

Különjelentés

Az Európai Stratégiai Beruházási Alap

Jelentősen hozzájárult a beruházási hiány kezeléséhez, de 2022 végéig nem teljesen érte el az 500 milliárd eurós célt a reálgazdaságban



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	I–IX
Bevezetés	01–15
Az ESBA kialakítása és célkitűzései	01–09
Feladat- és felelősségi körök	10–13
Az ESBA-ra vonatkozó legfontosabb adatok	14–15
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	16–23
Észrevételek	24–84
Túlbecsülték az ESBA által mozgósított beruházásokat	24–38
Hiányosságok a multiplikátormódszer kialakításában	28–32
Hiányosságok a multiplikátormódszer alkalmazásában	33–38
Az ESBA-támogatás releváns volt, de adicionalitását nem bizonyították kellőképpen	39–55
Az ESBA pénzügyi és minőségi szempontból is támogatta a beruházásokat	40–43
Az ESBA fő adicionalitási mutatója a támogatott beruházások magas kockázati profilja volt	44–49
Nem bizonyították kellőképpen az ESBA által mozgósított beruházások adicionalitását	50–55
Az ESBA monitoringja megfelelt az alapkövetelményeknek, de nem volt átfogó, és a beszámolást nem ellenőrizték megfelelően	56–84
A Bizottság és az EBB-csoport az alapkövetelményeknek megfelelően követte nyomon az ESBA pénzügyi végrehajtását	57–60
Az ESBA általában teljesítette a kitűzött célértékeket, ám a program néhány fontos aspektusát nem követték nyomon	61–77
Nem ellenőrizték megfelelően az ESBA-ra vonatkozó összetett adatokat és beszámolást	78–84
Következtetések és ajánlások	85–93

Mellékletek

I. melléklet. Uniós garanciával fedezett ESBA-termékek

II. melléklet. Az EBB-csoport által 2022 végéig bejelentett belső és külső multiplikátorok és mozgósított beruházások

III. melléklet. Az ESBA teljesítmény- és monitoringmutatóinak jegyzéke

IV. melléklet. Az ESBA megoszlása az uniós szakpolitikai célkitűzések által érintett ágazatok között

V. melléklet. A SMEW teljes szerződésbe vett összege uniós tagállamonként, 2022 végén

VI. melléklet. Az IIW teljes szerződésbe vett összege uniós tagállamonként, 2022 végén

VII. melléklet. Az ESBA SMEW által támogatott tőkebefektetések a végső kedvezményezettek szintjén, 2022 végén

VIII. melléklet. Az ESBA által támogatott hitelek előnyei a nem ESBA-hitelekhez képest

Rövidítések

Glosszárium

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Összefoglaló

I Az Európai Stratégiai Beruházási Alapot 2015-ben hozta létre az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank Csoport. A fő cél a 2007–2008-as pénzügyi válságot követő beruházási hiány kezelése volt. A program különböző típusú hitel- és tőkeeszközöket tartalmazott, amelyeket 26 milliárd euró összegű uniós költségvetési garanciával és 7,5 milliárd euró összegű, az Európai Beruházási Banktól származó forrással készültek támogatni. A beruházástámogatást két területen tervezték nyújtani: egyrészt az infrastruktúra és az innováció, másrészt a kis- és középvállalkozások számára.

II Jelentésünkben azt értékeljük, hogy a program nyomán megvalósultak-e az ígért eredmények. Megvizsgáltuk, hogy megbízható megközelítést alakítottak-e ki és alkalmaztak-e a mozgósítható beruházások becslésére, kellőképpen igazolták-e a program „adicionálisát”, valamint megfelelően nyomon követték-e a program teljesítményét és arról helyesen beszámoltak-e.

III Ellenőrzésünk célja, hogy az általunk vizsgált program – a keretében nyújtandó finanszírozásról való megállapodás határidejéig, 2022 végéig történő – végrehajtásának tanulságait levonva javítsa az uniós költségvetési garanciákkal való gondos pénzgazdálkodást. Észrevételeink és ajánlásaink hozzájárulhatnak az egyéb, uniós költségvetési garanciát alkalmazó uniós programok – többek között az InvestEU – irányításának javításához is.

IV Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy az Európai Stratégiai Beruházási Alap jelentős mértékben hozzájárult a beruházási hiány kezeléséhez. A program azonban nem érte el teljesen azon célkitűzését, hogy 2022 végéig 500 milliárd euró összegű további beruházást mozgósítson a reálgazdaságban. Becslésünk szerint az erre a célértékre bejelentett 503 milliárd eurót 131 milliárd euróval (26%) túlbecsülték. Ez a túlértékelés a multiplikátorhatás kiszámítására használt módszertan kialakításának és alkalmazásának hiányosságaiából eredt. A multiplikátorhatás egy része nevezetesen olyan finanszírozáson alapult, amelyet nem is folyósítottak a végső kedvezményezetteknek, emellett más uniós eszközök által mozgósított beruházásokat helytelenül az Európai Stratégiai Beruházási Alapnak tudtak be.

V A mozgósított beruházások adicionalitását nem igazolták kellőképpen, bár a programmal kapcsolatban általunk megkérdezett pénzügyi közvetítők általában pozitívan értékelték azt. A program adicionalitásának indokolása elsősorban azon alapult, hogy abból az Európai Beruházási Bank „különleges tevékenységeihez” – azaz a Bank által általában finanszírozott projekteknél és beruházásoknál magasabb kockázatú projektekhez és beruházásokhoz – nyújtottak támogatást. Ezen túlmenően releváns adatok hiánya miatt a Bizottság nem végzett utólagos értékelést arra nézve, hogy a közpénzek valóban további beruházásokat ösztönöztek-e.

VI A Bizottság figyelemmel kísérte a program tartalékképzését és pénzmozgásait, és megfelelően beszámolt azokról. A program általában teljesítette a kitűzött célértékeket, ám néhány fontos aspektusához nem rendeltek célértéket, vagy nem követték nyomon azokat. Ez volt a helyzet a programnak a foglalkoztatáshoz, illetve a fenntartható növekedéshez való hozzájárulása tekintetében. Ezenkívül a szabályozási keretben nem volt szabály arra nézve, hogy miként kell értékelni a fenntarthatóságot. Az Európai Stratégiai Beruházási Alapról közzétett jelentések és értékelések nem tartalmaztak semmilyen információt a több országra kiterjedő tőkebefektetésekről, például a nem uniós országokbeli végső kedvezményezetteknek nyújtott finanszírozás arányáról.

VII Mivel nem volt kötelező, nem számoltak be külön a program által támogatott hitelek és tőkebefektetések végső kedvezményezettjeinek átadott előnyökről. Az Európai Beruházási Bank Csoport és a Bizottság nem gyűjtött adatokat az átadott előnyökről. Ezért nem tudtuk értékelni, hogy ezeket az előnyök milyen mértékben oszlottak meg a pénzügyi közvetítők és a végső kedvezményezettek között.

VIII Megállapítottuk továbbá, hogy az Európai Beruházási Bank széttagolt adatkészletekben tárolta a programra vonatkozó adatokat. A végső kedvezményezettekkel kapcsolatos információk esetenként hiányosak voltak vagy nem voltak egyértelműek az ellenőrzésünk céljára nekünk átadott adatokban. A Bizottság nem ellenőrizte megfelelően a program operatív jelentéseit, és a jelentésekben szereplő információk egy része összesített szinten került bemutatásra, vagy azt nem támasztotta alá megfelelő bizonyíték.

IX Az uniós költségvetési garanciát alkalmazó jelenlegi és jövőbeli programok esetében javasoljuk, hogy a Bizottság:

- tegye átláthatóbbá az Európai Stratégiai Beruházási Alapra vonatkozó beszámolást;
- javítsa az uniós garanciák által mozgósított beruházások becslésére szolgáló módszertant;
- dolgozzon ki módszertant az addicionalitás utólagos elemzésére;
- javítsa az Unión kívüli tőkebefektetésekről való beszámolást;
- számoljon be az uniós költségvetési garanciákból származó előnyök átadásáról;
- javítsa az Európai Stratégiai Beruházási Alapra vonatkozó beszámolás ellenőrzését.

Bevezetés

Az ESBA kialakítása és célkitűzései

01 Az Európai Stratégiai Beruházási Alapot (ESBA) 2015-ben hozta létre az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank Csoport (EBB-csoport), amely az [Európai Beruházási Bankból](#) (EBB) és az [Európai Beruházási Alapból](#) (EBA) áll. Az ESBA-t azzal a céllal hozták létre, hogy enyhítse a 2007–2008-as pénzügyi válságot követő beruházási hiányt, kezelje a köz- és magán eszközeiket övező bizonytalanságot, valamint fellendítse a versenyképességet és a gazdasági helyreállítást.

02 A válságot követően, 2014-ig a teljes beruházási kiadás mintegy 15%-kal, a 2007-es csúcshoz képest mintegy 430 milliárd euróval csökkent az Unióban¹. Ebben a helyzetben tett javaslatot a Bizottság 2015-ben az ESBA-ról szóló rendeletre. Az ESBA célja az volt, hogy megkönnyítse a stratégiai beruházások finanszírozását számos uniós szakpolitikai területen, és javítsa a kisvállalkozások forráshoz jutását. Tekintettel az utóbbiaknak az Unió gazdaságában betöltött szerepére, a Bizottság úgy tervezte, hogy azok „kiemelt kedvezményezettjei lesznek a [...] nyújtott támogatásnak”².

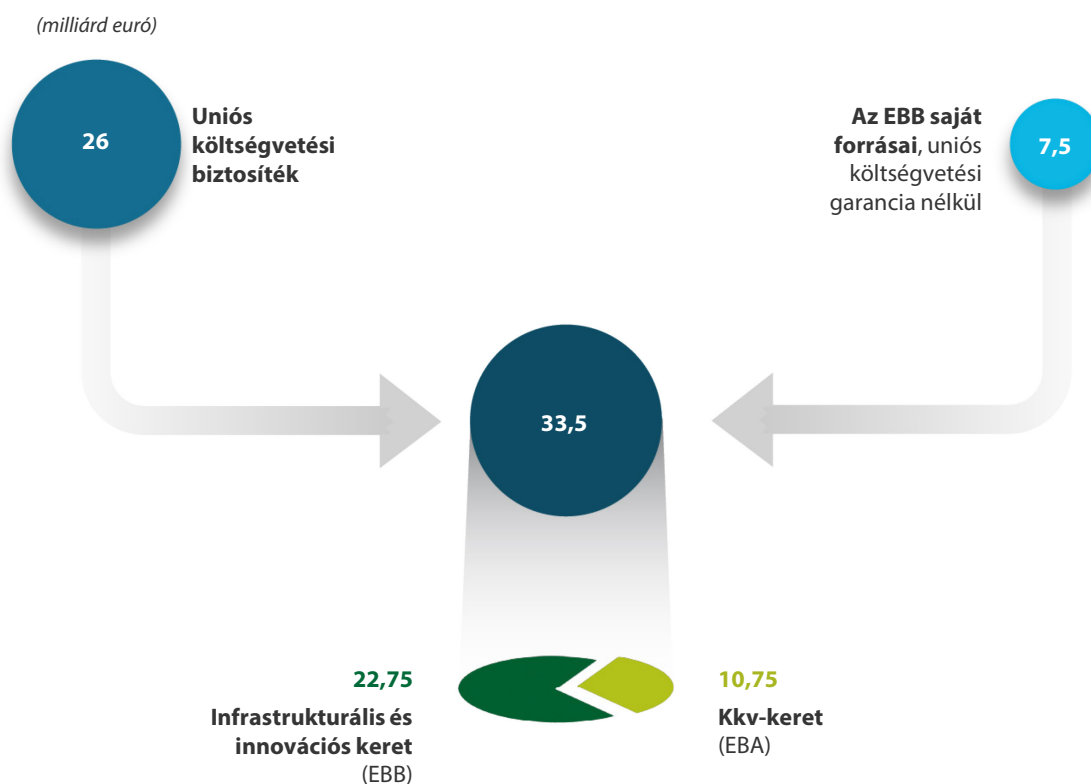
03 Az ESBA két területen (két „keret” útján) nyújtott támogatást. Az infrastrukturális és innovációs keret (IIW) célja többek között az induló vállalkozások infrastrukturális vagy kutatás-fejlesztési projektjeibe történő beruházások előmozdítása volt. A kkv-keret (SMEW) a kis- és középvállalkozások (kkv-k) finanszírozáshoz való hozzáféréseinek javítására irányult.

04 Az ESBA-t az uniós költségvetésből származó garancián és az EBB saját forrásain alapuló programként hozták létre. Amikor 2017-ben meghosszabbították az ESBA-t, az eredeti összegeket tovább növelték. A részleteket az [1. ábra](#) mutatja be.

¹ Európai Bizottság: *Why the EU needs an investment plan*, 2015 december 8.

² COM(2015) 10, Indokolás, 2. o.

1. ábra. Az ESBA struktúrája a 2017. évi meghosszabbítás után és a források 2020. évi újraelosztása



Forrás: 03/2019. sz. különjelentés, 8. o., az EBB 2022. évi ESBA-jelentésből származó adatai alapján frissítve.

05 ESBA-támogatás különböző típusú hitel- és tőkeinstrumentumokra volt igényelhető. Az EBB és az EBA akár közvetlenül, akár pénzügyi közvetítőkön, például bankokon vagy tőkealapokon keresztül – úgymond „közvetített” finanszírozási művelet révén – nyújthatott ESBA-finanszírozást a végső kedvezményezetteknek³.

Az ESBA-termékeket induló vállalkozások, kutatási projektek, valamint szociális témákkal vagy nagy infrastruktúrákkal kapcsolatos projektek finanszírozására lehetett felhasználni (lásd: [1. melléklet](#)). A kölcsönökre és tőkebefektetésekre nyújtott garanciákkal az Unió csökkentette az EBB-csoport és a pénzügyi közvetítők hitelkockázatát. A végső kedvezményezett nemteljesítése esetén például a garancia megtérítette a felvett vagy befektetett pénzeszközök egy részét.

³ Ismertetéséhez lásd: az *EFPI Strategic Orientation – Review of January 2019* c. dokumentum 1. melléklete.

06 Az **ESBA-rendelet** 5. cikke előírja az adicionalitás elvének alkalmazását, amely szerint uniós garanciát olyan projektekhez kell nyújtani, amelyek piaci hiányosságok vagy az optimálistól elmaradó beruházási helyzetek kezelésére irányulnak, és amelyeket ESBA-támogatás nélkül, az EBB, az EBA vagy a meglévő uniós pénzügyi eszközök keretében nem vagy nem ugyanolyan mértékben lehetett volna végrehajtani.

07 Az ESBA-t az ESBA-rendelet⁴ és az ESBA-megállapodás (ezt nem tették közzé) szabályozta. A **2. ábra** az ESBA jogi és szerződéses keretét mutatja be a főbb határidőkkel együtt.

⁴ Az (EU) 2015/1017 rendelet.

2. ábra. Az ESBA szabályozási kerete és a legfontosabb határidők



Forrás: Európai Számvevőszék.

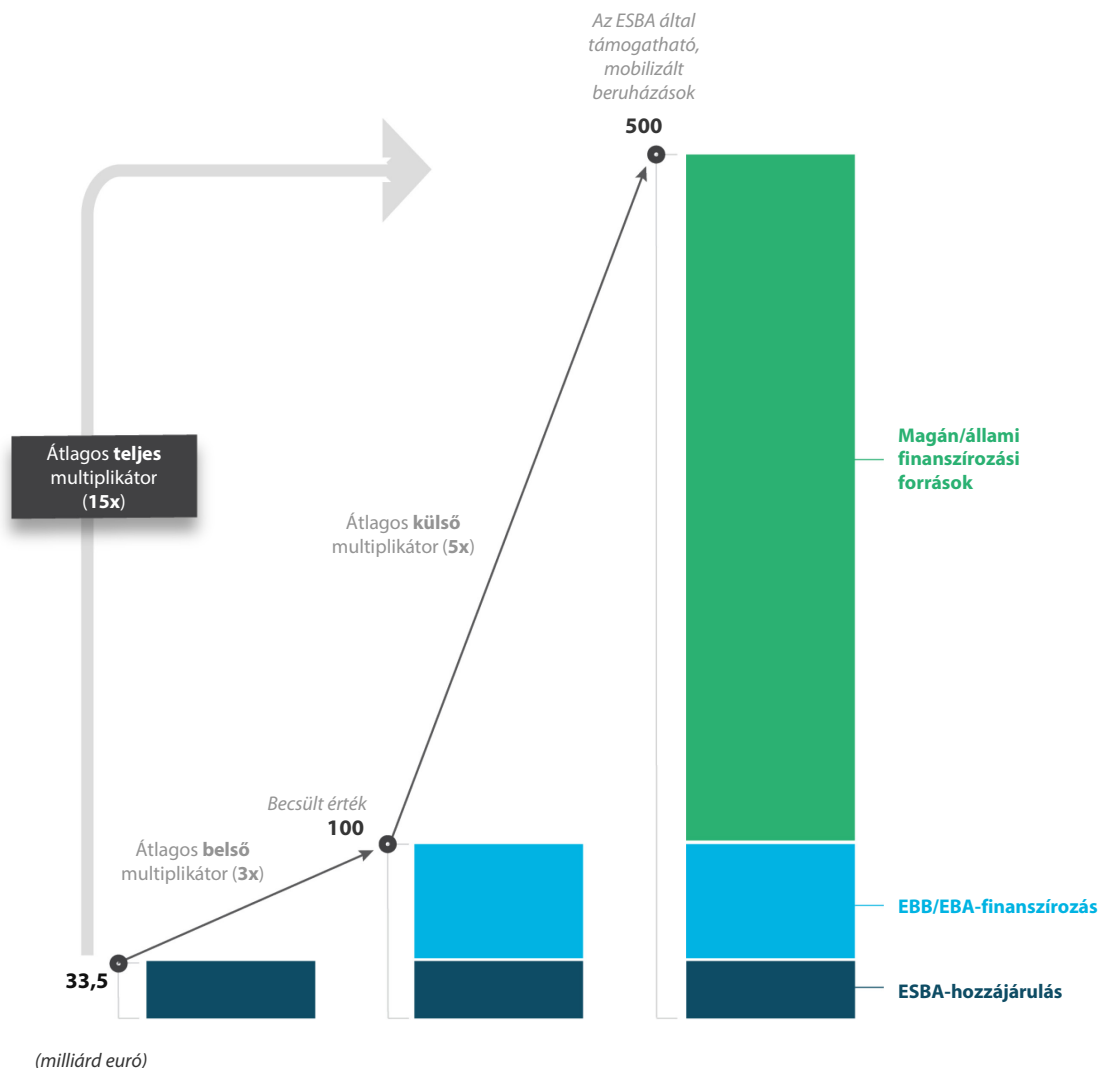
08 A fő számszerűsíthető célkitűzést az ESBA 2017. évi meghosszabbításáról szóló rendelet határozta meg, amely szerint az 2020 végéig „várhatóan legalább 500 milliárd euró további beruházást generál a reálgazdaságban”⁵. Az ESBA 2019. évi stratégiai iránymutatása szerint a reálgazdaságban mozgósított 500 milliárd eurós cél a 2020 végéig jóváhagyott és 2022 végéig aláírt műveletekre vonatkozik⁶. A Bizottság és az EBB között létrejött ESBA-megállapodás is ezt az értelmezést tükrözte. Amint a **3. ábra** szemlélteti, az ESBA átfogó célja az volt, hogy az eredeti uniós beruházást 15-szörösére növelve érje el a teljes mozgósított beruházásra vonatkozó célt. Ez egy belső multiplikátor (3x) és egy külső multiplikátor (5x) kombinálásával kapott érték⁷. A belső multiplikátort alkalmazva a 33,5 milliárd eurós összeg várhatóan 100 milliárd euró összegű EBB- és EBA-finanszírozást generál. Ha ezt megszorozzuk a további magán- és közfinanszírozásra alkalmazandó külső multiplikátorral, elvben elérhető lenne az összesen 500 milliárd euró mozgósított beruházás. Az EBB-csoport 2022 végéig ténylegesen mozgósított beruházásokról szóló jelentését a **II. melléklet** ismerteti.

⁵ Az (EU) 2017/2396 rendelet (7) és (20) preambulumbekzdése.

⁶ *EFSI Strategic Orientation – Review of January 2019*, 10. o.

⁷ *EIB EFSI multiplier methodology*, 2–4. o., és *EIF EFSI multiplier methodology*, 2–5. o.

3. ábra. Az ESBA átfogó multiplikátorhatása



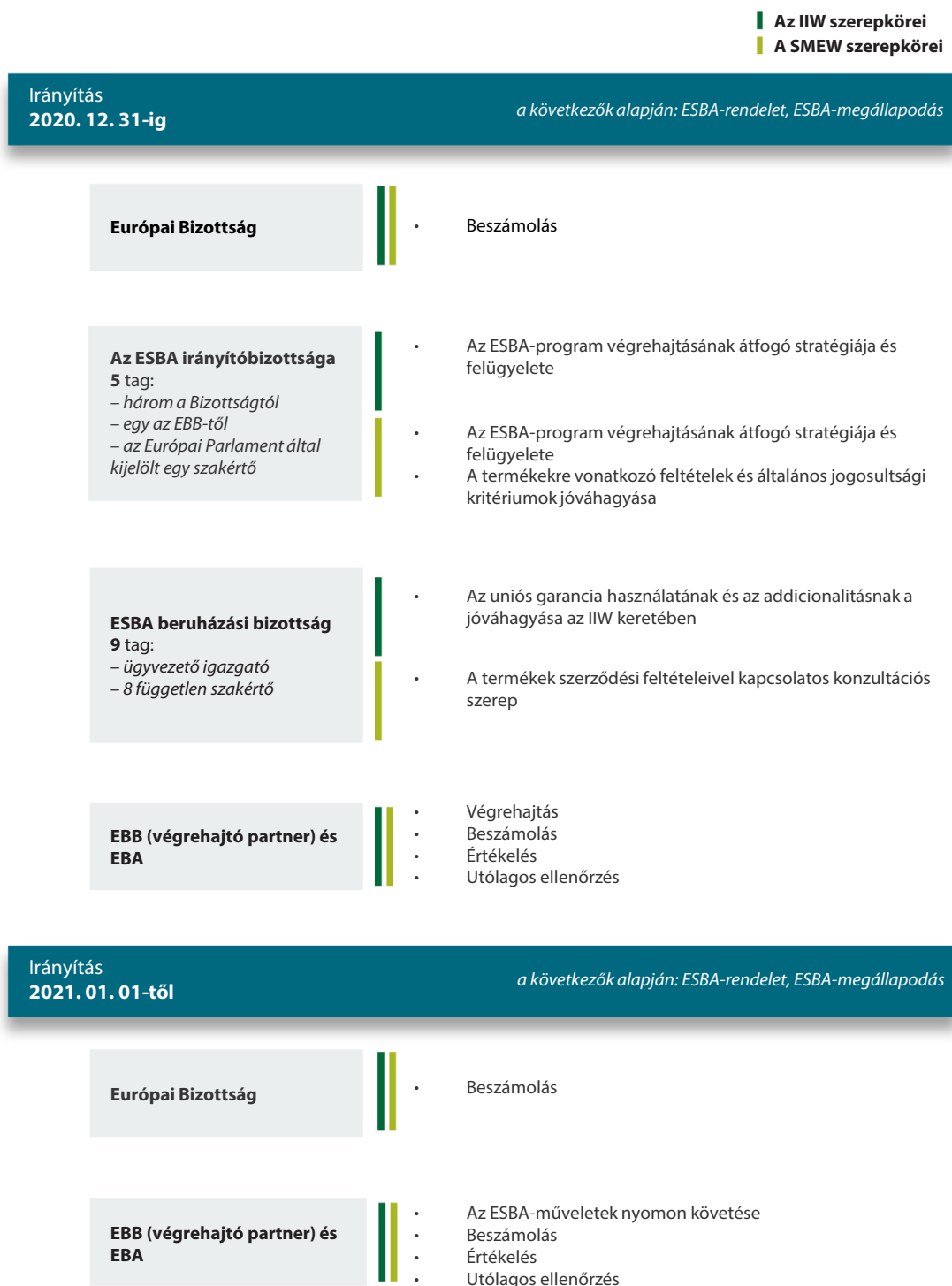
Forrás: Európai Számvevőszék, az *EIB EFSI multiplier methodology* alapján, 3. o.

09 Az ESBA-rendelettel összhangban a Bizottság és az EBB közötti ESBA-megállapodás meghatározta az ESBA teljesítményének mérésére szolgáló fő teljesítménymutatókat (KPI) és fő monitoringmutatókat (KMI). A [III. melléklet](#) bemutatja valamennyi KPI-t és KMI-t. 2018 júniusában a Bizottság javaslatot tett a 2021–2027-es időszakban az ESBA-t felváltó [InvestEU program](#) létrehozásáról szóló új rendeletre.

Feladat- és felelősségi körök

10 A **4. ábra** az ESBA irányításában részt vevő különböző felek fő feladatairól és felelősségi köreiről nyújt tájékoztatást.

4. ábra. Az ESBA végrehajtásával kapcsolatos fő feladatok és felelősségi körök



Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA-rendelet és az ESBA-megállapodás alapján.

11 Az ESBA EBB-csoport általi végrehajtásának irányításáért és nyomon követéséért felelős vezető bizottsági szervezeti egység a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (DG ECFIN). Míg az IIW-t közvetlenül az EBB hajtotta végre, a SMEW-et az EBA irányította EBB-garancia keretében, amelyet az Unió viszontgaranciával biztosított.

Az EBB-csoport – az ESBA-megállapodásban meghatározott követelményeken felül – ugyanazokat a szabályokat, politikákat és eljárásokat (beleértve a kontrollokat és a nyomon követést) alkalmazta, mint a saját kockázatú műveleteire.

12 Az IIW-n belül az EBB különböző pénzügyi termékeket (például vállalati és projektfinanszírozási hiteleket, tőke- és kockázatmegosztási termékeket) használt, és azokat közvetlenül vagy pénzügyi közvetítőkön keresztül közvetve különböző típusú **végső kedvezményezetteknek** biztosította. A SMEW-ért felelős EBA a pénzügyi közvetítőkkel való együttműködés révén közvetve támogatta a végső kedvezményezetteket (mikro-, valamint kis- és középvállalkozásokat).

13 Az EBB-csoport évente kétszer operatív jelentéseket nyújtott be a Bizottságnak az ESBA-ról, évente jelentést nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, valamint **2016-ban, 2018-ban és 2021-ben** értékeléseket készített az ESBA hatásáról. 2018-ban és 2022-ben a Bizottság is értékelte az ESBA-támogatás felhasználását. A Bizottság szerint⁸ az operatív monitoring egészen addig folytatódik, amíg az uniós garanciával biztosított pénzügyi és beruházási műveletek maradéktalanul visszafizetésre nem kerülnek; e műveletek némelyike várhatóan 2080-ig tart.

⁸ SWD(2022) 443, az ESBA 2.0 utólagos értékelése, 14. o.

Az ESBA-ra vonatkozó legfontosabb adatok

14 A 2025. évi uniós költségvetés-tervezetet kísérő munkadokumentumban a Bizottság azt közölte, hogy 2023 végén az EBB-csoporttal aláírt ESBA-műveletekhez kapcsolódó fennálló uniós garanciák teljes összege 23,6 milliárd euró volt, szemben a 2022 végi 24,6 milliárd euróval⁹. Amint az **1. táblázat** mutatja, 2022 végén a mozgósított beruházások összege 503 milliárd euró, az aláírt műveleteké pedig 88 milliárd euró volt. 2023-ban a mozgósított beruházások bejelentett összege 495 milliárd euróra csökkent, emellett a műveletek száma és mérete is csökkent 2023-ban a 2022. évhez képest. Ennek hátterében szerződésbe vett finanszírozások törlése, illetve az aláírt szerződésekben foglaltnál alacsonyabb összegű ESBA-finanszírozás állt.

1. táblázat. A beszámolóokban szereplő aláírt ESBA-műveletek és mozgósított beruházások 2022 végén és 2023 végén

ESBA-keret	2022			2023		
	Műveletek száma	Szerződésbe vett összeg (milliárd euró)	Mozgósított ESBA-beruházás (milliárd euró)	Műveletek száma	Szerződésbe vett összeg (milliárd euró)	Mozgósított ESBA-beruházás (milliárd euró)
IIW	699	61	288	687	59	285
SMEW	832	27	215	821	26	210
Összesen	1 531	88	503	1 508	85	495

Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA-ról szóló operatív jelentések alapján, 2022 vége és 2023 vége.

15 A Bizottságtól kapott adatok szerint 2022 végéig 841 957, 2023 végéig 910 003 végső kedvezményezett részesült ESBA-támogatásban. Az EBB-csoport arról számolt be, hogy 2022 végén az ESBA teljes multiplikátora 16,08 volt, ami azt jelenti, hogy az ESBA-ból és az EBB saját forrásaiból nyújtott minden egyes eurónyi hozzájárulás mintegy 16 euró összegű beruházást eredményezett az uniós gazdaságban. A 2023 végi jelentés szerint a teljes multiplikátor 16,13 volt. 2023 végéig az ESBA keretében 309,4 millió euró összegű garanciát hívtak le, amelyből az EBB-csoport 1,6 millió eurót tudott visszafizettetni a nemteljesítő kedvezményezettekkel.

⁹ Az Európai Unió 2025. évi általános költségvetési tervezete – munkadokumentum, XI. rész, 15. és 18. o.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

16 Ellenőrzésünk célja, hogy az általunk vizsgált program – a finanszírozásról való megállapodás határidejéig, 2022 végéig történő – végrehajtásának tanulságait levonva javítsa az uniós költségvetési garanciákkal való gondos pénzgazdálkodást. Észrevételeink és ajánlásaink hozzájárulhatnak az egyéb, uniós költségvetési garanciát alkalmazó uniós programok – többek között az InvestEU – irányításának javításához is.

17 Fő ellenőrzési kérdésünk az volt, hogy az ESBA teljesítette-e, amit ígért. Megvizsgáltuk, hogy:

- o megbízható megközelítést alakítottak-e ki és alkalmaztak-e a mozgósított beruházások becslésére;
- o megfelelően bizonyították-e az ESBA adicionalitását;
- o megfelelően nyomon követték-e az ESBA teljesítményét és megfelelően beszámoltak-e arról.

18 Mivel egy, az ESBA-ról szóló korábbi különjelentésünk¹⁰ már részletes értékelést adott az infrastrukturális és innovációs keret (IIW) beruházásainak EBB általi végrehajtásáról, jelen ellenőrzésünk az ESBA adicionalitására fektetett nagyobb hangsúlyt, nevezetesen a kkv-keret (SMEW) beruházásainak EBA általi végrehajtása tekintetében. Mindazonáltal ellenőrzésünk a beruházástámogatás mindkét területét érintő ESBA-műveletekre kiterjedt a 2015-től 2022 végéig (az aláírt műveletek tekintetében az ESBA által mozgósítandó 500 milliárd euró összegű beruházási cél elérésének határidejéig) tartó időszakra nézve. Kitértünk az ESBA 2023 végi releváns pénzügyi és működési adataira is. Fő értékelési kritériumaink az alkalmazandó jogszabályokon, az ESBA-megállapodáson és az ESBA irányítóbizottságának határozatain alapultak.

¹⁰ 03/2019. sz. különjelentés.

19 Az EBB-csoport adatkészletei, az ESBA-ról szóló operatív jelentések és 20 ESBA-művelet részletes dokumentációja alapján elemeztük, hogy helyesek voltak-e a bejelentett mozgósított beruházásokra és multiplikátorértékekre vonatkozó számítások. A különböző IIW- és SMEW-termékek 10 legmagasabb és 10 legalacsonyabb összesített multiplikátorértékét magában foglaló minta 8 IIW-, valamint 12 SMEW-műveletet tartalmazott. Emellett megvizsgáltuk az EBB-csoportnak a 2022 végéig aláírt 1531 ESBA-művelet során mozgósított beruházásokra vonatkozó adatkészleteit, valamint az arra az évre vonatkozó operatív jelentéseket. Konzultáltunk egy külső szakértővel is az ESBA multiplikátor-módszertanáról.

20 Részletes ellenőrzési kérdőíveket küldtünk a SMEW-ben részt vevő 728 pénzügyi közvetítőtől kiválasztott, 13 országot lefedő, 31 elemű mintának a következők értékelése céljából: i. az ESBA-termékek piaci igényeknek való megfelelése; ii. támogathatósági és beruházási kritériumok (az ESBA által támogatott tevékenységek addicionalitása és magasabb kockázati profilja); iii. az ESBA előnyei a végső kedvezményezettek számára; és iv. a lehetséges alternatív finanszírozási módok. Mintánk statisztikailag nem volt reprezentatív, de úgy került kiválasztásra, hogy a sokaság különböző jellemzői tekintetében szolgáljon szemléltető példakkal. A mintavétel során a lényegességre, a SMEW termékeinek sokféleségére és a földrajzi eloszlásra összpontosító kritériumokat együttesen alkalmaztuk. A válaszadási arány 100%-os volt. Emellett 11 pénzügyi közvetítő képviselővel interjút is készítettünk, hogy részletesebben megvitathassuk és tisztázhassuk velük írásbeli észrevételeiket.

21 Megvizsgáltunk továbbá egy 15 hitel- és 6 tőkeügyletből álló mintát annak ellenőrzésére, hogy a pénzügyi közvetítők hogyan választották ki és irányították műveleteiket, azaz hogyan alkalmazták az EBA-val egyeztetett támogathatósági kritériumokat a végső kedvezményezettekre. Ezeket a tranzakciókat az érintett összegek jelentősége alapján választottuk ki.

22 Elemeztük az EBB-csoport ESBA-ról szóló, 2022. év végi operatív jelentéseiben a Bizottság rendelkezésére bocsátott adatok pontosságát (ezek technikai jellegűek voltak, így azokat nem tették közzé). Áttekintettük továbbá az ESBA-ról az EBB-csoport és a Bizottság által közzétett jelentéseket és értékeléseket, valamint az EBB-csoport hat tagállamban tett hét monitoringlátogatásának dokumentációját. Emellett ellenőriztük az EBB-csoporttól kapott, ESBA-val kapcsolatos adatkészletek anomáliáit és adatkonzisztenciáját.

23 A fenti ellenőrzési eljárásokat írásbeli magyarázatokkal, valamint a Bizottságon belül a Költségvetési Főigazgatósággal (DG BUDG) és a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósággal (DG ECFIN), az EBB-vel, az EBA-val és az ESBA-programértékelővel rendezett találkozókkal egészítettük ki. Ellenőrzésünk nem értékelte az ESBA összköltségét és bevételeit, például az alapkezelőknek fizetett díjakat vagy a tőkebefektetések által elért pénzügyi eredményeket.

Észrevételek

Túlbecsülték az ESBA által mozgósított beruházásokat

24 Megvizsgáltuk, hogy az ESBA által mozgósított beruházást a program valamennyi pénzügyi termékére következetesen számították-e ki, összhangban az ESBA multiplikátor-módszertanával, az ESBA-megállapodással és az uniós [költésigvetési rendelettel](#). Értékeltük magának a multiplikátor-módszertannak a megfelelőségét is.

25 A Bizottság és az EBB-csoport közötti ESBA-megállapodás megbízta az ESBA irányítóbizottságát, hogy dolgozzon ki módszertant a reálgazdaságba az 500 milliárd eurós cél elérése érdekében irányuló további beruházások mozgósításának mérésére. Ezt a célértéket – az aláírt szerződések tekintetében – 2022 végéig kellett elérni (lásd: [08. bekezdés](#)). A módszertant a Bizottság és az EBB-csoport közösen dolgozta ki, amelyet azután az ESBA irányítóbizottsága fogadott el. A „3. fő teljesítménymutató – Az ESBA által mobilizált támogatható beruházás” volt az egyetlen olyan teljesítménymutató, amelynek célértékét az ESBA egészére vonatkozóan határozták meg (lásd: [III. melléklet](#)).

26 A 2018 júliusában hatályba lépett [költésigvetési rendelet](#) 2. cikkének (45) bekezdése a támogatható végső kedvezményezettek beruházásának és az uniós hozzájárulás összegének hányadosaként határozza meg a multiplikátorhatást. Az ESBA multiplikátor-módszertana¹¹ emellett kiköti, hogy az ESBA által mozgósított beruházás kiszámításakor csak az ESBA-támogatásra jogosult beruházásokat kell figyelembe venni, és annak az IIW és a SMEW egészére nézve koherensnek kell lennie. A módszertannak összhangban kell lennie az ESBA-megállapodásban megállapított szabályokkal is.

27 A következő bekezdésekben közölt észrevételeink alapján úgy becsüljük, hogy az ESBA által a beszámolók szerint 2022 végéig mozgósított 503 milliárd euró összegű beruházást összességében 131 milliárd euróval túlbecsülték (lásd: [2. táblázat](#)).

¹¹ [EIB EFSI multiplier methodology](#) és [EIF EFSI multiplier methodology](#).

2. táblázat. Az ESBA által 2022 végéig mozgósított beruházások túlbecslése és alulbecslése

A túlbecslés vagy alulbecslés oka	Túlbecslés (+) vagy alulbecslés (-) (milliárd euró)
Hiányosságok a multiplikatormódszer kialakításában	
Az ESBA-támogatás nem jutott el a végső kedvezményezettekhez	+ 77,4
Más uniós eszközök helytelen hozzárendelése az ESBA-hoz	+ 46,1
Hiányosságok a multiplikatormódszer alkalmazásában	
A részlegesen törölt EBB-finanszírozás elégtelen figyelembevétel	+ 7,4
A 2022 végéig végrehajtott projektlezárások elégtelen figyelembevétel	- 2,2
A beszámolási határidők harmonizálásának hiánya	+ 2,0
Összesen	+ 130,7

Forrás: Európai Számvevőszék.

Hiányosságok a multiplikatormódszer kialakításában

A mozgósított beruházásokra vonatkozó számítások olyan ESBA-támogatást is tartalmaztak, amely nem jutott el a végső kedvezményezettekhez

28 A 2022 végéig bejelentett, 503 milliárd euróra becsült mozgósított beruházási összeget a végső kedvezményezettekhez eljutó finanszírozás, valamint az EBB-csoport által a bankok és a tőkealapok számára lekötött finanszírozás figyelembevételével számították ki. A „mobilizáltként” feltüntetett teljes összeg így mind tényleges, mind várható jövőbeli beruházásokat magában foglalt, amelyek közül néhány még nem jutott el a reálgazdaságba, mivel azokat még nem vették kötelezettségvállalásba és nem bocsátották a támogatható végső kedvezményezettek rendelkezésére sem. Az uniós költségvetési dokumentumokban a Bizottság mégis a „végső kedvezményezettek által végrehajtott beruházások” címen számolt be ezekről¹².

¹² Az Európai Unió 2025. évi általános költségvetési tervezete – munkadokumentum, XI. rész, 15. o.; Az Európai Unió 2025. évi általános költségvetési tervezete – munkadokumentum, XI. rész, 16. o.

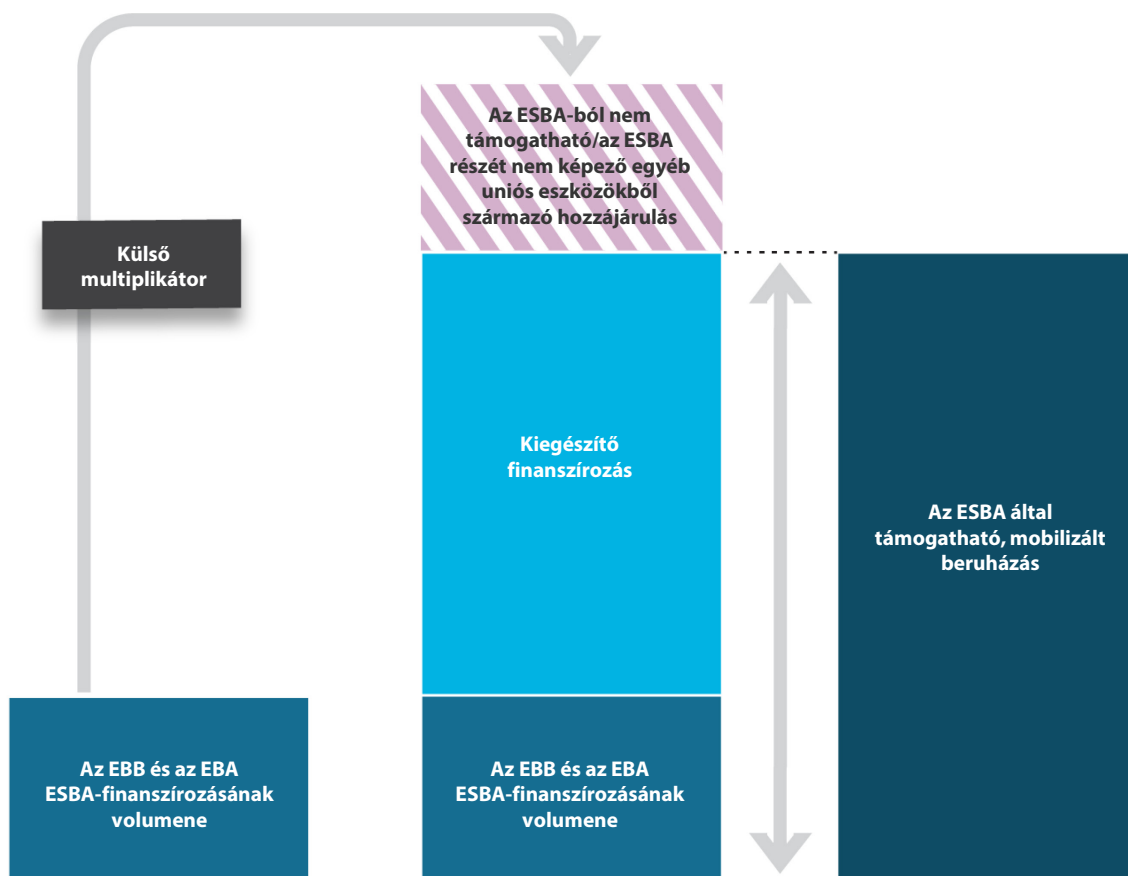
29 Az ESBA 2022. évi operatív jelentése szerint a pénzügyi közvetítők még 7,8 milliárd euró összegű finanszírozást nem fizettek ki a SMEW végső kedvezményezettjeinek, így arról még beruházásra váró összegként számoltak be. Ezen összeg szinte egésze (99%) a SMEW sajáttőke-termékeihez kapcsolódott. A multiplikátor-módszertan alapján a 7,8 milliárd eurós ki nem fizetett összeg tekintetében az EBB-csoport **77,4 milliárd euróra** becsülte a mozgósított beruházásokat. 2023 végén ez az összeg 77,1 milliárd eurót tett ki.

Helytelenül más uniós eszközök által mozgósított beruházásokat is az ESBA-hoz rendeltek

30 A multiplikátor-módszertan szerint az összes IIW-művelet és a SMEW ESBA kombinált termékre irányuló műveletei esetében az egyéb (az ESBA-val kombinálva használt) uniós pénzügyi eszközök által mozgósított összegek nem számíthatók be az ESBA-támogatásra jogosult beruházásokba¹³. Az **5. ábra** ezt a következőképpen szemlélteti.

¹³ *EIB EFSI multiplier methodology*, 5. o., és *EIF EFSI multiplier methodology*, 20. o.

5. ábra. Az ESBA által támogatott, illetve a más uniós eszközök által támogatott, ESBA-támogatásra nem jogosult finanszírozás



Forrás: Európai Számvevőszék, az EBB ESBA multiplikátormódszere és az EBA ESBA multiplikátormódszere alapján.

31 Ezzel a megközelítéssel ellentétben a SMEW multiplikátor-módszertana lehetővé tette, hogy az 500 milliárd euró összegű célkitűzéshez hozzájáruló mozgósított beruházásokat több program – a vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő uniós program (COSME) hitelgarancia-eszköze, az „uniós finanszírozás innovátoroknak” (InnovFin), a foglalkoztatás és a szociális innováció európai uniós programja (EaSI), valamint a kulturális és kreatív ágazatok uniós garanciaeszköze (CCS) – teljes összege alapján számítsák ki. Ez nem volt összhangban az ESBA-megállapodással, amely rögzítette, hogy az ESBA-támogatás csak e programok kiegészítése lehet (egyedi felső határokon belül). Az ESBA-ról szóló, 2022. októberi utólagos értékelő jelentés¹⁴ is említést tett ezekről a programokról, és arra a következtetésre jutott, hogy nem minden, az ESBA által mozgósítottként bejelentett beruházás tulajdonítható teljes mértékben az ESBA-nak.

¹⁴ Study supporting the ex-post Evaluation of the European Fund for Strategic Investments, 2022. október, 5. o.

32 Az ESBA 2022. év végi operatív jelentésében szereplő adatok azt feltételezték, hogy az 5,3 milliárd eurós uniós garancia 127,7 milliárd euró összegű, az ESBA által támogatott beruházást mozgósított, ami hozzájárult a bejelentett 503 milliárd eurós teljes összeghez. Tekintettel arra, hogy az ESBA-megállapodás felső határain belül felhasznált SMEW-garancia csak 3,4 milliárd eurót tett ki, az ESBA által mozgósított beruházásnak a nemzetközileg elismert arányos beszámítási elv¹⁵ figyelembevételével 81,6 milliárd eurót kellett volna kitennie. Ezért becslésünk szerint a SMEW útján mozgósított, 2022 végén bejelentett ESBA-beruházások értékét **46,1 milliárd euróval** túlbecsülték (lásd: **3. táblázat**).

3. táblázat. A 46,1 milliárd eurós túlbecslés kiszámítása

Leírás		Összeg*
1.	A beszámolók szerint az ESBA által a SMEW adósságportfóliójában mozgósított beruházások	127,7 milliárd euró
2.	A beszámolók szerint beruházást mobilizáló uniós garancia	5,3 milliárd euró
3.	Igénybe vett uniós garancia, a felső határok alkalmazásával	3,4 milliárd euró
4.	Az igénybe vett uniós garancia aránya a bejelentett garanciához képest (3. / 2.)	63,9%
5.	Mozgósított arányos beruházás (1. x 4.)	81,6 milliárd euró
6.	Mozgósított beruházás túlbecslése (1. – 5.)	46,1 milliárd euró

* A végleges értékeket egy tizedesre kerekítettük, de a számításokat a pontosság kedvéért kerekítés nélkül végeztük.

Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA 2022. évi operatív jelentése és az ESBA-megállapodás alapján.

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

Hiányosságok a multiplikátormódszer alkalmazásában

Nem vették megfelelően figyelembe az EBB-finanszírozás részleges törléseit és a projekt lezárásakor visszaigazolt finanszírozási összegeket

33 A multiplikátor-módszertan előírja, hogy az ESBA által mozgósított beruházásokat az EBB igazgatótanácsa általi finanszírozás jóváhagyásakor meg kell becsülni, majd ezt a becslést a beruházási alapok esetében a finanszírozási szerződések aláírásakor felül kell vizsgálni. A multiplikátor-módszertan azt is előírja, hogy az ESBA által támogatott engedélyezett finanszírozás részleges visszavonása esetén a mozgósított beruházást felül kell vizsgálni, amint a törlés hatályba lép. Az ESBA által az egyes projektek révén mozgósított beruházás végleges értékének a végleges projekt-zárójelentésben kiszámított összegeken kell alapulnia.

34 Megállapítottuk, hogy 97, a 2022 végéig mozgósított beruházásokhoz hozzájáruló IIW-művelet esetében 2022 vége előtt mintegy 3 milliárd euró EBB-finanszírozást töröltek. Az EBB azonban nem vizsgálta felül a mozgósított beruházások kapcsolódó összegeit, ahogy azt a multiplikátor-módszertan előírja. Ráadásul ez a megközelítés nem volt összhangban az ilyen ügyekben alkalmazandó „óvatossági elvvel”¹⁶.

35 A 97 IIW-műveletnek az EBB által 2024 novemberében rendelkezésre bocsátott státusza alapján úgy becsültük, hogy az ESBA által mozgósított beruházást **7,4 milliárd euróval túlbecsülték** a 2022. év végi beszámolás során.

- 66. részleges törléssel járó művelet esetében az EBB mindeddig nem vizsgálta felül a mozgósított beruházások összegére vonatkozó adatokat. Feltételezve – az óvatosság elvével összhangban – a beruházás és a finanszírozás arányos csökkenését, az ESBA által mozgósított beruházásoknak 8,3 milliárd euróval kisebb összeggel kellett volna szerepelniük.
- 30 művelet esetében 2024 novemberéig véglegesítették a projekt befejezéséről szóló jelentést. Az EBB számításai alapján a bejelentett mozgósított beruházásoknak 0,9 milliárd euróval magasabbnak kellett volna lenniük.
- Egy művelet esetében az EBB megerősítette, hogy a mozgósított beruházások a részleges törlést követően nem változtak.

¹⁶ *Conceptual Framework for Financial Reporting*, Nemzetközi Számviteli Standard Testület, 2018. március, 2.16. bekezdés, A27. o.

36 Megállapítottuk továbbá, hogy 2022 vége előtt az EBB nem vizsgálta felül adatbázisában az ESBA által 44 olyan IIW-művelet révén mozgósított beruházást, amelyek esetében a projekt lezárásáról szóló beszámolási eljárás addigra már véget ért. Az e műveletekre vonatkozóan 2022 végén bejelentett mozgósított beruházások összegét **2,2 milliárd euróval alulbecsülték** az EBB által e projektek lezárásakor kiszámított összeghez képest (a **35.** bekezdés második franciabekezdésében már tárgyalt nyolc esetet nem számítva).

Az operatív jelentésekre vonatkozó határidőket nem harmonizálták az ESBA egészében

37 Eltéréseket állapítottunk meg a SMEW és az IIW megközelítésében az ESBA-ról szóló operatív jelentésekre alkalmazott határidő tekintetében. Az ESBA-megállapodás szerint az EBA-nak december 31-i állapot szerint el kell készítenie a SMEW éves operatív jelentését a rendelkezésre álló legfrissebb adatok felhasználásával. Az EBA-nak ezt a jelentést a következő év március 31-ig kell benyújtania az EBB-nek. Megállapítottuk, hogy az ESBA-megállapodásban előírt követelménnyel ellentétben az EBA szeptember 30-i határidőt alkalmazott a SMEW hitelgaranciákkal kapcsolatos adataira. Az IIW esetében az EBB helyesen alkalmazta a december 31-i határidőt. A jelentésekben nem szerepelt felelősségkizáró nyilatkozat a határnapok közötti eltérésről, sem pedig olyan dokumentált döntést nem találtunk, amely ezt az eltérő megközelítést indokolná. A SMEW-ből és az IIW-ből származó összegeket összevonták az operatív jelentésben, és ezt az összeget mutatták be december 31-i állapotként.

38 Ez a megközelítés a 2022 végén mozgósított becsült beruházások **2 milliárd euróval** történő további túlbecsléséhez vezetett, mivel az EBA nem vette figyelembe 24, a SMEW 2022 negyedik negyedévében lezárt adósságportfóliójának tényleges értékét. Ezekben az esetekben a mozgósított beruházásokról korábbi (és magasabb) becslések alapján számoltak be. E portfóliók tényleges értéke 2022 végén már ismert volt. Az EBA kifejtette, hogy a negyedik negyedévi hiteladatok minőségét csak a következő év márciusának második felében ellenőrizték, ezért azokat nem használták fel a 2022. év végi beszámoláshoz. A 2022 negyedik negyedévében lezárt portfóliók kiigazítását csak a 2023 júniusában kiadott operatív jelentés tartalmazta.

Az ESBA-támogatás releváns volt, de adicionalitását nem bizonyították kellőképpen

39 Ebben a szakaszban arról számolunk be, hogy megfelelően értékelték-e az ESBA adicionalitását (lásd: **06.** bekezdés). Ehhez megvizsgáltuk az ESBA-finanszírozás beruházási szintekre gyakorolt hatását, azt, hogy volt-e elegendő cél vagy mutató az adicionalitás mérésére, és hogy volt-e bizonyíték arra, hogy a közpénzek ténylegesen további beruházásokat eredményeztek. Az ESBA-program elindítása előtt azonosított beruházási hiány további beruházások mozgósítását tette szükségessé, és az ESBA-t ennek támogatására hozták létre. Az is cél volt, hogy ezek a beruházások elkerüljék a kizorító hatást, vagyis azt, hogy a közfinanszírozás ilyen mértékű növekedése a magánpiacról származó finanszírozás csökkenését eredményezze¹⁷.

Az ESBA pénzügyi és minőségi szempontból is támogatta a beruházásokat

40 Az ESBA-program számos különböző tevékenység finanszírozását támogatta, a mikrofinanszírozástól a nagy infrastrukturális beruházásokig. Az EBB és az EBA információkat tett közzé honlapjukon az ESBA által támogatott projektek némelyikéről¹⁸.

41 Ellenőrzésünk során 19 pénzügyi közvetítőtől kaptunk választ a SMEW-hitelekre irányuló kérdőívünkre. Ezek összesen 1,9 milliárd euró összegben nyújtottak ESBA-támogatású adósságtermékeket. Az EBA becslése szerint ezek a termékek 2022 végéig összesen 30,6 milliárd euró összegű beruházást mozgósítottak. A pénzügyi közvetítők 53%-a nyilatkozott úgy, hogy az ESBA lehetővé tette számukra olyan projektek finanszírozását, amelyek egyébként nem lettek volna jogosultak finanszírozásra.

¹⁷ Az (EU) 2015/1017 rendelet 5. cikke.

¹⁸ EIB, *EFSD and its legacy*; EIF, *EFSD all case studies*.

42 Az ellenőrzési kérdőívünkre válaszoló pénzügyi közvetítők közül 12 összesen 700 millió eurót fektetett be a SMEW sajáttőke-termékei révén. Az EBA becslése szerint ez összesen 5 milliárd euró befektetett összeget mozgósított. A válaszadók összességében pozitívan értékelték az ESBA adicionalitását. A pénzügyi közvetítők 75%-a úgy vélte, hogy az ESBA-hozzájárulás lehetővé tette számukra, hogy nagyobb volumenű tőkebefektetéseket kínáljanak. Emellett 92%-uk vélte úgy, hogy az EBA „katalitikus” hatása további tőkebefektetőket is bevonzott.

43 A válaszok szerint az ESBA több tekintetben is pozitív hatást fejtett ki a SMEW-re: ilyen volt például a nagyobb beruházási volumen, a további befektetők bevonzásának „katalitikus” hatása, valamint az, hogy képes volt növelni az egyéni befektetéseket, a befektetés címzettjeinél nyomon követni befektetéseik teljesítményét, valamint javítani a részvényalapok diverzifikációját. Ezen túlmenően a tőkefinanszírozási közvetítők szinte egyhangúlag nagyra értékelték ESBA-partnerségüket az EBA-val, mivel az fokozott operatív képességeket és tudástranszfert kínált számukra.

Az ESBA fő adicionalitási mutatója a támogatott beruházások magas kockázati profilja volt

44 Az ESBA által támogatott műveletek adicionalitásának (lásd: **06.** bekezdés) fő elemei a következők voltak¹⁹:

- jellemzően magasabb kockázati profil, mint a szokásos EBB-műveletekből finanszírozott befektetési portfólióé;
- piaci hiányosságok és az optimálistól elmaradó befektetési helyzetek kezelése;
- az alárendelés belefoglalása a finanszírozási megállapodásokba;
- határokon átnyúló jellegű projektek támogatása;
- az uniós célkitűzések támogatása számos ágazatban, például a kutatás és innováció, az energia, a közlekedés, az információ és kommunikáció, a környezetvédelem, a humán tőke, a kultúra és az egészségügy területén²⁰.

¹⁹ Az (EU) 2015/1017 rendelet 5. cikke.

²⁰ Az (EU) 2015/1017 rendelet 9. cikkének (2) bekezdése.

45 A 2015. évi ESBA-rendelet úgy ítélte meg, hogy a műveletek akkor biztosítanak addicionalitást, ha hitelkockázati szintjük az EBB „különleges tevékenységeinek” szintjével egyenértékű (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)).

1. háttérmagyarázat

Az EBB „különleges tevékenységei” és az ESBA

Az EBB alapokmánya és belső iránymutatásai²¹ szerint az EBB „különleges tevékenységei” a következők:

- „D” vagy annál gyengébb kockázati profilú (azaz 2% fölötti várható veszteséggel járó) hitelműveletek;
- minden tőkeberuházás és kvázisajáttőke-beruházás típusú művelet (pl. infrastrukturális alapokban és más alapokban történő részvétel, kockázatitőke-tevékenységek, valamint tőkebefektetési és más, ezzel egyenértékű kockázati profilú műveletek).

A SMEW keretében végrehajtott EBA-műveletek kockázati profilja az EBB „különleges tevékenységeivel” egyenértékűnek minősült.

46 Ugyanez a rendelet az alacsonyabb kockázati profilú és a „különleges tevékenységek” kritériumait nem teljesítő tranzakciókat szintén jogosultnak minősítette az ESBA-támogatásra, feltéve, hogy a magas hozzáadott érték egyértelműen bizonyítható. A 2022. év végi operatív jelentés szerint az ESBA által aláírt infrastrukturális vagy innovációs projektekre vonatkozó hitelszerződések 91%-át tették ki „különleges tevékenységek”.

²¹ Az ESBA irányítóbizottsága, *EFSD Key Performance and Key Monitoring Indicators Methodology*, 6. o.

47 A 2017. decemberi ESBA 2.0 rendelet²² megítélése szerint a „különleges tevékenységekre” vonatkozó kritériumok teljesülése „határozottan utal (...) az addicionalitásra”, de önmagában nem garantálja azt. Ez a rendelet néhány új indikatív jellemzőt vezetett be a beruházásokra vonatkozóan, amelyek révén azok jobban kezelni tudják a piaci hiányosságokat, illetve az optimálistól elmaradó beruházási helyzeteket. Ilyen jellemző például az „alárendeltség” (a többi befektetőhöz képest alacsonyabb szintű pozíciót vállalva, ami a többi befektetőénél nagyobb kockázatra vall), a határokon átnyúló jelleg vagy az „egyedi kockázatoknak való kitettség”. Ez utóbbi a kevésbé fejlett régiókra és az átmeneti régiókra, illetve az innovációval kapcsolatos kockázatokkal járó projektekre vonatkozott, különös tekintettel a növekedést, a fenntarthatóságot és a termelékenységet fokozó, még nem kipróbált technológiákra. Az ESBA 2.0 azonban nem vezetett be célokat vagy mutatókat azon ESBA-műveletek arányának mérésére, amelyek esetében a jelek „határozottan utalnának az addicionalitásra”.

48 Az ESBA-ra vonatkozó operatív jelentések és az EBB-csoport vonatkozó adatkészletei nem tartalmaztak információkat az ESBA adósságműveleteinek alárendelt pozíciójáról a 2022 végi állapot szerint. Az EBB-csoport nem számolt be a határokon átnyúló ESBA-műveletek arányáról sem, emiatt nem tudtuk felmérni ennek az addicionalitási jellemzőnek a mértékét az ESBA-portfólió egészében.

49 Az ESBA-nak az ESBA-rendelet 5. cikkében ismertetett „egyedi kockázati” ágazatok közötti megoszlására vonatkozó elemzésünk (lásd: [IV. melléklet](#)) azt mutatta, hogy a beruházások legnagyobb része (34%) a „kutatás, fejlesztés és innováció” területére irányult. Az ESBA-finanszírozásnak azonban csak 0,6%-a irányult kevésbé fejlett vagy átmeneti régiókra. Az ESBA 2018. évi értékelő jelentése szerint az ESBA műveletei olyan ágazatokban zajlanak, ahol jelentős piaci hiányosságok és alulfinanszírozottság tapasztalható. Az ezen értékelés részeként végzett esettanulmányok azonban kiemelik, hogy a piaci hiányosságokkal jellemzett ágazatokban nem minden művelet kezeli ténylegesen a piaci hiányosságokat, mivel egyes projektek ezekben az ágazatokban is piaci finanszírozásban részesülnek. Azt is megállapítottuk, hogy a fő teljesítménymutatók és a fő monitoringmutatók csekély értékkel bírtak az ESBA addicionalitásának értékelése szempontjából (a részleteket a [III. melléklet](#) tartalmazza).

²² Az (EU) 2017/2396 rendelet.

Nem bizonyították kellőképpen az ESBA által mozgósított beruházások adicionalitását

50 Az adicionalitásnak az [ESBA-rendelet](#) 5. cikkében szereplő meghatározása különbséget tett az olyan helyzetek között, amikor a beruházást az ESBA nélkül egyáltalán nem lehetett volna végrehajtani, és amikor azt nem ugyanolyan mértékben lehetett volna végrehajtani. Mindkét helyzet ESBA-támogatásra jogosultnak minősült. A [2. háttérmagyarázat](#) két hipotetikus forgatókönyvet mutat be: az adicionalitás elve mindkét esetben teljesülnék tekinthető, de az ESBA által mozgósított beruházások összege eltérő lenne.

2. háttérmagyarázat

Részben vagy egészben az ESBA által mozgósított kiegészítő finanszírozás (példák)

Az ESBA garanciát nyújt egy 15 000 euró összegű támogatható beruházási projekthez, amelyre az ESBA nélkül egyáltalán nem került volna sor.

Az ESBA garanciát nyújt egy 15 000 euró összegű támogatható beruházási projekthez, amelyre az ESBA nélkül kisebb léptékben (10 000 euró) került volna sor.

A két esetben eltérő a kiegészítő finanszírozás szintje: az első esetben 15 000 euró, a másodikban 5000 euró.

51 A multiplikátor-módszertan nem veszi figyelembe az ESBA által részben vagy egészben mozgósított beruházások közötti különbséget. A módszertan a [2. háttérmagyarázat](#) mindkét példájában úgy tekinti, hogy a projekt teljes költségét – azaz mindkét esetben 15 000 eurót – az ESBA mobilizálta. A Bizottság véleménye szerint ennek az az oka, hogy a részben mozgósított beruházás fogalma sem az ESBA-rendeletben, sem az ESBA multiplikátor-módszertanában nem jelenik meg.

52 Az EBB multiplikátor-módszertana szerint a cél az ESBA-műveletek keretében mozgósított beruházások azonosítása, de kijelenti azt is, hogy az ESBA mint az európai beruházási hiány kezelésére irányuló szakpolitikai beavatkozás esetében az ok-okozati összefüggés nehezen igazolható, és nem bizonyítható egyértelműen²³. Véleményünk szerint az ESBA által nyújtott támogatás és a mozgósított további beruházások közötti ok-okozati összefüggés megállapítása releváns az ESBA teljesítményének értékelése szempontjából. Ezen ok-okozati összefüggés vagy az addicionalitás utólagos elemzése hiányában szinte lehetetlen felmérni, hogy a közpénzek milyen mértékben ösztönöztek valóban további beruházásokat.

53 Az ESBA-beruházások addicionalitásának ellenőrzésére a Bizottság egy kétlépcsős megközelítést alakított ki. Először is az ESBA beruházási bizottságát azzal bízták meg, hogy készítsen kvalitatív értékelést arról, hogy az ESBA valóban ösztönöz-e további beruházásokat az IIW keretében. Az EBB 2021. évi [értékelő jelentésében](#) megállapította: úgy kell tekinteni, hogy az ESBA irányítóbizottsága és ügyvezető igazgatója által (az ESBA beruházási bizottságával folytatott konzultációt követően) jóváhagyott, SMEW-termékeket kínáló műveletek megfelelnek az addicionalitási kritériumoknak, mivel kiegészítő finanszírozási volument biztosítottak azokon a területeken, amelyeken piaci hiányosságot lehetett érzékelni. Az ESBA beruházási bizottsága nem végzett további egyedi értékelést a SMEW műveleteinek addicionalitásáról. Másodszor, a Bizottság utólagos statisztikai elemzés elvégzését mérlegelte annak értékelésére, hogy fennáll-e ok-okozati összefüggés az ESBA által támogatott finanszírozás és a mozgósított többletberuházás között.

54 Az ESBA mindkét 2018-ban közzétett értékelése²⁴ javasolta, hogy pontosítsák az addicionalitás fogalm meghatározását. Álláspontjuk szerint alkalmaztak ugyan egy korlátozott, önbevalláson alapuló értékelési módszert, de az ESBA kizorító hatásának értékeléséhez kívánatos lenne egy szigorúbb módszer és releváns adatok alkalmazása. Ezt az elemzést a Bizottság 2024 végéig nem végezte el. Ezenkívül az ESBA értékelő jelentései nem vizsgálták meg a program ok-okozati összefüggését.

²³ *EIB EFSI multiplier methodology*, 1–2. o.

²⁴ EBB, *Az Európai Stratégiai Beruházási Alap értékelése*, 2018. június; ICF, *Az ESBA-rendelet független értékelése, zárójelentés*, 2018. június.

55 Nem végezték el az ESBA-finanszírozás és a további beruházások közötti ok-okozati összefüggés elemzését. A Bizottság szerint nem álltak rendelkezésre releváns és időszerű adatok az ESBA utólagos értékelésében szereplő teljes kontrafaktuális tanulmány alátámasztására, mivel ezeknek az adatoknak jóval túl kellett volna mutatniuk az ESBA végső határidején, hogy lehetővé tegyék a beruházások megvalósításának és az alapkezelők elszámoltatásának figyelembevételét.

Az ESBA monitoringja megfelelt az alapkövetelményeknek, de nem volt átfogó, és a beszámolást nem ellenőrizték megfelelően

56 Az ESBA-ra vonatkozó nyomon követés és beszámolás megfelelőségének értékelése érdekében áttekintettük az ESBA monitoringmutatóinak relevanciáját és átfogó jellegét, valamint az esetleges garanciahívások fedezésére elkülönített forrásokra (tartalékképzés) vonatkozó bizottsági elemzést és közzétételt. Megvizsgáltuk azt is, hogy az EBB-csoport és a Bizottság nyomon követi-e az egyes ESBA-műveletek jogi és szerződéses követelményeknek való megfelelését. Emellett ellenőriztük az ESBA-ról szóló jelentésekben, illetve az e jelentésekben foglalt információk kinyeréséhez használt adatkészletekben szereplő adatok megbízhatóságát.

A Bizottság és az EBB-csoport az alapkövetelményeknek megfelelően követte nyomon az ESBA pénzügyi végrehajtását

A Bizottság megfelelően nyomon követte az ESBA tartalékképzését és pénzügyi mozgásait

57 A [kötségvetési rendelet](#) 41. cikkének (5) bekezdése szerint a Bizottságnak az uniós költségvetés tervezetéhez csatolnia kell egy munkadokumentumot, amely bemutatja az egyes költségvetési biztosítékok tényleges tartalékképzési rátáját. A Bizottság évente egyszer értékelte az ESBA számára a közös tartalékalapban rendelkezésre álló tartalék feltöltésének megfelelőségét²⁵. A Számvevőszék az Unió éves beszámolójára irányuló, jogszabályban előírt ellenőrzése keretében ezt a beszámolót is megvizsgálja²⁶.

²⁵ [Az Európai Unió 2025. évi általános költségvetési tervezete – munkadokumentum, XI. rész, 4. és 5. o.](#)

²⁶ [A 2022. évi éves jelentés](#) 2. fejezetének 2.63–2.64. bekezdése és 2.3. ajánlása.

58 A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság emellett évente ellenőrző látogatásokat tett az EBB-csoportnál²⁷, és utólagos ellenőrzéseket végzett az ESBA által támogatott műveletek tekintetében. A Bizottság által benyújtott dokumentumok elemzése alátámasztotta, hogy rendszeresen nyomon követték az ESBA számláin bekövetkező pénzbe- és kiáramlásokat, és egyeztették a számlakivonatokat és az ESBA pénzügyi jelentéseit. Ezt a munkát az EBB-csoportnál 2019 és 2023 között tett éves monitoringlátogatások dokumentálják, beleértve az ESBA keretében lehívott garanciák mintájának ellenőrzését is.

Az EBB-csoport monitoringtevékenységei összhangban voltak az ESBA-megállapodással

59 Az ESBA-megállapodás 25. cikkének (1) bekezdése előírta az EBB-csoport számára, hogy politikáival és eljárásaival összhangban végezze el az ESBA által támogatott műveletek utólagos ellenőrzését, adott esetben helyszíni ellenőrzéseket is. Az EBB-csoport belső eljárásaival összhangban helyszíni ellenőrzéseket végeztek az ESBA által az IIW keretében támogatott hitel- és tőkeműveletek tekintetében. Ami a SMEW-et illeti, ezeket az ellenőrzéseket az adósságműveletek esetében módszeresen elvégezték. Nem ez volt azonban a helyzet a sajáttőke-termékek esetében: ellenőrzési időszakunk alatt az EBA csak két ilyen ellenőrző látogatást tett, mégpedig 2022-ben.

60 Elemeztünk két, az EBB által IIW-műveletekre (egy adósság- és egy sajáttőke-műveletre) vonatkozóan végzett utólagos ellenőrzést, valamint az EBA SMEW-műveletekre (valamennyi hiteltermék) irányuló öt utólagos helyszíni ellenőrzését. Az egyes műveleteket a műveletek és országok sokszínű reprezentációjának biztosítását szem előtt tartva választottuk ki. Elemeztük az EBB-csoport által a fenti kontrolltevékenységek során gyűjtött információkat, és megállapítottuk, hogy az EBB és az EBA által végzett nyomon követés összhangban volt belső szabályaikkal és eljárásaikkal.

²⁷ Az Európai Bizottság 2022. évi éves tevékenységi jelentése, 65–66. o.

Az ESBA általában teljesítette a kitűzött célértékeket, ám a program néhány fontos aspektusát nem követték nyomon

61 Véleményünk szerint a mutatóknak tartalmazniuk kell annak leírását, hogy pontosan mit mérnek. Valamennyi mutatónak teljesítenie kell a RACER-kritériumokat (releváns, elfogadott, hiteles, könnyen nyomon követhető és megbízható), valamint egyértelműnek és könnyen értelmezhetőnek kell lennie. Az ESBA-megállapodás meghatározza az ESBA teljesítményének mérésére szolgáló fő teljesítménymutatókat és fő monitoringmutatókat.

Az ESBA nagyjából megfelelt a földrajzi és ágazati korlátoknak, és teljesítette az éghajlat-politikai célt

62 Sem az ESBA-rendelet, sem az ESBA-megállapodás nem rendelkezik az ESBA-támogatás ország vagy ágazat szerinti előzetes elosztásáról. Az ESBA monitoringmutatói (KMI 1 és KMI 2) azonban lefedték ezeket a szempontokat (lásd: [III. melléklet](#)).

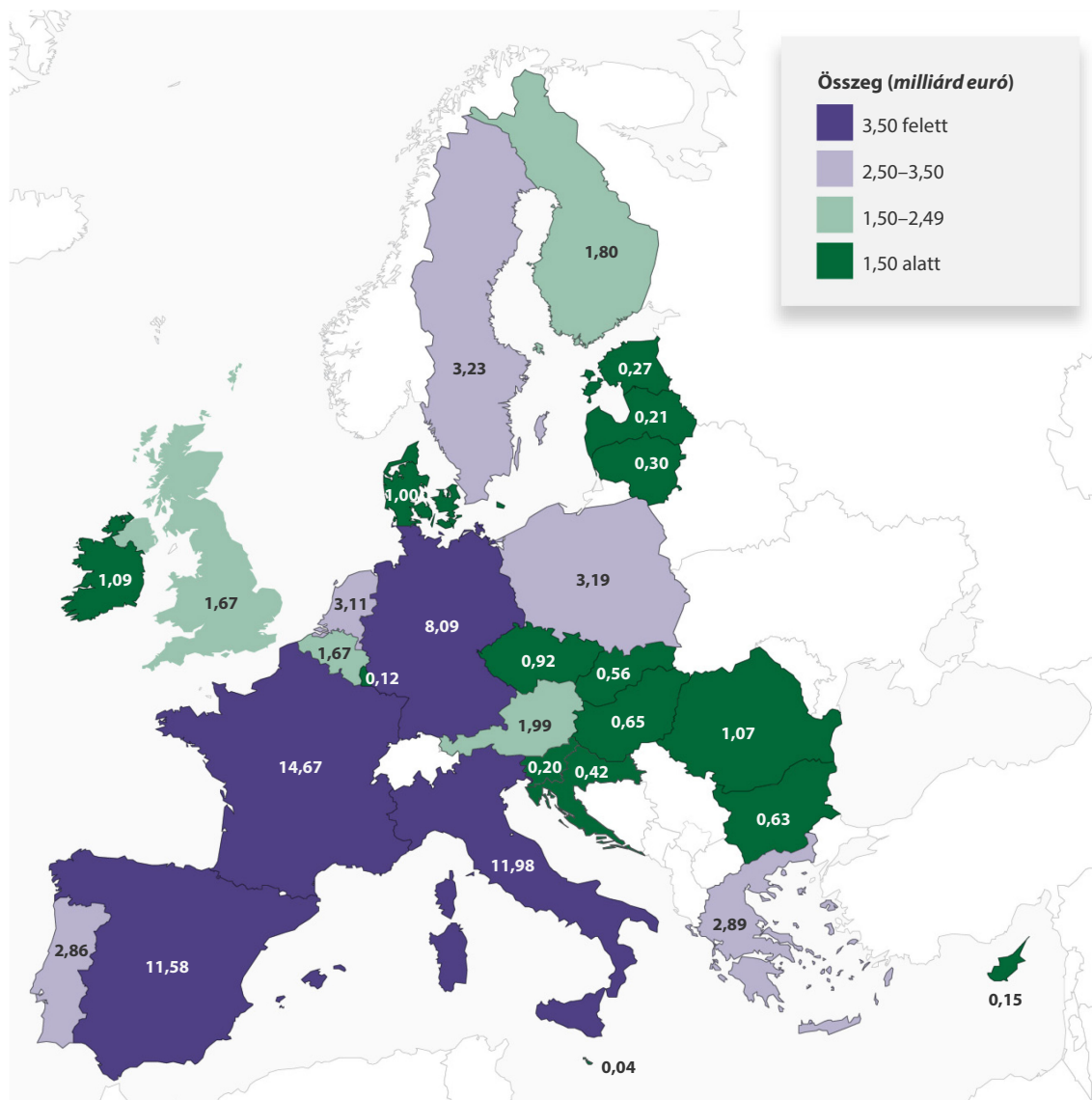
63 Az irányítóbizottság által 2019-ben elfogadott [ESBA stratégiai iránymutatás](#) az ESBA beruházási időszakának végére (2022. december) 45%-os indikatív földrajzi koncentrációs határértéket határozott meg az IIW-re vonatkozóan, amely az aláírt műveletek értékének bármely három tagállamban aláírt összes művelet értékéhez viszonyított aránya. A SMEW esetében az volt a követelmény, hogy az EBA törekedjen az összes uniós tagállam elérésére, és közöttük „kielégítő földrajzi diverzifikáció” megvalósítására. Az [V. melléklet](#) a SMEW keretében nyújtott támogatást mutatja be uniós tagállamonként, a 2022. év végén bejelentett adatok szerint.

64 Az ESBA-finanszírozás valóban minden uniós tagállamhoz eljutott. Az IIW három legnagyobb kedvezményezett országa, Spanyolország, Franciaország és Olaszország azonban összesen 30 milliárd euró ESBA-támogatást kapott, ami a 2022 végéig aláírt összes IIW-művelet 49%-át tette ki (lásd: [VI. melléklet](#)). A Bizottság tájékoztatása alapján a támogatás három országban való koncentrációja, amely 4 százalékponttal meghaladja az indikatív határértéket, az ESBA piacvezérelt jellegének volt betudható, az ugyanis országkvóták nélkül működött²⁸.

²⁸ Európai Bizottság és EBB: [Válasz a Számvevőszék 5. ellenőrzési ajánlására: kiegyensúlyozottabbá kell tenni az ESBA-támogatásban részesülő beruházások földrajzi eloszlását](#), 2019.

65 A **6. ábra** uniós tagállamoként mutatja be az ESBA-támogatást (IIW és SMEW összesen), a 2022 végén bejelentett adatok szerint.

6. ábra. Az ESBA teljes szerződésbe vett összege uniós tagállamoként, 2022 végén



Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA-ról szóló 2022. év végi operatív jelentésben foglalt adatok alapján.

66 Az ágazati lefedettséget illetően az irányítóbizottság 30%-os indikatív koncentrációs határértéket határozott meg az IIW tekintetében a beruházási időszak végére²⁹. Ez a korlát az [ESBA-rendelet](#) 9. cikkének (2) bekezdésében meghatározott valamennyi ágazatban aláírt hitelekre és beruházási összegekre vonatkozott. A SMEW esetében nem határoztak meg az ágazati lefedettségre vonatkozó célokat vagy korlátokat, még indikatívakat sem.

67 A 2022. év végi operatív jelentésben szereplő információk (lásd: [IV. melléklet](#)) szerint az IIW-ben a legmagasabb ágazati koncentráció (23%) az energiaágazat fejlesztéséhez nyújtott ESBA-támogatás esetében jelent meg. A SMEW-ben a legmagasabb ágazati koncentráció (63%) a kutatás és innováció területére irányuló beruházásokat érintette. Az EBA a kilenc megcélzott ágazat közül ötben, azaz az energia, a közlekedés, a környezetvédelem, a kevésbé fejlett régiók és a biogazdaság terén egyetlen SMEW-beruházásról sem számolt be.

68 Az ESBA éghajlat-politikai fellépéshez való hozzájárulásának nyomon követésére szolgáló KMI 7 monitoringmutatóhoz az IIW esetében 40%-os célt rendeltek (lásd: [III. melléklet](#)). Az ESBA-rendelettel összhangban azonban az éghajlat-politikai információk a SMEW-hez kapcsolódó beruházásokra nem terjedtek ki³⁰. 2022 végén ezek az ESBA-portfólió 31%-át adták. Akkor az éghajlat-politikai fellépést támogató ESBA-finanszírozásra vonatkozóan aláírt szerződések összesen 20,8 milliárd eurót tettek ki az IIW esetében. Az IIW keretében az éghajlat-politikai fellépéshez hozzájáruló projektelemeket támogató ESBA-finanszírozás aránya az IIW ESBA-finanszírozás teljes aláírt összegének 43%-át tette ki, nem számítva a kkv-knak és a kis méretű, közepes piaci tőkeértékű vállalatoknak nyújtott ESBA-finanszírozást.

²⁹ *EFSI Strategic Orientation – Review of January 2019*, 13–15. o.

³⁰ A 22/2021. sz. különjelentés 64. bekezdése.

Az ESBA foglalkoztatáshoz és fenntartható növekedéshez való hozzájárulása kapcsán nem határoztak meg célértékeket

69 Az ESBA-rendelet³¹ előírta, hogy az ESBA által támogatott projekteknek törekedniük kell a munkahelyteremtés és a fenntartható növekedés ösztönzésére. Az EBB-csoport a **RHOMOLO-EBB** ökonometriai modellt használta az ESBA által létrehozott munkahelyek és növekedés évente egyszeri becsléséhez. Az EBB szerint ezek a becslések azt sugallják, hogy 2022-re az ESBA keretében végrehajtott beruházások 1,9%-kal növelik a GDP-t, és 1,8 millió munkahelyet teremtenek az alapfogatókönnyhöz képest³².

70 Emellett az EBB-csoport hathavonta beszámolt a Bizottságnak a foglalkoztatásra gyakorolt hatásra vonatkozó KMI 4 monitoringmutatóról. Mivel ehhez a mutatóhoz nem állt rendelkezésre célérték, nem volt alap annak értékelésére, hogy a bejelentett új munkahelyek száma milyen mértékben felelt meg az ESBA-val kapcsolatos elvárásoknak (lásd: [III. melléklet](#)).

71 Az ESBA-program szabályozási kerete nem írt elő szabályokat az ESBA-finanszírozás nyomán megvalósult növekedés fenntarthatóságának mérésére. E tekintetben az EBB-csoport jelentése sem tartalmazott semmilyen információt. A 2023. évi operatív kiadások programindokolása³³ ismertette, hogy az ESBA hogyan járult hozzá tíz fenntartható fejlődési célhoz. A 2024. és 2025. évi uniós költségvetésre vonatkozó dokumentumok és az ESBA-ról szóló bizottsági jelentések azonban nem tartalmaznak információt az ESBA fenntartható fejlesztési célokhoz való hozzájárulásáról.

³¹ Az (EU) 2015/1017 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése.

³² EBB, *EFSI and its legacy*.

³³ Az Európai Unió 2023. évi általános költségvetési tervezete – munkadokumentum, I. rész, 110–112. o.

A nem uniós országoknak nyújtott ESBA-támogatásról nem készültek részletes jelentések

72 2022 végén az EBB-csoport arról számolt be, hogy a SMEW aláírt sajáttőke-befektetéseknek 75%-a a „több országra kiterjedő” kategóriába tartozott. Bár elismerjük, hogy ez a kategória hasznos lehet az alapkezelők számára a beruházási lehetőségek több országban történő kihasználásához, nem nyújt részletes tájékoztatást az ESBA által támogatott beruházások földrajzi eloszlásáról, például az érintett nem uniós országok arányáról.

73 Az ESBA-rendelet³⁴ szerint uniós garancia egy vagy több tagállamban található vagy letelepedett, illetve egy vagy több harmadik országra kiterjedő jogalanyokat érintő műveleteket, például az [uniós stratégiai partnerségek](#) keretében végrehajtott műveleteket is fedezhet. Az ESBA-megállapodás kikötötte, hogy a nem uniós országokban végrehajtott beruházások a SMEW egyes sajáttőke-termékeinek legfeljebb 50%-át tehetik ki. A 2022 végi állapot szerint a SMEW végső kedvezményezetteknek nyújtott 15,7 milliárd euró összegű sajáttőke-befektetésének 16%-a (2,5 milliárd euró) irányult nem uniós országokba (lásd: [VII. melléklet](#)).

74 Az ESBA által mozgósított beruházások kiszámításakor a nem uniós országokban ESBA-támogatással megvalósított tőkebefektetéseket nem vették figyelembe. Emellett az uniós garancia nem uniós végső kedvezményezettek számára történő felhasználása megfelelt az ESBA-rendeletnek. Úgy véljük azonban, hogy az ESBA által támogatott beruházások e kategóriájára vonatkozó információk uniós költségvetési hatósággal való közlése nem volt kellően részletes. Az ESBA-jelentések és -értékelések nem szolgáltattak információt e tőkebefektetések nagyságrendjéről, illetve arról, hogy azok milyen mértékben járultak hozzá az uniós finanszírozási hiány kezeléséhez.

³⁴ Az (EU) 2015/1017 rendelet 8. cikkének b) pontja.

Nem határoztak meg konkrét mutatókat az ESBA-ból származó előnyök végső kedvezményezetteknek történő átadására vonatkozóan

75 Az ESBA-rendeletre irányuló javaslatban a Bizottság jelezte, hogy a kkv-k „kiemelt kedvezményezettjei lesznek a (...) támogatásnak”³⁵. Az ESBA végső kedvezményezettjei többféle módon részesültek e program előnyeiből, többek között az alábbiak révén:

- o kiegészítő finanszírozásban részesülhettek, amely az ESBA nélkül nem állt volna rendelkezésre;
- o kevesebb biztosítékot kellett nyújtaniuk;
- o a finanszírozás időtartamát jobban hozzáigazíthatták a szükségleteikhez;
- o alacsonyabbak lehettek a finanszírozási költségek (kamatlábak, illetve díjak).

76 Az előnyök végső kedvezményezetteknek történő átadását a KPI 1 keretében az ESBA bármely művelethez nyújtott hozzájárulását érintő „hozzáadott értéként” vették figyelembe. Sem az ESBA-rendelet, sem az ESBA-megállapodás nem írta elő az EBB-csoport számára, hogy számoljon be a végső kedvezményezetteknek juttatott előnyökről. Ennek eredményeként az EBB-csoport és a Bizottság nem gyűjtött adatokat, illetve statisztikákat az ESBA hiteltermékeire vonatkozóan a csökkentett kamatlábról vagy a fent említett egyéb előnyökről. Az előnyök átadása nem képezte külön vizsgálat vagy értékelés tárgyát. Ezért nem tudtuk ellenőrizni, hogy az ESBA előnyei milyen mértékben oszlottak meg a pénzügyi közvetítők és a végső kedvezményezettek között.

77 Az ellenőrzési kérdőíveinkre adott válaszokban a SMEW pénzügyi közvetítőinek túlnyomó többsége (95%) azt állította, hogy az ESBA lehetővé tette számukra, hogy az ESBA-támogatás nélkül rendelkezésre álló finanszírozáshoz képest jobb feltételeket kínáljanak az ügyfeleknek. Két pénzügyi közvetítő szolgáltatott adatokat arról, hogy milyen feltételeket biztosítottak az ESBA által garantált hitelek végső kedvezményezettjei számára a szokásos hitelportfóliójuk feltételeihez képest. E példák egyikét a **VIII. melléklet** mutatja be.

³⁵ Az ESBA-rendeletre irányuló javaslat, COM(2015) 10, Indokolás, 2. o.

Nem ellenőrizték megfelelően az ESBA-ra vonatkozó összetett adatokat és beszámolást

Az ESBA-val kapcsolatos adatokat széttagolt és hiányos adatkészletekben tárolták

78 Az ESBA-megállapodás 24. cikkének (1) bekezdése szerint szabályzatának és eljárásainak megfelelően az EBB külön nyilvántartást vezet adatbázisában az ESBA által garantált műveletekről, azok egyértelmű és átlátható azonosítása érdekében. Az EBB arról tájékoztatott bennünket, hogy az ESBA-val kapcsolatos adatokat nem különítették el, hanem azok az összes EBB-művelethez vonatkozó, több elektronikus rendszerben tárolt nyilvántartások szerves részét képezik, azonosításukat külön jelölés biztosítja. Az ESBA-val kapcsolatos valamennyi adatmezőre vonatkozó információkat (metaadatokat) tartalmazó dokumentum iránti kérésünket követően az EBB arról tájékoztatott bennünket, hogy nem létezik ilyen dokumentum.

79 Miután az EBB mintegy 500, ESBA-ra vonatkozó bejegyzést azonosított nyilvántartásában, ezek közül 187-et választottunk ki a műveletekre és azok végső kedvezményezettjeire vonatkozóan. A szolgáltatott adatok többsége hiányos volt az IIW végső kedvezményezettjeinek azonosítása tekintetében. Több ezer hiányzó érték volt, amelyek közül több is nagyon jelentős volt, beleértve a végső kedvezményezett nevét, címét, az alkalmazottak számát vagy az ESBA-támogatás összegét.

A Bizottság nem ellenőrizte megfelelően az ESBA-ra vonatkozó operatív jelentéseket

80 Az ESBA-rendelet³⁶ értelmében az EBB-csoportnak rendszeresen jelentést kell benyújtania a Bizottságnak valamennyi ESBA-műveletről (beleértve az EBB saját forrásaiból fedezett műveleteket is, lásd: [3. háttérmagyarázat](#)), nem csak az uniós garancia által fedezett műveletekről. A SMEW operatív jelentései csak összesített szinten tartalmaztak információkat az EBB kockázatióke-forrásaival végrehajtott tranzakciókról, és az uniós garanciával fedezett ESBA-műveletektől eltérően nem adták meg az egyedi tranzakciók bontását. Az EBB kockázatióke-forrásaival kapcsolatos beszámolás e módja miatt a gyakorlatban nem lehetett ellenőrizni, hogy a fő teljesítménymutatókat és a fő monitoringmutatókat megfelelően számították-e ki az ESBA-program egészére vonatkozóan.

³⁶ Az (EU) 2015/1017 rendelet 16. cikke.

3. háttérmagyarázat

Az EBB kockázati tőke-forrásai

A kockázati tőkeforrás-eszköz – amelynek keretében EBB-forrásokat bocsátanak az EBA rendelkezésére – az EBA legnagyobb saját tőke-eszköze.

Az ESBA-nak nyújtott 7,5 milliárd eurós EBB-hozzájárulást részben az IIW-n keresztül nyújtott 3,5 milliárd euró összegű társfinanszírozás, részben pedig a SMEW-en keresztül nyújtott 4 milliárd euró összegű társfinanszírozás révén bocsátották rendelkezésre kockázati tőke-forrásokból finanszírozott tőkebefektetések formájában. Ezeket az összegeket az EBB saját forrásaiból finanszírozták, és nem részesültek uniós költségvetési garanciában.

A SMEW 4 milliárd euró összegű kockázati tőke-forrásait az ESBA-műveletek részének tekintették, amely hozzájárult az 500 milliárd euró mozgósított beruházásra vonatkozó célkitűzéshez.

81 Elemeztük a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság által kitöltött két ellenőrzőlistát, amelyek az ESBA 2022. évi operatív jelentésében szereplő információk ellenőrzéseit tartalmazzák. Ezek az ESBA fő teljesítménymutatóira és fő monitoringmutatóira, valamint az IIW bejelentett statisztikai adataira vonatkoztak. Egyik ellenőrzőlista sem ismertette sem a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság által végzett ellenőrzéseket, sem azok eredményeit.

82 A SMEW 2022. év végi operatív jelentésének részletes elemzése során 146 táblázatból 20-ban találtunk következetlenségeket. 11 táblázatban helytelen összegek szerepeltek, a másik 9 táblázatban pedig megállapításunk szerint egyes adatok vagy hiányoztak (üres cellák), vagy bejegyzés szerepelt helyettük, miszerint azok nem álltak rendelkezésre. Ezek a következetlenségek – egyéni hatásuktól függetlenül – gyengítik a beszámolás megbízhatóságát, és kérdéseket vetnek fel az alapul szolgáló adatok minőségét illetően.

Az ESBA költségvetési hatásáról tett kijelentések nem az ESBA egész élettartama során gyakorolt hatásán alapultak

83 Az ESBA utólagos értékelését alátámasztó, 2022. októberi [külső tanulmány](#) és a kapcsolódó [bizottsági szolgálati munkadokumentum](#) arról számolt be, hogy az ESBA hatása költségvetési szempontból várhatóan legalább semleges lesz. A várakozások szerint végül még pozitív többlet is keletkezhet, mivel i. a keletkezett veszteségek szintje a vártnál alacsonyabb, és ii. az uniós garancia által vállalt kockázat ellentételezése bevételeket generált.

84 Ellenőrzésünk során a Bizottság arról tájékoztatott bennünket, hogy a tanulmányban szereplő, az ESBA költségvetési szempontból semleges jellegéről szóló nyilatkozat csak az ESBA keretében 2021 végéig végrehajtott garanciahívások és bevételek tényleges szintjén alapult, az ESBA teljes élettartamára gyakorolt költségvetési hatásról azonban nem készült becslés. A tanulmány szerzői megerősítették, hogy az ESBA költségvetési szempontból semleges hatásáról szóló nyilatkozat alátámasztására nem készült háttérelemzés.

Következtetések és ajánlások

85 Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) jelentős mértékben hozzájárult a beruházási hiány kezeléséhez. A program azonban nem érte el teljesen azon célkitűzését, hogy 2022 végéig 500 milliárd euró összegű további beruházást mozgósítson.

86 Becslésünk szerint az erre a célértékre bejelentett 503 milliárd eurót 131 milliárd euróval túlbecsülték. Ez a túlértékelés a multiplikátorhatás kiszámítására használt módszertan kialakításának és alkalmazásának hiányosságaiból eredt. A multiplikátorhatás egy része olyan finanszírozáson alapult, amelyet nem is folyósítottak a végső kedvezményezetteknek, más uniós eszközök által mozgósított beruházásokat helytelenül az ESBA-hoz rendeltek, a törölt beruházásokat nem vonták le az összes mozgósított beruházásból, és nem harmonizálták a beszámolási határidőket (24–38. bekezdés).

1. ajánlás. Az ESBA-ról való beszámolás átláthatóságának javítása

Az ESBA-ról való beszámolás átláthatóságának javítása érdekében a Bizottság használja fel a már elérhető információkat és számoljon be az érdekelteknek az olyan finanszírozás összegéről is, amelyet aláírtak, de amely a végső kedvezményezettekhez még nem jutott el.

Megvalósítás céldátuma: 2025

2. ajánlás. Az uniós garanciák által mozgósított beruházások becslésére szolgáló módszertan javítása

Az InvestEU tekintetében (a b) és a c) szakasz esetében) és a társjogalkotók határozatainak sérelme nélkül, az uniós költségvetési garanciákat alkalmazó jövőbeli uniós programok esetében a Bizottság:

- a) számoljon be az Unió által támogatott, aláírt és a végső kedvezményezetteknek folyósított finanszírozás alapján mozgósított beruházásokról;
- b) a bejelentett program részét nem képező más uniós eszköz által mozgósított beruházásokat ne rendelje hozzá az ilyen programokhoz, még akkor sem, ha mindkettőt egy pénzügyi termékben kombinálják;
- c) dolgozzon ki módszert a mozgósított beruházás várható összegének megbecslésére abban az esetben, ha részben törlik a finanszírozási vagy beruházási műveletet.

Megvalósítás céldátuma: b) és c) InvestEU: 2026; a jövőbeli uniós programok: létrehozásuk után, amint ez az ajánlás alkalmazhatóvá válik

87 A pénzügyi közvetítők szerint az ESBA-támogatás nagyobb beruházási volument tett lehetővé, további befektetőket vonzott be, és javította a részvényalapok diverzifikációját. Az ESBA által támogatott sajtótőke-projektekkel kapcsolatban az Európai Beruházási Alappal együttműködő pénzügyi közvetítők nagyon nagyra értékelték ezt a partnerséget, mivel az fokozott működési kapacitást és tudástranszfert kínált számukra (39–43. bekezdés).

88 Nem bizonyították kellőképpen az ESBA által mozgósított beruházások addicionalitását. Az addicionalitást alátámasztó fő érv az Európai Beruházási Bank „különleges tevékenységeihez” nyújtott ESBA-támogatás volt. Ezek kockázati profilja magasabb, mint az EBB szokásos műveletei révén finanszírozott befektetési portfólióé. Más addicionalitási jellemzőket mérő célértékeket vagy mutatókat nem találtunk. Ezen túlmenően releváns adatok hiánya miatt a Bizottság nem végzett utólagos értékelést arra nézve, hogy a közpénzek valóban további beruházásokat ösztönöztek-e. A Bizottság például nem értékelte az ESBA és a beruházási hiány kezelése érdekében mozgósított beruházás közötti ok-okozati összefüggést. Ezenkívül nem ellenőrizte az ESBA által okozott kizorító hatást, amint azt a program értékeléseiben ajánlották (44–55. bekezdés).

3. ajánlás. Módszertan kidolgozása az adicionalitás utólagos elemzésére

A társjogalkotók határozatainak sérelme nélkül az uniós költségvetési garanciákat alkalmazó jövőbeli uniós programok esetében a Bizottság dolgozza ki az ahhoz szükséges módszertant, hogy utólag fel lehessen mérni a beruházási hiány kezelése érdekében mozgósított beruházás adicionalitását.

Megvalósítás céldátuma: a programok létrehozása után, amint ez az ajánlás alkalmazhatóvá válik

89 Megállapítottuk, hogy az ESBA monitoringja megfelelt az alapkövetelményeknek. A Bizottság nyomon követte az ESBA tartalékképzését és pénzmozgásait, és ezekről megfelelően beszámolt a nyilvánosság számára hozzáférhető költségvetési dokumentumokban. A Bizottság az ESBA elszámolásait és pénzügyi jelentéseit is megfelelően nyomon követte. Az EBB-csoport monitoringtevékenységei összhangban voltak az ESBA-megállapodással, amely előírta, hogy azokat az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap politikái és eljárásai alapján kell végrehajtani (56–60. bekezdés).

90 Az ESBA nagyjából megfelelt a földrajzi és ágazati koncentrációra vonatkozó indikatív korlátoknak, és teljesítette az éghajlat-politikai célt. Az ESBA foglalkoztatáshoz való hozzájárulása tekintetében azonban hiányoztak a célértékek, és nem követték nyomon a fenntartható növekedéshez való hozzájárulást. A szabályozási keret nem tartalmazott szabályokat a fenntarthatóság értékelésének módjára vonatkozóan, és erről csak igen korlátozott mértékben készült beszámoló (61–71. bekezdés).

91 Az EBB-csoport beszámolója szerint a kkv-knak nyújtott ESBA-támogatás területén az aláírt tőkebefektetések 75%-a a „több országra kiterjedő” kategóriába tartozott, ami csökkentette az átláthatóságot. 2022 végéig az ESBA nem uniós országokbeli végső kedvezményezettjei 2,5 milliárd euró összegű, az ESBA által támogatott kkv-sajáttőkefinanszírozásban részesültek. Az uniós garancia nem uniós végső kedvezményezettek számára történő felhasználása megfelelt az ESBA-rendeletnek és az ESBA-megállapodásnak. Az ESBA-ról közzétett jelentések és értékelések azonban nem tartalmaztak semmilyen információt e tőkebefektetések nagyságrendjéről (72–74. bekezdés).

4. ajánlás. Az Unión kívüli tőkebefektetésekről való beszámolás javítása

Az InvestEU és – a társjogalkotók határozatainak sérelme nélkül – a tőkebefektetéseket garantáló jövőbeli uniós programok esetében a Bizottság és a végrehajtó partnerek szolgáltatassanak releváns információkat a költségvetési hatóságnak az Unión kívüli végső kedvezményezettek országainak jegyzékéről és a nekik nyújtott támogatás összevont összegéről.

Megvalósítás céldátuma: InvestEU: 2025; a jövőbeli uniós programok: létrehozásuk után, amint ez az ajánlás alkalmazhatóvá válik

92 Sem az ESBA-rendelet, sem az ESBA-megállapodás nem írta elő az EBB-csoport számára, hogy számoljon be az ESBA által a végső kedvezményezetteknek átadott előnyökről. Következésképpen az EBB-csoport és a Bizottság nem gyűjtött adatokat, illetve statisztikákat a csökkentett kamatlábakról vagy az ESBA-támogatás egyéb előnyeiről. Az előnyök átadása nem képezte külön vizsgálat vagy értékelés tárgyát. Ezért nem tudtuk értékelni, hogy az ESBA előnyei milyen mértékben oszlottak meg a pénzügyi közvetítők és a végső kedvezményezettek között (75–77. bekezdés).

5. ajánlás. Beszámolás az uniós költségvetési garanciákból származó előnyök átadásáról

A társjogalkotók határozatainak sérelme nélkül az uniós költségvetési garanciákat alkalmazó jövőbeli uniós programok esetében a Bizottság gondoskodjon olyan számszerűsíthető adatok reprezentatív minta alapján történő gyűjtéséről, amelyek lehetővé teszik a közvetítők által a hiteltermékek révén az uniós költségvetési garanciák végső kedvezményezettjeinek átadott előnyök nagyságrendjének és típusának felmérését.

Megvalósítás céldátuma: a félidejű értékelés során

93 Megállapítottuk, hogy az ESBA-val kapcsolatos adatokat az EBB széttagolt adatkészletekben tárolta, metaadat-dokumentum nélkül. A rendelkezésünkre bocsátott adatok többsége hiányos volt vagy nem volt egyértelmű a végső kedvezményezettek neve, címe, az alkalmazottak száma vagy az ESBA-támogatás összege tekintetében. Az ESBA operatív jelentéseinek Bizottság általi vizsgálata csak az infrastrukturális és innovációs keretre terjedt ki. Véleményünk szerint a Bizottság nem ellenőrizte megfelelően ezeket a jelentéseket, mivel több táblázatban következetlenségeket, helytelen összegeket és hiányzó adatokat találtunk, amelyeket a Bizottság nem tárt fel. Emellett az EBB kockázati tőke-forrásaira vonatkozó beszámolás összesített szinten történt, így nem tudtuk ellenőrizni, hogy a teljes ESBA-programra vonatkozó fő teljesítménymutatókat és fő monitoringmutatókat megfelelően számították-e ki. Ezenkívül nem állt rendelkezésre elegendő bizonyíték azon állítások alátámasztására, amelyek szerint az ESBA várhatóan költségvetési szempontból semleges hatással vagy pozitív többlettel jár (78–84. bekezdés).

6. ajánlás. Az ESBA-ról való beszámolás ellenőrzésének javítása

Az érdekelt feleknek bemutatott adatok következetességének, pontosságának és teljességének fokozása érdekében a Bizottság javítsa az ESBA-ra irányuló beszámolással kapcsolatos meglévő ellenőrzési eljárásokat.

Megvalósítás céldátuma: 2025

A jelentést 2025. február 11-i luxembourgi ülésén fogadta el a Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara.

a Számvevőszék részéről

Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Uniós garanciával fedezett ESBA-termékek

Termék neve	Leírás	Az ESBA-megállapodásba való felvétel dátuma	A partnerrel aláírt garancia maximális összege	Kockázatmegosztási struktúra
Partner	Európai Beruházási Bank (EBB)			
IIW adósságportfólió – standard, InvestEU D1 portfólióval kombinálva	A termékek és partnerek között van a közszektorok nyújtott közvetlen hitelezés, a vállalatoknak nyújtott közvetlen hitelezés és projektfinanszírozás, közvetített hitelezés, projektfinanszírozás hitelminőség-javítása, kockázatmegosztás (részleges átruházás/nem kapcsolt garancia), illetve a szabályozott közművek hibrid adósságai. Az Unió az első veszteségviselő rész (FLP) 100%-át fedezi, míg az EBB megtartja a fennmaradó kockázati részt (RRT).	2015. július	13,24 milliárd euró	FLP – 100% (uniós garancia)
IIW adósságportfólió – hibrid, InvestEU D2 portfólióval kombinálva	A termékek és partnerek között van kockázatmegosztás (teljes körű átruházás), hitelalapok és strukturált termékek (eszközfedezetű értékpapírok/hitelhelyettesítők/hitelminőség-javítás). Az Unió az FLP 100%-át fedezi, míg az EBB megtartja az RRT-t.	2016. július	2 milliárd euró	FLP – 100% (uniós garancia)

Termék neve	Leírás	Az ESBA-megállapodásba való felvétel dátuma	A partnerrel aláírt garancia maximális összege	Kockázatmegosztási struktúra
IIW sajáttőke-portfólió – standard	A termékek és partnerek között vannak infrastruktúra- és az éghajlatváltozással kapcsolatos sajáttőke-alapok, közvetlen tőkealapok, részvényalapokba történő társbefektetések, hitelalapok, zárt alapok, illetve a nemzeti fejlesztési bankok által nem szponzorált befektetési platformok. Az Unió és az EBB egyenlő kockázatmegosztással (50–50%, minden lekötött euró esetében azonos kockázatot viselve) finanszíroz az IIW sajáttőke-portfóliójában szereplő sajáttőke-típusú műveleteket.	2015. július	3,5 milliárd euró	<i>Pari passu</i> – 50% (uniós garancia) és 50% (EBB)
IIW sajáttőke-portfólió – nemzeti fejlesztési bankok	A termékek és partnerek között voltak zárt alapok, illetve nemzeti fejlesztési bankok által szponzorált befektetési platformok, valamint részvénypiaci kockázatmegosztás a nemzeti fejlesztési bankok bevonásával. Az Unió az FLP 95%-át fedezi, míg az EBB az FLP 5%-át és az RRT-t tartja meg.	2018. július	510 millió euró	FLP – 95% (uniós garancia) és 5% (EBB)

Termék neve	A termék rendeltetése	Leírás	Az ESBA-támogatás kezdő időpontja	A partnerrel aláírt maximális garancia (az ESBA-megállapodás 6. módosítása után)	Végső kedvezményezettek
Partner	Európai Beruházási Alap (EBA)				
InnovFin – A Horizont 2020 keretprogram megerősítése	<p>Adósságtermék</p> <p>Az InnovFin kkv-garanciakeret kiegészítése a kutatási és innovációs projektek támogatása érdekében.</p>	<p>A pénzügyi közvetítők által a kkv-knak és a kis méretű, közepes piaci tőkeértékű vállalatoknak nyújtott hitelezést támogató felső korlát nélküli garanciaportfólió „második veszteségviselő eleme” (SLP). Az Unió az InnovFin kkv-garanciaeszköz keretében nyújtja az FLP-t, és az ESBA-val mint SLP-vel együtt 20%-os alárendelt kockázati részt biztosít. Az EBA az előresorolt kockázati rész 80%-át adja.</p>	2016. július	1,4 milliárd euró	<p>Az Unióban és a Horizont 2020 társult országaiban letelepedett és működő kutatásalapú vállalkozások, innovatív kkv-k és közepes piaci tőkeértékű vállalatok (500–3000 alkalmazottat foglalkoztató vállalatok).</p>
COSME hitelgarancia-eszköz megerősítése	<p>Adósságtermék</p> <p>A COSME hitelgarancia-eszköz kiegészítése, méretének növelése a kkv-k finanszírozáshoz jutásának megkönnyítése érdekében.</p>	<p>Az ESBA-termék a pénzügyi közvetítők által a kockázatosabb kkv-k számára nyújtott hitelportfóliók SLP-jét garantálja. Az uniós COSME pénzügyi eszköz biztosítja az FLP-t.</p>	2016. július	1,484 milliárd euró	<p>Az Unióban letelepedett és ott működő kkv-k.</p>

Termék neve	A termék rendeltetése	Leírás	Az ESBA-támogatás kezdő időpontja	A partnerrel aláírt maximális garancia (az ESBA-megállapodás 6. módosítása után)	Végső kedvezményezettek
Az EaSI hitelgarancia-eszközének megerősítése	Adósságtermék Az EaSI hitelgarancia-eszköz kiegészítése.	Az ESBA-termék a szociális és mikrofinanszírozási ágazatban működő pénzügyi közvetítők által nyújtott hitelportfóliók SLP-jét garantálja. A garancia FLP-jét az EaSI hitelgarancia-eszköze biztosítja.	2016. július	300 millió euró	Szociális vállalkozások és kiszolgáltatott csoportok, hogy saját (mikro)vállalkozást indíthassanak.
A CCS hitelgarancia-eszköz megerősítése	Adósságtermék A CCS hitelgarancia-eszköz kiegészítése, teljes méretének növelése a kulturális és kreatív ágazatokban működő vállalkozások támogatása érdekében.	Az ESBA-termék a kulturális és kreatív ágazatban működő pénzügyi közvetítők által nyújtott hitelportfóliók SLP-jét garantálja. A garancia FLP-jét a CCS hitelgarancia-eszköz biztosítja.	2017. november	130 millió euró	A kulturális és kreatív ágazatokban működő mikrovállalkozások és kkv-k nehezen jutnak finanszírozáshoz.

Termék neve	A termék rendeltetése	Leírás	Az ESBA-támogatás kezdő időpontja	A partnerrel aláírt maximális garancia (az ESBA-megállapodás 6. módosítása után)	Végső kedvezményezettek
ESBA kombinált termék	<p>Adósságtermék</p> <p>Maximált vagy felső korlát nélküli portfóliógarancia, amely kibővíti és megkönnyíti a finanszírozáshoz való hozzáférést a mezőgazdasági ágazatban. A termék az ESBA forrásait a tagállamok által a strukturális alapokból vagy a beruházási alapokból, illetve nemzeti vagy regionális forrásokból nyújtott pénzeszközökkel ötvözi.</p>	Az ESBA-n kívüli források az FLP-t, az ESBA pedig az SLP-t állja.	2018. december	86 millió euró	Fiatal mezőgazdasági termelők, upstream termelési tevékenységek és az ökológiai gazdálkodásra való átállás.

Termék neve	A termék rendeltetése	Leírás	Az ESBA-támogatás kezdő időpontja	A partnerrel aláírt maximális garancia (az ESBA-megállapodás 6. módosítása után)	Végső kedvezményezettek
Készségfejlesztési és oktatási garancia	<p>Adósságtermék</p> <p>Magán vagy állami pénzügyi közvetítőkre kiterjesztett garancia vagy viszontgarancia a tudásalapú gazdaság, az oktatás, a képzés és a készségek átalakításának finanszírozására.</p>	Az ESBA biztosítja az FLP-t, és az egyetlen kockázatvállaló.	2020. március	50 millió euró	Azok az egyének (hallgatók és tanulók), akik tovább kívánnak tanulni és fejleszteni készségeiket, az ilyen készségekhez hozzájáruló és azokat elősegítő európai vállalkozások, valamint a készségek, a képzés és az oktatás területén tevékenykedő vagy az oktatás területén projekteket kidolgozó európai szervezetek.
Kkv-kra szabott magánhitel (PC) termék	<p>Sajáttőke-termék</p> <p>Az európai kkv-k és a kisebb közepes piaci tőkeértékű vállalatok számára rendelkezésre álló alternatív hitelfinanszírozás volumenének és sokszínűségének növelése.</p>	Ez a PC termék adósságalapokba történő tőkebefektetés formájában valósul meg. Az ESBA az FLP-t (30%), az EBA-t pedig az SLP-t (70%) fedezi.	2018. december	250 millió euró	Európai kkv-k és kisebb közepes piaci tőkeértékű vállalatok.

Termék neve	A termék rendeltetése	Leírás	Az ESBA-támogatás kezdő időpontja	A partnerrel aláírt maximális garancia (az ESBA-megállapodás 6. módosítása után)	Végső kedvezményezettek
<p>Európai kockázati tőke-növelő akció – ESCALAR</p>	<p>Sajáttőke-termék A finanszírozás hozzáférhetőségének javítása az európai növekvő innovatív vállalkozások számára. Rugalmas tőkeinstrumentum, amely növeli az eszközosztály vonzerejét, és katalizálja az eszközosztályba irányuló magánpénzáramlást.</p>	<p>Az ESBA finanszírozza, amely más részvényalapokba vagy azokkal együtt fektet be olyan részvényosztályba, amelyet alacsonyabb kockázat és alacsonyabb megtérülési profil jellemez.</p>	<p>2020. március</p>	<p>300 millió euró</p>	<p>A növekvő innovatív vállalkozásokra összpontosító befektetési alapok. Mind az új részvényalapoknak, amelyeknek nagyobb kritikus tömeget kell elérniük ahhoz, hogy támogassák ezeket a vállalatokat jövőbeli portfóliójukban, mind pedig a meglévő tőkealapoknak, amelyek további tőkét keresnek a meglévő portfóliójukban lévő növekvő innovatív vállalkozásokba történő további befektetésekhez.</p>

Termék neve	A termék rendeltetése	Leírás	Az ESBA-támogatás kezdő időpontja	A partnerrel aláírt maximális garancia (az ESBA-megállapodás 6. módosítása után)	Végső kedvezményezettek
A SMEW sajáttőke-termékének 1. alkerete	Sajátőke-termék A termék célja, hogy megkönnyítse és kiterjessze a pénzügyi közvetítők által a kkv-k, a kis méretű, közepes piaci tőkeértékű vállalatok, a szociális ágazat szervezetei és a szociális vállalkozások számára a növekedési szakaszban nyújtott finanszírozást.	A kockázatvállalás egyenlő alapon történik: az EBB 95%-os finanszírozást biztosít (az ESBA garanciájával) és az EBA a finanszírozás 5%-át saját kockázatára biztosítja.	2016. július	2,32 milliárd euró	Növekedési szakaszban lévő kkv-k, kis méretű, közepes piaci tőkeértékű vállalatok, szociális ágazati szervezetek és szociális vállalkozások.
A SMEW sajáttőke-termékének 2. alkerete	Sajátőke-termék A termék célja, hogy megkönnyítse és kiterjessze a pénzügyi közvetítők által a kkv-k, a kis méretű, közepes piaci tőkeértékű vállalatok, a szociális ágazat szervezetei és a szociális vállalkozások számára a fejlesztés korai szakaszában nyújtott finanszírozást.	Az Unió az InnovFin tőkefinanszírozási eszközén keresztül – amely a finanszírozás 45%-át biztosítja – fedezi az első veszteségviselő ügyletrészsorozat (ez egy fedezetlen adósság, amely nemteljesítés esetén a visszafizetési sorrend tekintetében más adósságok után helyezkedik el), az előresorolt ügyletrészsorozat pedig az ESBA (az EBB által biztosított 26,5%) és az EBA (28,5%) fedezi.	2016. július	430 millió euró	A fejlődés korai szakaszában lévő kkv-k, kis méretű, közepes piaci tőkeértékű vállalatok, szociális ágazati szervezetek és szociális vállalkozások.

Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA-megállapodás alapján (kerekítés nélküli összegek).

II. melléklet. Az EBB-csoport által 2022 végéig bejelentett belső és külső multiplikátorok és mozgósított beruházások

Termék neve	Partner	Multiplikátorok			Mozgósított beruházás (milliárd euró)
		Belső a)	Külső b)	Összesen (a x b)	
IIW					
IIW adósságportfólió – standard	EBB	4,00	2,97	11,86	144,1
Kerethitel	EBB	4,00	2,39	9,57	
Garancia	EBB	4,00	4,97	19,86	
Beruházási hitel	EBB	4,00	2,87	11,47	
MBIL (több kedvezményezett, közvetítők által nyújtott hitel)	EBB	4,00	3,67	14,66	
IIW adósságportfólió – hibrid	EBB	3,00	7,38	22,15	47,1
Kerethitel	EBB	3,00	4,77	14,30	
Garancia	EBB	3,00	7,17	21,51	
Beruházási hitel	EBB	3,00	11,81	35,44	
MBIL (több kedvezményezett, közvetítők által nyújtott hitel)	EBB	3,00	7,42	22,26	
IIW adósságportfólió összesen	EBB				191,2
IIW sajáttőke-portfólió – standard	EBB	1,00	14,29	14,29	92,8
IIW sajáttőke-portfólió – nemzeti fejlesztési bankok	EBB	2,50	8,91	22,27	4,0
IIW sajáttőke-portfólió összesen	EBB				96,8
ESBA összesen az IIW keretében	EBB				288,0
SMEW					
COSME garanciakiegészítés	EBA	1,00	29,09	29,09	85,7
InnovFin garanciakiegészítés	EBA	5,00	2,72	13,62	33,5
EaSI garanciakiegészítés	EBA	1,00	12,87	12,87	4,2
CCS garanciakiegészítés	EBA	1,00	11,57	11,57	3,1
SMEW–ESBA kombinált termék	EBA	1,00	15,85	15,85	0,7
SMEW készségfejlesztés és oktatás	EBA	1,00	9,44	9,44	0,5
SMEW adósságportfólió összesen	EBA				127,7
A SMEW sajáttőke-termékének 1. alkerete	EBA	2,33	15,70	36,56	34,6
A SMEW sajáttőke-termékének 2. alkerete	EBA	2,33	15,70	36,56	
A SMEW PC 1. alkerete	EBA	3,31	8,53	28,19	4,3
A SMEW PC 2. alkerete	EBA	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
SMEW ESCALAR	EBA	1,28	8,66	11,06	1,6
SMEW sajáttőke-portfólió összesen	EBA				40,5
ESBA összesen a SMEW keretében	EBA				168,2

Termék neve	Partner	Multiplikátorok			Mozgósított beruházás (<i>milliárd euró</i>)
		Belső a)	Külső b)	Összesen (a x b)	
ESBA összesen az IIW+SMEW keretében	EBB és EBA				456,1
Teljes <i>kockázati</i> forrás-hozzájárulás a SMEW keretében (EBB-megbízatus)	EBB			13,37	46,8
ESBA összesen	EBB és EBA	2,84	5,66	16,08	503,0

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján.

III. melléklet. Az ESBA teljesítmény- és monitoringmutatóinak jegyzéke

Kód	Leírás ⁽¹⁾	Célérték/korlát	Eredmények 2022-ig ⁽²⁾	Eredmények 2023-ig ⁽³⁾
Az uniós garancia felhasználása, valamint az adott célkitűzések és kritériumok teljesítése				
KPI 1	Hozzáadott érték. A műveletekre vonatkozó pontszámok az ESBA irányítóbizottsága által elfogadott kritériumok alapján. Összesített pontszám, 4-től (legrosszabb érték) 1-ig (legjobb érték) rangsorolva	Nincs meghatározva célérték	1,36 (magas) 1. pillér 1,47 (kiváló) 2. pillér 1,71 (jelentős) 3. pillér	1,37 (magas) 1. pillér 1,46 (kiváló) 2. pillér 1,71 (jelentős) 3. pillér
KPI 2	A különleges tevékenységként besorolt műveletek aránya. A SMEW műveletei teljes mértékben „különleges tevékenységeknek” minősülnek.	Nincs meghatározva célérték	Szám szerint: 97,39% Összeg szerint: 94,61%	Szám szerint: 97,41% Összeg szerint: 94,87%
KMI 1	Földrajzi koncentráció⁽⁴⁾. Csak az IIW esetében kötelező.	A beruházások aránya nem érheti el a 45%-ot a három legnagyobb kedvezményezett tagállamban	IIW: 49,31% SMEW + IIW: 43,59%	IIW: 48,92% SMEW + IIW: 42,92%
KMI 2	Ágazati koncentráció⁽⁴⁾ az ESBA-rendelet 9. cikkének (2) bekezdésében meghatározottak szerint. Csak az IIW esetében kötelező.	30% alatt bármely ágazat esetében	IIW: 23,46% SMEW + IIW: 34,31%	IIW: 23,19% SMEW + IIW: 34,03%
Hozzájárulás a közvetlen makrogazdasági hatáshoz és a finanszírozás mozgósításához				
KPI 3	Befektetés összesen (mozgósított)	500 milliárd euró ⁽⁵⁾	Jóváhagyáskor: 525 milliárd euró Aláíráskor: 503 milliárd euró	Jóváhagyáskor: 515 milliárd euró Aláíráskor: 495 milliárd euró
KPI 4	Mozgósított magánfinanszírozás összesen	Nincs meghatározva célérték	362,6 milliárd euró	331,8 milliárd euró
KMI 3	Multiplikátorhatás	15x	16,08x	16,13x
KMI 4	Foglalkoztatási hatás (támogatott állások)	Nincs meghatározva célérték	13 444 672	13 675 198
KMI 5	A nemzeti fejlesztési bankokkal társfinanszírozott műveletek aránya⁽⁴⁾	Nincs meghatározva célérték	Szám szerint: 17,64% Összeg szerint: 20,45%	Szám szerint: 17,84% Összeg szerint: 20,11%
KMI 6	Az esb-alapokból és más uniós eszközökből társfinanszírozott műveletek aránya⁽⁴⁾	Nincs meghatározva célérték	Szám szerint: 4,05% Összeg szerint: 5,71%	Szám szerint: 4,05% Összeg szerint: 5,73%

Kód	Leírás ⁽¹⁾	Célérték/korlát	Eredmények 2022-ig ⁽²⁾	Eredmények 2023-ig ⁽³⁾
KMI 7	Fellépés az éghajlatváltozás ellen. Csak IIW: az ESBA által nyújtott finanszírozásnak az IIW keretében az éghajlatpolitikai projekteket támogató része.	40% feletti	Szám szerint: 59,51% Összeg szerint: 43,35%	Szám szerint: 59,39% Összeg szerint: 42,69%

- (1) A KPI-k/KMI-k teljes leírásához lásd: [az ESBA irányítóbizottságának KPI-KMI módszertana](#).
- (2) Az ESBA 2022. évi összesített IIW-SMEW operatív jelentéséből származó adatok alapján.
- (3) Az ESBA 2023. évi összesített IIW-SMEW operatív jelentéséből származó adatok alapján.
- (4) A szerződésbe vett összegeken alapuló adatok; a fennmaradó KPI/KMI-adatok az aláírt műveletek jóváhagyásakor érvényes előzetes becsléseken alapulnak, amelyeket a projekt befejezésekor frissíteni kell.
- (5) A beruházási időszakban jóváhagyott és aláírt műveletekhez kapcsolódnak (jóváhagyások esetében 2020 vége, aláírások esetében 2022 vége).

Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA 2022. és 2023. év végi operatív jelentései alapján.

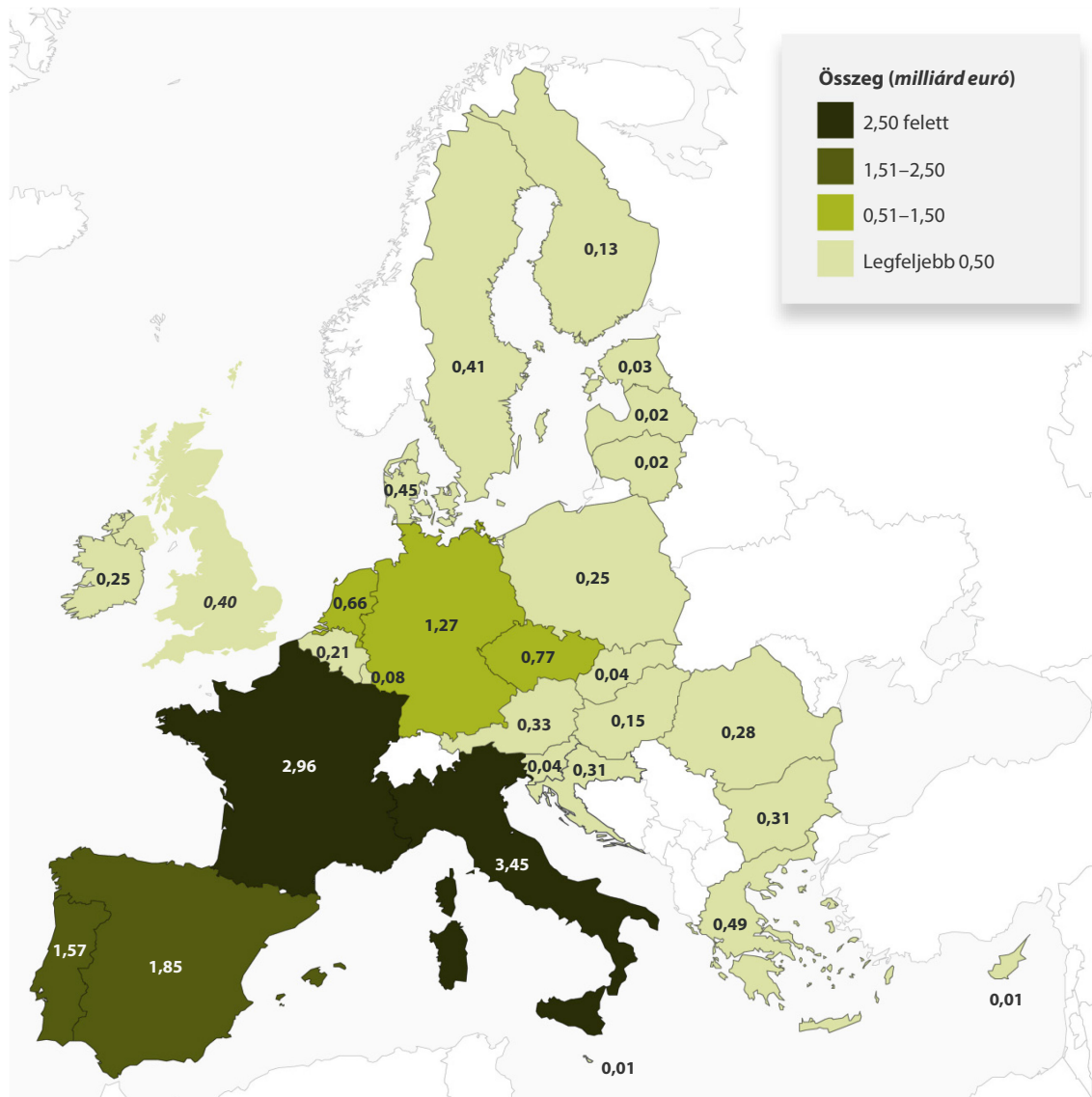
IV. melléklet. Az ESBA megoszlása az uniós szakpolitikai célkitűzések által érintett ágazatok között

Az uniós szakpolitikai célkitűzések által érintett ágazatok	Szerződésbe vett összeg (milliárd euró)	A teljes szerződésbe vett összeg %-a*	Szerződésbe vett összeg (milliárd euró)	A teljes szerződésbe vett összeg %-a*	Szerződésbe vett összeg (milliárd euró)	A teljes szerződésbe vett összeg %-a*
	ESBA IIW		ESBA SMEW		ESBA összesen	
Kutatás, fejlesztés és innováció	13,1	21,5%	17,0	63,2%	30,1	34,3%
Az energetikai ágazat fejlesztése az energiaunió prioritásaival összhangban	14,3	23,5%	–	–	14,3	16,3%
A közlekedési infrastruktúrák, valamint a közlekedést szolgáló berendezések és innovatív technológiák fejlesztése	9,7	16%	–	–	9,7	11,1%
Az EBA-n vagy az EBB-n keresztül pénzügyi támogatás a legfeljebb 3000 alkalmazottat foglalkoztató szervezetek számára	10,8	17,8%	2,4	8,9%	13,2	15,1%
Információs és kommunikációs technológiák fejlesztése és telepítése	3,7	6,1%	5,1	19%	8,8	10%
Környezet és erőforrás-hatékonyság	4,7	7,7%	–	–	4,7	5,3%
Humán tőke, kultúra és egészségügy	2,8	4,6%	2,4	8,9%	5,2	5,9%
Kevésbé fejlett régiók és átmeneti régiók	0,5	0,8%	–	–	0,5	0,6%
Fenntartható mezőgazdaság, erdészet, halászat, akvakultúra és a tágabb értelemben vett biogazdaság egyéb területei	1,2	2%	–	–	1,2	1,4%
Összesen	60,8	100%	26,9	100%	87,7	100%

* A táblázatban feltüntetett kerekített összegek alapján számított százalékos arány.

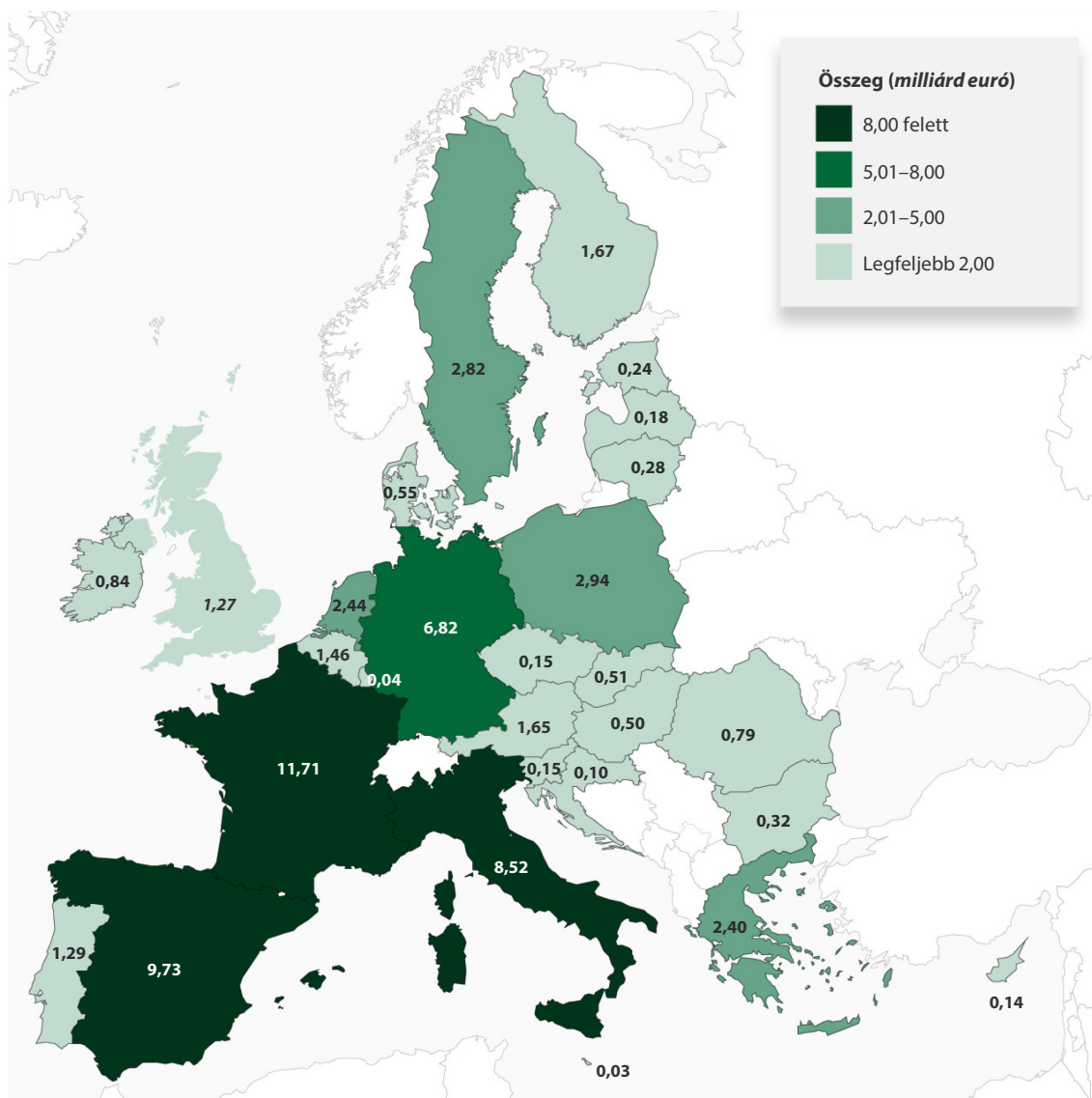
Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA 2022. év végi operatív jelentése alapján.

V. melléklet. A SMEW teljes szerződésbe vett összege uniós tagállamonként, 2022 végén



Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA-ról szóló 2022. év végi operatív jelentésben foglalt adatok alapján.

VI. melléklet. Az IIW teljes szerződésbe vett összege uniós tagállamonként, 2022 végén



Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA-ról szóló 2022. év végi operatív jelentésben foglalt adatok alapján.

VII. melléklet. Az ESBA SMEW által támogatott tőkebefektetések a végső kedvezményezettek szintjén, 2022 végén

Ország	Összeg (millió euró)	Részarány a teljes összegben belül	Tranzakciók száma	Tranzakciók teljes számán belüli arány
Franciaország	3 155	20,1%	676	9,5%
Olaszország	2 074	13,2%	1 827	25,6%
Németország	1 865	11,9%	691	9,7%
Spanyolország	1 478	9,4%	898	12,6%
Hollandia	1 394	8,9%	310	4,3%
Egyesült Államok	1 187	7,6%	337	4,7%
Egyesült Királyság a brexit után*	615	3,9%	447	6,3%
Svédország	546	3,5%	125	1,7%
Finnország	469	3,0%	856	12,0%
Luxemburg	334	2,1%	17	0,2%
Belgium	277	1,8%	54	0,8%
Svájc	260	1,7%	46	0,6%
Izrael	216	1,4%	98	1,4%
Írország	212	1,4%	94	1,3%
Portugália	208	1,3%	47	0,7%
Egyesült Királyság a brexit előtt*	182	1,2%	62	0,9%
Lengyelország	167	1,1%	119	1,7%
Norvégia	167	1,1%	30	0,4%
Dánia	147	0,9%	46	0,6%
Ausztria	128	0,8%	40	0,6%
Szlovénia	123	0,8%	149	2,1%
Csehország	113	0,7%	27	0,4%
Horvátország	63	0,4%	19	0,3%
Észtország	62	0,4%	46	0,6%
Szingapúr	38	0,2%	12	0,2%
Románia	35	0,2%	11	0,2%
Ciprus	34	0,2%	6	0,1%
Litvánia	26	0,2%	6	0,1%
Kanada	20	0,1%	5	0,1%
Magyarország	20	0,1%	10	0,1%
Ausztrália	19	0,1%	3	0,1% alatt
Szlovákia	11	0,1%	3	0,1% alatt
Lettország	9	0,1%	4	0,1%
Izland	8	0,1%	3	0,1% alatt
Hongkong	8	0,1%	1	0,1% alatt
Görögország	5	0,1% alatt	3	0,1% alatt
Bulgária	5	0,1% alatt	7	0,1%
Mexikó	4	0,1% alatt	2	0,1% alatt
Törökország	4	0,1% alatt	4	0,1%
Liechtenstein	1	0,1% alatt	1	0,1% alatt
Málta	0,3	0,1% alatt	1	0,1% alatt
Összesen	15 692	100%	7 143	100%
EU	13 144	83,8%	6 154	86,2%

Ország	Összeg (millió euró)	Részarány a teljes összegben belül	Tranzakciók száma	Tranzakciók teljes számán belüli arány
Nem EU + Egyesült Királyság a brexit után	2 549	16,2%	989	13,8%

* Az EBA és a pénzügyi közvetítők közötti műveletek aláírási dátumai alapján.

Forrás: Európai Számvevőszék, az ESBA 2022. év végi SMEW operatív jelentése alapján.

VIII. melléklet. Az ESBA által támogatott hitelek előnyei a nem ESBA-hitelekhez képest

Egy általunk megkérdezett dél-európai pénzügyi közvetítő által szolgáltatott adatok azt mutatták, hogy az InnovFin program keretében az ESBA által támogatott hitelek átlagosan kedvezőbb feltételeket kínáltak az innovatív vállalkozások számára a közvetítő szokásos üzleti portfóliójában szereplő, ESBA-támogatás nélküli hitelekhez képest. Kimutatták, hogy az InnovFin-hitelek kamatai alacsonyabbak, a hitelösszegek magasabbak, és a legtöbb esetben hosszabb a lejárat, ami előnyösebbé teszi azokat a hitelfelvevők számára.

A hitelek átlagos kamatlába a különböző portfóliókban			
Szegmens*	InnovFin portfólió	Szokásos üzleti portfólió	Eltérés
Mikrovállalkozások	3,98%	5,14%	- 1,16%
Kkv-k	4,44%	4,79%	- 0,35%
Középvállalkozások	4,19%	5,54%	- 1,35%

A hitelek átlagos futamideje a különböző portfóliókban (hónap)			
Szegmens*	InnovFin portfólió	Szokásos üzleti portfólió	Eltérés
Mikrovállalkozások	58	50	+ 8
Kkv-k	56	51	+ 5
Középvállalkozások	50	58	- 8

Átlagos hitelösszeg a különböző portfóliókban (ezer euró)			
Szegmens*	InnovFin portfólió	Szokásos üzleti portfólió	Eltérés
Mikrovállalkozások	110	67	43
Kkv-k	209	129	80
Középvállalkozások	633	318	315

Forrás: Az Európai Számvevőszék elemzése a pénzügyi közvetítő által szolgáltatott adatok alapján.

* Ez a pénzügyi közvetítő a következő kritériumokat használta a finanszírozás címzettjeinek besorolásához:

- mikrovállalkozás: legfeljebb 10 alkalmazottat foglalkoztató vagy 2 millió euró bevétellel/eszközzel rendelkező vállalkozás;
- kkv: 11–50 alkalmazottat foglalkoztató vagy 2–10 millió euró közötti bevétellel/eszközzel rendelkező vállalkozás;
- középvállalkozás: 50-nél több alkalmazottat foglalkoztató vagy több mint 10 millió euró bevétellel/eszközzel rendelkező vállalkozás.

Rövidítések

COSME: a vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő uniós program

CCS: Kulturális és kreatív ágazatok

DG ECFIN: Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság

EaSI: A foglalkoztatás és szociális innováció európai uniós programja

EBA: Európai Beruházási Alap

EBB: Európai Beruházási Bank

ESBA: Európai Stratégiai Beruházási Alap

IIW: Infrastrukturális és innovációs keret

InnovFin: Uniós finanszírozás innovátoroknak

Kkv: Kis- és középvállalkozás

KMI: Fő nyomonkövetési mutató

KPI: Fő teljesítménymutató

SMEW: Kkv-keret

Glosszárium

Alárendelt kölcsön: Olyan kölcsön vagy értékpapír, amelyet nemteljesítés esetén csak az előrébb sorolt kölcsönök vagy értékpapírok után fizetnek vissza a hitelfelvevő eszközeiből vagy nyereségéből.

Biztosíték: Hitel nyújtásához biztosításként vagy zálogként átvett eszköz, amelyet nemteljesítés esetére meg kell őrizni.

Kis- és középvállalkozás: Az alkalmazottak száma és bizonyos pénzügyi kritériumok alapján meghatározott méretű vállalat vagy egyéb szervezet. A kisvállalkozásoknak 50-nél kevesebb alkalmazottjuk van, és forgalmuk vagy mérlegfőösszegük nem haladja meg a 10 millió eurót. A középvállalkozások 250-nél kevesebb alkalmazottat foglalkoztatnak, és legfeljebb 50 millió eurós forgalmat bonyolítanak le, vagy mérlegfőösszegük legfeljebb 43 millió euró.

Kis méretű, közepes piaci tőkeértékű vállalat: 250 és 499 fő közötti számú alkalmazottat foglalkoztató vállalat.

Kiszorítási hatás: Akkor tapasztalható gazdasági hatás, amikor az állami kiadások növekedése a magánberuházások csökkenését okozza.

Művelet: Az ESBA összefüggésében az ESBA által támogatott közvetlen vagy közvetített finanszírozás. Nem tartoznak ide a közvetített finanszírozással támogatott mögöttes projektek.

Sajáttőke-termék: Vállalati részvénytőkébe történő befektetés.

Tranzakció: Az ESBA összefüggésében az ESBA által támogatott, egy pénzügyi közvetítő és a végső kedvezményezett közötti szerződésen alapuló finanszírozás.

Uniós garancia: Az ESBA összefüggésében az Unió kötelezettségvállalása arra, hogy az ESBA által támogatott finanszírozási műveleteket az uniós költségvetésből garantálja.

Végső kedvezményezett: Az ESBA összefüggésében akár közvetlenül az EBB-csoporton, akár pénzügyi közvetítőn keresztül ESBA-finanszírozásban részesülő személy vagy szervezet.

A Bizottság válaszai

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

Időrendi áttekintés

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

Ellenőrző csoport

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

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést az uniós finanszírozásra és igazgatásra szakosodott, Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara végezte. Az ellenőrzést Lefteris Christoforou számvevőszéki tag vezette Theodosios Tsiolas kabinetfőnök és Panagiota Liapi kabinetasszisztens, Alberto Gasperoni ügyvezető, Marco Fians, az V. kamara igazgatója, Tomasz Plebanowicz feladatfelelős, valamint Manuela Portale, Jorge Ramirez Puerto, Slobodan Dimitrovski, Stamatis Kalogirou és Lorenzo Pirelli számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Jennifer Schofield. Grafikai támogatás: Lucie Peterková.



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

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2025

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

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

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

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

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

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

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

Az Európai Számvevőszék logójának használata

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

HTML	ISBN 978-92-849-4671-6	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/2601168	QJ-01-25-015-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4672-3	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/9381403	QJ-01-25-015-HU-N

IDÉZÉS MÓDJA

Az Európai Számvevőszék [07/2025. sz. különjelentése](#): „Az Európai Stratégiai Beruházási Alap: Jelentősen hozzájárult a beruházási hiány kezeléséhez, de 2022 végéig nem teljesen érte el az 500 milliárd eurós célt a reálgazdaságban”, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2025.

Az Európai Stratégiai Beruházási Alap célja az volt, hogy 500 milliárd euró összegű kiegészítő beruházás mozgósítása révén hozzájáruljon az uniós beruházási hiány kezeléséhez. Az alap hitel- és tőkeeszközöket támogatott uniós költségvetési garanciával, illetve az Európai Beruházási Banktól származó saját forrásokkal. Következtetésünk szerint a program jelentős mértékben hozzájárult a beruházási hiány kezeléséhez és számos különböző tevékenységet támogatott a mikrofinanszírozástól a nagy infrastruktúra-beruházásokig, de nem érte el teljesen azon célkitűzését, hogy 2022 végéig 500 milliárd eurót mozgósítson a reálgazdaságban. Megállapítottuk, hogy a beszámolóiban 26%-kal túlbecsülték a mozgósított beruházások összegét, és nem bizonyították kellőképpen az alap adicionalitását. A program néhány fontos aspektusához nem rendeltek célértéket, illetve nem követték megfelelően nyomon azokat és nem számoltak be róluk kellőképpen. E problémák kezelése érdekében egy sor ajánlást fogalmazunk meg.

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



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/contact

Weboldal: eca.europa.eu

X: @EUAuditors