoinut pk-yritysikkunan investoinneista viidellä yhdeksästä kohdealasta. Nämä alat olivat energia, liikenne, ympäristö, vähemmän kehittyneet alueet ja biotalous.

**68** Seurantaindikaattorin KMI 7, jolla seurataan ESIR-rahaston vaikutusta ilmastotoimiin, tavoitteena oli infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osalta 40 prosenttia (ks. [liite III](#)). ESIR-asetuksen mukaisesti ilmastotoimien seuranta koskevat tiedot eivät kuitenkaan kattaneet pk-yritysikkunaan liittyviä investointeja<sup>30</sup>. Niiden osuus ESIR-rahaston salkusta vuoden 2022 lopussa oli 31 prosenttia. Tuona ajankohtana ilmastotoimia tukevaa ESIR-rahoitusta koskevien allekirjoitettujen sopimusten kokonaismäärä oli infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunassa 20,8 miljardia euroa. Ilmastotoimia edistäviä hankkeiden osia tukevan infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunasta myönnetyn ESIR-rahaston rahoituksen osuus oli 43 prosenttia infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan rahoituksen sopimuksin vahvistetusta kokonaismäärästä, kun ei oteta huomioon pk-yrityksille ja pienille mid-cap-yrityksille myönnettyä ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan rahoitusta.

### **Käytössä ei ollut tavoitearvoja, jotka olisivat koskeneet ESIR-rahaston vaikutusta työllisyyteen ja kestävään kasvuun**

**69** ESIR-asetuksessa<sup>31</sup> säädettiin, että ESIR-rahastosta tuettavilla hankkeilla olisi pyrittävä luomaan työpaikkoja ja kestävää kasvua. EIP-ryhmä käytti ekonometristä mallia ([RHOMOLO-EIB](#)) arvioidakseen kerran vuodessa ESIR-rahaston avulla luotuja työpaikkoja ja kasvua. EIP:n mukaan nämä arviot viittasivat siihen, että vuoteen 2022 mennessä ESIR-rahaston investoinnit kasvattaisivat BKT:tä 1,9 prosenttia ja loisivat 1,8 miljoonaa työpaikkaa perusskenaarioon verrattuna<sup>32</sup>.

**70** Lisäksi EIP-ryhmä raportoi komissiolle kuuden kuukauden välein seurantaindikaattorista KMI 4 ”työllisyysvaikutukset”. Koska tällä indikaattorilla ei ollut tavoitearvoa, ei ollut myöskään mitään perustaa sen arvioimiseksi, missä määrin raportoitu työpaikkojen määrä vastasi ESIR-rahastolle asetettuja odotuksia (ks. [liite III](#)).

<sup>30</sup> Erytiskertomus 22/2021, kohta 64.

<sup>31</sup> Asetus (EU) 2015/1017, 5 artiklan 1 kohta.

<sup>32</sup> EIP, EFSI and its legacy.

**71** ESIR-ohjelman sääntelykehyksessä ei ollut sääntöjä ESIR-rahaston tuloksena syntyneen kasvun kestävyden mittaamiseksi. EIP-ryhmän raportointi ei myöskään sisältänyt tätä koskevia tietoja. Vuoden 2023 toimintamenoja koskevassa ohjelmaselvityksessä<sup>33</sup> kuvattiin, miten ESIR-rahasto oli edistänyt kymmenen kestävä kehityksen tavoitteen saavuttamista. EU:n vuosien 2024 ja 2025 talousarviota koskevat asiakirjat ja ESIR-rahastoa koskevat komission kertomukset eivät kuitenkaan sisällä tietoja ESIR-rahaston vaikutuksesta kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen.

#### **EU:n ulkopuolisille maille myönnetystä ESIR-rahaston tuesta ei raportoitu yksityiskohtaisesti**

**72** EIP-ryhmä raportoi vuoden 2022 lopussa, että 75 prosenttia sopimuksin vahvistetuista pk-yrityksikunnan pääomasijoituksista kuului ”useita maita kattavien investointien” luokkaan. Vaikka tilintarkastustuomioistuin tunnustaakin, että tästä luokasta voi olla hyötyä rahastonhoitajille heidän pyrkiessään hyödyntämään investointimahdollisuuksia useissa maissa, luokka ei kuitenkaan anna yksityiskohtaisia tietoja ESIR-rahastosta tuettavien investointien maantieteellisestä jakautumisesta, esimerkiksi mukana olevien EU:n ulkopuolisten maiden osuudesta.

**73** ESIR-asetuksen<sup>34</sup> mukaan EU:n takaus voidaan antaa toimille, joihin ”osallistuu yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa sijaitsevia tai sinne sijoittautuneita yhteisöjä” ja jotka ”ulottuvat yhteen tai useampaan [...] kolmanteen maahan”, esimerkiksi [EU:n strategisten kumppanuuksien](#) piiriin kuuluviin maihin. ESIR-sopimuksen mukaan EU:n ulkopuolisiin maihin tehtyjen investointien osuus kustakin pk-yrityksikunnan osaketuotteesta sai olla enintään 50 prosenttia. Vuoden 2022 loppuun mennessä 16 prosenttia (2,5 miljardia euroa) pk-yrityksikunnan 15,7 miljardin euron pääomasijoituksista lopullisille tuensaajille oli mennyt EU:n ulkopuolisiin maihin (ks. [liite VII](#)).

---

<sup>33</sup> 2023 Draft general budget of the European Union – Working document part I, s. 110–112.

<sup>34</sup> Asetus (EU) 2015/1017, 8 artiklan b alakohta.

**74** ESIR-rahaston tuella EU:n ulkopuolisiin maihin tehtyjä pääomasijoituksia ei otettu huomioon laskettaessa ESIR-rahaston liikkeelle saamia investointeja. Lisäksi EU:n takauksen soveltaminen EU:n ulkopuolisiin lopullisiin tuensaajiin oli ESIR-asetuksen mukaista. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että EU:n budjettivallan käyttäjälle ei annettu riittävän yksityiskohtaisia tietoja tästä ESIR-rahastosta tuettavien investointien luokasta. ESIR-rahastoa koskevissa raporteissa ja arvioinneissa ei annettu tietoja näiden pääomasijoitusten laajuudesta tai niiden vaikutuksesta rahoitusvajeen korjaamiseen EU:ssa.

**Erillisiä indikaattoreita, jotka mittaisivat ESIR-rahastosta saatavien hyötyjen siirtymistä lopullisille tuensaajille, ei ollut määritelty**

**75** Komissio totesi ehdotuksessa ESIR-asetukseksi, että pk-yritykset ovat ”tuen keskeinen edunsaajaryhmä”<sup>35</sup>. ESIR-rahaston lopullisten tuensaajien oli tarkoitus hyötyä ohjelmasta useilla tavoilla:

- ne saisivat lisärahoitusta, jota ei olisi saatavilla ilman ESIR-rahastoa
- niiden tarvitsisi antaa pienempiä vakuuksia
- rahoituksen kesto mukautuisi paremmin niiden tarpeisiin
- rahoituskulut (korot ja/tai maksut) olisivat pienemmät.

**76** Hyötyjen siirtymistä lopullisille tuensaajille arvioitiin keskeisellä tulosindikaattorilla 1, joka mittasi ESIR-rahaston rahoitusosuuden mille tahansa toimelle tuomaa lisäarvoa. ESIR-asetuksessa tai ESIR-sopimuksessa ei vaadittu, että EIP-ryhmä raportoisi lopullisille tuensaajille siirtyneistä hyödyistä. Tämän seurauksena EIP-ryhmä ja komissio eivät keränneet ESIR-rahaston velkatuotteiden osalta tietoja tai tilastoja alhaisemmista koroista tai muista edellä mainituista hyödyistä. Hyötyjen siirtymisestä ei tehty erityistä arviointia. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei voinut todentaa, missä määrin ESIR-rahaston hyödyt jakoutuivat rahoituksen välittäjien ja lopullisten tuensaajien kesken.

---

<sup>35</sup> Ehdotus ESIR-asetukseksi, COM(2015) 10, Perustelut, s. 2.



**77** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta varten laatiin kyselylomakkeisiin annetuissa vastauksissa selvästi suurin osa (95 prosenttia) pk-yrityksikunnan rahoituksen välittäjistä totesi, että ESIR-rahaston ansiosta ne olivat pystyneet tarjoamaan asiakkaille paremmat ehdot verrattuna rahoitukseen, joka olisi ollut saatavilla ilman ESIR-rahaston tukea. Kaksi rahoituksen välittäjää toimitti tilintarkastustuomioistuimelle tietoja, joista kävi ilmi, millaisia ehdot, joita ne tarjosivat ESIR-rahaston takaamien lainojen lopullisille saajille, olivat verrattuna niiden tavanomaisten lainasalkkujen ehtoihin. Yksi näistä esimerkeistä esitetään *liitteessä VIII*.

### **ESIR-rahastoa koskevia monimutkaisia tietoja ja raportointia ei tarkastettu riittävällä tavalla**

#### **ESIR-rahastoon liittyviä tietoja säilytettiin hajanaisina ja puutteellisina tietoineistoina**

**78** ESIR-sopimuksen 24 artiklan 1 kohdan mukaan EIP:n on pidettävä tietokannassaan ESIR-rahaston takauksella katetuista toimista erillistä rekisteriä, jossa ne yksilöidään selkeästi ja läpinäkyvästi, noudattaen toimintaperiaatteitaan ja menettelyjään. EIP ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että ESIR-rahastoon liittyviä tietoja ei pidetty erillään, vaan ne olivat erottamaton osa kaikkia EIP:n toimia koskevia tietoja, jotka oli tallennettu useisiin sähköisiin järjestelmiin. ESIR-rahastoon liittyvät tiedot oli kuitenkin varustettu erityisellä merkinnällä, joiden perusteella ne voitiin tunnistaa. Kun tilintarkastustuomioistuin pyysi asiakirjaa, joka sisältäisi tiedot (metatiedot) kaikista ESIR-rahastoon liittyvistä tietokentistä, EIP ilmoitti, että tällaista asiakirjaa ei ollut olemassa.

**79** Kun EIP oli yksilöinyt noin 500 ESIR-rahastoa koskevien tietojen nimikettä, tilintarkastustuomioistuin valitsi niistä 187, jotka koskivat toimia ja niiden lopullisia tuensaajia. Suurin osa toimitetuista tiedoista oli puutteellisia infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan lopullisten tuensaajien yksilöimisen osalta. Tiedoista puuttui tuhansia arvoja, joista useat olivat hyvin merkittäviä, kuten lopullisten tuensaajien nimet, osoitteet, työntekijöiden lukumäärä tai ESIR-rahastosta saadun tuen määrät.

## Komissio ei tarkastanut riittäväällä tavalla ESIR-rahaston toimintakertomuksia

**80** ESIR-asetuksessa<sup>36</sup> edellytettiin, että EIP-ryhmä toimittaa komissiolle säännöllisesti kertomuksen kaikista ESIR-rahaston toimista (myös EIP:n omien varojen kattamista toimista, ks. **laatikko 3**), ei ainoastaan EU:n takauksen kattamista toimista. Pk-yrityksikkunan toimintakertomuksissa esitettiin tietoja EIP:n riskipääomavaltuutukseen perustuvista toimista ainoastaan kootusti, eikä yksittäisistä transaktioista tehty erittelyä, toisin kuin EU:n takauksen kattamien ESIR-rahaston toimien osalta. Käytännössä tämä tapa raportoida EIP:n riskipääomavaltuutuksesta merkitsi sitä, että ei ollut mahdollista todentaa, oliko keskeiset tulosindikaattorit ja keskeiset seurantaindikaattorit laskettu asianmukaisesti koko ESIR-ohjelman osalta.

### Laatikko 3

#### EIP:n riskipääomavaltuutus

Riskipääomaväline – jonka puitteissa EIP:n varat asetetaan EIR:n saataville – on EIR:n pääomavälineistä suurin.

EIP:n 7,5 miljardin euron rahoitusosuus ESIR-rahastoon kanavoitiin infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan kautta (3,5 miljardin euron yhteisrahoitus) ja pk-yrityksikkunan kautta (neljän miljardin euron yhteisrahoitus) riskipääomavaltuutuksen puitteissa tehtävien pääomasijoitusten muodossa. Nämä määrät rahoitettiin EIP:n omista varoista, eikä niille annettu EU:n talousarviotakuuta.

Riskipääomavaltuutuksen piiriin kuuluvat pk-yrityksikkunaan liittyvät neljän miljardin euron toimet katsottiin osaksi ESIR-rahaston toimia, ja ne otettiin huomioon 500 miljardin euron liikkeelle saatuja investointeja koskevassa tavoitteessa.

**81** Tilintarkastustuomioistuin analysoi kaksi talouden ja rahoituksen pääosaston täyttämää tarkistuslistaa, jotka kattoivat ESIR-rahaston vuoden 2022 toimintakertomuksessa esitettyihin tietoihin kohdistuneet tarkastukset. Ne koskivat ESIR-rahaston keskeisiä tulosindikaattoreita ja keskeisiä seurantaindikaattoreita sekä ilmoitettuja infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan tilastotietoja. Kummassakaan tarkistuslistassa ei kuvailtu talouden ja rahoituksen pääosaston suorittamia kontroleja eikä niiden tuloksia.

<sup>36</sup> Asetus (EU) 2015/1017, artikla 16.

**82** Pk-yrityksikkunan vuoden 2022 lopun toimintakertomusta koskevan yksityiskohtaisen analyysin jälkeen tilintarkastustuomioistuin havaitsi epäjohtonmukaisuuksia 20:ssä 146 taulukosta. Yhteensä 11 taulukossa esitettiin virheellisiä määriä, ja jäljelle jäävän yhdeksän taulukon osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tiedot joko puuttuivat (tyhjiä kohtia) tai niissä oli merkintä ”ei saatavilla”. Riippumatta siitä, mitkä näiden epäjohtonmukaisuuksien yksittäiset vaikutukset ovat, ne heikentävät raportoinnin luotettavuutta ja asettavat kyseenalaiseksi taustalla olevien tietojen laadun.

### **Selvitykset ESIR-rahaston talousarviovaikutuksista eivät perustuneet sen koko voimassaoloajan vaikutuksiin**

**83** Lokakuussa 2022 tehdyssä [ESIR-rahaston jälkiarviointia tukevassa ulkoisessa tutkimuksessa](#) ja siihen liittyvässä [komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa](#) todettiin, että ESIR-rahaston vaikutusten odotetaan olevan vähintään budjettineutraaleja. On odotettavissa, että lopulta ylijäämä voi olla jopa positiivinen, koska i) toteutuneiden tappioiden taso on odotettua alhaisempi ja ii) EU:n takaukseen kohdistuvasta riskistä saatu korvaus on tuottanut tuloja.

**84** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana komissio ilmoitti, että tutkimuksen toteamus ESIR-rahaston budjettineutraaliudesta perustui ainoastaan ESIR-rahaston takauksen perusteella esitettyjen maksupyyntöjen todelliseen tasoon ja vuoden 2021 loppuun mennessä saatuihin tuloihin, mutta ESIR-rahaston koko voimassaoloajan talousarviovaikutuksia ei ollut arvioitu. Tutkimuksen laatijat vahvistivat, että ESIR-rahaston budjettineutraalia vaikutusta koskevan toteamuksen tueksi ei ollut tehty tausta-analyysia.

## Johtopäätökset ja suositukset

**85** Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että yleisesti ottaen Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) edisti merkittävästi investointivajeen korjaamista. Ohjelma ei kuitenkaan ollut saavuttanut kokonaan tavoitettaan saada liikkeelle 500 miljardin euron määrä lisäinvestointeja vuoden 2022 loppuun mennessä.

**86** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että tämän tavoitteen osalta ilmoitetut 503 miljardia euroa oli yliarvioitu 131 miljardilla eurolla. Yliarviointi johtui puutteista, joita tilintarkastustuomioistuin havaitsi kerrannaismenetelmän suunnittelussa ja soveltamisessa. Osa kerrannaisvaikutuksesta perustui rahoitukseen, jota ei ollut maksettu lopullisille tuensaajille, muiden EU:n välineiden avulla liikkeelle saatuja investointeja luettiin virheellisesti ESIR-rahaston ansioksi, peruutettuja investointeja ei vähennetty liikkeelle saaduista kokonaisinvestoinneista eikä raportoinnin määräaikoja ollut yhdenmukaistettu (kohdat [24–38](#)).

### Suositus 1 – Parannetaan ESIR-rahastoa koskevan raportoinnin avoimuutta

---

ESIR-rahastoa koskevan raportoinnin avoimuuden parantamiseksi komission olisi hyödynnettävä jo saatavilla olevia tietoja ja ilmoitettava sidosryhmille, kuinka suuri on sellaisen rahoituksen määrä, josta on allekirjoitettu sopimus mutta joka ei ole vielä saavuttanut lopullisia tuensaajia.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025**

## Suositus 2 – Parannetaan EU:n takauksilla liikkeelle saatujen investointien arviointimenetelmää

---

InvestEU-ohjelman (kohdat b) ja c)) ja EU:n talousarviotakuuta käyttävien tulevien EU:n ohjelmien kohdalla (tämän kuitenkin rajoittamatta lainsäätäjien päätöksiä) komission

- a) olisi raportoitava liikkeelle saaduista investoinneista sopimuksin vahvistetun ja lopullisille tuensaajille maksetun EU:n tukeman rahoituksen perusteella
- b) ei pitäisi katsoa tällaisten ohjelmien ansioksi jonkin muun sellaisen EU:n välineen liikkeelle saamia investointeja, joka ei ole osa raportoinnin kohteena olevaa ohjelmaa, vaikka molemmat olisikin yhdistetty lopulliseksi tuotteeksi
- c) olisi laadittava käyttöön menetelmä, jolla arvioidaan odotetut liikkeelle saatavat investoinnit tapauksissa, joissa rahoitus tai investointitoimi on osittain peruttu.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: b) ja c) InvestEU: 2026; tulevat EU:n ohjelmat: kun ne on perustettu ja tätä suositusta aletaan soveltaa**

**87** Rahoituksen välittäjien mukaan ESIR-rahaston tuki mahdollisti suuremmat investointimäärät, houkutteli lisää sijoittajia ja paransi pääomarahastojen hajauttamista. Rahoituksen välittäjät, jotka tekivät yhteistyötä Euroopan investointirahaston kanssa ESIR-rahastosta tuetuissa pääomahankkeissa, pitivät tätä kumppanuutta erittäin suuressa arvossa, koska se paransi niiden operatiivisia valmiuksia ja tietämyksen siirtoa (kohdat [39–43](#)).

**88** ESIR-rahaston avulla liikkeelle saatujen investointien täydentävyyttä ei osoitettu riittävällä tavalla. Täydentävyys perusteltiin pääasiassa ESIR-rahaston tuella Euroopan investointipankin ”erityistoimille”. Niillä on korkeampi riskiprofiili kuin EIP:n tavanomaisilla toimilla rahoitettavien investointien salkulla. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään havainnut muita täydentävyyssiirteitä mittaavia tavoitearvoja tai indikaattoreita. Asian kannalta merkityksellisten tietojen puuttumisen vuoksi komissio ei myöskään arvioinut jälkikäteen, saivatko julkiset varat todella liikkeelle lisäinvestointeja. Komissio ei muun muassa arvioinut ESIR-rahaston ja investointivajeen korjaamiseksi liikkeelle saatujen investointien välistä syy-seuraussuhdetta. Se ei myöskään tarkistanut ESIR-rahaston aiheuttamaa syrjäytysvaikutusta, kuten ohjelman arvioinneissa suositeltiin (kohdat [44–55](#)).

## Suositus 3 – Kehitetään menetelmä täydentävyyden jälkianalyysia varten

---

Komission olisi kehitettävä EU:n talousarviotakuita käyttäviä tulevia EU:n ohjelmia varten menetelmä, jolla arvioidaan jälkikäteen investointivajeen korjaamiseksi liikkeelle saatujen investointien syy-seuraussuhdetta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta lainsäätäjien päätöksiä.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: kun ohjelma on perustettu ja tätä suositusta aletaan soveltaa**

**89** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ESIR-rahaston seuranta täytti keskeiset vaatimukset. Komissio seurasi ESIR-rahaston rahoitusta ja rahoitusvirtoja ja raportoi niistä asianmukaisesti julkisesti saatavilla olevissa talousarvioasiakirjoissa. Komissio seurasi asianmukaisesti myös ESIR-rahaston tilejä ja tilinpäätöksiä. EIP-ryhmän seurantatoimet olivat ESIR-sopimuksen mukaisia. Sopimuksessa edellytettiin, että ne toteutetaan Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston toimintaperiaatteiden ja menettelyjen mukaisesti (kohdat [56–60](#)).

**90** ESIR-rahasto pääosin noudatti maantieteellistä ja alakohtaista keskittymistä koskevia ohjeellisia rajoja ja saavutti ilmastotoimia koskevan tavoitteen. ESIR-rahaston vaikutukselle työllisyyteen ei ollut asetettu tavoitearvoja, eikä kestävää kasvua seurattu. Sääntelykehyksessä ei ollut kestävyuden arviointia koskevia sääntöjä, ja asiaa koskeva raportointi oli hyvin rajallista (kohdat [61–71](#)).

**91** EIP-ryhmä ilmoitti 75 prosenttia pk-yrityksille myönnettävän ESIR-tuen alalla sopimuksin vahvistetuista pääomasijoituksista luokassa ”usean maan kattavat investoinnit”, mikä vähensi avoimuutta. Vuoden 2022 loppuun mennessä ESIR-rahaston lopulliset tuensaajat EU:n ulkopuolisissa maissa olivat saaneet 2,5 miljardia euroa ESIR-rahastosta tuettua pk-yrityksille tarkoitettua pääomarahoitusta. EU:n takauksen myöntäminen EU:n ulkopuolisille lopullisille tuensaajille oli ESIR-asetuksen ja ESIR-sopimuksen mukaista. ESIR-rahastoa koskevissa julkaistuissa kertomuksissa ja arvioinneissa ei kuitenkaan annettu tietoja näiden pääomasijoitusten laajuudesta (kohdat [72–74](#)).

## Suositus 4 – Parannetaan EU:n ulkopuolelle tehtäviä pääomasijoituksia koskevaa raportointia

---

Komission ja toteutuskumppaneiden olisi InvestEU-ohjelman ja pääomasijoituksia takaavien tulevien EU:n ohjelmien tapauksessa (tämän kuitenkin rajoittamatta lainsäätäjien päätöksiä) toimitettava budjettivallan käyttäjälle relevantteja tietoja asianomaisten maiden luettelosta ja EU:n ulkopuolella oleville lopullisille tuensaajille annettavan tuen yhteismäärästä.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: InvestEU: 2025; tulevat EU:n ohjelmat: kun ne on perustettu ja tätä suositusta aletaan soveltaa**

**92** ESIR-asetuksessa tai ESIR-sopimuksessa ei edellytetty, että EIP-ryhmä raportoisi lopullisille tuensaajille siirtyneistä ESIR-rahaston tuomista hyödyistä. Näin ollen EIP-ryhmä ja komissio eivät keränneet tietoja tai tilastoja alhaisemmista koroista tai muista ESIR-rahastosta myönnetyn tuen hyödyistä. Hyötyjen siirtymisestä ei tehty erityistä arviointia. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei voinut arvioida, missä määrin ESIR-rahaston hyödyt jakautuivat rahoituksen välittäjien ja lopullisten tuensaajien kesken (kohdat [75–77](#)).

## Suositus 5 – Raportoidaan EU:n talousarviotakuista saatavien hyötyjen siirtymisestä

---

Komission olisi EU:n talousarviotakuita käyttävien tulevien EU:n ohjelmien yhteydessä (tämän kuitenkin rajoittamatta lainsäätäjien päätöksiä) esitettävä edustavan otoksen pohjalta kokoelma kvantifioitavissa olevia tietoja, joiden avulla voitaisiin arvioida niiden hyötyjen mittaluokka ja tyypit, joita rahoituksen välittäjät siirtävät velkatuotteiden puitteissa EU:n talousarviotakuiden lopullisille saajille.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: väliarvioinnin aikana**

**93** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EIP säilytti ESIR-rahastoon liittyviä tietoja hajanaisina tietoaaineistoina ilman metatietoasiakirjaa. Suurin osa tilintarkastustuomioistuimelle toimitetuista tiedoista oli puutteellisia tai epäselviä lopullisten tuensaajien nimien, osoitteiden, työntekijöiden lukumäärän tai ESIR-rahastosta myönnetyn tuen määrien osalta. Komission ESIR-rahaston toimintakertomukseen kohdistamat tarkastukset koskivat ainoastaan infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunaa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio ei tarkastanut näitä kertomuksia riittävällä tavalla, koska tilintarkastustuomioistuin havaitsi useissa taulukoissa epä johdonmukaisuuksia, virheellisiä määriä ja puuttuvia tietoja, joita komissio ei ollut havainnut. Lisäksi EIP:n riskipääomavaltuutuksesta raportoitiin koostetuilla tiedoilla, joten tilintarkastustuomioistuin ei voinut tarkastaa, oliko koko ESIR-ohjelmaa koskevat keskeiset tulosindikaattorit ja keskeiset seurantaindikaattorit laskettu asianmukaisesti. Ei myöskään ollut riittävästi näyttöä, joka olisi tukenut ajatusta siitä, että ESIR-rahastolla odotettiin olevan budjettineutraali vaikutus tai positiivinen ylijäämä (kohdat [78–84](#)).

## Suositus 6 – Parannetaan ESIR-rahastoa koskevan raportoinnin tarkastamista

---

Komission olisi parannettava ESIR-rahaston raportointia koskevia nykyisiä tarkastusmenettelyjä, jotta sidosryhmille esitettyjen tietojen johdonmukaisuutta, oikeellisuutta ja täydellisyyttä saataisiin parannettua.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025**

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 11. helmikuuta 2025 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Tony Murphy  
*presidentti*



# Liitteet

## Liite I – EU:n takauksen kattamat ESIR-rahaston tuotteet

Tuotteen nimi	Kuvaus	ESIR-sopimukseen sisällyttämisen päivämäärä	Vastapuolen kanssa allekirjoitettu enimmäistakaus	Riskinjakorakenne
<b>Vastapuoli</b>	<b>Euroopan investointipankki (EIP)</b>			
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan velkasalkku – vakiosalkku, johon on yhdistetty InvestEU D1 -salkku</b>	Tuotteisiin ja vastapuoliin sisältyvät muun muassa suora lainananto julkiselle sektorille, suora lainananto yrityksille ja hankerahoitus, välitetty lainananto, luottoriskiä vähentävät järjestelyt hankerahoitukselle, riskinjako (osittainen siirto / irrotettu), hybridivelka säännellyille yleishyödyllisille laitoksille. EU kattaa 100 prosenttia suuririskisimmistä osasta, kun taas jäännösriskierä on EIP:n vastuulla.	Heinäkuu 2015	13,24 miljardia euroa	Suuririskisin osa – 100 prosenttia (EU:n takaus)
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan velkasalkku – hybridisalkku, johon on yhdistetty InvestEU D2 -salkku</b>	Tuotteisiin ja vastapuoliin sisältyvät muun muassa riskinjako (täysi siirto), velkarahastot ja strukturoidut tuotteet (omaisuusvakuudelliset arvopaperit / lainoja vastaavat tuotteet / luottoriskiä vähentävät järjestelyt). EU kattaa 100 prosenttia suuririskisimmistä osasta, kun taas jäännösriskierä on EIP:n vastuulla.	Heinäkuu 2016	2 miljardia euroa	Suuririskisin osa – 100 prosenttia (EU:n takaus)

Tuotteen nimi	Kuvaus	ESIR-sopimukseen sisällyttämisen päivämäärä	Vastapuolen kanssa allekirjoitettu enimmäistakaus	Riskinjakorakenne
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osakesalkku – vakiosalkku</b>	Tuotteisiin ja vastapuoliin sisältyvät muun muassa infrastruktuuri- ja ilmastopääomarahastot, suora pääoma, yhteissijoitukset pääomarahastojen kanssa, velkarahastot, kytkösrahastot ja/tai investointijärjestelyt, jotka eivät ole kansallisten kehitys pankkien tukemia. EU ja EIP kattavat (50 prosenttia kumpikin) pari passu -periaatteella (sijoittajilla on sama riski jokaista sidottua euroa kohden) infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan vakio-osakesalkkuun sisältyvät oman pääoman ehtoiset toimet.	Heinäkuu 2015	3,5 miljardia euroa	Pari passu – 50 prosenttia (EU:n takaus) & 50 prosenttia (EIP)
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osakesalkku – kansalliset kehitys pankit</b>	Tuotteisiin ja vastapuoliin sisältyvät muun muassa kytkösrahastot ja/tai kansallisten kehitys pankkien tukemat investointijärjestelyt, osakeriskien jakaminen yhdessä kansallisten kehitys pankkien kanssa. EU kattaa 95 prosenttia suuririskisimmästä osasta, kun taas viisi prosenttia suuririskisimmästä osasta ja jäännösriskierä on EIP:n vastuulla.	Heinäkuu 2018	510 miljoonaa euroa	Suuririskisin osa – 95 prosenttia (EU:n takaus) & 5 prosenttia (EIP)

Tuotteen nimi	Tuotteen tarkoitus	Kuvaus	ESIR-rahaston tuen alkamispäivä	Vastapuolen kanssa allekirjoitettu enimmäistakaus (ESIR-sopimukseen tehdyn kuudennen muutoksen jälkeen)	Lopulliset tuensaajat
<b>Vastapuoli</b>	<b>Euroopan investointirahasto (EIR)</b>				
<b>InnovFin – Horisontti 2020 -ohjelmaa koskeva vahvistus</b>	<p><b>Velkatuote</b></p> <p>Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän täydentäminen tutkimus- ja innovointihankkeiden tukemiseksi.</p>	<p>Rahoituksen välittäjien pk-yrityksille ja pienille midcap-yrityksille tarjoamia lainoja tukevan rajaamattomien takausten salkun toiseksi suuririskisin osa. EU tarjoaa suuririskisimmän osan pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän puitteissa ja yhdessä ESIR-rahaston kanssa etuoikeusasemaltaan heikomman 20 prosentin riskierän toiseksi suuririskisimpänä osana. EIR:n vastuulla on 80 prosenttia ylimmän etuoikeusluokan riskierästä.</p>	Heinäkuu 2016	1,4 miljardia euroa	<p>Tutkimustoimintaan perustuvat yritykset sekä innovatiiviset pk-yritykset ja midcap-yritykset (yritykset, joissa on 500–3 000 työntekijää), jotka ovat sijoittautuneet EU:hun tai johonkin Horisontti 2020 -puiteohjelmaan assosioituneeseen maahan ja toimivat samassa maassa.</p>

Tuotteen nimi	Tuotteen tarkoitus	Kuvaus	ESIR-rahaston tuen alkamispäivä	Vastapuolen kanssa allekirjoitettu enimmäistakaus (ESIR-sopimukseen tehdyn kuudennen muutoksen jälkeen)	Lopulliset tuensaajat
<b>COSME-lainatakausjärjestelyn vahvistus</b>	<b>Velkatuote</b> COSME-lainatakausjärjestelyn täydentäminen, jolla lisätään sen kokoa pk-yritysten rahoituksen saannin helpottamiseksi.	ESIR-rahaston tuotteella annetaan takaus rahoituksen välittäjien riskialttiimmille pk-yrityksille tarjoamien lainasalkkujen toiseksi suuririskisimmälle osalle. EU:n COSME-rahoitusväline tarjoaa suuririskisimmän osan.	Heinäkuu 2016	1,484 miljardia euroa	EU:hun sijoittautuneet ja siellä toimivat pk-yritykset.
<b>EaSI-lainatakausjärjestelyn vahvistus</b>	<b>Velkatuote</b> EaSI-lainatakausjärjestelyn täydentäminen.	ESIR-rahaston tuotteella annetaan takaus rahoituksen välittäjien sosiaalisen ja mikrorahoituksen alalla tarjoamien lainasalkkujen toiseksi suuririskisimmälle osalle. EaSI-lainatakausjärjestely tarjoaa takauksen suuririskisimmän osan.	Heinäkuu 2016	300 miljoonaa euroa	Yhteiskunnalliset yritykset ja haavoittuvat ryhmät, jotta ne voivat perustaa omia (mikro)yrityksiään.
<b>Kulttuuri- ja luovien alojen lainatakausjärjestelyn vahvistus</b>	<b>Velkatuote</b> Kulttuuri- ja luovien alojen lainatakausjärjestelyn täydentäminen sen koon lisäämiseksi, jotta voidaan auttaa kulttuuri- ja luovien alojen yrityksiä.	ESIR-rahaston tuotteella annetaan takaus rahoituksen välittäjien kulttuuri- ja luovilla aloilla tarjoamien lainasalkkujen toiseksi suuririskisimmälle osalle. Kulttuuri- ja luovien alojen lainatakausjärjestely tarjoaa takauksen suuririskisimmän osan.	Marraskuu 2017	130 miljoonaa euroa	Kulttuuri- ja luovien alojen mikroyritykset ja pk-yritykset, joiden on vaikea saada rahoitusta.

Tuotteen nimi	Tuotteen tarkoitus	Kuvaus	ESIR-rahaston tuen alkamispäivä	Vastapuolen kanssa allekirjoitettu enimmäistakaus (ESIR-sopimukseen tehdyn kuudennen muutoksen jälkeen)	Lopulliset tuensaajat
<b>ESIR-yhdistelmätuote</b>	<p><b>Velkatuote</b></p> <p>Rajattu ja rajaamaton salkkutakuu, jolla laajennetaan ja helpotetaan rahoituksen saantia maatalousalalla. Tuotteessa yhdistetään ESIR-rahaston varoja joko rakennerahastoista tai investointirahastoista peräisin oleviin jäsenvaltioiden varoihin sekä kansallisiin tai alueellisiin varoihin.</p>	<p>Muut kuin ESIR-rahaston varat vastaavat suuririskisimmästä osasta, ja toiseksi suuririskisin osa on ESIR-rahaston vastuulla.</p>	<p>Joulukuu 2018</p>	<p>86 miljoonaa euroa</p>	<p>Nuoret viljelijät, tuotantoketjun alkupään tuotantotoiminta ja siirtyminen luonnonmukaiseen viljelyyn.</p>
<b>Osaamis- ja koulutustakuu</b>	<p><b>Velkatuote</b></p> <p>Yksityisille tai julkisille rahoituksen välittäjille myönnettävä takaus tai vastatakuu, jonka avulla rahoitetaan osaamistaloutta, koulutusta ja osaamisen muuttamista.</p>	<p>ESIR-rahasto tarjoaa suuririskisimmän osan ja on ainoa riskinottaja.</p>	<p>Maaliskuu 2020</p>	<p>50 miljoonaa euroa</p>	<p>Yksilöt (opiskelijat ja oppijat), jotka haluavat jatkaa opiskelua ja osaamisensa kehittämistä; eurooppalaiset yritykset, jotka edistävät tällaisia taitoja ja helpottavat niiden oppimista; eurooppalaiset organisaatiot, jotka toimivat osaamisen ja koulutuksen alalla tai kehittävät koulutuksen alalla toteutettavia hankkeita.</p>

Tuotteen nimi	Tuotteen tarkoitus	Kuvaus	ESIR-rahaston tuen alkamispäivä	Vastapuolen kanssa allekirjoitettu enimmäistakaus (ESIR-sopimukseen tehdyn kuudennen muutoksen jälkeen)	Lopulliset tuensaajat
<b>Pk-yrityksille räätälöity yksityisen luoton tuote</b>	<b>Osaketuote</b> Eurooppalaisten pk-yritysten ja pienten midcap-yritysten saatavilla olevan vaihtoehdoisen velkarahoituksen määrän lisääminen ja monipuolistaminen.	Tämä yksityisen luoton tuote on toteutettu pääomasijoituksena velkarahastoihin. ESIR-rahasto kattaa investointien suuririskisimmän osan (30 prosenttia) ja EIR toiseksi suuririskisimmän osan (70 prosenttia).	Joulukuu 2018	250 miljoonaa euroa	Eurooppalaiset pk-yritykset ja pienet midcap-yritykset.
<b>Eurooppalainen riskipääomajärjestely – ESCALAR</b>	<b>Osaketuote</b> Tavoitteena eurooppalaisten scale-up-yritysten rahoituksen saatavuuden parantaminen. Kyseessä on joustava oman pääoman ehtoinen rahoitusväline, jolla lisätään omaisuusluokan houkuttelevuutta ja edistetään yksityisten rahavirtojen suuntautumista tähän omaisuusluokkaan.	Se rahoitetaan ESIR-rahastosta, joka sijoittaa muihin pääomarahastoihin tai niiden rinnalla osakelajiin, jolle on ominaista pienempi riski ja -tuotto profiili.	Maaliskuu 2020	300 miljoonaa euroa	Rahastot, joiden investointien painopiste on scale-up-yrityksissä. Uudet pääomarahastot, joiden on saavutettava suurempi kriittinen massa tukeakseen tällaisia yrityksiä tulevassa salkussaan, sekä olemassa olevat pääomarahastot, jotka etsivät lisäpääomaa tehdäkseen jatkosijoituksia nykyisessä salkussaan oleviin scale-up-yrityksiin.

Tuotteen nimi	Tuotteen tarkoitus	Kuvaus	ESIR-rahaston tuen alkamispäivä	Vastapuolen kanssa allekirjoitettu enimmäistakaus (ESIR-sopimukseen tehdyn kuudennen muutoksen jälkeen)	Lopulliset tuensaajat
<b>Pk-yritysikkunan oman pääoman ehtoinen alaikkuna 1</b>	<b>Osaketuote</b> Tuotteella pyritään helpottamaan ja laajentamaan rahoituksen välittäjien kasvuvaiheessa oleville pk-yrityksille, pienille midcap-yrityksille, sosiaalialan organisaatioille ja yhteiskunnallisille yrityksille tarjoamaa rahoitusta.	Riski jaetaan pari passu -periaatteen mukaisesti, ja EIP tarjoaa 95 prosenttia rahoituksesta (jolla on ESIR-rahaston takaus) ja EIR tarjoaa viisi prosenttia rahoituksesta omalla riskillään.	Heinäkuu 2016	2,32 miljardia euroa	Kasvuvaiheessa olevat pk-yritykset, pienet midcap-yritykset, sosiaalialan organisaatiot ja yhteiskunnalliset yritykset.
<b>Pk-yritysikkunan oman pääoman ehtoinen alaikkuna 2</b>	<b>Osaketuote</b> Tuotteella pyritään helpottamaan ja laajentamaan rahoituksen välittäjien varhaisessa kehitysvaiheessa oleville pk-yrityksille, pienille midcap-yrityksille, sosiaalialan organisaatioille ja yhteiskunnallisille yrityksille tarjoamaa rahoitusta.	EU kattaa alemman etuoikeusluokan (maksukyvyttömyystilanteessa vakuudeton velka on takaisinmaksujärjestyksessä alempana kuin muut velat) oman pääoman ehdoilla InnovFin-rahoitusvälineellä, joka tarjoaa 45 prosenttia rahoituksesta, kun taas ESIR-rahasto (EIP tarjoaa 26,5 prosenttia) ja EIR (28,5 prosenttia) kattavat ylimmän etuoikeusluokan.	Heinäkuu 2016	430 miljoonaa euroa	Varhaisessa kehitysvaiheessa olevat pk-yritykset, pienet midcap-yritykset, sosiaalialan organisaatiot ja yhteiskunnalliset yritykset.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ESIR-sopimuksen perusteella (lukuja ei ole pyöristetty).

## Liite II – Sisäiset ja ulkoiset kertoimet sekä EIP-ryhmän ilmoittamat liikkeelle saadut investoinnit vuoden 2022 lopussa

Tuotteen nimi	Vastapuoli	Kertoimet			Liikkeelle saadut investoinnit (miljardia euroa)
		Sisäinen (a)	Ulkoinen (b)	Yhteensä (a x b)	
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna</b>					
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan velkasalkku – vakiosalkku</b>	<b>EIP</b>	<b>4,00</b>	<b>2,97</b>	<b>11,86</b>	<b>144,1</b>
Puitelaina	EIP	4,00	2,39	9,57	
Takaus	EIP	4,00	4,97	19,86	
Investointilaina	EIP	4,00	2,87	11,47	
Usean edunsaajan välitetty laina	EIP	4,00	3,67	14,66	
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan velkasalkku – hybridisalkku</b>	<b>EIP</b>	<b>3,00</b>	<b>7,38</b>	<b>22,15</b>	<b>47,1</b>
Puitelaina	EIP	3,00	4,77	14,30	
Takaus	EIP	3,00	7,17	21,51	
Investointilaina	EIP	3,00	11,81	35,44	
Usean edunsaajan välitetty laina	EIP	3,00	7,42	22,26	
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan velkasalkku yhteensä</b>	<b>EIP</b>				<b>191,2</b>
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osakesalkku – vakiosalkku</b>	<b>EIP</b>	<b>1,00</b>	<b>14,29</b>	<b>14,29</b>	<b>92,8</b>
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osakesalkku – kansalliset kehityspankit</b>	<b>EIP</b>	<b>2,50</b>	<b>8,91</b>	<b>22,27</b>	<b>4,0</b>
<b>Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan pääoma yhteensä</b>	<b>EIP</b>				<b>96,8</b>
<b>ESIR-rahasto yhteensä infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osalta</b>	<b>EIP</b>				<b>288,0</b>
<b>Pk-yritysikkuna</b>					
COSME-takauksen lisäys	EIR	1,00	29,09	29,09	85,7
InnovFin-takauksen lisäys	EIR	5,00	2,72	13,62	33,5
EaSI-takauksen lisäys	EIR	1,00	12,87	12,87	4,2
Kulttuuri- ja luovien alojen takauksen lisäys	EIR	1,00	11,57	11,57	3,1
Pk-yritysikkunan ESIR-yhdistelmätuote	EIR	1,00	15,85	15,85	0,7
Pk-yritysikkunan osaamis- ja koulutustakuu	EIR	1,00	9,44	9,44	0,5
<b>Pk-yritysikkunan velkasalkku yhteensä</b>	<b>EIR</b>				<b>127,7</b>



Tuotteen nimi	Vastapuoli	Kertoimet			Liikkeelle saadut investoinnit (miljardia euroa)
		Sisäinen (a)	Ulkoinen (b)	Yhteensä (a x b)	
Pk-yrityksikkunan oman pääoman ehtoinen alaikkuna 1	EIR	2,33	15,70	36,56	34,6
Pk-yrityksikkunan oman pääoman ehtoinen alaikkuna 2	EIR	2,33	15,70	36,56	
Pk-yrityksikkunan yksityisen luoton alaikkuna 1	EIR	3,31	8,53	28,19	4,3
Pk-yrityksikkunan yksityisen luoton alaikkuna 2	EIR	-	-	-	-
Pk-yrityksikkuna – ESCALAR	EIR	1,28	8,66	11,06	1,6
Pk-yrityksikkunan osakesalkku yhteensä	EIR				40,5
ESIR-rahasto yhteensä pk-yrityksikkunan osalta	EIR				168,2
ESIR-rahasto yhteensä – infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna+ pk-yrityksikkuna	EIP & EIR				456,1
Riskipääomavaltuutuksen piiriin kuuluva pk-yrityksikkunan osuus yhteensä (EIP:n valtuus)	EIP			13,37	46,8
<b>ESIR-rahasto yhteensä</b>	<b>EIP &amp; EIR</b>	<b>2,84</b>	<b>5,66</b>	<b>16,08</b>	<b>503,0</b>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

### Liite III – Luettelo ESIR-rahaston tulos- ja seurantaindikaattoreista

Koodi	Kuvaukset <sup>(1)</sup>	Tavoite/raja-arvo	Tulokset vuoteen 2022 mennessä <sup>(2)</sup>	Tulokset vuoteen 2023 mennessä <sup>(3)</sup>
<b><u>EU:n takauksen käyttö sekä asetettujen tavoitteiden ja kriteereiden täyttäminen</u></b>				
KPI 1	<b>Lisäarvo</b> Toimien pistemäärät <b>ESIR-rahaston johtokunnan hyväksymien kriteereiden</b> perusteella. Yhteenlasketut pisteet asteikolla 4:stä (alin) 1:een (ylin)	Ei määriteltyä tavoitetta	1,36 (Korkea) Pilari 1 1,47 (Erinomainen) Pilari 2 1,71 (Merkittävä) Pilari 3	1,37 (Korkea) Pilari 1 1,46 (Erinomainen) Pilari 2 1,71 (Merkittävä) Pilari 3
KPI 2	<b>Erityistoimiksi luokiteltujen toimien osuus</b> Pk-yritysjäsenen toimet on luokiteltu kokonaisuudessaan ”erityistoimiksi”.	Ei määriteltyä tavoitetta	Lukumäärän mukaan: 97,39 % Määrän mukaan: 94,61 %	Lukumäärän mukaan: 97,41 % Määrän mukaan: 94,87 %
KMI 1	<b>Maantieteellinen keskittyminen<sup>(4)</sup></b> Edellytetty vain infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osalta	Investointien osuus < 45 % kolmen suurimman jäsenvaltion edunsaajien osalta	Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: 49,31 % Pk-yritysjäsenen + infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: 43,59 %	Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: 48,92 % Pk-yritysjäsenen + infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: 42,92 %
KMI 2	<b>Alakohtainen keskittyminen<sup>(4)</sup></b> , sellaisena kuin se määritellään ESIR-asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa. Edellytetty vain infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osalta	Alle 30 prosenttia millä tahansa alalla	Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: 23,46 % Pk-yritysjäsenen + infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: 34,31 %	Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: 23,19 % Pk-yritysjäsenen + infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: 34,03 %
<b><u>Suoran makrotaloudellisen vaikutuksen ja rahoituksen liikkeelle saannin edistäminen</u></b>				
KPI 3	<b>Investoinnit yhteensä (liikkeelle saadut investoinnit)</b>	500 miljardia euroa <sup>(5)</sup>	Hyväksymisajankohtana: 525 miljardia euroa Allekirjoitusajankohtana: 503 miljardia euroa	Hyväksymisajankohtana: 515 miljardia euroa Allekirjoitusajankohtana: 495 miljardia euroa
KPI 4	<b>Liikkeelle saatu yksityinen rahoitus yhteensä:</b>	Ei määriteltyä tavoitetta	362,6 miljardia euroa	331,8 miljardia euroa
KMI 3	<b>Kerrannaisvaikutus</b>	15-kertainen	16,08-kertainen	16,13-kertainen

Koodi	Kuvaukset <sup>(1)</sup>	Tavoite/raja-arvo	Tulokset vuoteen 2022 mennessä <sup>(2)</sup>	Tulokset vuoteen 2023 mennessä <sup>(3)</sup>
KMI 4	<b>Työllisyysvaikutus (tuetut työpaikat)</b>	Ei määriteltyä tavoitetta	13 444 672	13 675 198
KMI 5	<b>Kansallisten kehityspankkien kanssa yhteisrahoitettujen toimien osuus<sup>(4)</sup></b>	Ei määriteltyä tavoitetta	Lukumäärän mukaan: 17,64 % Määrän mukaan: 20,45 %	Lukumäärän mukaan: 17,84 % Määrän mukaan: 20,11 %
KMI 6	<b>ERI-rahastojen ja muiden EU:n välineiden kanssa yhteisrahoitettujen toimien osuus<sup>(4)</sup></b>	Ei määriteltyä tavoitetta	Lukumäärän mukaan: 4,05 % Määrän mukaan: 5,71 %	Lukumäärän mukaan: 4,05 % Määrän mukaan: 5,73 %
KMI 7	<b>Ilmastotoimet</b> Ainoastaan infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna: ESIR-rahoituksen infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan osuus, jolla tuetaan ilmastotoimia edistäviä hankkeita.	Yli 40 prosenttia	Lukumäärän mukaan: 59,51 % Määrän mukaan: 43,35 %	Lukumäärän mukaan: 59,39 % Määrän mukaan: 42,69 %

- (1) Täydellinen kuvaus keskeisistä tulosindikaattoreista ja keskeisistä seurantaindikaattoreista on asiakirjassa [EFSI Steering Board KPI-KMI methodology](#).
- (2) ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan ja pk-yritysikkunan vuoden 2022 kootun toimintakertomuksen tietojen perusteella.
- (3) ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan ja pk-yritysikkunan vuoden 2023 kootun toimintakertomuksen tietojen perusteella.
- (4) Tiedot perustuvat sopimuksin vahvistettuihin määriin; loput keskeisiä tulos- ja seurantaindikaattoreita koskevat tiedot perustuvat ennakoarvioihin sopimuksin vahvistettujen hankkeiden hyväksymisajankohtana, ja ne päivitetään hankkeen valmistuessa.
- (5) Liittyvät investointikauden aikana hyväksytyihin tai sopimuksin vahvistettuihin toimiin (vuoden 2020 loppu hyväksytyjen toimien osalta ja vuoden 2022 loppu sopimuksin vahvistettujen toimien osalta).

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin ESIR-rahaston vuoden 2022 lopun ja vuoden 2023 lopun toimintakertomusten perusteella.

## Liite IV – ESIR-rahoituksen jakautuminen EU:n politiikkatavoitteiden kohteena oleville aloille

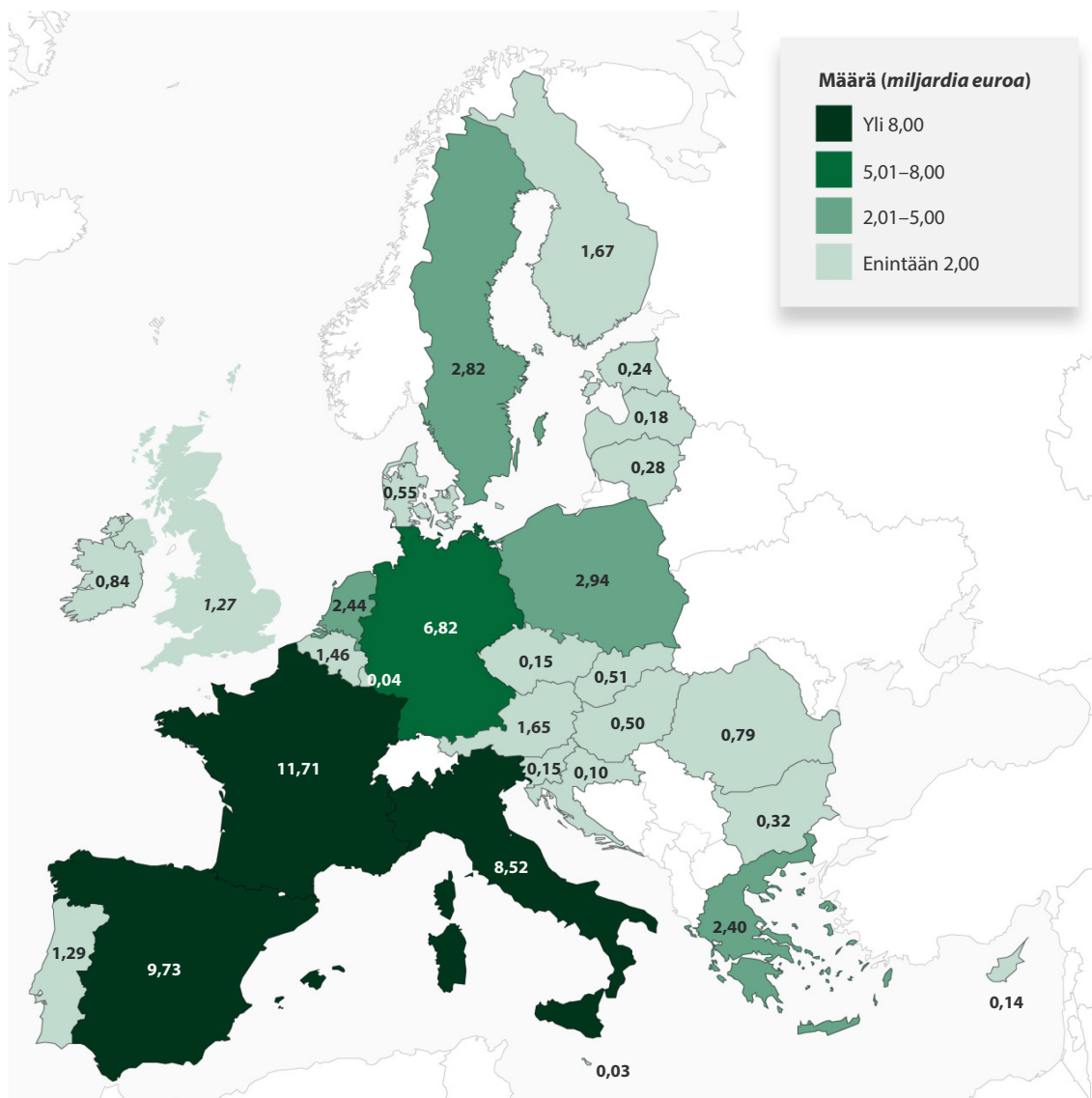
EU:n politiikkatavoitteiden kohteena olevat alat	Sopimuksin vahvistettu määrä (miljardia euroa)	% sopimuksin vahvistetusta kokonaismäärästä*	Sopimuksin vahvistettu määrä (miljardia euroa)	% sopimuksin vahvistetusta kokonaismäärästä*	Sopimuksin vahvistettu määrä (miljardia euroa)	% sopimuksin vahvistetusta kokonaismäärästä*
	ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna		ESIR-rahaston pk-yrityksinä		ESIR-rahasto yhteensä	
Tutkimus, kehittäminen ja innovointi	13,1	21,5 %	17,0	63,2 %	30,1	34,3 %
Energia-alan kehittäminen energiaunionin painopisteiden mukaisesti	14,3	23,5 %	-	-	14,3	16,3 %
Liikenneinfrastruktuurin ja -välineiden sekä innovatiivisten liikenneteknologioiden kehittäminen	9,7	16 %	-	-	9,7	11,1 %
EIR:n ja EIP:n kautta myönnetty rahoitustuki yhteisöille, joissa on enintään 3 000 työntekijää	10,8	17,8 %	2,4	8,9 %	13,2	15,1 %
Tieto- ja viestintäteknologian kehittäminen ja käyttöönotto	3,7	6,1 %	5,1	19 %	8,8	10 %
Ympäristö ja resurssitehokkuus	4,7	7,7 %	-	-	4,7	5,3 %
Inhimillinen pääoma, kulttuuri ja terveys	2,8	4,6 %	2,4	8,9 %	5,2	5,9 %
Vähemmän kehittyneet alueet ja siirtymäalueet	0,5	0,8 %	-	-	0,5	0,6 %
Kestävä maatalous, metsätalous, kalastus, vesiviljely ja biotalouden muut osat laajemmalti	1,2	2 %	-	-	1,2	1,4 %
<b>Yhteensä</b>	<b>60,8</b>	<b>100 %</b>	<b>26,9</b>	<b>100 %</b>	<b>87,7</b>	<b>100 %</b>

\* Prosenttiosuus on laskettu taulukossa pyöristettyjen määrien perusteella.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ESIR-rahaston vuoden 2022 lopun toimintakertomuksen perusteella.



## Liite VI – Infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan allekirjoitetut kokonaismäärät EU:n jäsenvaltioittain vuoden 2022 lopussa



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin ESIR-rahaston toimintakertomukseen sisältyvien tietojen perusteella, vuoden 2022 lopussa.

**Liite VII – ESIR-rahaston pk-yrityksikkunasta tuetut  
pääomainvestoinnit lopullisten tuensaajien tasolla  
vuoden 2022 lopussa**

Maa	Määrä (miljoonaa euroa)	Osuus kokonaismäärästä	Transaktioiden lukumäärä	Osuus transaktioiden koko määrästä
Ranska	3 155	20,1 %	676	9,5 %
Italia	2 074	13,2 %	1 827	25,6 %
Saksa	1 865	11,9 %	691	9,7 %
Espanja	1 478	9,4 %	898	12,6 %
Alankomaat	1 394	8,9 %	310	4,3 %
Yhdysvallat	1 187	7,6 %	337	4,7 %
Yhdistynyt kuningaskunta brexitin jälkeen*	615	3,9 %	447	6,3 %
Ruotsi	546	3,5 %	125	1,7 %
Suomi	469	3,0 %	856	12,0 %
Luxemburg	334	2,1 %	17	0,2 %
Belgia	277	1,8 %	54	0,8 %
Sveitsi	260	1,7 %	46	0,6 %
Israel	216	1,4 %	98	1,4 %
Irlanti	212	1,4 %	94	1,3 %
Portugali	208	1,3 %	47	0,7 %
Yhdistynyt kuningaskunta ennen brexitiä*	182	1,2 %	62	0,9 %
Puola	167	1,1 %	119	1,7 %
Norja	167	1,1 %	30	0,4 %
Tanska	147	0,9 %	46	0,6 %
Itävalta	128	0,8 %	40	0,6 %
Slovenia	123	0,8 %	149	2,1 %
Tšekki	113	0,7 %	27	0,4 %
Kroatia	63	0,4 %	19	0,3 %
Viro	62	0,4 %	46	0,6 %
Singapore	38	0,2 %	12	0,2 %
Romania	35	0,2 %	11	0,2 %
Kypros	34	0,2 %	6	0,1 %
Liettua	26	0,2 %	6	0,1 %
Kanada	20	0,1 %	5	0,1 %
Unkari	20	0,1 %	10	0,1 %
Australia	19	0,1 %	3	Alle 0,1 %
Slovakia	11	0,1 %	3	Alle 0,1 %
Latvia	9	0,1 %	4	0,1 %
Islanti	8	0,1 %	3	Alle 0,1 %
Hongkong	8	0,1 %	1	Alle 0,1 %
Kreikka	5	Alle 0,1 %	3	Alle 0,1 %
Bulgaria	5	Alle 0,1 %	7	0,1 %
Meksiko	4	Alle 0,1 %	2	Alle 0,1 %
Turkki	4	Alle 0,1 %	4	0,1 %
Liechtenstein	1	Alle 0,1 %	1	Alle 0,1 %
Malta	0,3	Alle 0,1 %	1	Alle 0,1 %
<b>Yhteensä</b>	<b>15 692</b>	<b>100 %</b>	<b>7 143</b>	<b>100 %</b>

Maa	Määrä (miljoonaa euroa)	Osuus kokonaismäärästä	Transaktioiden lukumäärä	Osuus transaktioiden koko määrästä
EU	13 144	83,8 %	6 154	86,2 %
Muu kuin EU + Yhdistynyt kuningaskunta brexitin jälkeen	2 549	16,2 %	989	13,8 %

\* Perustuu EIR:n ja rahoituksen välittäjien välisten toimien allekirjoituspäiviin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ESIR-rahaston pk-yritysikkunan vuoden 2022 lopun toimintakertomuksen perusteella.



## Liite VIII – ESIR-rahastosta tuettujen lainojen edut verrattuna muihin kuin ESIR-rahaston lainoihin

Tilintarkastustuomioistuimen haastatteleman Etelä-Euroopassa sijaitsevan rahoituksen välittäjän toimittamat tiedot viittasivat siihen, että ESIR-rahastosta tuetuissa InnovFin-ohjelman puitteissa myönnettyissä lainoissa oli keskimäärin edullisemmat ehdot kuin välittäjän tavanomaisessa liiketoimintasalkussa olevissa lainoissa, joita myönnettiin innovatiivisille yrityksille ilman ESIR-rahaston tukea. Voitiin osoittaa, että InnovFin-lainoissa oli alhaisemmat korot, suuremmat lainamäärät ja useimmiten pidemmät erääntymisaajat, minkä vuoksi ne olivat edullisempia lainanottajille.

Lainojen keskimääräinen korko eri salkuissa			
Osio*	InnovFin-salkku	Tavanomainen liiketoimintasalkku	Erotus
Mikroyritykset	3,98 %	5,14 %	-1,16 %
Pk-yritykset	4,44 %	4,79 %	-0,35 %
Keskisuuret yritykset	4,19 %	5,54 %	-1,35 %

Lainojen keskimääräinen erääntymisaika eri salkuissa (kuukausina)			
Osio*	InnovFin-salkku	Tavanomainen liiketoimintasalkku	Erotus
Mikroyritykset	58	50	+8
Pk-yritykset	56	51	+5
Keskisuuret yritykset	50	58	-8

Lainan keskimääräinen määrä eri salkuissa (tuhatta euroa)			
Osio*	InnovFin-salkku	Tavanomainen liiketoimintasalkku	Erotus
Mikroyritykset	110	67	43
Pk-yritykset	209	129	80
Keskisuuret yritykset	633	318	315

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi rahoituksen välittäjän toimittamien tietojen perusteella.

\* Kyseinen rahoituksen välittäjä luokitteli rahoituksen saajat seuraavien kriteerien perusteella:

- o mikroyritykset: yritykset, joilla on enintään 10 työntekijää tai joiden tulot/varat ovat enintään 2 miljoonaa euroa

- o pk-yritykset: yritykset, joilla on 11–50 työntekijää tai joiden tulot/varat ovat 2–10 miljoonaa euroa
- o keskiuuret yritykset: yritykset, joilla on yli 50 työntekijää tai joiden tulot/varat ovat yli 10 miljoonaa euroa.

## Lyhenteet

**COSME:** Yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva ohjelma

**EaSI:** Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma

**ECFIN:** Talouden ja rahoituksen pääosasto

**EIP:** Euroopan investointipankki

**EIR:** Euroopan investointirahasto

**ESIR:** Euroopan strategisten investointien rahasto

**InnovFin:** EU:n innovaatorahoitus

**KMI:** Seurantaindikaattori

**KPI:** Keskeinen tulosindikaattori

**Pk-yritykset:** Pienet ja keskisuuret yritykset

# Sanasto

**Etuoikeudeltaan huonompi velka:** Laina tai arvopaperi, joka maksukyvyttömyyden tapauksessa maksetaan takaisin lainanottajan varoista tai tuloista vasta sen jälkeen, kun etuoikeusasemaltaan paremmat lainat tai arvopaperit on maksettu takaisin.

**EU:n takaus:** ESIR-rahaston yhteydessä EU:n sitoumus tukea ESIR-rahastosta tuettuja rahoitustoimia EU:n talousarviosta.

**Lopullinen tuensaaja:** ESIR-rahaston yhteydessä henkilö tai yhteisö, joka saa ESIR-rahoitusta joko suoraan EIP-ryhmältä tai rahoituksen välittäjän kautta.

**Osaketuote:** Sijoitus yhtiön osakepääomaan.

**Pienet ja keskiuuret yritykset:** Yrityksiin ja muihin organisaatioihin sovellettava kokomääritelmä, joka perustuu henkilöstön määrään ja tiettyihin taloudellisiin kriteereihin. Pienyrityksissä on alle 50 työntekijää, ja niiden liikevaihto tai taseen loppusumma on enintään kymmenen miljoonaa euroa. Keskiuurissa yrityksissä on alle 250 työntekijää, ja niiden liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa.

**Pieni midcap-yritys:** Yritys, jossa on 250–499 työntekijää.

**Syrjäytysvaikutus:** Taloudellinen vaikutus, jonka yhteydessä julkisten menojen kasvu aiheuttaa yksityisten investointien laskun.

**Toimi:** ESIR-rahaston yhteydessä ESIR-rahastosta tuettu suora tai välitetty rahoitus. Termiä ei käytetä taustalla olevista hankkeista, joita tuetaan välitetyllä rahoituksella.

**Transaktio:** ESIR-rahaston yhteydessä ESIR-rahastosta tuettu rahoitus, joka perustuu rahoituksen välittäjän ja lopullisen tuensaajan väliseen sopimukseen.

**Vakuus:** Omaisuus, joka otetaan vakuudeksi lainan antamisen yhteydessä ja joka pidätetään maksukyvyttömyyden tapauksessa.

## **Komission vastaukset**

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2025-07>

## **Tarkastuksen eteneminen**

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2025-07>

## Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Jan Gregor. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Lefteris Christoforoun johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Theodosios Tsiolas ja kabinettiaavustaja Panagiota Liapi; toimialapäällikkö Alberto Gasperoni, Marco Fians, johtajan avustaja, V jaosto; tehtävävastaava Tomasz Plebanowicz sekä tarkastajat Manuela Portale, Jorge Ramirez Puerto, Slobodan Dimitrovski, Stamatis Kalogirou ja Lorenzo Pirelli. Kielellisenä asiantuntijana toimi Jennifer Schofield. Graafista tukea antoi Lucie Peterková.



*Vasemmalta oikealle:* Panagiota Liapi, Jorge Ramirez Puerto, Slobodan Dimitrovski, Alberto Gasperoni, Tomasz Plebanowicz, Lefteris Christoforou, Jennifer Schofield, Theodosios Tsiolas, Marco Fians, Manuela Portale.

# TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2025

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

## Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-4663-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/6234859	QJ-01-25-015-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4664-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/6854162	QJ-01-25-015-FI-N

## LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 07/2025](#) Euroopan strategisten investointien rahasto *Rahasto edisti merkittävästi investointivajeen korjaamista, mutta 500 miljardin euron investointitavoitetta ei saavutettu reaalityaloudessa kokonaan vuoden 2022 loppuun mennessä.*



Euroopan strategisten investointien rahaston tarkoituksena oli korjata EU:n investointivaje saamalla liikkeelle 500 miljardin euron lisäinvestoinnit. Siitä tuettiin velkainstrumentteja ja oman pääoman ehtoisia instrumentteja EU:n talousarviotakuulla tai Euroopan investointipankin omista varoista peräisin olevalla rahoituksella. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että ohjelma auttoi merkittävästi korjaamaan investointivajetta ja sen avulla tuettiin monia erilaisia toimia mikrorahoituksesta suuriin infrastruktuuri-investointeihin. Ohjelma ei kuitenkaan saavuttanut täysin tavoitettaan saada liikkeelle reaalitaloudessa 500 miljardia euroa vuoden 2022 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että liikkeelle saatujen investointien määrä oli ilmoitettu 26 prosenttia liian suureksi ja että investointien täydentävyyttä ei osoitettu riittävällä tavalla. Joiltakin ohjelman tärkeiltä osilta puuttuivat tavoitteet tai niiden seuranta ja niistä raportointia ei ollut toteutettu hyvin. Tarkastajat antavat erilaisia suosituksia, joiden tarkoituksena on edistää näiden ongelmien ratkaisemista.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin  
julkaisu-  
toimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/contact](https://eca.europa.eu/fi/contact)

Verkkosivut: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

X: @EUAuditors