

SISÄLLYS

	Kohta
Sanasto	
Tiivistelmä	I–XI
Johdanto	1–19
Tarkastustapa	20–23
Huomautukset	24–105
Takausvälineiden perustamisessa oli heikkouksia	24–50
Välineiden koko ei perustunut perusteelliseen ja ajantasaiseen markkinoiden tarpeiden arviointiin	27–35
Kustannusten ja palkkioiden tasoa ei perusteltu riittävästi	36–47
Täytäntöönpanovaiheen nopea käynnistyminen	48–50
Lainatakausvälineet eivät keskittyneet riittävästi yrityksiin, joilla on vaikeuksia lainansaannissa	51–77
Puutteita toimien kohdentamisessa yrityksiin, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta	55–60
Komission onnistui yhdessä toimenpiteessä kohdentamaan rahoitusta paremmin yrityksiin, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta, mutta se ei ole vielä tutkinut muita mahdollisia toimenpiteitä esimerkiksi pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän osalta	61–69
Välineiden käyttöönotto oli hidasta jäsenvaltioissa, joilla on taloudellisia vaikeuksia	70–77
Tavoitteet saavutettiin osittain	78–95
Lainatakausjärjestelyn edeltäjät auttoivat yrityksiä kasvamaan	79–87
Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän painopisteenä ei ollut riittäväällä tavalla tutkimus ja innovointi, joilla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen	88–95
Komission arviointijärjestelmä antoi vain vähän näyttöä välineiden vaikuttavuudesta	96–105

Aiemmat arvioinnit eivät antaneet perusteellista näyttöä välineiden vaikuttavuudesta	97–99
Tietojenkeruuta tulevia arviointeja varten on parannettu, mutta siinä on yhä puutteita	100–105
Johtopäätökset ja suositukset	106–115

Liite I – Takausvälineiden painoarvo

Liite II – EU:n rahoittamilla välineillä taattujen pk-yritysten lainojen osuus pk-yritysten lainojen kokonaismäärästä

Liite III – Ekonometrisen tutkimuksen menetelmät

Liite IV – Innovointia koskevat kelpoisuusvaatimukset

Komission vastaus

SANASTO

Arvopaperistaminen on prosessi, jolla lainanantaja yhdistää ja pakkaa uudelleen omaisuuseriä (tässä: lainasalkku), jotta ne voidaan järjestää eri riskiluokkiin ja jotta näillä uusilla välineillä (eli arvopapereilla) voidaan käydä kauppaa.

Komission on tehtävä rahoitusvälineistä **ennakkoarviointi**, jossa käsitellään muun muassa tarpeita, tukitoimien suhteellisuutta verrattuna havaitun rahoitusvajeen kokoon, unionin osallistumisesta saatavaa lisäarvoa sekä synergiaa uusien ja nykyisten rahoitusvälineiden kanssa. Nämä aiheet voidaan sisällyttää myös **vaikutustenarviointeihin**, joita komissio suorittaa aloitteista, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia tai sosiaalisia vaikutuksia taikka ympäristövaikutuksia.

Innovaatiolla tarkoitetaan Eurostatin määritelmän mukaan uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen (tavaran tai palvelun), prosessin, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa. Innovaation vähimmäisvaatimuksena on, että tuotteen, prosessin, markkinointimenetelmän tai organisatorisen menetelmän täytyy olla yrityksen kannalta uusi (tai merkittävästi parannettu).

Koheesiopolitiikka kattoi ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston (eli kaksi rakennerahastoa) sekä koheesiorahaston. Tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä keskeisiä kehityseroja eri alueiden välillä ja parantamalla työ- ja koulutusmahdollisuuksia. Ohjelmakautta 2014–2020 varten koheesiopolitiikan ja aluekehitystä edistävien muiden politiikkojen eli maaseudun kehittämispoliitiikan sekä kalastus- ja meripoliitiikan välistä koordinoitua parannettiin antamalla Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevat yhteiset säännökset.

Lainanottajan **luottoluokitus** on luokitus, jonka lainanantaja antaa arvioituaan lainanottajan luottokelpoisuuden.

EU:n **monivuotisessa rahoituskehyksessä** vahvistetaan vuotuiset enimmäismäärät, jotka EU voi käyttää eri politiikanaloihin vähintään viiden vuoden kuluessa. Monivuotinen

rahoituskehys on eri asia kuin EU:n talousarvio; se tarjoaa kehyksen rahoituksen suunnittelulle ja talousarviota koskevalle kurinalaisuudelle.

Rahoitetun riskinjakorahoitusvälineen (ohjelmakaudella 2007–2013) tarkoituksena oli tarjota rahoituksen välittäjille rahoitusta, jolla tuetaan uutta lainanantoa ja jaetaan uusien lainojen riskejä.

TIIVISTELMÄ

Pienille ja keskisuurille yrityksille tarkoitetut lainatakaukset

I. Euroopan unioni on lähes 20 vuoden ajan auttanut eurooppalaisia pieniä ja keskisuuria yrityksiä saaman velkarahoitusta antamalla lainatakauksia. Takaukset annetaan rahoituksen välittäjille, joiden odotetaan lisäävän lainanantoa elinkelpoisille yrityksille, joilla olisi muutoin vaikeuksia lainansaannissa. EU pyrkii tukemaan näitä yrityksiä rahoittamalla kahta keskitetysti hallinnoitua takausvälinettä sekä osarahoittamalla koheesiopolitiikan puitteissa samankaltaisia kansallisten tai alueellisten viranomaisten luomia välineitä. Lisäksi jäsenvaltioilla on omia kansallisesti tai alueellisesti rahoitettavia takausvälineitä.

Tarkastuksen toteuttaminen

II. Tarkastuksessa keskityttiin tällä hetkellä toiminnassa oleviin kahteen keskitetysti hallinnoituun välineeseen: pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmään, joka on suunnattu tutkimus- ja innovaatiovetoisille yrityksille, sekä lainatakausjärjestelyyn.

Ohjelmakaudella 2014–2020 EU:n talousarviosta on tarkoitus osoittaa 1,78 miljardia euroa (enintään 3,13 miljardia euroa, kun otetaan huomioon Euroopan strategisten investointien rahaston täydentävä rahoitus) mahdollisten lainatappioiden ja sekä näiden välineiden toiminnasta koituvien kustannusten kattamiseen. EU on delegoinut välineiden toiminnan Euroopan investointirahastolle.

III. Tarkastuksessa arvioitiin, tukivatko EU:n lainatakaukset pienten ja keskisuurten yritysten kasvua ja innovointia helpottamalla niiden rahoituksen saantia.

IV. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat vierailivat lainatakausjärjestelyn rahoituksen välittäjien luona (Tšekissä, Romaniassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa), pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän rahoituksen välittäjien luona (Saksassa ja Ruotsissa) sekä liikepankeissa ja hallinnon elimissä Kreikassa. Lisäksi tarkastajat analysoivat satunnaisotoksen, joka sisälsi 50 edellä mainittujen kahden välineen kattamaa lainaa, ja puhelinhaastatteluotoksen, joka sisälsi 46 pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän edunsaajayritystä.

Havainnot

V. Takausvälineiden toiminta käynnistyi aiempaan verrattuna nopeasti. Vaikka käytettävissä oleva EU:n rahoitus lisääntyi merkittävästi, suoritettu markkinatarpeiden arviointi ei kattanut kaikkia välineitä eikä siitä selvinnyt, miten välineiden olisi vastattava näihin tarpeisiin. Lisäksi komissio on tähän mennessä antanut vain vähän näyttöä aiempien lainatakausvälineiden vaikuttavuudesta. Nykyisten välineiden arviointijärjestelyt ovat parantuneet, mutta niissä on yhä useita heikkouksia. Esimerkiksi innovointitoimiin kohdistuvan vaikutuksen arvioimiseen tarvittavia tietoja puuttuu ja järjestelmiä tarkasteleva akateeminen tutkimus on suppea-alaista. Komissiolla oli myös vain vähän näyttöä, kun se ryhtyi maksuneuvotteluihin Euroopan investointirahaston kanssa.

VI. Lainatakausjärjestelyn ja sen edeltäjien päätavoitteena on ollut edistää kasvua. Ekonometrisen näytön mukaan lainatakaukset ovat täyttäneet suunnitellun tehtävänsä. Ne auttoivat edunsaajayrityksiä kasvamaan kokonaisvarojen, myynnin, työntekijämäärän ja tuottavuuden kannalta. Vaikutukset olivat suurempia yrityksissä, joilla olisi saattanut olla vaikeuksia saada lainaa ilman takausta. Tällä on merkittäviä vaikutuksia järjestelmien edunsaajien valitsemisen kannalta.

VII. Tarkastusotoksen perusteella havaittiin kuitenkin, että nykyisen ja aiemman välineen edunsaajayrityksistä huomattavalla osalla ei olisi ollut vaikeuksia saada rahoitusta, joten ne eivät tarvinneet takauksellista lainaa. Erityisesti pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä yksityiset rahoituksen välittäjät antoivat lainoja yrityksille, joilla ei ollut vaikeuksia rahoituksen saannissa. Takauksesta hyötyvät myös yritykset, joilla ei ole vaikeuksia rahoituksen saannissa, koska esimerkiksi lainan korko on matalampi. Korkotaso on kuitenkin vain vähän matalampi ja siitä aiheutuu kustannuksia. Lisäksi EU:n välineet saattavat kilpailla yksityissektorin kanssa tukiessaan yrityksiä, jotka voivat saada kaupallisia lainoja.

VIII. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmä on tarkoitettu pääasiassa yrityksille, jotka suorittavat sellaista tutkimusta ja innovointia, jolla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen. Kaksi kolmasosaa tarkastuksen otokseen kuuluneista yrityksistä teki kuitenkin vain tavanomaista tuote- tai prosessikehitystä tai ei innovoinut lainkaan. Tarkastuksessa kävi jälleen ilmi suuri ero yksityisten ja julkisten välittäjien välillä:

julkiset välittäjät pärjäävät paljon paremmin, sillä ne keskittyvät osaamisintensiivisten alojen yrityksiin eli yrityksiin, jotka todennäköisemmin tekevät innovaatioita. Tällä alalla Eurooppa on jäänyt jälkeen.

Suosituks

IX. Tilintarkastustuomioistuin antaa joitakin suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa välineiden kohdentamista sellaisiin elinkelpoisiin yrityksiin, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä rahoitettavien yritysten olisi oltava nykyistä innovatiivisempia.

X. EU:n rahoittamia takausvälineitä on useita, ja niiden koko on kasvanut. Siksi tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio toteuttaa arvioinnin aiempien ja nykyisten takausvälineiden vaikuttavuudesta sekä ennakoarvioinnin mahdollisista tulevista välineistä. Ennakoarviointiin olisi sisällytettävä perusteellinen ja kattava analyysi markkinoiden tarpeista ja kustannusvaikuttavuudesta. Arvioinnissa olisi myös selvitettävä, kuinka keskitetysti hallinnoituilla välineillä voidaan parhaiten vastata markkinoiden tarpeisiin ja varmistaa samalla koordinointi EU:n rakennerahastoista osarahoitettujen kansallisesti ja alueellisesti rahoitettujen välineiden kanssa sekä samankaltaisten yksinomaan kansallisten tai alueellisten viranomaisten rahoittamien välineiden kanssa.

XI. Tilintarkastustuomioistuin suositaa komissiolle myös arviointijärjestelmän parantamista.

JOHDANTO

Pienten ja keskisuurten yritysten rahoituksen saannin parantamiseen tarkoitettut välineet

1. Pieniä ja keskisuuria yrityksiä¹, jäljempänä 'pk-yritykset', pidetään usein Euroopan kasvun, innovoinnin ja kilpailukyvyn kantavina voimina sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden keskeisenä tekijänä. Yhden näkemyksen mukaan pankit ja rahoitusmarkkinat eivät kuitenkaan vastaa pk-yritysten rahoitustarpeisiin riittävällä tavalla, mikä rajoittaa yritysten investointeja ja kasvua. Lainatakausten on tarkoitus puuttua tähän tilanteeseen houkutteleamalla lainanantajia tarjoamaan enemmän luottoa paremmilla ehdoilla. Antamalla takauksen kolmas osapuoli sitoutuu maksamaan lainanottajan velan kokonaan tai osittain, jos lainanottaja ei voi maksaa sitä itse.
2. Euroopan komissio katsoo, että rahoitusvälineet, jotka koostuvat pääasiassa lainoista ja lainatakauksista, ovat "järkevä tapa rahoittaa reaalityöntekijä ja edistää kasvua ja työllisyyttä"². Rahoitusvälineitä käytetään siksi EU:n talousarvion eri osissa seuraavasti:
 - a) Keskitetysti hallinnoituja rahoitusvälineitä rahoitetaan talousarvion eri aloilta, esimerkkeinä tutkimus, yritys- ja teollisuustoiminta sekä koulutus ja kulttuuri. Komissio osallistuu suoraan näiden välineiden, niiden investointistrategian ja EU-osuuden suunnitteluun ja kehittämiseen. Päätöksen välineiden perustamisesta tekevät budjettivallan käyttäjät (Euroopan parlamentti ja neuvosto) komission ehdotuksen perusteella.
 - b) Koheesio politiikan alalla käytettäviä yhteistyössä hallinnoituja³ rahoitusvälineitä rahoitetaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahastosta ja vähemmässä määrin Euroopan sosiaalirahastosta (jäljempänä kahteen edellä mainittuun rahastoon viitataan

¹ Määritelmä kattaa yritykset, joiden palveluksessa on alle 250 työntekijää ja joiden vuotuinen liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai vuotuisen taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa.

² COM(2014) 686 final, 30.10.2014, "Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin yleisestä talousarviosta tuetuista rahoitusvälineistä 31. joulukuuta 2013 vallinneen tilanteen mukaan varainhoitoasetuksen 140 artiklan 8 kohdan mukaisesti".

³ Komissio toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

rakennerahastoina), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta. Ohjelmakaudella 2014–2020 rahoitusvälineitä voidaan rahoittaa myös koheesiorahastosta. Kukin väline on pantava täytäntöön hallintoviranomaisen hallinnoiman toimenpideohjelman puitteissa.

Hallintoviranomainen on vastuussa rahoitusvälineen suunnittelusta ja sen rahoituksen koon päättämisestä.

3. Ohjelmakaudella 2014–2020 komissio tukee EU:n pk-yritysten velkarahoituksen saantia kahdella keskeisellä keskitetysti hallinnoidulla välineellä, jotka ovat
 - a) yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevaan ohjelmaan (COSME) sisältyvä lainatakausjärjestely⁴
 - b) Horisontti 2020 -ohjelmaan sisältyvä pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmä⁵.

4. Edellä mainittujen kahden välineen toimintapoliittiset tavoitteet ovat erilaiset. Lainatakausjärjestelyn tavoitteena on tukea pk-yrityksiä, joiden on vaikea saada lainarahoitusta, koska yrityksiin liittyviä riskejä pidetään suurempina tai koska saatavilla ei ole riittäviä vakuuksia⁶. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän tavoitteena on tukea yrityksiä, jotka ovat innovaatio- ja/tai tutkimus- ja kehitysvetoisia ja työllistävät alle 500 henkilöä.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1287/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman (COSME) (2014–2020) perustamisesta ja päätöksen N:o 1639/2006/EY kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1291/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta ”Horisontti 2020” (2014–2020) ja päätöksen N:o 1982/2006/EY kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013).

⁶ Lainanottajan lainan saantia vastaan panttaama omaisuuserä. Lainanantaja voi ulosmitata omaisuuserän, jos lainanottaja laiminlyö lainan maksamisen.

5. Edellä mainittuja kahta välinettä edelsi
- a) vuosina 1998–2013 käytössä ollut pk-yritysten takausjärjestelmä⁷, jolla oli samankaltainen tavoite ja rahoitusmalli kuin lainatakausjärjestelyllä
 - b) vuonna 2012 pilottihankkeena käynnistetty riskinjakoväline⁸, joka oli samankaltainen kuin pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmä.

Toimintarakenne

6. Euroopan komissiolla on kokonaisvastuu edellä mainituista keskitetysti hallinnoituista takausvälineistä. Siihen sisältyy ohjelmaehdotuksen, vuotuisten työohjelmien sekä täytäntöönpanoa ja arviointia koskevien kertomusten laatiminen. Täytäntöönpano on kuitenkin annettu sovittua korvausta vastaan delegointisopimuksessa määritetyllä tavalla Euroopan investointirahastolle (EIR).

7. Euroopan investointirahasto valitsee rahoituksen välittäjät (esimerkiksi liikepankit, kansalliset kehityslaitokset tai keskinäiset takauslaitokset) ja allekirjoittaa niiden kanssa tehtävät takaussopimukset omissa nimissään. Välittäjät joko lainaavat suoraan yrityksille tai antavat takauksen muille rahoituksen välittäjille, jotka tarjoavat lainoja yrityksille. Jos yritys laiminlyö lainan maksamisen, Euroopan investointirahasto maksaa osan tappiosta takaisin rahoituksen välittäjälle takaussopimuksen mukaisesti.

8. Euroopan investointirahasto ylläpitää luetteloa lainoista, jotka rahoituksen välittäjät ovat päättäneet sisällyttää takaukseen, ja valvoo, että välittäjät noudattavat takaussopimuksia. Euroopan investointirahasto raportoi lisäksi säännöllisesti komissiolle välineiden täytäntöönpanon etenemisestä.

⁷ Ensimmäisen kasvua ja työllisyyttä koskevasta aloitteesta (1998–2000), sitten monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritykset), hyväksi (2001–2006) ja lopuksi kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmasta (2007–2013).

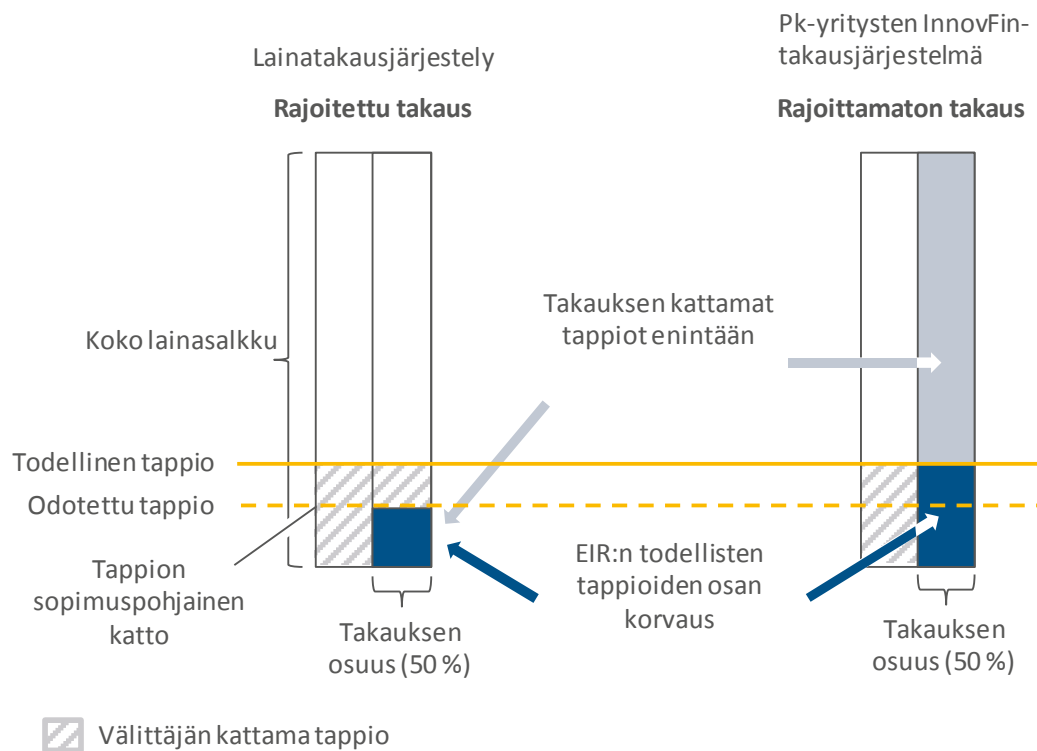
⁸ Tutkimuksen ja teknologian kehittämisen seitsemännessä puiteohjelmassa.

Rahoitusjärjestelyt

9. Euroopan investointirahasto takaa osittain lainat, jotka rahoituksen välittäjät antavat pienyrityksille (lainasalkku). Tavoitteena on kannustaa rahoituksen välittäjiä lisäämään lainanantoa pk-yrityksille. Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien välisissä takaussopimuksissa määrätään siksi, että rahoituksen välittäjän on lisättävä lainanantoa ennalta määritetyn rajan yläpuolelle. Raja-arvo on määritetty tasolle, jonka rahoituksen välittäjä olisi saavuttanut ilman takaussopimusta, tai nolnaan, jos välittäjä ei antanut tämälntyyppisiä lainoja aiemmin. Pk-yritysten InnovFin-takaussjärjestelmässä ei ole sovellettavaa raja-arvoa.

10. Edellä mainittujen kahden välineen luottoriskien kattamistavat ovat erilaiset. Kummassakin tapauksessa Euroopan investointirahasto korvaa rahoituksen välittäjille enintään puolet tappioista, joita niille aiheutuu salkkuihinsa kuuluvista yksittäisistä lainoista (eli takausten osuus on enintään 50 prosenttia). Lainatakaussjärjestelyssä korvauksen kokonaismäärä on kuitenkin sopimus pohjaisesti rajoitettu (31. joulukuuta 2016 mennessä tehdyissä takaussopimuksissa enimmäisraja on 4–20 prosenttia taatun lainasalkun määrästä). Rahoituksen välittäjä vastaa enimmäisrajan ylittävistä tappioista täysimääräisesti. Toisin sanoen kutakin laiminlyötyä lainaa kohden Euroopan investointirahasto maksaa tappiosta takauksen osuuden, kunnes enimmäisraja saavutetaan, ja komissio vuorostaan korvaa takauksen osuuden Euroopan investointirahastolle (EU-osuus). Kullekin rahoituksen välittäjälle asetettu enimmäisraja vähentää EU:n talousarvioon kohdistuvaa riskiä. Sitä vastoin pk-yritysten InnovFin-takaussjärjestelmässä ei ole tällaista enimmäisrajaa, joten Euroopan investointirahaston on korvattava kaikista tappioista takauksen osuus, joka on yleensä noin 50 prosenttia (ks. **kaavio 1**).

Kaavio 1 – Tarkastuksen kohteena olleiden kahden välineen luottoriskien kattamistavat



Huom. Luku kuvaa tilannetta, jossa tosiasialliset tappiot ovat odotettuja suurempia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

11. Jotta voidaan vähentää pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän korvattavaksi takuun perusteella tulevien tappioiden määrää, rahoituksen välittäjien on sitouduttava ylläpitämään salkkujensa lainojen laadun vähimmäistasoa. Taso määritetään i) lainanottajien vähimmäisluottoluokituksen ja ii) muiden salkun piirteiden perusteella.

Lainatakausjärjestelyn osittaiset takaukset annetaan maksutta. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä rahoituksen välittäjältä veloitetaan kuitenkin takausmaksu, joka on 0,5–0,8 prosenttia vuodessa (lainanottajan koon mukaan) jäljellä olevasta takaussummasta.

12. Koska pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä ei ole enimmäisrajaa, komissio ja Euroopan investointirahasto ovat sopineet jakavansa siihen liittyvät riskit siten, että Euroopan investointirahastolla on oikeus veloittaa sovittu riskimaksu.

EU:n rahoitus

13. Pk-yrityksille suunnattujen keskitetysti hallinnoitujen lainatakausvälineiden käyttöön annettujen EU:n varojen määrä on kasvanut ajan myötä. Tätä kasvua kuvataan **taulukossa 1**.

Taulukko 1 – Keskitetysti hallinnoitujen välineiden rahoitustiedot (miljardia euroa)

Väline ja ajanjakso	EU-osuus (ks. kohta 10)	Takausten määrä	Takauksen kattamien välittäjien lainasalkkujen summa (salkun enimmäismäärä) (ks. kohta 9)
Aiemmat välineet			
Pk-yritysten takausjärjestelmä 1998–2000	0,14	2,40	6,17
Pk-yritysten takausjärjestelmä 2001–2006	0,27	4,68	10,22
Pk-yritysten takausjärjestelmä 2007–2013	0,64	7,34	14,40
Riskinjakoväline 2012–2013	0,27	1,13	3,18
Nykyiset välineet ⁽¹⁾			
Lainatakausjärjestely 2014– 2020			
• Tilanne 31.12.2016		6,71	13,67 (odotettu laina yrityksille on 18,90 ⁽²⁾)
• Odotettu tilanne, kun EU:n rahoitusosuus on käytetty kokonaisuudessaan	0,72	7,31	14,89 (odotettu lainananto yrityksille on 20,59)
Pk-yritysten InnovFin- takausjärjestelmä 2014–2020			
• Tilanne 31.12.2016		4,08	8,65 (= odotettu lainananto yrityksille)
• Odotettu tilanne, kun EU:n rahoitusosuus on käytetty kokonaisuudessaan	1,06	4,76	9,53 (= odotettu lainananto yrityksille)
Nykyiset välineet yhteensä			
• Tilanne 31.12.2016		10,79	22,32 (odotettu lainananto yrityksille on 27,55)
• Odotettu tilanne, kun EU:n rahoitusosuus on käytetty kokonaisuudessaan	1,78	12,07	24,42 (odotettu lainananto yrityksille on 30,12)

⁽¹⁾ Aiempien välineiden takaussopimusten viimeinen allekirjoituspäivä on jo mennyt. Nykyisistä välineistä lainatakausjärjestelyn takaussopimuksia voidaan tehdä 30.6.2021 asti ja pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän takaussopimuksia 30.6.2022 asti. Siksi 31.12.2016 vallinneen tilanteen osalta takausten määrät ja lainasalkut koskevat siihen mennessä tehtyjä takaussopimuksia.

⁽²⁾ Odotettu lainananto yrityksille on suurempi kuin salkun enimmäismäärä, koska EU:n takaus annetaan myös takaamaan laitoksia, jotka vuorostaan takaavat osan rahoituksen välittäjien tarjoamista lainoista.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavien tietojen perusteella: komission tiedot välineistä vuoteen 2006 mennessä, EU:n talousarvio välineisiin tarkoitetun EU-osuuden määrästä vuodesta 2007 alkaen, Euroopan investointirahaston tiedot 31.12.2016 ja komission laskelmat odotetusta tilanteesta, kun EU:n rahoitusosuus on käytetty kokonaisuudessaan.

14. Ohjelmakaudella 2014–2020 EU:n talousarviosta odotetaan 1,78:aa miljardia euroa, jolla katetaan sekä taatun lainasalkun tulevat tappiot että välineiden hallinnoinnista koituvat kustannukset. Keskimääräinen odotettu tappio 31. joulukuuta 2016 mennessä allekirjoitetuissa takaussopimuksissa oli 9 prosenttia⁹ (eli 0,98 miljardia euroa). Luku on suurempi kuin edellisissä pk-yritysten takausjärjestelmissä (joiden keskimääräinen odotettu tappio oli 5,4 prosenttia vuosina 1998–2000, 5,1 prosenttia vuosina 2001–2006 ja 6,8 prosenttia vuosina 2007–2013).

15. Vuosina 1998–2000 pk-yritysten takausjärjestelmässä 52 prosenttia rahoituksen välittäjistä kärsi tappion, joka vastasi vähintään 90:tä prosenttia niiden salkun odotetusta tappiosta. Vuosien 2001–2006 järjestelmässä vastaavan tappion kärsi 53 prosenttia rahoituksen välittäjistä. On liian aikaista antaa vastaavia tietoja vuosien 2007–2013 pk-yritysten takausjärjestelmästä.

16. Nykyisten välineiden tilanne (ks. **taulukko 1**) oli 31. joulukuuta 2016 se, että sopimuksen solmineiden välittäjien lainasalkkua (22,32 miljardia euroa) taattiin 10,79 miljardin euron arvosta eli lähes 50 prosentin osuudella. Yrityksille myönnettävien lainojen odotettu kokonaismäärä oli 27,55 miljardia euroa.

17. Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR)¹⁰ perustettiin vuonna 2015. Vuonna 2016 komissio, Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan investointirahasto päättivät, että nykyisten kahden keskitetysti hallinnoidun välineen EU-osuutta täydennetään Euroopan strategisten investointien rahaston talousarviosta. Lainatakausjärjestelyn määrärahoja täydennetään 0,55 miljardilla eurolla ja pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän määrärahoja 0,88 miljardilla eurolla. Näin EU:n myöntämien varojen kokonaismäärä kasvaa 1,78 miljardista eurosta (ks. **taulukko 1**) 3,13 miljardiin euroon.

⁹ Euroopan investointirahasto määrittää odotetun tappion kullekin takaussopimukselle. Vuoden 2016 loppuun mennessä allekirjoitetuissa sopimuksissa taso vaihtelee 4 prosentista 20 prosenttiin.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2015/1017, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta – Euroopan strategisten investointien rahasto (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1).

Komission ja Euroopan investointirahaston välisten delegointisopimusten tarkistus oli käynnissä heinäkuussa 2017.

18. EU osoitti lisäksi merkittäviä resursseja rahoitusvälineisiin yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin kautta (ks. **kohta 2**). EU:n todellinen panos välineiden takaamiseen ohjelmakaudella 2007–2013 oli 31. maaliskuuta 2017 vallinneen tilanteen mukaan 2,5 miljardia euroa ja annettujen lainojen määräksi arvioitiin vähintään 18 miljardia euroa¹¹. Komissio arvioi, että yhteistyössä toteutetun hallinnoinnin kautta kaikenlaisiin rahoitusvälineisiin osoitettu EU:n panos on merkittävästi suurempi ohjelmakaudella 2014–2020 kuin ohjelmakaudella 2007–2013. Uusimpien saatavilla olevien tietojen (tilanne 31. joulukuuta 2015) perusteella ei kuitenkaan ole vielä mahdollista arvioida takausvälineisiin liittyviä määriä.

19. Ohjelmakaudella 2007–2013 EU:n (osa)rahoittamien takausmäärien suhteellinen painoarvo oli vähäinen verrattuna jäsenvaltioissa myönnettyjen takausten kokonaismäärään (ks. lisätietoja **liitteestä I**). Takausvälineisiin osoitettuihin määrärahoihin tehtiin lisäys ohjelmakaudella 2014–2020 (ks. **kohdat 13, 17 ja 18**), joten osuuden odotetaan nousevan. Lisäksi ohjelmakaudella 2007–2013 keskimääräinen vuotuinen EU:n takaama lainanotto vastasi alle 0,5:tä prosenttia pankkien pk-yrityksille myöntämistä lainoista (vaikkakin jäsenvaltioiden välillä oli merkittäviä eroja) (ks. lisätietoja **liitteestä II**).

TARKASTUSTAPA

20. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, tukivatko EU:n lainatakaukset pk-yritysten kasvua ja innovointia parantamalla niiden rahoituksen saantia. Siksi tarkastuksessa tutkittiin

- a) oliko nykyiset takausvälineet perustettu asianmukaisesti
- b) olisiko edunsaajilla ollut vaikeuksia saada lainaa ilman takausta

¹¹ Euroopan komission kertomus ”Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006”, ohjelmakausi 2007–2013, tilanne 31. maaliskuuta 2017. Lainansaajista lähes 83 prosenttia on pk-yrityksiä, 17 prosenttia yksityishenkilöitä ja 0,11 prosenttia suuria yrityksiä. Vain pk-yrityksiä koskevia tietoja ei ole saatavilla.

- c) täytyivätkö takausvälineiden tavoitteet tai saavutettiin niillä tarkoitetut vastaanottajat
- d) antoiko komission arviointijärjestelmä näyttöä takausvälineiden vaikuttavuudesta.

21. Pitkän aikavälin tulosten ja arviointijärjestelmän analysoimiseksi tarkastuksessa keskityttiin pääasiassa vuosina 2001–2013 käytössä olleisiin lainatakausvälineisiin. Tarkastuksen muissa osa-alueissa keskityttiin lainatakausjärjestelyyn ja pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmään.

22. Tarkastuksen kriteerit ovat peräisin tarkasteltujen välineiden perustamisasetuksista, niitä vastaavista valmisteluasiakirjoista, tilintarkastustuomioistuimen aiemmista asiaan liittyvistä kertomuksista, komission sisäisistä säännöistä ja menettelyistä sekä tieteellisestä kirjallisuudesta. Kriteerejä kuvataan tarkemmin tämän kertomuksen eri osissa.

23. Todentava aineisto kerättiin seuraavasti:

- a) asiaankuuluvan dokumentaation tarkastelu
- b) analyysi satunnaisotoksesta, joka sisälsi 50 nykyisten kahden takausvälineen kattamaa lainaa; tarkastuksen yhteydessä tehtiin vierailut kolmen lainatakausjärjestelyn rahoituksen välittäjän (Tšekin tasavallassa, Romaniassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) ja kahden pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän rahoituksen välittäjän (Saksassa ja Ruotsissa) luo
- c) puhelinhaastatteluotos, joka sisälsi 46 pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullista edunsaajaa (satunnaisotos kattoi seitsemän rahoituksen välittäjää Tšekin tasavallassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Luxemburgissa)
- d) vierailut kahteen liikepankkiin ja julkishallinnon elimiin Kreikassa
- e) ekonometrinen tutkimus lainatakausjärjestelyn edeltäjien pitkän aikavälin vaikutuksista edunsaajayrityksiin Ranskassa
- f) analyysi Euroopan investointirahaston ja komission tiedoista, jotka koskevat takauksia ja Horisontti 2020 -ohjelmassa pk-yrityksille suunnattuja avustusjärjestelmiä

g) komission ja Euroopan investointirahaston henkilöstön haastattelut.

HUOMAUTUKSET

Takausvälineiden perustamisessa oli heikkouksia

24. Kun rahoitusväline perustetaan, komission olisi otettava huomioon muun muassa seuraavat tekijät: i) markkinoiden tarpeet ja välineen koko (eli saatavilla olevan EU-osuuden määrä) ja ii) välineen hallinnointikustannukset.

25. Välineen toiminta olisi käynnistettävä nopeasti sen perustamisen jälkeen, jotta täytäntöönpanokausi voidaan hyödyntää mahdollisimman hyvin.

26. Tilintarkastustuomioistuin tutki

- a) päätettiinkö välineiden koko asianmukaisen markkinoiden tarpeiden arvioinnin perusteella
- b) perustuivatko komission ja Euroopan investointirahaston käymät neuvottelut kustannuksista ja palkkioista näyttöön
- c) käynnistykö välineiden toiminta viipymättä.

Välineiden koko ei perustunut perusteelliseen ja ajantasaiseen markkinoiden tarpeiden arviointiin

27. Euroopan unioni rahoittaa lukuisia rahoitusvälineitä, jotka toimivat kansallisesti tai alueellisesti rahoitettujen välineiden rinnalla. Siksi välineiden vaikuttavuus on tärkeää varmistaa analysoimalla markkinoiden tarpeita.

28. Markkinoiden tarpeista olisi tuotettava tietoa vaikutustenarvioinneilla ja ennakoarvioinneilla, joita komissio tekee ennen rahoitusvälineiden uuden sukupolven käynnistämistä. Lisäksi arviointien avulla olisi voitava tehdä päätelmiä näiden tarpeiden täyttämiseen tarvittavan tuen määrästä. Siksi tarkastuksessa tutkittiin takausvälineisiin liittyviä arviointeja.

29. Kumpikin ohjelma, joihin nämä kaksi keskitetysti hallinnoitua välinettä sisältyvät, on arvioitu (yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva ohjelma vuonna 2011 ja Horisontti 2020 -ohjelma vuonna 2013). Horisontti 2020 -ohjelmaan kuuluvien rahoitusvälineiden (mukaan lukien pk-yritysten InnovFin-rahoitusjärjestelmä) erityisarviointi suoritettiin kuitenkin vasta sen jälkeen, kun ohjelmaa koskeva lainsäädäntöehdotus oli jo annettu ja Euroopan komissio, parlamentti ja neuvosto olivat jo keskustelleet alustavasta talousarviosta.

30. Molemmissa arvioinneissa analysoitiin markkinoiden tarpeita (eli rahoitusvajetta). Kattavia tietoja ei ollut saatavilla, joten vajeen täsmällinen määrittäminen oli vaikeaa ja perustui erinäisiin arvioihin ja oletuksiin (ks. **laatikko 1**). Tämän seurauksena sellaisten elinkelpoisten pk-yritysten määrä, joiden katsottiin kärsivän rahoituksen saannin puutteesta (2–3,5 miljoonaa noin 23 miljoonasta), joka tämä johtunut perustavanlaatuisista heikkouksista vaan pikemminkin vakuuksien puutteesta/riittämättömyydestä (arviolta 20 prosenttia), ilmaistiin vaihteluvälinä (0,4–0,7 miljoonaa pk-yritystä). Vuoden 2013 arvioinnissa ei päivitetty vuoden 2011 arvioinnissa käytettyjä rahoitusvajetta koskevia lukuja.

Laatikko 1 – Markkinoiden tarpeiden määrittäminen: arvioita ja oletuksia

Tietojen puutteen vuoksi muun muassa seuraavista tekijöistä oli tehtävä arvio:

- i) pk-yritykset, joiden pankkirahoitusta koskevat hakemukset oli hylätty tai vain osittain hyväksytty, ja ii) pk-yritykset, jotka eivät hakeneet rahoitusta hylkäysmahdollisuuden vuoksi. Luvut arvioitiin kyselyn perusteella, ja nykyisten EU:n rahoittamien tai kansallisesti rahoitettujen välineiden ei katsota kattavan kyseisiä pk-yrityksiä. Kyselytietojen¹² perusteella sellaisten pk-yritysten osuus, jotka pitivät rahoituksen saantia ongelmana, väheni. Se oli 17 prosenttia vuonna 2009 ja 10 prosenttia vuonna 2016. Valtioiden välillä oli kuitenkin merkittäviä eroja;
- sellaisten hylkäysten osuus, joka liittyy mahdollisesti kannattavaan pankkitoimintaan. Arvio perustui joihinkin toimialan lähteisiin ja tutkimuksiin.

Esimerkkejä arvioinneissa tehdyistä oletuksista:

- Arvioinneissa katsottiin, että rahoitusvaje on aliarvioitu, koska muun muassa oletettiin, että markkinoille tulee joka vuosi uusia pk-yrityksiä.

¹² Euroopan keskuspankin ja Euroopan komission puolesta vuodesta 2009 alkaen suoritettut kyselyt yritysten rahoituksen saannista euroalueella.

Tämä ei kuitenkaan perustunut sellaisten yritysten määrän määrittämiseen, jotka liittyvät pk-yritysten ryhmään tai jotka jättävät pk-yritysten ryhmän.

- Lainatakausten julkisen tuen odotettiin putoavan jäsenvaltioiden tasolla, mikä kasvattaa vajetta. Jälkeenpäin voidaan todeta, että tämä oletus ei vaikuta pitävän paikkaansa, sillä saatavilla olevien tietojen¹³ mukaan vuosina 2010–2015 myönnettyjen takausten taso oli korkeampi kuin vuosina 2000–2008 yhteensä myönnettyjen takausten taso. Vuosi 2009 oli ennätysvuosi.
- Yhteistyössä hallinnoitujen lainatakausvälineiden odotettiin lisääntyvän, mutta niiden ei odotettu täysin korvaavan jäsenvaltioiden myöntämän tuen odotettua laskua. Komission tietojen mukaan EU:n osuuden kaikenlaisista yhteistyössä hallinnoituista rahoitusvälineistä ohjelmakaudella 2014–2020 odotetaan olevan merkittävästi korkeampi (noin 75 prosenttia) kuin ohjelmakaudella 2007–2013 (ks. **kohta 18**).

31. Vuoden 2011 arviointiin ja varsinkin sen taustalla olevaan komission puolesta toteutettuun tutkimukseen¹⁴ sisältyi yksityiskohtainen analyysi eri vaihtoehtoista (eri rahoitusvälineistä ja eri talousarvioista), ja siinä arvioitiin niiden vaikutusta. Vuoden 2013 arvioinnissa ei ollut samantasoisia vaihtoehtoja ja tietoja vaikutuksista. Vaikka pk-yritysten InnovFin-rahoitusjärjestelmään oli tarkoitus osoittaa paljon suurempi EU-osuus kuin vastaavaan välineeseen edeltävällä kaudella (ks. **taulukko 1**), rahoitusvajesta ja vastaanottokyvystä¹⁵ ei tehty vaikutustenarviointia, jossa olisi otettu huomioon kaikkien muiden EU:n rahoittamien takausvälineiden yhdistetty vaikutus.

32. Tarkastuksen kohteena olleisiin kahteen keskitetysti hallinnoituun välineeseen saatavilla olevaa EU-osuutta ei jaeta jäsenvaltion, alueen tai alan perusteella. Välineet perustuvat oikeusperustansa mukaisesti kysyntään, ja rahoituksen välittäjät vastaavat Euroopan investointirahaston kiinnostuksenilmaisupyyntöön. Vaikka markkinoiden tarpeet ja siten takausten mahdolliset vaikutukset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen, tutkittujen kahden välineen rahoitusvajeanalyysi tehtiin ainoastaan EU:n tasolla. Vuosien 2011 ja 2013

¹³ Vuoden 2016 raportti ”AECM – Facts and Figures, Member statistics 2014–2015”. Nämä tiedot eivät anna kokonaiskuvaa, sillä ne koskevat vain AECM:n jäsenorganisaatioiden myöntämiä takauksia ja ne lisääntyivät vuosien myötä.

¹⁴ Tutkimuksen toteutti Economist Associati yhdessä seuraavien toimijoiden kanssa: EIM Business & Policy Research, The Evaluation Partnership, Centre for Strategy and Evaluation Services ja Centre for European Policy Studies.

¹⁵ Vastaanottokyky viittaa kykyyn löytää rahoituksen välittäjiä, jotka haluavat käyttää takausvälinettä, sekä rahoituksen välittäjien kykyyn hyväksyä lainoja riittävälle määrälle takausvälineiden kohteena olevia yrityksiä.

arvioinneissa ei käytetty saatavilla olevia tietoja useiden jäsenvaltioiden ja alueiden markkinoiden tarpeista. Euroopan investointirahasto oli vuosien 2006 ja 2008 välillä toteuttanut JEREMIE-aloitteen¹⁶ (Euroopan yhteiset resurssit mikro- ja pk-yritysten tukemiseksi) puitteissa kansallisen tason puuteanalyysin 19 jäsenvaltiosta niiden pyynnöstä. Lisäksi vuonna 2012 komissiolle toteutettiin tutkimus, jossa tehtiin yleiskatsaus EU:n jäsenvaltioissa kansallisista resursseista tuettuihin laina-, takaus- ja pääomaosuusjärjestelmiin. Tutkimusta päivitettiin vuonna 2014, mutta kaikkia jäsenvaltioita koskevat yleiskatsaukset eivät ole kattavia tutkimuksille määritetyn laajuuden rajoitusten vuoksi.

33. Vuoden 2011 arvioinnissa odotettiin, että suurin katalyyttinen vaikutus saavutettaisiin jäsenvaltioissa, jotka liittyivät EU:hun vuodesta 2004 eteenpäin. Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien edellä mainittujen kahden välineen nojalla vuoden 2016 loppuun mennessä allekirjoittamien takaussopimusten perusteella noin kolme neljäsosaa odotetuista lainoista toteutetaan kuitenkin neljässä jäsenvaltiossa, jotka liittyivät EU:hun ennen vuotta 2004. Näistä kahdesta välineestä koitunut vaikutus on jäänyt useimpien EU:hun vuodesta 2004 alkaen liittyneiden jäsenvaltioiden kohdalla pienemmäksi kuin mainittujen pääasiallisina edunsaajina olevien jäsenvaltioiden kohdalla.

34. Tarkastuksen kohteena olleita kahta välinettä täydennetään merkittävästi Euroopan strategisten investointien rahastosta (ks. **kohta 17**). Tilintarkastustuomioistuin korosti jo lausunnossaan nro 2/2016¹⁷, että ESIRin kohdalla ei ole arvioitu ja analysoitu vajeen syitä ja markkinoiden tarpeita taikka sitä, miten niihin voitaisiin parhaiten kohdentaa toimia.

35. Rakennerahastoista osarahoitettujen välineiden osalta eräessä aiemmassa erityiskertomuksessa¹⁸ korostettiin, että ohjelmakaudella 2007–2013 jäsenvaltioiden

¹⁶ Komission ja Euroopan investointipankkirahaston käynnistämä aloite.

¹⁷ Lausunto nro 2/2016, ”ESIR-rahasto: varhainen vahvistamis- ja laajentamisedotus” (kohdat 21–22) (EUVL C 465, 13.12.2016).

¹⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 19/2016 ”EU:n talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla – ohjelmakaudelta 2007–2013 saatujen kokemusten hyödyntäminen”, kohdat 46–54 (<http://eca.europa.eu>).

viranomaiset eivät aina arvioineet markkinoiden tarpeita asianmukaisesti. Siksi merkittävä määrä rahoitusvälineitä oli ylimitoitettuja.

Kustannusten ja palkkioiden tasoa ei perusteltu riittävästi

36. Euroopan investointirahasto saa hallinnollisen maksun korvauksena tarjoamistaan palveluista ja tulosperusteisen palkkion, jolla sitä kannustetaan saavuttamaan tietyt tavoitteet. Euroopan investointirahaston veloittamien hallinnollisten ja tulosperusteisten maksujen kokonaismäärä on kunkin järjestelmän eliniän aikana enintään 6 prosenttia EU:n osuudesta. Vuosina 1998–2000 ja 2001–2006 käytössä olleille välineille maksu oli 9 prosenttia. Sen jälkeen komissio onnistui vähentämään maksun 6 prosenttiin.

37. Lisäksi komissio i) maksaa Euroopan investointirahastolle varainhoitomaksun¹⁹ kumpaankin välineeseen EU:n talousarviosta maksetuista summista ja ii) korvaa Euroopan investointirahastolle joitakin muita ennakoimattomia hallinnointikustannuksia asiakirjanäytön perusteella. Näiden kustannusten enimmäismäärä on kaikkiaan 1 prosentti EU:n osuudesta lainatakausjärjestelyyn ja 1,5 prosenttia sen osuudesta pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmään.

38. Veloitettavien hallinnointikustannusten ja -palkkioiden enimmäismäärä tarkastuksen kohteena olleiden kahden välineen osalta niiden eliniän aikana on 129,7 miljoonaa euroa (ks. **taulukko 2**). Kustannukset kasvavat, kun Euroopan strategisten investointien rahastosta saatava täydennys on vahvistettu delegointisopimusten tarkistuksilla (ks. **kohta 17**).

¹⁹ Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän osalta Euroopan investointirahasto siirtää maksun Euroopan investointipankille, joka huolehtii varsinaisesta varainhoidosta.

Taulukko 2 – Veloitettavien hallinnointikustannusten ja -palkkioiden enimmäismäärä (miljoonaa euroa)

	Lainatakausjärjestely	Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmä	YHTEENSÄ
EU-osuus	717,00	1 060,00	1 777,00
Kaikki hallinnointikustannukset ja -palkkiot, joista	50,18	79,50	129,68
- Hallinnollinen maksu	20,07	29,68	49,75
- Tulosperusteinen palkkio	22,94	33,92	56,86
- Varainhoitomaksu ja muut kustannukset	7,17	15,90	23,07
EU:n osuus kustannusten ja palkkioiden jälkeen	666,82	980,50	1 647,32

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n talousarviotietojen sekä komission ja Euroopan investointirahaston välisten delegointisopimusten perusteella.

39. Tarkastuksen kohteena olleiden kahden välineen vuotuiset²⁰ hallinnointikustannukset ja -palkkiot ovat noin 6,5 miljoonaa euroa (ilman Euroopan strategisten investointien rahastosta saatavaa täydennystä). Vaikka Euroopan investointirahasto on pääasiassa julkisomisteinen²¹ ja EU omistaa 29,81 prosenttia sen osakepääomasta, on tärkeää varmistaa, että palkkiot ovat tarkoituksenmukaiset.

40. Ennen kuin komissio siirtyy neuvotteluvaiheeseen Euroopan investointirahaston kanssa, komission olisi saatava tiedot kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet i) Euroopan investointirahaston aiemmin hoitamista lainatakusvälineistä ja ii) kansallisten takauslaitosten hoitamista lainatakusvälineistä ja iii) jotka Euroopan investointipankki on veloittanut muilta elimiltä, joilta se on saanut hallinnointivaltuutuksen (esimerkiksi Euroopan investointipankilta tai kansallisilta viranomaisilta). Tilintarkastustuomioistuin selvitti, oliko tällaisia tietoja hankittu.

²⁰ Kun kestoksi lasketaan 21 vuotta.

²¹ Euroopan unioni omistaa 28,1 prosenttia osakepääomasta ja Euroopan investointipankki 59,9 prosenttia. Euroopan investointipankin pääoman omistavat Euroopan unionin 28 jäsenvaltiota.

41. Tarkastuksessa selvisi, ettei komissiolla ollut käytössään yksityiskohtaisia tietoja aiemmin toteutettujen järjestelmien todellisista kustannuksista. Sillä oli vain vähän tietoa sellaisten muiden elinten maksamista palkkioista, jotka olivat antaneet Euroopan investointirahaston tehtäväksi hallinnoida rahoitusvälineitä puolestaan. Aiheutuneita kuluja ei pyritty juurikaan vertaamaan kuluihin, joita aiheutui takausvälineistä, jotka kuuluivat kansallisesti hallinnoituista takausvälineistä poimittuun otokseen.

42. Vertailukohtana voidaan mainita, että rakennerahastoista osarahoitettujen takausvälineiden asiaankuuluvissa säännöksissä määritetty hallinnointikustannusten ja -palkkioiden enimmäismäärä on korkeampi kuin keskitetysti hallinnoituista välineistä veloitettu 6 prosenttia. Todelliset kustannukset jäivät kuitenkin enimmäismäärän alapuolelle. Rakennerahastoista osarahoitettujen takausvälineiden toteuttamista koskevien alustavien tietojen perusteella²² ohjelmakaudella 2007–2013 niiden hallinnointikustannusten ja -palkkioiden vuotuinen keskiarvo²³ on tällä hetkellä samalla vaihteluvälillä kuin komission tarkastuksen kohteena olleista kahdesta välineestä maksamissa hallinnointikustannuksissa ja -palkkioissa.

43. Edellä mainittujen palkkioiden lisäksi Euroopan investointirahasto on oikeutettu pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän osalta riskimaksuun korvauksena siitä, että rahasto jakaa osan kyseiseen välineeseen liittyvästä riskistä (ks. **kohta 12** ja **kaavio 1**).

44. Euroopan investointirahastoon liitetty riski riippuu sen perustana olevan salkun riskiprofiilista ja EU:n osuuden määrästä. Jälkimmäinen maksetaan vuotuisina erinä ja ennen takausten todellista hyväksyntää. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmään voidaan sisällyttää lainoja vuoteen 2022 asti, joten salkun riskiprofiili saattaa edelleen muuttua.

45. Rahoituksen välittäjien on maksettava takausmaksu (ks. **kohta 11**), mikä on tuloa järjestelmälle. EU:n osuutta käytetään Euroopan investointirahaston riskimaksujen

²² *Lähde:* ks. **alaviite 11**. Tiedot ovat alustavia, koska merkittävästä määrästä takausrahastoja ei ilmoitettu palkkioita tai ilmoitettujen palkkioiden määrä oli nolla.

²³ Hallinnointikustannuksissa ja -palkkioissa oli kuitenkin merkittäviä eroja valtioiden ja rahoitusvälineiden välillä. Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 19/2016, kohdat 109–131.

maksamiseen vain, jos takausmaksu ei riitä kattamaan investointirahastolle tarkoitettua riskimaksua kokonaisuudessaan.

46. Riskimaksuksi on asetettu 1,25 prosenttia vuodessa 80 prosentista jäljellä olevasta takaussummasta (koska EU:n osuuden odotetaan vastaavan 20:tä prosenttia kaikille rahoituksen välittäjille myönnettyjen takausten kokonaismäärästä). Euroopan investointirahaston veloittamien riskimaksujen kokonaismäärä on järjestelmän eliniän aikana enintään 10 prosenttia EU:n osuudesta (eli 106 miljoonaa euroa).

47. Maksu saattaa ylikompensoida Euroopan investointirahastolle aiheutuvan todellisen riskin. Tämä johtuu siitä, että maksu maksetaan 80 prosentista jäljellä olevaa takaussummaa, vaikka maksettu EU:n osuus ylittää 20 prosenttia takaussummasta (eli kun Euroopan investointirahaston todellinen vastuu on alle 80 prosenttia). Euroopan investointirahastolle maksettavan riskimaksun tarkistamiseen ennen vuotta 2022 ei ole kuitenkaan mekanismeja. Esimerkiksi vuosina 2014–2015 EU:n osuus ylitti jäljellä olevan takaussumman, joten Euroopan investointirahastoon ei kohdistunut lainkaan riskiä, mutta se sai noin 0,5 miljoonaa euroa riskimaksuina.

Täytäntöönpanovaiheen nopea käynnistyminen

48. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa tarkastuksissa on selvinnyt, että rahoitusvälineiden toiminnan käynnistäminen on keskeinen haaste, johon liittyvät viivästykset vaarantavat tavoitteiden saavuttamisen²⁴. Tässä tarkastuksessa tutkittiin siksi, onko viivästyksiltä vältytty.

49. Lainatakausjärjestely oli jatkoa aiemmalle pk-yritysten takausjärjestelmälle, mikä helpotti sen nopeaa käyttöönottoa. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmä oli kuitenkin joiltakin osiltaan uusi väline, joten sen nopea käynnistyminen oli merkittävä saavutus.

²⁴ Esimerkiksi: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 2/2012 ”Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittamat rahoitusvälineet pk-yrityksille”, kohta 88; erityiskertomus nro 19/2016, kohta 93, ja erityiskertomus nro 5/2015 ”Ovatko rahoitusvälineet menestyksekkäitä ja lupaavia maaseudun kehittämisen välineitä?”, kohta 68 (<http://eca.europa.eu>).

50. Kummankin välineen osalta komission ja Euroopan investointirahaston väliset sopimukset allekirjoitettiin heinäkuussa 2014. Vuoden 2014 loppuun mennessä Euroopan investointirahasto oli jo allekirjoittanut takaussopimuksen kuuden rahoituksen välittäjän kanssa. Sopimusten odotettu lainamäärä oli lähes 1,4 miljardia euroa. Vuoden 2016 loppuun mennessä täytäntöönpanoaste (käytetyn EU:n osuuden kannalta) oli 80 prosenttia. Samaan ajankohtaan mennessä rahoituksen välittäjät olivat myöntäneet lainoja noin 27 prosentin verran odotetusta lainamäärästään.

Lainatakausvälineet eivät keskittyneet riittävästi yrityksiin, joilla on vaikeuksia lainansaannissa

51. Lainanantajat veloittavat yleensä korkeampia lainojen korkoja ja maksuja korkeamman riskiprofiilin lainanottajilta. Lainanantajat saattavat kuitenkin myös olla vastahakoisia veloittamaan korkeampaa korkoa ja vastaamaan tietyn tason ylittävistä riskeistä ja rajoittavat mieluummin lainanantoa. Näin ollen toteutuskelpoisia hankkeita ei välttämättä rahoiteta, koska pankit pitävät niitä liian riskialttiina, varsinkin kun lainanottajilla ei ole keinoja osoittaa luottokelpoisuuttaan ja/tai hankkeiden näkymien kelvollisuutta²⁵. Elinkelpoisiin yrityksiin, jotka eivät voi saada lainaa kaupallisilta lainanantajilta, viitataan tässä kertomuksessa ”elinkelpoisina yrityksinä, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta”.

52. Euroopan unioni rahoittaa lainatakusvälineitä juuri siksi, että on lainanottajia, joilla on toteutuskelpoisia hankkeita mutta jotka eivät saa rahoitusta. Tämä perustelu ilmoitetaan kummankin tarkastuksen kohteena olleen järjestelmän valmisteluasiakirjoissa ja perustamisasetuksissa. Erityisesti todetaan, että ”lainantakausjärjestely (...) pienentää elinkelpoisten pk-yritysten rahoituksen saantiin liittyviä erityisongelmia, jotka johtuvat joko niitä koskevista havaituista suuremmista riskeistä tai riittävien vakuuksien puuttumisesta”²⁶. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän osalta Horisontti 2020 -asetuksessa²⁷ todetaan,

²⁵ Merkinä lainanottajan luottokelpoisuudesta voidaan pitää esimerkiksi lainanottajan halukkuutta tarjota vaaditun laatuinen ja arvoinen vakuus. *Lähde:* Kim, B.-H. ja Schich, S., ”Guarantee Arrangements for Financial Promises: How Widely Should the Safety Net be Cast?” *OECD Journal: Financial Market Trends*, 1/2011.

²⁶ Asetus (EU) N:o 1287/2013.

²⁷ Asetus (EU) N:o 1291/2013, liite I, osa II, jakso 2.3.

että ”vakiintuneet innovatiiviset yritykset – niin suuret kuin pienet – eivät voi saada lainoja suurempiriskisiin tutkimus- ja innovointitoimiin” ja että ”poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien innovaatioiden riskit osoittautuvat tyypillisesti liian suuriksi markkinoiden kannettaviksi (...)”. Lisäksi varainhoitoasetuksessa säädetään, että ”rahoitusvälineillä ei pyritä korvaamaan (...) yksityistä rahoitusta”²⁸, mikä viittaa siihen, että painopisteenä ovat elinkelpoiset yritykset, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta.

53. Välineitä ei ole siten tarkoitettu yleisiksi tuiksi, joilla vähennetään pk-yritysten korkokustannuksia yleisellä tasolla tai innovatiivisissa pk-yrityksissä, vaan välineillä on tarkoitus parantaa sellaisten yritysten rahoituksen saantia, jotka eivät saisi lainaa kaupallisilta lainantajilta.

54. Tilintarkastustuomioistuin tutki

- a) oliko lainatakauksista hyötyvillä yrityksillä vaikeuksia rahoituksen saannissa
- b) käyttikö komissio tehokkaasti toimenpiteitä, joilla parannetaan välineiden kohdentamista yrityksiin, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta
- c) oliko välineiden käyttöönotto onnistunut jäsenvaltioissa, joilla on taloudellisia vaikeuksia.

Puutteita toimien kohdentamisessa yrityksiin, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta

55. Asianomaiset kaksi välinettä kattavan lainaotoksen (96 yritystä) perusteella selvisi, että vain 40 prosenttia lainoista myönnettiin yrityksille, joilla olisi ollut muutoin vaikeuksia saada rahoitusta kaupalliselta lainantajalta. Taso ei poikkea merkittävästi aiemmasta 43 prosentin²⁹ tasosta, joka selvisi aiemmasta pk-yritysten takausjärjestelmästä

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 140 artiklan 2 kohdan b alakohta.

²⁹ Perustuu otokseen, joka sisälsi 181 yhdeksän rahoituksen välittäjän antamaa lainaa.

(lainatakausjärjestelyn edeltäjä) koskeneesta tarkastuksesta³⁰. Pk-yritysten takausjärjestelmällä oli hyvin samankaltaiset tavoitteet, ja se käytti suurelta osin samankaltaisia rahoituksen välittäjiä.

56. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä 35 prosentilla yrityksistä olisi ollut vaikeuksia saada kaupallista lainaa ilman EU:n takausta. Kuitenkin jopa tässä innovatiivisten yritysten alaryhmässä jotkin yritykset olisivat saaneet riskipääomarahoitusta tai olisivat voineet saada kaupallisen lainan antamalla henkilökohtaisia takauksia.

57. Tarkastuksessa verrattiin lisäksi julkisten ja yksityisten rahoituksen välittäjien käytöstä lainojen kohdentamisessa haluttuihin edunsaajiin³¹. Vertailussa käytettiin seuraavia epäsuoria indikaattoreita, jotka ovat yhteydessä taloudellisten rajoitteiden asteeseen:

- a) ikä ja yrityskoko, sillä nuorilla ja pienillä yrityksillä on usein enemmän taloudellisia rajoitteita³²
- b) lainan osuus yrityksen koko pääomasta, jotta voidaan mitata lainan taloudellista merkitystä rahoituslähteenä yrityksen pääomarakenteessa.

58. Indikaattorit paljastavat, että julkisten ja yksityisten rahoituksen välittäjien käytöksessä on merkittävä ero pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän yhteydessä. Julkiset välittäjät suoriutuivat järjestelmällisesti paremmin kuin yksityiset välittäjät rahoituksen kohdentamisesta yrityksiin, jotka todennäköisesti aidosti tarvitsevat takausta. Alle viiden vuoden ikäiset yritykset esimerkiksi edustivat 35:tä prosenttia julkisten välittäjien lainasalkusta verrattuna 16 prosenttiin yksityisten välittäjien salkusta. Vastaavasti julkiset välittäjät myönsivät todennäköisemmin suhteellisen merkittävän määrän rahoitusta

³⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 4/2011 ”Pk-yritysten takausjärjestelmän tarkastus”, kohta 103 (<http://eca.europa.eu>).

³¹ Perustuu sellaisten yritysten kokonaismäärään, jotka olivat saaneet lainan jommankumman nykyisen välineen kautta 30.6.2016 mennessä.

³² Ks. esimerkiksi Ferrando et al., ”Assessing the financial and financing conditions of firms in Europe: the financial module in CompNet”, *ECB Working Paper Series* No 1836, 2015 (s. 10).

edunsaajille: yli puolet niiden myöntämistä lainoista edusti yli 10:tä prosenttia lainanottajan varoista, kun taas näin oli vain neljänneksessä yksityisten välittäjien myöntämistä lainoista³³.

59. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmään osallistuvat yksityiset välittäjät ovat enemmän keskittyneet yrityksiin, jotka voivat saada kaupallisia lainoja. Tämä johtuu välineen ominaispiirteistä. Horisontti 2020 -asetuksessa todetaan, että järjestelmän tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia saada vieraan pääoman ehtoista rahoitusta. Asetuksessa ei kuitenkaan nimenomaisesti vaadita, että painopisteen olisi oltava elinkelpoisissa yrityksissä, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta. Komission ja Euroopan investointirahaston välisessä sopimuksessa todetaan vain, että järjestelmän tavoitteena on kannustaa rahoituksen välittäjiä antamaan suoraan tai välillisesti lainarahoitusta. Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien välisissä sopimuksissa ei tarkenneta, että välittäjien olisi keskityttävä yrityksiin, joilla on vaikeuksia kaupallisten lainojen saannissa. Julkiset välittäjät keskittyvät toimintapoliittisten tavoitteidensa vuoksi todennäköisemmin tällaisiin yrityksiin. Yksityisillä välittäjillä ei kuitenkaan ole tällaista motivaatiota, eikä Euroopan investointirahaston kanssa tehtävässä takaus sopimuksessa edellytetä sitä. Tarkastuksen yhteydessä vierailtiin sellaisen yksityisen välittäjän luona, joka ei edes tiennyt, että tavoitteena olisi keskittyä elinkelpoisiin yrityksiin, joille ei anneta luottoa (ks. **kohta 52**).

60. Riittävästi rahoitusta saavat yritykset voivat silti hyötyä takauksesta esimerkiksi saamalla pidempikestoisia tai suurempia lainoja. Lisäksi pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän avulla välittäjät voivat laskea korkonsa markkinoiden tason alapuolelle. Korkoa koskeva säästö on suhteessa lainanottajan riskialttiuteen. Yrityksiin, jotka voivat saada kaupallisia lainoja, liittyvät riskit ovat kuitenkin yleensä pienempiä, joten säästö on vähäinen. Tarkastukseen sisältyneessä otoksessa havaittu keskimääräinen säästö oli 0,3–0,4 prosenttia eli enintään 1 000 euroa vuodessa 250 000 euron arvoisessa lainassa (mediaaniarvo pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä).

³³ Merkittäviä eroja on myös käytettäessä matalampaa kynnysarvoa.

Komission onnistui yhdessä toimenpiteessä kohdentamaan rahoitusta paremmin yrityksiin, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta, mutta se ei ole vielä tutkinut muita mahdollisia toimenpiteitä esimerkiksi pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän osalta

61. Tilintarkastustuomioistuin oli jo pannut merkille, että aiemmassa pk-yritysten takausjärjestelmässä merkittävä osa edunsaajista oli yrityksiä, jotka voivat saada kaupallisia lainoja. Se suositteli, että ”nollavaikutukset olisi pyrittävä minimoimaan asianmukaisin toimenpitein; menettelyn yhteydessä olisi esimerkiksi hyödynnettävä parhaita käytäntöjä, joita jotkin välittäjät jo toteuttavat”³⁴. Vastauksessaan suositukseen komissio myönsi, että ”mahdollisissa jatko-ohjelmissa olisi oltavat soveltuvat mekanismit nollavaikutuksen minimoimiseksi”³⁵.

62. Komissio sisällytti nykyistä lainatakausjärjestelyä koskevaan lainsäädäntöehdotukseensa 150 000 euron enimmäismäärän takauskelpoisille lainoille. Rahoituksen saatavuutta pidettiin vaikeampana sellaisten lainanottajien kohdalla, jotka pyysivät pienempiä määriä lainaa.

63. Enimmäismäärä hyväksyttiin, mutta lainsäätäjät tekivät siihen poikkeuksen. Lainatakausjärjestelystä voidaan edelleen antaa takauksia suurempiin lainoihin, jos voidaan osoittaa, että edunsaaja ei ole takauskelpoinen pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä³⁶. Jos välittäjä haluaa hyväksyä enimmäismäärän ylittävän lainan, sen on ensin tarkistettava, että lainanottaja ei voi täyttää yhtäkään pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä vaadituista 14:sta innovaatiota koskevasta kelpoisuusvaatimuksesta (ks. **kohta 89**). Koska prosessi on melko työläs ja sen perusteluja on vaikea ymmärtää, useimmat rahoituksen välittäjät noudattavat taatuille lainoille asetettua enimmäisarvoa.

³⁴ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 4/2011, suositus nro 5.

³⁵ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 4/2011, komission vastaus kohtaan 103.

³⁶ Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä voidaan myöntää 25 000–7 500 000 euron suuruisia lainoja.

64. Enimmäismäärän ansiosta lainatakausjärjestely on saatu suunnattua yleisesti riskialttiimpiin, pienempiin ja nuorempiin yrityksiin. Tästä ovat osoituksena useat lainasalkkuun liittyvät tilastot:

- a) lainan keskimääräinen koko pieneni ja yli 150 000 euron arvoisten lainojen osuus väheni edellisen järjestelmän 37 prosentista nykyisen lainatakausjärjestelyn 15,8 prosenttiin
- b) mikroyrityksille (joissa on alle 10 työntekijää) myönnettyjen lainojen osuus kasvoi 82 prosenttiin edellisen järjestelmän 74 prosentista.

65. Suurille lainoille myönnettiin kuitenkin edelleen takauksia, toisinaan jopa kiertämällä sääntöjä. Yksi lainatakausjärjestelyn välittäjä (kolmesta tarkastetusta) ohitti enimmäismäärän useaan kertaan takaamalla useita lainoja yhdelle yritykselle samana päivänä. Euroopan investointirahasto havaitsi tämän käytännön ja pyysi yhden tapauksen osalta lisätietoa, jonka perusteella se katsoi, että kaupalliset perusteet olivat kyseisessä tapauksessa riittävät. Tällaiset lainat vastasivat yli kymmentä prosenttia välittäjän takausten lainasalkusta.

66. Hyvin laaditut kelpoisuusvaatimukset voivat olla toinen keino varmistaa, että takaukset päätyvät elinkelpoisille yrityksille, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta (ks. esimerkki **laatikossa 2**). Lainatakausjärjestelyn yhteydessä kelpoisuusvaatimukset määritetään rahoituksen välittäjien kanssa tehtävissä takaussopimuksissa. Komissio ei kuitenkaan sisällyttänyt pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän yhteydessä tällaisia vaatimuksia Euroopan investointirahaston kanssa tehtyyn delegointisopimukseen (ks. **kohta 59**). Tilintarkastustuomioistuim panee kuitenkin merkille, että 14 kelpoisuusvaatimuksesta, joiden avulla arvioidaan yrityksen toiminnan innovatiivisuutta (ja joista yhden on täytyttävä), kaksi liittyy nuorempiin yrityksiin. Näitä kahta vaatimusta sovelsi kuitenkin vain vähemmistö yrityksistä, jotka saivat pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän puitteissa taatun lainan (20 prosenttia, tilanne 31.12.2016).

Laatikko 2 – Esimerkki muualla käytetyistä kelpoisuusvaatimuksista, joita voitaisiin hyödyntää pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä

Yhdysvaltojen SBA-hallinnon lainaohjelmassa vaaditaan lainanantajia perustelemaan takaus osoittamalla, että lainanottaja ei saa rahoitusta vaihtoehtoisista perinteisistä lähteistä ilman takausta. Tässä otetaan huomioon yrityksen omistajan käytettävissä olevat henkilökohtaiset omaisuuserät.

67. Toinen keino, jonka avulla julkiset välittäjät voivat varmistaa, että takausta hakevat lähinnä elinkelpoiset yritykset, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta, on veloittaa keskimääräistä markkinoiden tasoa korkeampia korkoja. Yritykset, joilla ei ole vaikeuksia saada rahoitusta, voivat saada lainoja markkinakorolla, joten niiden kannalta ei ole houkuttelevaa hakea kalliimpaa takauksellista lainaa. Tällaista joidenkin kansallisten kehityslaitosten soveltamaa hinnoittelupolitiikkaa ei kuitenkaan käytetä pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä.

68. Komission käyttöönotettaman takausvälineiden valvontajärjestelyn avulla ei ole mahdollista tarkistaa säännöllisin väliajoin, kohdentavatko välittäjät rahoituksen yrityksiin, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta. Lainatakausjärjestelyssä valvontaindikaattori on sellaisten yritysten osuus, jotka katsovat, että ne eivät olisi saaneet rahoitusta ilman takausta. Tämän varmistamiseen tarvittavat tiedot kerätään kuitenkin kyselyllä vain kaksi kertaa järjestelyn olemassaolon aikana. Samankaltaista indikaattoria käytettiin myös järjestelyn edeltäjän arvioimiseen, mutta otoksen koko oli liian pieni, jotta voitaisiin tehdä päätelmiä yksittäisten välittäjien tasolla. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä ei käytetä tällaista indikaattoria.

69. Tieteellisessä kirjallisuudessa mainitaan useita vaihtoehtoisia indikaattoreita (ks. **laatikko 3**), jotka voisivat antaa nykyistä ajantasaisempia viitteitä yritysten, jotka voivat saada kaupallisia lainoja, osuudesta yksittäisten välittäjien tasolla. Indikaattorit perustuvat tietoihin, jotka ovat tavallisesti peräisin laina-asiakirjoista, joten tarvittavat tiedot voitaisiin kerätä välittäjiltä. Komissio ei ole kuitenkaan tähän mennessä testannut vaihtoehtoisten indikaattorien soveltamiskelpoisuutta.

Laatikko 3 – Esimerkkejä vaihtoehtoisista indikaattoreista

- Investointirajoitteiden indikaattori: indikaattori perustuu *a priori* -luokitusjärjestelmään, jossa määritetään kullekin yritykselle rahoitusvaikeuden aste käyttämällä sen taseesta ja tuloslaskelmasta saatavia muuttujia sekä niiden välisiä suhteita tietyissä investointi- tai rahoitusskenaarioissa³⁷.
- Rahoitusvaikeuksien indikaattori: indikaattoria käytetään määrittämään luotonsaannin vaikeuksista kärsivät yritykset käyttämällä mallia, joka yhdistää yritysten talousluvut vastauksiin, joita yritykset antavat pienten ja keskiuurten yritysten rahoituksen saantia koskevassa EU:n kyselyssä³⁸.
- Käytössä olevat kansalliset indikaattorit, kuten *Banque de Francen* antama luottoluokitus kullekin yritykselle, joka tekee vuotuisen tilinpäätöksen.
- Erityinen ennustemalli, joka on kehitetty aiempien arviointien tai tieteellisten tutkimusten osana tehtyjen kyselyjen perusteella³⁹.

Välineiden käyttöönotto oli hidasta jäsenvaltioissa, joilla on taloudellisia vaikeuksia

70. Talouden laskusuhdanteet ja varsinkin rahoituskriisit lisäävät yleensä pk-yritysten lainavajetta (eli rahoitusta, jota tarvitaan, mutta jota ei ole saatavilla)⁴⁰. Siksi pk-yritysten rahoituksen saannin parantaminen oli tärkeä osa vuonna 2008 laadittua Euroopan talouden elvytyssuunnitelmaa⁴¹ ja siksi komissio ja kolme EU:n rahoitustuesta hyötyvää jäsenvaltiota (Latvia, Kreikka ja Portugali) sopivat useiden tähän tähtäävien toimenpiteiden täytäntöönpanosta.

³⁷ Ferrando ja Ruggieri, "Financial Constraints and Productivity: Evidence from Euro Area Companies", *ECB Working Paper Series* No 1823, 2015.

³⁸ Ferrando et al., "Assessing the financial and financing conditions of firms in Europe: the financial module in CompNet", *ECB Working Paper Series* No 1836, 2015.

³⁹ Gropp, R., Gruendl, C. ja Guettler, A., "The Impact of public guarantees on bank risk taking – Evidence from a natural experiment", *ECB Working Paper Series* No 1272, joulukuu 2010.

⁴⁰ "Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe", A report by the Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes, 2014.

⁴¹ KOM(2008) 800 lopullinen, 26.11.2008, "Euroopan talouden elvytyssuunnitelma".

71. Näiden kolmen jäsenvaltion kansalliset talousarviot olivat erittäin lujilla. Jäsenvaltioiden hallitukset eivät voineet vahvistaa kansallisia takausjärjestelmiään, ja hallituksen tukeman takaustoiminta väheni jyrkästi. EU:n järjestelmien tarkoituksena on täydentää jäsenvaltioiden toimia⁴². Tämän vuoksi tarkastuksessa tutkittiin, oliko näissä valtioissa otettu menestyksekkäästi käyttöön EU:n keskitetysti hallinnoidut takausvälineet ja vastaavat rakennerahastoista osarahoitetut välineet.

72. Tarkastuksessa havaittiin, että EU:n keskitetysti hallinnoitujen takausvälineiden käyttöönotto näissä jäsenvaltioissa onnistui merkittävästi huonommin kuin rakennerahastoista osarahoitettujen välineiden käyttöönotto. Vaikka lainatakausjärjestelyä edeltänyt väline oli käytössä kriisin aikana, Euroopan investointirahasto allekirjoitti sopimuksen mainituissa kolmessa jäsenvaltiossa vain yhden rahoituksen välittäjän kanssa. Tämä tapahtui Latviassa vuonna 2009. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän edeltäjä, joka oli käytössä vuoden 2012 lopulta alkaen, otettiin käyttöön tyydyttävällä tavalla Portugalissa, mutta ei muissa kahdessa jäsenvaltiossa.

73. Rakennerahastot osarahoittivat takauksia ja ”rahoitettuja riskinjakorahoitusvälineitä”. Kummankin välineen tavoitteena oli kaventaa pk-yritysten lainavajetta, mutta vain jälkimmäinen väline sekä kattoi luottoriskin että tarjosi likviditeettiä rahoituksen välittäjille. ”Rahoitetun riskinjakorahoitusvälineen” haittana on, että lainat pk-yrityksille on rahoitettava joko kokonaan tai osittain julkisista varoista⁴³. Näin ollen välineellä voidaan tukea pienempää määrää yrityksiä. Tarkastuksessa havaittiin, että välineet, joissa julkisilla varoilla rahoitettiin vähintään puolta lainoista, onnistuivat paremmin jakamaan rahaa yrityksille,

⁴² Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1639/2006/EY, tehty 24 päivänä lokakuuta 2006, kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamisesta (EUVL L 310, 9.11.2006, s. 15), johdanto-osan 3, 11 ja 27 kappale; asetus (EU) N:o 1287/2013 yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman (COSME) (2014–2020) perustamisesta ja päätöksen N:o 1639/2006/EY kumoamisesta, johdanto-osan 1 kappale, 8 artiklan 1 kohta ja 17 artiklan 1 kohta; ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1982/2006/EY, tehty 18 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan yhteisön seitsemännestä tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelmasta (2007–2013) (EUVL L 412, 30.12.2006, s. 1), johdanto-osan 2, 20, 21 ja 22 kappale.

⁴³ Takauksissa vipuvaikutus (julkisella rahoituksella tuetun lainamäärän perusteella) on tavallisesti korkeampi, koska julkinen talousarvio kattaa vain tuleviin tappioihin varautumisen.

koska likviditeetin tarjoaminen kompensoi liikepankkien likviditeettirajoitteita. Keskitetysti hallinnoidut EU:n lainatakaukset eivät tarjoa likviditeettiä liikepankeille, mikä selittää, miksi takauksia ei otettu käyttöön tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa tyydyttävässä määrin.

74. Edes rakennerahastoista osarahoitettujen rahoitusvälineiden maksuja yrityksille ei kuitenkaan suoritettu vaikeimpana aikana vaan suurimmaksi osaksi sen jälkeen. Latviassa vain 16 prosenttia määräst, joka oli tarkoitettu Euroopan investointirahaston järjestelmästä⁴⁴ myönnettäviin ”rahoitettuihin riskinjakorahoitusvälineisiin”, maksettiin pk-yrityksille vuosina 2009–2012. Myös rahoitusvälineistä pk-yrityksille Kreikassa tehdyt maksut viivästyivät, ja niiden suorittaminen kiihtyi vasta käytössäoloajan loppua kohden vuosina 2015–2016.

75. Rakennerahastoista osarahoitettujen rahoitusvälineiden kautta pk-yrityksille suoritettujen maksujen hitaus eroaa jyrkästi kasvuinstituutin saavutuksista Kreikassa. Kasvuinstituutti oli Kreikan valtion ja saksalaisen Kreditanstalt für Wiederaufbau -kehityspankin perustama varjopankki. Se perustettiin kertaluonteisena toimenpiteenä tarjoamaan lainoja pk-yrityksille. Sen pääoma oli 200 miljoonaa euroa, jonka se onnistui muuntamaan lainoiksi alle vuodessa. Kreikassa haastateltujen liikepankkien edustajien mukaan nopeiden maksujen tärkein syy oli, että täytäntöönpanoon sovelletut säännöt olivat paljon yksinkertaisemmat kuin rakennerahaston välineiden säännöt.

76. Komissio reagoi käyttöönoton vaikeuksiin. Varsinkin vuonna 2011 komissio salli rakennerahastoista rahoitettavien rahoitusvälineiden käyttämisen myös käyttöpääomarahoitukseen, mikä oli aiemmin sallittua vain poikkeustilanteissa. Tämä vaikutti myönteisesti pk-yrityksille suoritettaviin maksuihin ja oli perusteltua kyseisen ajankohdan olosuhteiden vuoksi.

77. Lainatakausten historia kuitenkin osoittaa, että tällaisia muutoksia ei kumota, kun erityisolosuhteet eivät enää ole voimassa. Tämä puolestaan johtaa yleiseen

⁴⁴ Järjestelmä pantiin täytäntöön Euroopan yhteiset resurssit mikro- ja pk-yritysten tukemiseksi -aloitteen (JEREMIE) avulla.

kelpoisuusvaatimusten höllentämiseen. Esimerkiksi siinä missä lainatakausjärjestelyn edeltäjät keskittyivät alun perin investointilainoihin, nyttemmin käyttöpääomarahoitusta on yleistynyt. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän edeltäjällä tuettiin vain lainoja, joiden maturiteetti on vähintään kaksi vuotta. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmällä tuetaan myös lainoja, joilla on vuotuinen maturiteetti, mukaan lukien luottolimitit. Vaikka muutokset kiistatta lisäävät järjestelmien käyttöönottoa, ne myös lisäävät riskiä, että väline ei saavuta tehokkaasti julkisen politiikan tavoitteita tai kilpailee yksityissektorin kanssa (ks. **laatikko 4**).

Laatikko 4 – Tilanteet, joissa EU:n takauksilla tuetaan rahoitustuotetta, joka ei vastaa niiden toimintapoliittisia tavoitteita

Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän tavoitteena on tukea yritysten innovaatiotoimintaa. Vuosittain uusiutuvat luottolimitit tai lainat, joissa on vuotuinen maturiteetti, ovat tukikelpoisia. Tämänäyttöiset lainat eivät kuitenkaan tarjoa vaadittua vakautta niin, että niillä voitaisiin tukea keskipitkien aikavälin hankkeita, joihin innovointi tavallisesti liittyy.

EU:n lainatakauksia voidaan käyttää käyttöpääomalainoihin. Osa näistä takauksista rahoitettiin Euroopan strategisten investointien rahastosta, ja niiden olisi edistettävä rahastolle asetetun, investointien käyttöön saamista koskevan kokonaistavoitteen saavuttamista. Tällaiset lainat eivät kuitenkaan aina johda uusiin investointeihin. Viidennes tarkastuksessa haastatelluista pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmää hyödyntävistä yrityksistä ei kyennyt ilmoittamaan lainan ja investoinnin välistä yhteyttä tai kertomaan, miten laina edistäisi yrityksen kehittymistä.

EU:n lainatakauksella olisi tuettava yrityksiä, jotka eivät saa lainarahoitusta. Siksi takauksellista lainaa ei saa käyttää olemassa olevan lainan uudelleenrahoittamiseen. Käyttöpääomalainoissa tätä on kuitenkin mahdotonta valvoa. Tarkastuksessa havaittiin yksi tällainen laina, joka oli arvoltaan 74 000 euroa.

Tavoitteet saavutettiin osittain

78. Tarkastuksen kohteena olleilla kahdella takausvälineellä on erilaiset tavoitteet. Siksi niitä käsitellään tässä osiossa erikseen. Tarkastuksessa tutkittiin

a) edistivätkö lainatakausjärjestelyn edeltäjät yritystoiminnan kasvua

- b) keskittyikö pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmä tukemaan yrityksiä, jotka suorittavat sellaista tutkimusta ja innovointia, jolla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen.

Lainatakausjärjestelyn edeltäjät auttoivat yrityksiä kasvamaan

79. Yritysten kasvu voi näkyä työpaikkojen luomisena, tuottavuuden kasvuna tai korkeampana selviytymisasteena. Takauksen vaikutuksen tarkastelemiseksi ei riitä, että verrataan esimerkiksi työntekijöiden määrää tietyssä yrityksessä ennen takauksen saamista työntekijöiden määrään muutamia vuosia myöhemmin, koska työntekijöiden määrään ovat voineet vaikuttaa muutkin tekijät⁴⁵. Vaikutustenarvioinnin olisi sen sijaan perustuttava arviointiin siitä, mitä takauksista hyötyville yrityksille tapahtui, verrattuna siihen, mitä niille olisi tapahtunut ilman kyseistä tukea.

80. Osana tarkastusta tilintarkastustuomioistuin tilasi vaihtoehtoisen vaikutustenarviointitutkimuksen, joka koski EU:n lainatakausten pitkän aikavälin vaikutuksia yhdessä jäsenvaltiossa, Ranskassa⁴⁶. EU:n osuus ranskalaisille välittäjille, joiden salkkuja tutkimuksessa analysoitiin, vastasi yli 25:tä prosenttia vuosina 2001–2013 toimineen pk-yritysten takausjärjestelmän kokonaistalousarviosta. Tutkimuksessa verrattiin joitakin tulosuuttujia⁴⁷ pk-yrityksissä, jotka saivat EU:n lainatakausta vuosina 2002–2012, sellaisiin yrityksiin, jotka eivät saaneet takausta (vertailuryhmä). Vaikutuksia arvioitiin vuosittain kymmenen vuoden ajan sen vuoden jälkeen, jona laina saatiin. ***Liitteessä III*** on lisätietoja menetelmistä.

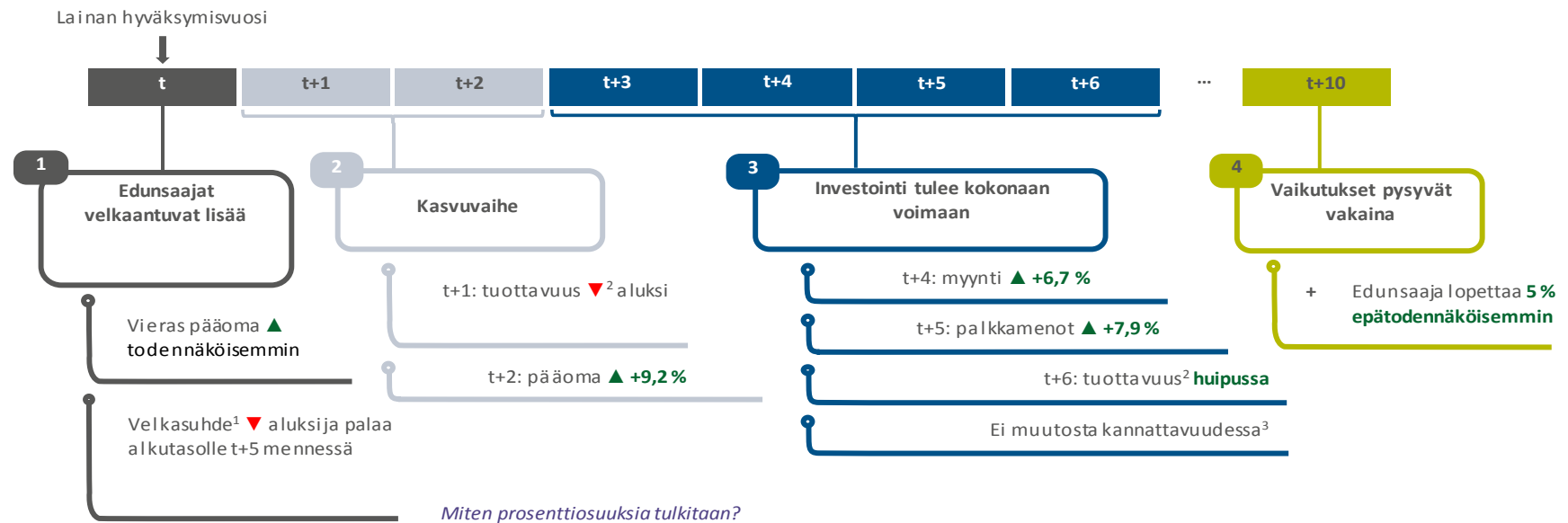
⁴⁵ Tilintarkastustuomioistuin oli huolissaan tästä jo pk-yritysten takausjärjestelmää koskevassa aiemmassa tarkastuksessa; ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 4/2011.

⁴⁶ Tutkimuksen suoritti Politecnico di Milano School of Management- ja Emlyon Business School -korkeakoulujen tutkimusryhmä: Bertoni, Colombo ja Quas, Final report: Long-term effects of loan portfolio guarantees on SMEs' performance (julkaistaan vuonna 2016).

⁴⁷ Palkkamenot (työntekijöiden kokonaiskustannukset yrityksessä työllisyyttä korvaavana indikaattorina), myynti, kokonaisvarat, velkasuhde (osakkaan varat jaettuna kokonaispääomalla), käyttöpääomasuhde (vaihto- ja rahoitusomaisuus jaettuna lyhytaikaisella vieraalla pääomalla), kokonaispääoman tuotto (tulot ennen veroja jaettuna kokonaispääomalla), kokonaistuottavuus ja selviytymisen todennäköisyys.

81. Tutkimuksen tulokset ovat myönteisiä kaikkien analysoitujen tulosmuuttujien osalta. Edunsaajayritykset kasvoivat vertailuryhmää enemmän kokonaisvarojen, myynnin ja palkkamenojen kannalta. Alussa heikentyneen tuottavuuden jälkeen edunsaajayrityksistä tuli myös vertailuryhmää tuottavampia. Tuottavuuden heikentyminen alussa vastaa sitä tosiseikkaa, että investointien täyden tuottavuuden saavuttaminen vie aikaa. Vaikka lainat lisäsivät varoja lähes välittömästi, vaikutus myyntiin ja palkkamenoihin tuli näkyviin vasta 2–3 vuoden kuluttua. Takaukselliset lainat lisäsivät yritysten velkaa, mutta lisävelka ei tehnyt niistä haavoittuvaisempia. Olikin epätodennäköisempää, että edunsaajayritykset lopettivat kaupankäynnin, kuin että vertailuryhmän yritykset lopettivat (ks. **kaavio 2**).

Kaavio 2 – Takauksellisten lainojen vaikutus pk-yrityksiin



Selitys

▲ Kasvu ... verrattuna
▼ Lasku ... samankaltaisiin yrityksiin

¹ Oma pääoma / koko pääoma

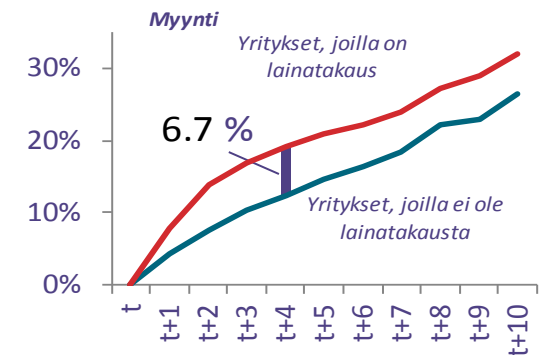
² Kokonaistuottavuus

³ Tulot ennen veroja / kokonaispääoma

Muutokset kuvaavat takauksen edunsaajayritysten ja vertailuryhmän (yritykset, jotka eivät saaneet takausta) tuloksen välistä enimmäiseroa.

Esimerkiksi kummankin yritysryhmän myynti kasvoi, mutta edunsaajayritysten myynti kasvoi enemmän. Suurin ero kasvussa oli neljä vuotta sen vuoden jälkeen, jona laina hyväksyttiin.

Muutokset poikkeavat tilastollisesti nolasta p-arvolla <0,1 %.



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan julkaisun perusteella: Bertoni, Colombo ja Quas, "Final report: Long-term effects of loan portfolio guarantees on SMEs' performance" (2016, ei vielä julkaistu).

82. Vaikka myönteisiä tuloksia voidaan pitää saavutuksena, ranskalaisilla pk-yrityksillä havaitut yleisvaikutukset ovat vaatimattomampia kuin kahdessa muussa tutkimuksessa, joissa analysoitiin lainatakusvälineitä Ranskassa tai muualla vastaavien menetelmien avulla (ks. **taulukko 3**).

Taulukko 3 – Vaikutukset pk-yrityksiin eri tutkimusten mukaan

Tutkimus	Painopiste	Vaikutukset työllisyyteen	Vaikutukset myyntiin
Bertoni, Colombo ja Quas (2016)	Ranskalaisille pk-yrityksille annetut EU:n lainatakaukset vuosina 2002–2012	4. vuonna 7,9 %	4. vuonna 6,7 %
Lelarge, C., Sraer, D. ja Thesmar, D. (2010) ⁴⁸	Ranskan takausjärjestelmä startup-yrityksille pääasiassa vuosina 1995–2000	6. vuonna 16 %	--
Asdrubali ja Signore (2015) ⁴⁹	Keski-, Itä- ja Kaakkois-Euroopan valtioissa pk-yrityksille annetut EU:n lainatakaukset vuosina 2005–2007	5. vuonna 17,3 %	5. vuonna 19,6 %

83. Vuonna 2005 komissio oletti, että yhden työpaikan luominen/säilyttäminen pk-yritysten takausjärjestelmän avulla maksaisi 1 330 euroa⁵⁰. Olettaen vaihtoehtoisen vaikutustenarvioinnin mukaisesti, että palkkamenojen kasvu heijastaa vain työllisyyden kasvua, tilintarkastustuomioistuon laski, että kukin EU:n takausten ansiosta ranskalaisissa pk-yrityksissä luotu/säilytetty työpaikka maksoi tosiasiasissa 8 000–11 000 euroa eli seitsemän kertaa enemmän kuin arvioitiin.

84. Tutkimus vahvisti lisäksi, että välineen vaikuttavuutta voidaan lisätä parantamalla sen kohdentamista. Erityisesti selvisi, että takauksellisilla lainoilla oli suurempi vaikutus pienempiin ja nuorempiin yrityksiin eli yrityksiin, joilla on tieteellisen kirjallisuuden mukaan

⁴⁸ Lelarge, C., Sraer, D. ja Thesmar, D., "Entrepreneurship and credit constraints: Evidence from a French loan guarantee program", *International differences in entrepreneurship*, University of Chicago Press, 2010, s. 243–273.

⁴⁹ Asdrubali, P. ja Signore, S., "The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs, Evidence from CESEE Countries", *EIF Research & Market Analysis*, Working Paper 2015/29.

⁵⁰ SEK(2005) 433, 6.4.2005, "Annex to the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013)".

todennäköisemmin enemmän taloudellisia rajoitteita. Takauksellisilla lainoilla oli myös suurempi vaikutus silloin, kun julkisen osuuden määrä takauksellisen lainan jokaista euroa kohden (eli odotettu tappio) oli suurempi (ks. taulukko 4).

Taulukko 4 – Takausten vaikuttavuuteen vaikuttavat tekijät

	Myynti	Palkkamenot	Varat
Koko Suurempi vaikutus pienempiin yrityksiin (myynti alle 370 000 euroa):	+ 2,7 pp	+ 4,4 pp	+ 5,7 pp
Ikä Suurempi vaikutus nuorempiin yrityksiin (alle 7 vuoden ikäisiin yrityksiin):	-	+ 2,3 pp	-
Julkinen osuus 1 prosenttiyksikön lisäys julkiseen osuuteen takauksellisen lainan kutakin euroa kohden lisäsi vaikutusta:	+ 2,7 pp	+ 3,9 pp	+ 4,6 pp

Huomautus: pp = prosenttiyksikkö

Lähde: Bertoni et al. (2016).

85. Aiemmassa pk-yritysten takausjärjestelmää koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tekemässä tarkastuksessa todettiin, että ”järjestelmän tulokset olisi voitu saavuttaa myös kansallisiin järjestelmiin perustuvan rahoituksen avulla. (...) Tarve EU:n tukitoimenpiteille ei ole riittävän ilmeinen, kun otetaan huomioon, että (...) lainanottajat ovat yleensä paikallisia.”⁵¹. Komissio hyväksyi asiaan liittyvän suosituksen ja totesi, että tämä on jo ”otettu huomioon (...) uuden polven rahoitusvälineitä koskevissa keskusteluissa ja suunnitelmissa. EU:n tarjoama lisäarvo on yksi keskeisistä periaatteista, joita kaikissa väline-ehdotuksissa on noudatettava”⁵².

86. Tilintarkastustuomioistuimen aiempi johtopäätös siitä, että EU:n tason lisäarvoa ei kyetä osoittamaan, koskevat myös lainatakausjärjestelyä kahdesta seuraavasta syystä. Ensinnäkin komissio totesi lainatakausjärjestelmää koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa, että ”seuraajassa keskitytään enemmän takausten tukemiseen valtioiden rajojen yli ja monen

⁵¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 4/2011, kohta 104.

⁵² Ks. edellinen alaviite, komission vastaus suositukseen nro 6.

maan väliseen lainanantoon samoin kuin arvopaperistamiseen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti”⁵³ EU:n tason lisäarvon varmistamiseksi. Lainsäätäjät eivät kuitenkaan siirtäneet tätä ajatusta järjestelmää koskevaan säädökseen. Tarkastuksen aikaan lainatakausjärjestelystä myönnettiin lisäksi vain vähän rajatylittäviä tai monen maan välisiä takauksia. Myöskään arvopaperistamistoimintaa ei ollut toteutettu. Myös aiemmassa, vuosien 2007–2013 pk-yritysten takausjärjestelmässä arvopaperistamisen menestys jäi vähäiseksi, sillä vain kaksi siihen liittyvää toimenpidettä allekirjoitettiin. Yksi selitys on arvopaperistamismarkkinoiden vähäinen toiminta vuodesta 2008 alkaen⁵⁴.

87. Toiseksi EU:n tason lisäarvon perusteluna on esitetty katalyyttinen vaikutus sekä demonstrointi- ja valmiuksien kehittämisvaikutus⁵⁵ varsinkin vuodesta 2004 lähtien EU:hun liittyneissä jäsenvaltioissa (ks. myös **kohta 33**). Näiden vaikutusten merkitys on kuitenkin vähenemässä. Tämä johtuu siitä, että EU:n rahoittamien rahoitusvälineiden käyttö on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina (ks. **kohdat 13, 17 ja 18**), minkä ansiosta jäsenvaltioiden osaaminen välineiden täytäntöönpanossa on kasvanut. Tämä puolestaan vähentää EU:n takausvälineiden tarvetta⁵⁶. Lisäksi jäsenvaltiot voivat rahoittaa rakennerahastoista omia kansallisia välineitään (ks. **kohdat 72–74**).

⁵³ KOM(2011) 834 lopullinen, 31.11.2011, Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yritysten kilpailukykyä ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman perustamisesta (2014–2020).

⁵⁴ Euroopan investointipankin toiminnan arviointiyksikön arvioinnin yhteenvetoraportti ”EIF’s SME Securitisation Activities, 2004 – 2015”, maaliskuu 2017.

⁵⁵ Viittaa EU:n toimien kykyyn vaikuttaa jäsenvaltioiden toimintapoliittiseen kehitykseen sekä kykyyn siirtää asiantuntemusta EU:lta ja Euroopan investointirahastolta jäsenvaltioiden viranomaisille ja/tai rahoituslaitoksille.

⁵⁶ Ks. myös julkaisu ”Final Evaluation of the Entrepreneurship and Innovation Programme”, jossa todetaan, että kun lähestymistapa on määritelty ja otettu käyttöön laajemmin, rahoitusvälineiden olisi siirryttävä eteenpäin (Centre for Strategy & Evaluation Services LLP, huhtikuu 2011).

Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän painopisteenä ei ollut riittäväällä tavalla tutkimus ja innovointi, joilla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen

88. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmää säännellään Horisontti 2020 -asetuksella. Kyseessä on yleisasetus, jolla säännellään erityyppisiä tukitoimenpiteitä avustusten, takauksien tai oman pääoman ehtoisen rahoituksen muodossa. Yleisasetuksena se kohdistuu kaikenlaisiin innovointiin. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän osalta asetuksessa kuitenkin täsmennetään, että järjestelmän avulla olisi keskityttävä tukemaan yrityksiä ”sellaista tutkimus- ja innovointitoimintaa varten, (...) jolla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen”⁵⁷. Tällaiseen toimintaan liittyy riskipitoisia investointeja.

89. Horisontti 2020 -asetuksessa ei määritelty tarkemmin riskipitoisia investointeja, joita tehdään tutkimus- ja innovointitoimintaan, ”jolla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen”, joten komissio määrittäi 14 innovaatioita koskevaa kelpoisuusvaatimusta (ks. liite IV). Jos yritys haluaa saada takauksellisen lainan, sen on täytettävä yksi näistä vaatimuksista. Vaatimukset kattavat laajan valikoiman yritysten mahdollisia piirteitä, kuten onko yrityksellä tietty tutkimus- ja innovaatiomenojen taso, onko se voittanut innovaatiopalkinnon, saanut tutkimus- tai innovaatioapurahan taikka -lainan tai rekisteröinyt teknologiaoikeuksia taikka kasvaako yritys nopeasti tai vastaanottaako se investointeja riskipääomarahastosta tai bisnesenkeliltä.

90. Kaksi kolmesta yleisimmin käytetystä vaatimuksesta on laaja-alaisia:

- a) Seuraavaa vaatimusta käytettiin 27 prosentissa tapauksista (luvut vuoden 2016 lopussa): edunsaaja aikoo investoida sellaisten uusien tai merkittävästi parannettujen tuotteiden, prosessien tai palvelujen tuotantoon, kehitykseen tai toteuttamiseen, jotka ovat innovatiivisia ja joissa on teknologisen tai teollisen vian riski.
- b) Seuraavaa vaatimusta käytettiin 12 prosentissa tapauksista: edunsaaja on toiminut markkinoilla alle seitsemän vuotta ja tutkimus- ja innovointikustannukset vastaavat

⁵⁷ Asetus (EU) N:o 1291/2013, liite I, s. 144.

vähintään viittä prosenttia sen kaikista toimintakustannuksista vähintään yhtenä edunsaajan hakemusta edeltäneestä kolmesta vuodesta.

91. Tilintarkastustuomioistuin selvitti lainaotoksen perusteella, saavutettiinko asetuksessa määritetty painopiste. Yritykset luokiteltiin kolmeen ryhmään: i) ei innovaatiota (15 prosenttia otoksesta), ii) tavanomainen tuote- tai prosessikehitys (50 prosenttia otoksesta) ja iii) suuririskinen innovaatio (35 prosenttia otoksesta). **Laatikossa 5** on esimerkkejä kuhunkin luokkaan kuuluvista hankkeista ja yrityksistä. Tavanomaisessa tuote- tai prosessikehityksessä syntyneiden innovaatioiden katsotaan olevan uusia ainoastaan kyseisessä yrityksessä (eli tuotteita tai prosesseja saattaa olla jo markkinoilla)⁵⁸. Suuririskiset innovaatiot menevät tätä pidemmälle. Kyseiseen ryhmään kuului otoksessa vain 35 prosenttia yrityksistä. Tässäkin ryhmässä vain harvojen yritysten innovointitoiminta erottui selvästi.

92. Näin ollen 65 prosenttia otokseen kuuluneista yrityksistä edusti innovaation laajaa määritelmää, vaikka painopisteenä piti olla innovaation kapeampi määritelmä, johon sisältyivät suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen (ks. **kohta 88**).

Laatikko 5 – Esimerkkejä hankkeista ja yrityksistä, jotka hyödynsivät pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmää

Ei innovaatiota

- Lastenvaatteiden verkkokauppa rahoitti takauksellisella lainalla varaston laajentamisen.
- Franchise-oikeuksilla toimiva ravintola laajensi lainan avulla ravintolatilaa 25 prosentilla.

Tavanomainen tuote- tai prosessikehitys

- Lainaa käytettiin rahoittamaan sellaisen älypuhelinsovelluksen kehitystä, jolla annetaan tietoa kokoustiloista (ihmiset, laitteet ja käytössä olo). Vastaavia työkaluja on jo useita.

⁵⁸ Ks. Eurostat-sanasto (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>): Innovaatioiden olisi oltava uusia kyseisessä yrityksessä: tuote-innovaatioiden ei tarvitse välttämättä olla uusia markkinoilla, tai jos kyseessä on prosessi-innovaatio, yrityksen ei tarvitse välttämättä olla ensimmäinen prosessin käyttöönottanut yritys.

- Teatterivarusteita tuottava yritys käytti lainaa vain käyttöpääomarahoitukseen. Yritys keskittyy sellaisten omien tuotteiden kehittämiseen, joiden kaltaisia oli jo markkinoilla.

Suuririskinen innovaatio

- Lainalla rahoitettiin yhdyskuntajätteelle tarkoitetun biokaasulaitoksen rakentaminen. Vaikka tällaisia laitoksia toimii naapurivaltioissa, hanke oli uusi kyseisessä valtiossa, joten investointi oli suuririskinen.
- Lainaa käytettiin kehitettäessä 3D-tulostettu jäähdytysjärjestelmä, joka on tärkeä osa muovituotannon metallisten muottien valmistusta. Samankaltaisia sovelluksia on käytössä muissa yrityksissä, mutta hanke oli monimutkainen ja siinä hyödynnettiin uutta teknologiaa, joten se oli suuririskisempi investointi.
- Lainan avulla investoitiin laitteisiin, joilla valmistetaan lääketeollisuudessa käytettävä uudentyypinen kromatografiatuote. Tuote tarjosi saman suorituskyvyn kuin aiempi ratkaisu, mutta halvemmalla. Tuote perustui tutkimuksen ja teknologian kehittämisen seitsemännessä puiteohjelmasta rahoitetun hankkeen tutkimustuloksiin.

93. Komissio käyttää tukea saavien yritysten innovointisuorituskyvyn seuraamisessa indikaattorina sellaisten osallistuvien pk-yritysten prosenttiosuutta, jotka ottavat käyttöön yrityksessä tai markkinoilla uusia innovaatioita. Indikaattorissa ei yksilöidä suuririskistä innovaatiota, jolla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen, joten se edustaa innovaation laajaa määritelmää⁵⁹. Lisäksi komission asettama tavoitearvo on melko vaatimaton. Tavoitteena on, että 50 prosenttia yrityksistä esittää innovaatioita, jotka ovat uusia yrityksessä tai markkinoilla. Kun otetaan huomioon, että noin puolet eurooppalaisista yrityksistä toteuttaa jotakin innovointitoimintaa sen laajassa merkityksessä, tähän tavoitteeseen pääsyä ei voi pitää saavutuksena⁶⁰. Komissio saavuttaisi tavoitteen todennäköisesti, vaikka se jakaisi rahoituksen satunnaisesti yritysten välillä.

⁵⁹ Vuoden 2011 arvioinnissa, jonka toteuttivat Economisti Associati et al. (ks. [alaviite 14](#)), pidettiin merkityksellisempänä innovaation kapeaa määritelmää. Kapeaan määritelmään sisältyy tuotteiden uutuus markkinoiden näkökulmasta tai uusien tuotteiden/hankkeiden vaikutus myyntiin.

⁶⁰ Vuoden 2012 yhteisön innovaatiotutkimuksessa todettiin, että 52,8 prosentilla yrityksistä oli innovaatiotoimintaa vuosina 2008–2010; vuoden 2014 yhteisön innovaatiotutkimuksessa todettiin, että taso oli 48,9 prosenttia vuosina 2010–2012 ja 49,1 prosenttia vuosina 2012–2014.

94. Lisäksi tarkastuksessa verrattiin pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmää muihin tukijärjestelmiin, jotka on suunnattu innovatiivisille pk-yrityksille, ja arvioitiin yksittäisten välittäjien suoritusta rahoituksen kohdentamisessa osaamisintensiivisiin yrityksiin⁶¹. Tarkastuksessa käytettiin asianomaisen yrityksen päätoimialan osaamisintensiiviteettiä⁶², koska se on hyvä viite todennäköisyydestä, jolla yritys suorittaa sellaista tutkimusta ja innovointia, jolla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen. Huipputeknologian aloilla tai osaamisintensiivisissä palveluissa aktiiviset yritykset tekevät todennäköisemmin innovaatioita. Jos siis järjestelmän painopisteenä on innovointi, edunsaajayritykset keskittyvät väistämättä innovaatiointensiivisille aloille. Huipputeknologian aloihin ja osaamisintensiivisiin palveluihin keskittyminen on myös tärkeää toimintapoliittisesta näkökulmasta (ks. **laatikko 6**).

Laatikko 6 – Osaamis- ja teknologiaintensiivisten alojen merkitys

Innovointia voi tapahtua minkä tahansa toimialan yrityksessä. Innovaatioihin tarvitaan kuitenkin usein erityistä panosta eli tutkimus- ja kehitystoimintaa ja/tai sellaista työvoimaa, jolla on korkea-asteen koulutus. Eurostat luokittelee näiden kahden kriteerin avulla talouden aloja teknologia- ja osaamisintensiiviteetin perusteella.

Komission mukaan Eurooppa kärsii matalasta tuottavuudesta ja kilpailukyvyn heikkenemisestä innovaatiokuilun takia. Euroopalla on historiallisesti hyvä tieteellinen perusta, mutta se on onnistunut huonosti tieteellisten löydösten muuntamisessa tuotteiksi⁶³. Tämä ei ole yleisluontoinen ongelma, eikä se vaikuta Euroopan koko teollisuuteen. Euroopan tutkimus- ja kehitysalojen huippuinvestoijat toimivat keskitason teknologian alalla, esimerkiksi autonvalmistuksessa. Suurin ongelma on kuitenkin, että toimintaa on vähemmän huipputeknologian aloilla, joita ovat esimerkiksi lääketiede, biotekniikka sekä tieto- ja viestintätekniikka⁶⁴. Näin ollen osaamis- ja

⁶¹ Perustuu sellaisten yritysten kokonaismäärään, jotka olivat saaneet lainan 30.6.2016 mennessä.

⁶² Perustuu Eurostatin sellaisten toimialakoodien koontimatriisiin, joita käytetään huipputeknologian alan ja osaamisintensiivisten palvelujen tilastojen keräämiseen.

⁶³ SEK(2011) 1427 lopullinen, 30.11.2011, ”Impact Assessment accompanying the Communication from the Commission ’Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation’”.

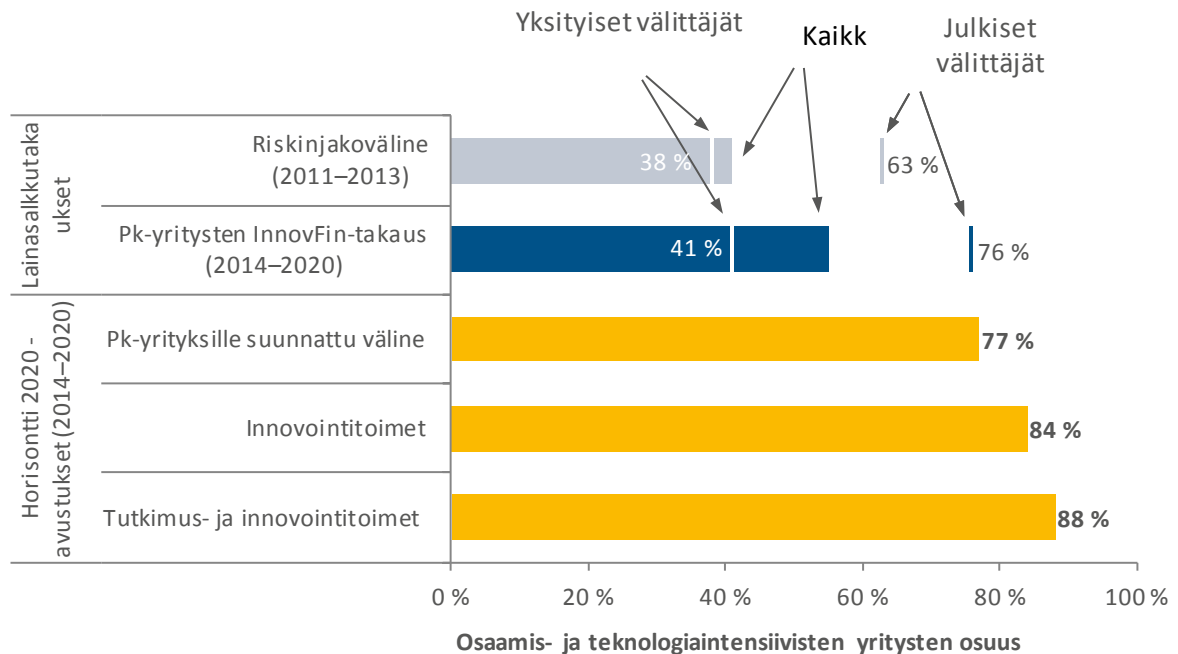
⁶⁴ Euroopan komissio: EU:n tutkimus- ja innovaatio-ohjelmien vaikutusten maksimointia käsittelevän korkean tason työryhmän keskusteluasiakirjat, 2017.

teknologiaintensiivisemmät alat ansaitsevat enemmän huomiota. Tämä ei johdu kuitenkaan vain siitä, että Eurooppa on jäljessä huipputeknologian aloilla, vaan myös siitä, että teknologia- ja osaamisintensiivisten alojen yritykset innovoivat muita todennäköisemmin⁶⁵.

95. Tarkastuksessa havaittiin, että nykyisellä pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmällä tuettiin osaamisintensiivisiä yrityksiä enemmän kuin sitä edeltäneellä riskinjakovälineellä. Julkisten välittäjien aiempaa suurempi rooli lisäsi osaltaan osaamisintensiivisten yritysten painottamista. Osaamisintensiivisten yritysten osuus pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä mukana olevien julkisten välittäjien salkuista (76 prosenttia) on hyvin samansuuruinen kuin pk-yrityksille suunnatuissa Horisontti 2020 -avustusjärjestelmissä saavutettu osuus. Sitä vastoin yksityiset välittäjät keskittyivät osaamisintensiivisiin yrityksiin huomattavasti vähemmän (41 prosenttia), mikä pienensi niiden osuutta koko järjestelmässä (ks. **kaavio 3**).

⁶⁵ Perustuu vuoden 2014 yhteisön innovaatiotutkimuksen tuloksiin.

Kaavio 3 – Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä ja Horisontti 2020 -ohjelman pk-yrityksille suunnatuista järjestelmistä tuettujen yritysten osaamisintensiteetti



Huom. Asiaankuuluvan Eurostat-suuntaviivan mukaisesti osaamis- ja teknologiaintensiiviset alat sisältävät korkean keskitason ja huipputeknologian alat sekä osaamisintensiiviset palvelut.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin Euroopan investointirahaston ja komission toimittamien tietojen perusteella.

Komission arviointijärjestelmä antoi vain vähän näyttöä välineiden vaikuttavuudesta

96. Euroopan komissio on rahoittanut pk-yritysten lainatakausvälineitä 1990-luvun lopusta alkaen. Takausten painopiste on kehittynyt ajan myötä, mutta päätavoite on pysynyt samana: parantaa pk-yritysten rahoituksen saantia ja tukea yrittäjyyttä ja innovointia, jotta voidaan edistää kestäväällä tavalla pk-yritysten kehitystä ja työllisyyden kasvua koko EU:ssa. Kunkin järjestelmän kohdalla säädettiin asiaankuuluvassa asetuksessa väliarviointien ja/tai loppuarviointien määräajoista ja sisällöistä. Arviointien odotettiin muun muassa käsittelevän seuraavaa kysymystä: miten vaikuttavia EU:n toimet (eli lainatakaukset) ovat olleet? Siksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa analysoitiin

- osoittivatko aiemmat arvioinnit lainatakausvälineiden vaikuttavuuden
- ovatko nykyisten välineiden arviointiin tarkoitetut järjestelyt asianmukaisia.

Aiemmat arvioinnit eivät antaneet perusteellista näyttöä välineiden vaikuttavuudesta

97. EU:n lainatakausvälineiden käyttöönottoa seuranneiden 18 vuoden aikana komissio on tehnyt kolme väliarviointia ja kaksi loppuarviointia. Yksikään näistä arvioinneista ei ole kuitenkaan antanut perusteellista näyttöä takausten vaikutuksesta. Arvioinneissa pidettiin tavallisesti myönteisenä takauksellisten lainojen kokonaismäärää tai tuettujen pk-yritysten määrää. Tällaiset indikaattorit eivät kuitenkaan mittaa asianmukaisesti vaikuttavuutta tai vaikutusta hyvinvointiin⁶⁶.

98. Arvioinneissa käytettiin enimmäkseen laadullisia menetelmiä, kuten haastatteluja ja kyselyitä, ja jätettiin huomiotta määrälliset menetelmät. Arvioinneissa ei myöskään osoitettu, että edunsaajissa havaitut muutokset johtuisivat takauksista eivätkä muista myötävaikuttaneista tekijöistä. Tietojen kattavuuden puutetta korvattiin kyselyillä, mutta niitä ei suunniteltu osoittamaan, johtuivatko havaitut muutokset takausvälineestä. Koska kyselyt tehtiin yrityksissä useita vuosia takauksellisen lainan saamisen jälkeen, luotettavuutta koskeva riski kasvoi.

99. Kattavien arviointien puutteeseen on kaksi muutakin syytä. Ensimmäkin arvioinnit suoritettiin liian aikaisin. Loppuarviointi suoritettiin vain hieman ohjelmakauden puolivälin jälkeen. Toisekseen arvioinneissa käytettiin hyvin kapeaa näkökulmaa ja käsiteltiin vain nykyistä ohjelmaa. Niissä ei siten arvioitu aiempien, melko samanlaisten ohjelmien vaikutuksia.

Tietojenkeruuta tulevia arviointeja varten on parannettu, mutta siinä on yhä puutteita

100. Vaikutustentarviointien menetelmiä on helpointa kehittää ja ottaa käyttöön uuden ohjelman suunnitteluvaiheessa. Tietojenkeruuvaatimuksia on pohdittava jo alussa eikä vasta, kun ohjelma on ollut käynnissä useita vuosia⁶⁷.

⁶⁶ Asiaa korostettiin teoksessa Bosworth, B., Carron, A. S. ja Rhyne, E., "The Economics of Federal Credit Programs", Washington DC: Brookings Institution, 1987.

⁶⁷ Center for Global Development, "When will we ever learn? – Improving lives through impact evaluation", Report by the evaluation gap working group, 2006.

101. Euroopan investointirahasto ja komissio ovat hiljattain toteuttaneet joitakin toimia arviointiprosessin parantamiseksi. Ensinnäkin komissio aikoo nyt suorittaa loppuarvioinnin paljon myöhemmässä vaiheessa ohjelmakautta. Toisekseen Euroopan investointirahasto ja komission yksiköt julkaisivat vuonna 2015 tutkimuksen, jossa arvioitiin Keski- ja Itä-Euroopan pk-yrityksille vuosina 2005–2007 myönnettyjen lainatakausten taloudellista vaikutusta⁶⁸. Komissio aikoo käyttää tutkimusta mallina, jonka avulla arvioidaan takausten vaikutusta pk-yritysten suorituskykyyn. Lopuksi todettakoon, että Euroopan investointirahasto on nyt paremmassa asemassa voidakseen tunnistaa edunsaajia olemassa olevilla ulkoisilla tietokannoilla ja yritysten rahoitustietojen aikasarjoilla, joita voidaan käyttää aiempaa määrällisempään analyysiin.

102. Tarkastuksen aikaan komissio oli jo määrittänyt nykyisten takausvälineiden väliarvioinnin ehdot. Väliarvioinnin odotetaan valmistuvan vuoden 2017 loppuun mennessä. Komissio ei ollut kuitenkaan vielä valmistellut loppuarvioinnin menetelmiä. Se ei ole esimerkiksi vielä määrittänyt, i) miten arvioidaan, lisääkö pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmä todella innovointitoimia, mikä on sen päätavoite, ja ii) miten järjestelmän vaikutukset erotetaan muiden ohjelmien vaikutuksista⁶⁹. Järjestelmän arviointiin vaikuttaa todennäköisesti myös tietojen vaillinaisuus.

103. Asdrubalin ja Signoreen (2015) mallissa verrattiin EU:n takausvälineiden vaikutusta kaikkiin muihin mahdollisiin rahoituslähteisiin, mukaan lukien muut kansallisesti rahoitetut takaukset tai muut EU:n välineet, kuten rakennerahastot. Vaikka velkainstrumentit ovat jossakin määrin erilaisia (esim. ”rajoitettu” vs. ”rajoittamaton” tai painopiste tiettyssä pk-yritysten alaryhmässä), ne toimivat usein läheisinä korvaajina rahoitusta hakeville liikepankeille tai yrityksille, ja niiden tavoitteet ovat hyvin samankaltaisia. Mahdollisimman monen välineen analysoiminen yhdessä auttaisi osittain lieventämään mallimenetelmän suurinta rajoitusta. Tarkastuksen aikana ei kuitenkaan ollut näkyvissä tähän tähtäviä toimia.

⁶⁸ Asdrubali, P. ja Signore, S., ”The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs, Evidence from CESEE Countries”, *EIF Research & Market Analysis*, Working Paper 2015/29.

⁶⁹ Arviointiin tarvitaan tiettyjä tietoja, kuten käy ilmi esimerkiksi seuraavasta tutkimuksesta: Bondonio, Biagi ja Stancik, ”Counterfactual Impact Evaluation of Public Funding of Innovation, Investment and R&D”, Joint Research Centre Technical Reports, 2016.

104. Lisäksi arviointikuilua voitaisiin kaventaa käyttämällä enemmän tieteellistä tutkimusta. Avoimuusperiaate⁷⁰ edellyttää, että kaikki avustukset on julkaistava, jollei niitä makseta luonnolliselle henkilölle, mutta tämä ei koske takausten edunsaajia. Toisin sanoen Euroopan investointirahaston ulkopuoliset tutkijat eivät saa tietoja edunsaajista. Muut julkiset elimet, jotka käsittelevät samankaltaisia luottamuksellisia tietoja, ovat ottaneet käyttöön erityisiä menetelmiä, joilla tiedot annetaan⁷¹ perusteltuun tutkimuskäyttöön. Tällöin tiedot annetaan ”turvakeskuksen”⁷² kautta tai muodostamalla ulkopuolisten tutkijoiden ja organisaation henkilöstön välisiä kumppanuuksia⁷³.

105. Tähän mennessä painopiste on ollut pääasiassa kysyntäpuolen vaikutusten arvioinnissa eli sen osoittamisessa, miten ohjelma vaikuttaa pk-yritysten toimintaan. Paljon vähemmän on analysoitu i) vaikutusta tarjontapuoleen, kuten sitä, missä määrin takaukset lisäsivät luoton tarjontaa sellaisen tason yläpuolelle, jonka välittäjät olisivat saavuttaneet ilman takauksia; ii) sitä, miten takausvälineiden implisiittisen avun edut jaetaan tosiasiasa toimittajien ja edunsaajien välillä⁷⁴; ja iii) sitä, miten takaukset vaikuttavat pankkien väliseen kilpailuun. Vaikka Euroopan investointirahastolla on usein asianmukaiset tiedot käytettävissään, niitä ei kerätä arviointitarkoituksiin. Tilintarkastustuomioistuin teki tällaisen tarjontaa koskevan analyysin Tšekissä, jossa viisi pankkia oli alkanut tehdä yhteistyötä Euroopan investointirahaston kanssa kolmen vuoden aikana. Analyysissa havaittiin selvä myönteinen vaikutus luoton saatavuuteen vain yhdessä pankeista.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

106. EU:n talousarviosta osoitetaan eri toimintapolitiikan aloilla varoja lainatakausvälineisiin, joiden tarkoituksena on tukea pk-yrityksiä ja jotka toimivat kansallisesti rahoitettujen

⁷⁰ Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, 128 artiklan 3 kohta.

⁷¹ Esimerkiksi Ranskassa pääsyn tietoihin voi myöntää Ranskan kansallisen tilastotietojen ja kaupallisen tutkimuksen laitoksen tilastotietojen luottamuksellisuudesta vastaava komitea.

⁷² Eurostat.

⁷³ Käytäntö on käytössä esimerkiksi joissakin keskuspankeissa.

⁷⁴ Talusteorian mukaan minkä tahansa avustuksen taloudelliset edut jakautuvat toimittajan ja käyttäjien kesken lainmukaisesta oikeudesta riippumatta.

takausvälineiden rinnalla. Tilintarkastustuomioistuimen yleiset johtopäätökset ovat, että takausvälineiden rahoituksen koko määritettiin analysoimatta kattavasti markkinoiden tarpeita ja että liian moni edunsaajayritys ei tosiasiasa tarvitse takauksellista lainaa. Takauksellisen lainan saaneet yritykset kuitenkin kasvoivat. Yhdestä tarkastuksen kohteena olleesta välineestä tuettujen innovointitoimien aste oli melko vaatimaton, eikä se vastannut asetuksessa säädettyä painopistettä ja huippuosaamisen tavoittelua. Lopuksi tarkastuksessa todetaan, ettei komissio ole vielä antanut riittävää näyttöä välineiden vaikutuksesta ja niiden kustannusvaikuttavuudesta. Komission olisi otettava huomioon suurin osa jäljempänä olevista suosituksista, kun se valmistelee ennakoarviointeja nykyisten välineiden mahdollisista seuraajista tulevan monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä.

Takausvälineiden käyttöönotto

107. EU:n talousarviosta rahoitetaan keskitetysti hallinnoituja takausvälineitä ja yhteistyössä hallinnoituja välineitä. Kaikkien EU:n rahoittamien välineiden koko kasvoi verrattuna ohjelmakauteen 2007–2013. Tehdyt markkinoiden tarpeiden arvioinnit eivät kuitenkaan kattaneet kaikkia välineitä eivätkä ne osoittaneet, miten välineiden olisi yhteisesti vastattava näihin tarpeisiin niin, että voidaan välttää päällekkäisyydet ja välineiden välinen kilpailu (ks. **kohdat 27–35**).

108. Nykyiset kaksi keskitetysti hallinnoitua välinettä aloittivat toimintansa viivästyksittä. Vuoden 2016 loppuun mennessä tehtyjen takaussopimusten perusteella noin kolme neljäsosaa odotetuista lainoista keskittyy niihin neljään jäsenvaltioon, joissa rahoitusta tarvitsevien pk-yritysten määrä on suurin (ks. **kohdat 33** ja **48–50**).

109. Rahoitusvälineiden täytäntöönpanolla on hintansa. Komissiolla oli kuitenkin käytössään vain vähän näyttöä, kun se ryhtyi maksuneuvotteluihin Euroopan investointirahaston kanssa (ks. **kohdat 36–47**).

Suositus 1 – Markkinoiden tarpeiden arviointi ja hallinnointikustannuksia koskevien tietojen hankinta

Komission olisi

- a) arvioitava markkinoiden tarpeita ja sitä, miten EU:n eri takausvälineet voivat parhaiten vastata kyseisiin tarpeisiin kansallisesti/alueellisesti rahoitettujen välineiden rinnalla, ja varmistettava siten EU:n tason lisäarvo.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: ennen uusien rahoitusvälineiden perustamista koskevien ehdotusten toimittamista tulevan monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä.

- b) hankittava ja analysoitava asiaankuuluvia tietoja takausjärjestelmien hallinnointikustannuksista, kuten Euroopan investointirahastolle aiheutuvat todelliset kustannukset tai kansallisesti hallinnoitujen järjestelmien aiheuttamat kustannukset. Näin komissio voi vahvistaa neuvotteluasemaansa Euroopan investointirahaston kanssa käytävissä neuvotteluissa ja varmistaa, että maksut pysyvät tarkoituksenmukaisella tasolla.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: ennen Euroopan investointirahaston kanssa uusista toimeksiannoista käytäviä neuvotteluja tulevan monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä.

Rahoituksen saanti

110. Lainatakausvälineet on tarkoitettu auttamaan yrityksiä, joilla on toteutuskelpoisia hankkeita mutta vaikeuksia saada velkarahoitusta. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että 60 prosenttia otokseen kuuluneista yrityksistä olisi saanut kaupallisen lainan käyttämättä näitä välineitä. Tällaisten yritysten osuus tukea saavista yrityksistä on hieman korkeampi pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä, jossa osuus on 65 prosenttia. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmässä yksityisten rahoituksen välittäjien salkuissa oli suurempi osuus tällaisia yrityksiä. Komission ja Euroopan investointirahaston välisessä delegointisopimuksessa ei itse asiassa täsmennetty, että välineen kohderyhmänä olivat innovatiiviset elinkelpoiset yritykset, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta (ks. **kohdat 55–59**). Yritykset, jotka voivat saada kaupallisia lainoja, voivat saada etuja myös takauksista – esimerkiksi matalamman korkotason muodossa pk-yritysten InnovFin-järjestelmässä (ks. **kohta 60**).

111. Lainatakausjärjestelystä myönnettävien lainojen enimmäiskoon pienentäminen on lisännyt elinkelpoisille yrityksille, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta, menevän tuen osuutta. Komissio on kuitenkin tutkinut vasta osittain eräitä muita mahdollisia toimenpiteitä, joilla tilanteeseen voitaisiin puuttua. Lisäksi nykyisten valvontajärjestelyjen avulla ei saada säännöllisin väliajoin tietoa sellaisten elinkelpoisten yritysten, joilla ei ole saatavillaan rahoitusta, saavutetusta osuudesta (ks. **kohdat 61–69**).

112. Rahoituksen saatavuudesta tuli entistäkin tärkeämpää finanssikriisin aikana etenkin kriisistä eniten kärsineissä jäsenvaltioissa, jotka saivat makrotaloudellista apua. EU:n keskitetysti hallinnoimista välineistä oli kuitenkin vain vähän apua näissä valtioissa, lähinnä koska niitä ei ollut suunniteltu tarjoamaan likviditeettiä välittäjille. Myös rakennerahastoista osarahoitettuja rahoitusvälineitä käytettiin, mutta pk-yrityksiin suuntautuneet maksut tehtiin enimmäkseen vaikeimman ajanjakson jälkeen eikä sen aikana (ks. **kohdat 70–77**).

Suositus 2 – Kohdentaminen takausta tarvitseviin yrityksiin

Komission olisi

- a) sisällytettävä lainsäädäntöehdotukseen pk-yritysten InnovFin-järjestelmän mahdollisesta seuraajasta erityiset säännökset, jotka kohdentuvat elinkelpoisiin yrityksiin, joilla ei ole saatavillaan riittävästi rahoitusta; komission olisi myös varmistettava, ettei yksityisen sektorin rahoitusta korvata muulla rahoituksella.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: esitettäessä ehdotus mahdollisen seuraavan rahoitusvälineen perustamisesta tulevan monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä.

- b) otettava käyttöön mekanismit, joiden avulla vähennetään sellaisten tuettavien yritysten osuutta, jotka olisivat voineet saada kaupallisia lainoja ilman EU:n tukea. Komission olisi arvioitava tällaisen vähennyksen saavuttamiseen tarkoitettujen mahdollisten toimenpiteiden kustannuksia ja hyötyjä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: ennen mahdollisten seuraavien rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa tulevan monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä.

- c) valvottava vuosittain rahoituksen välittäjien rahoittamien sellaisten yritysten osuutta, jotka voivat saada kaupallisia lainoja, ja toteutettava korjaavia toimenpiteitä, jos osuus on liian

korkea. Valvonnan perustana olisi käytettävä rahoituksen välittäjiltä saatavilla olevia tietoja – lisäämättä yritysten hallinnollista työmäärää.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: pantaessa mahdollisia seuraavia rahoitusvälineitä täytäntöön tulevan monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä.

Tavoitteiden saavuttaminen

113. Lainatakausjärjestelyn edeltäjien tavoitteena oli edistää kasvua. Saatavilla olevat ekonometriset todisteet vahvistavat, että välineet onnistuivat siinä. Edunsaajayritykset kasvoivat enemmän kuin vertailuryhmä niin kokonaisvaroilla, myynnillä, palkkamenoilla kuin tuottavuudellakin mitattuna. Tutkimusten perusteella vaikutukset olivat lisäksi suurempia yrityksissä, joilla olisi saattanut olla vaikeuksia saada lainaa ilman takausta (ks. **kohdat 79–87**).

114. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän painopisteenä oli tarkoitus olla sellaisen tutkimuksen ja innovoinnin tukeminen, jolla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen. Horisontti 2020 -asetuksessa ei kuitenkaan määritetty tätä termiä. Tarkastuksen otokseen kuuluneista yrityksistä kaksi kolmasosaa innovoi vain tavanomaisen tuote- tai prosessikehityksen kautta tai ei innovoinut lainkaan. Määritetyillä innovointia koskevilla kelpoisuusvaatimuksilla ei onnistuttu sulkemaan tällaisia yrityksiä tuen ulkopuolelle. Välineen innovaatiotavoite on erittäin vaatimaton. Komissio pitää tavoitetta saavutettuna, jos vain puolet kaikista yrityksistä innovoi innovoinnin asteesta riippumatta. Rahoituksen saatavuuden tapaan tarkastuksessa havaittiin suuria eroja yksityisten ja julkisten välittäjien välillä: julkiset välittäjät onnistuivat paljon paremmin kohdentamaan rahoituksen yrityksiin, jotka toimivat osaamisintensiivisemmillä aloilla (ks. **kohdat 88–95**).

Suositus 3 – Kohdentaminen suuririskiseen innovaatioon

Komission olisi

- a) sisällytettävä mahdollisia seuraavia välineitä koskevaan lainsäädäntöehdotukseen selkeä määritelmä tuettavista innovaatiotyypeistä ja määritettävä välineiden koko sen mukaan.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: esitettäessä ehdotus mahdollisen seuraavan rahoitusvälineen perustamisesta tulevan monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä.

- b) tarkistettava innovaatioita koskevia kelpoisuusvaatimuksia, jotta kyetään varmistamaan, että mahdollisten seuraavien välineiden avulla tuetaan ensisijaisesti yrityksiä, jotka sitoutuvat riskipitoisia investointeja vaativiin toimiin, joilla on suuret mahdollisuudet huippuosaamisen saavuttamiseen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: ennen mahdollisten seuraavien rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa tulevan monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä.

Arviointijärjestelmä

115. EU on myöntänyt lainatakauksia jo 18 vuotta, mutta komissio on tähän mennessä antanut vain vähän näyttöä saavutetuista tuloksista. Syitä tähän tilanteeseen ovat puutteelliset tiedot, liian aikaisin tehdyt arvioinnit ja riittämättömät mittaukset. Komissio ei ole vielä päättänyt, miten tulevaisuudessa i) suoritetaan kattava arviointi käytössä olevista eri EU:n takausvälineistä ja ii) arvioidaan vaikutusta tarjontapuoleen ja pankkien väliseen kilpailuun. Arviointikuilua voitaisiin kaventaa lisäämällä tieteellistä tutkimusta, mutta tätä hidastavat tiukat luottamuksellisuussäännöt (ks. **kohdat 97–105**).

Suositus 4 – Arviointijärjestelmän parantaminen

Komission olisi

- a) suoritettava lainatakausjärjestelyn edeltäjän kattava jälkiarviointi, jossa keskitytään arvioimaan takausten yleistä vaikuttavuutta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 loppuun mennessä.

- b) kehitettävä menetelmä sen analysointiin, miten takaukset vaikuttavat lainojen tarjontaan, pankkien väliseen kilpailuun, yritysten innovointitoimiin sekä implisiittisen tuen jakautumisen analysointiin toimittajan ja edunsaajan välillä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 loppuun mennessä.

- c) kummankin keskitetysti hallinoidun takausvälineen erillisten loppuarviointien lisäksi esitettävä yksi yhdistetty arviointi, jolla arvioidaan niiden suhteellista suorituskykyä ja mahdollisuuksien mukaan vertaillaan niitä samankaltaisiin aiemmin tai samanaikaisesti käytössä olleisiin EU:n velkainstrumentteihin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: seuraavien loppuarviointien määräaikaan mennessä.

- d) luotava järjestelmä, jonka avulla tutkijat voivat saada tietoja takausten edunsaajista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 loppuun mennessä.

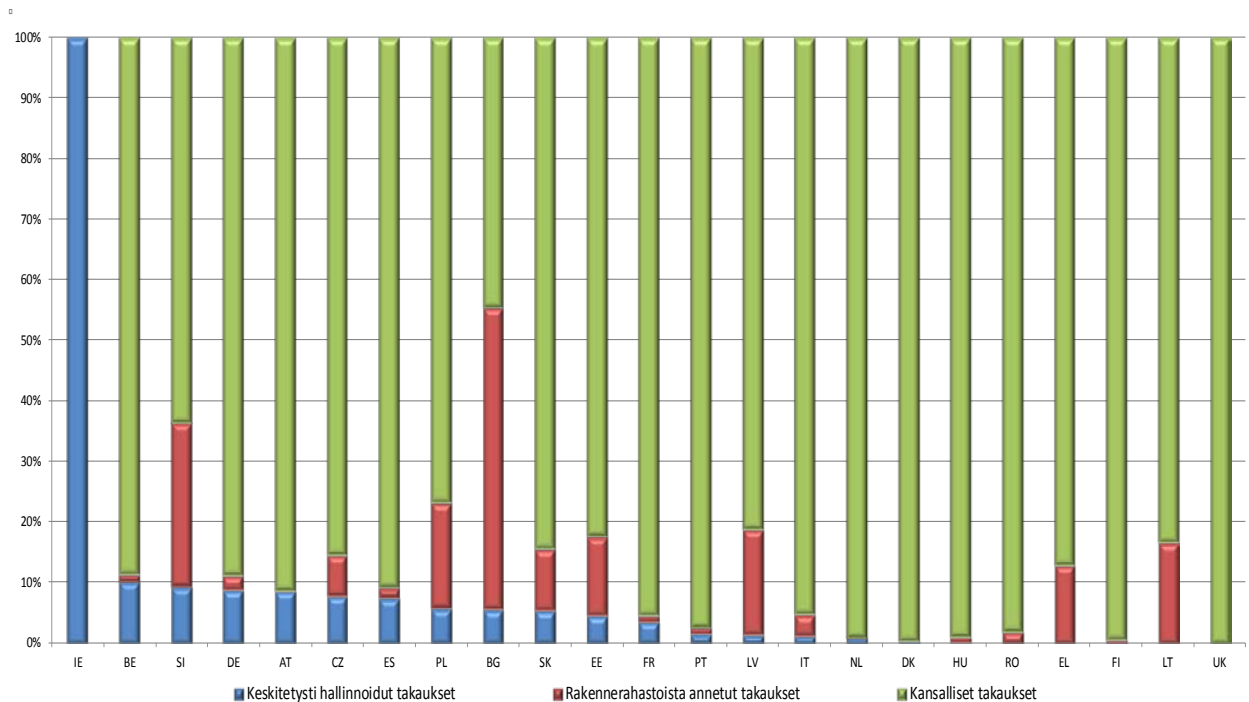
Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Baudilio Tomé Muguruzan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 7. marraskuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

TAKAUSVÄLINEIDEN PAINOARVO

Jäljempänä olevassa kaaviossa on jäsenvaltioittain esitetty yleiskatsaus ohjelmakaudella 2007–2013 annettujen takausten kokonaismäärän painoarvoon kullekin jäsenvaltiolle. Tietojen puutteen vuoksi tarkastuksessa tehtiin joitakin arvioita ja oletuksia (ks. kaavion alla olevat huomautukset). Vaikka tiedot eivät näin ollen ole aivan täsmällisiä, kaavio antaa kohtuullisen kuvan suuruusjärjestyksestä. Kaavioon ei ole sisällytetty jäsenvaltioita, joiden kansallisesti rahoitetuista takauksista ei ollut saatavilla tietoja.



Huomautukset:

- (1) European Mutual Guarantee Association -järjestön (AECM) kansallisia takauksia koskevat tiedot eivät ole kattavia. Järjestö kerää tiedot jäsenorganisaatioiltaan, mutta kaikki takauslaitokset eivät ole sen jäseniä. Joidenkin jäsenvaltioiden (esimerkiksi Saksa tai Italia) tiedot on siksi aliarvioitu.
- (2) Kuten todetaan raportissa, jonka toteutti Economist Associati et al. (ks. alaviite 14), julkisen tuen tasoa on vaikea arvioida, koska joissakin tapauksissa julkinen interventio tapahtuu valtion takauksen muodossa. Näissä tapauksissa julkisen tuen arvo tiedetään vain jos ja kun maksu laiminlyödään ja julkisia varoja tarvitaan lainojen takaisinmaksuun.
- (3) Koska useat OECD:lle tai AECM:lle tietoja raportoivat kansalliset takauslaitokset hallinnoivat myös EU:n osarahoittamia yhteistyössä hallinnoituja takausvälineitä, jotkin määrät on saatettu laskea kahteen kertaan.
- (4) Rakennerahastojen alaisuuteen kuuluvien takausten tiedot arvioitiin EU:n osuuden perusteella siten, että sen oletettiin vastaavan 50:tä prosenttia takaussummasta. Tämän vuoksi joidenkin jäsenvaltioiden tiedot on aliarvioitu (koska prosenttiosuus voi olla jopa 80).

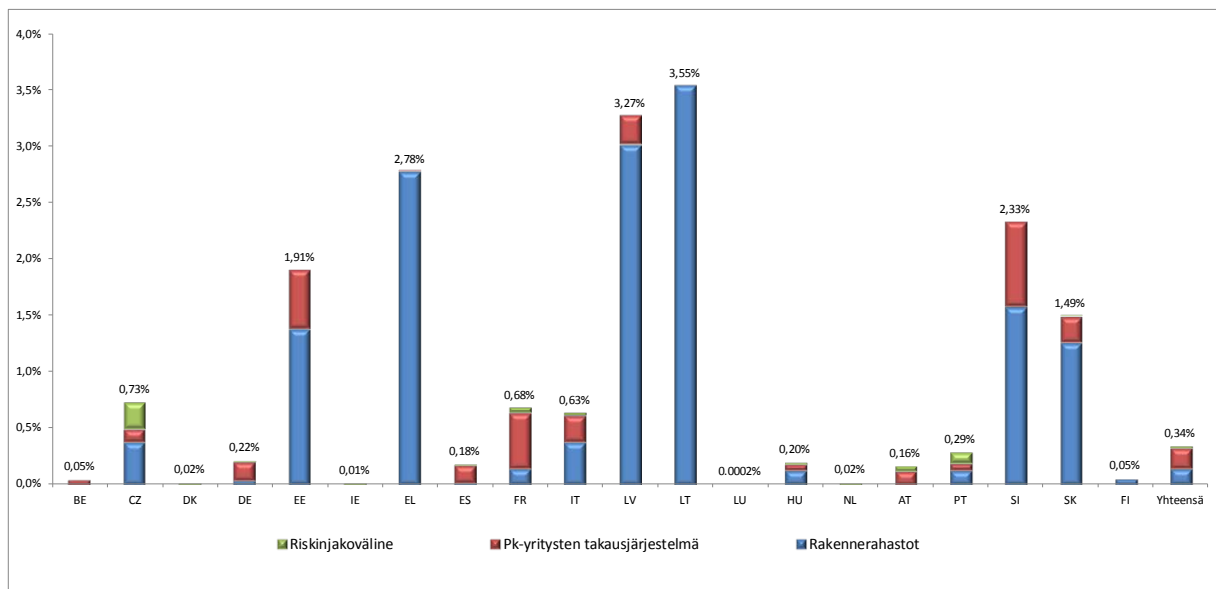
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavien tietojen perusteella:

- Kansalliset takaukset: AECM:ltä saadut tiedot vuosilta 2009–2013 (<http://AECM.eu>), OECD:ltä saadut tiedot joistakin valtioista vuosilta 2007–2013 (<http://stats.oecd.org>).
- Rakennerahastoista annetut takaukset: Euroopan komission kertomus ”Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006”, ohjelmakausi 2007–2013, tilanne 31.12.2015.
- Keskitetysti hallinnoidut takaukset: Euroopan investointirahaston toimintakertomus 31.12.2016.

Liite II

**EU:N RAHOITAMILLA VÄLINEILLÄ TAATTUJEN PK-YRITYSTEN LAINOJEN OSUUS
PK-YRITYSTEN LAINOJEN KOKONAISMÄÄRÄSTÄ**

Jäljempänä olevassa kaaviossa on jäsenvaltioittain esitetty arvio ohjelmakaudella 2007–2013 annettujen sellaisten pk-yritysten lainojen vuotuisesta keskimääräisestä osuudesta, jotka on taattu EU:n rahoittamilla välineillä (keskitetysti ja yhteistyössä hallinnoituilla välineillä). Joissakin jäsenvaltioissa ei ollut saatavilla tietoja pk-yritysten lainojen kokonaismäärästä, joten niitä ei ole sisällytetty kaavioon.

**Huomautukset:**

- (1) Pk-yritysten kaikista uusista lainoista ei ole saatavilla tietoja. Siksi tutkimuksessa käytettiin korvaavina indikaattoreina muita lainoja kuin valmiusluottolimiittejä ja sekkiluottoja, luottokorttien maksuaikaluottoja ja pidennettyjä luottokorttiluottoja (enintään miljoonaan euroon asti).
- (2) Yksittäiset EU:n välineillä taatut lainat voivat ylittää miljoona euroa. Huomautuksessa (1) mainitun korvaavan indikaattorin vuoksi tutkimuksesta jätettiin pois kaikki yli miljoonan euron lainat, joiden takaukseen käytettiin pk-yritysten takausjärjestelmää ja riskinjakovälinettä. Rakennerahastojen alaisuuteen kuuluvien takausten avulla myönnettyjen lainojen osalta tämä ei ollut mahdollista, koska yksittäisistä lainamäärästä ei ollut koostettuja tietoja. Tämä on saattanut aiheuttaa yliarvioinnin.
- (3) Tilintarkastustuomioistuin arvioi rakennerahastojen takausten avulla jäsenvaltioissa myönnettyt lainat, koska vain kaikkien jäsenvaltioiden kokonaislainamäärästä oli saatavilla tietoa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavien tietojen perusteella:

- Rakennerahastot: Euroopan komission kertomus "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006", ohjelmakausi 2007–2013, tilanne 31.12.2015.
- Pk-yritysten takausjärjestelmä ja riskinjakoväline: Euroopan investointirahaston lainatiedot 31.12.2016.
- Pk-yritysten lainojen kokonaismäärä: Euroopan keskuspankin tilastotiedot (<http://sdw.ecb.europa.eu>) ja joidenkin valtioiden osalta (Tšekki, Tanska ja Unkari) OECD:n tiedot (<http://stats.oecd.org>).

EKONOMETRISEN TUTKIMUKSEN MENETELMÄT

1. Tutkimuksessa analysoitiin EU:n lainatakausvälineiden tuloksia yli 57 000 sellaisen Ranskassa sijaitsevan yrityksen kannalta, jotka hyödynsivät kyseisiä välineitä vuosina 2002–2012. Yritysten rahoitustiedot saatiin yritysten rahoitustietojen aikasarjoja koskevista tietokannoista. Vaikutuksen arvioimiseksi tutkimuksessa verrattiin edunsaajayrityksiä sellaisten yritysten muodostamaan vertailuryhmään, jotka eivät olleet takausten edunsaajia. Yritykset poimittiin 0,5 miljoonan ranskalaisen yrityksen otoksesta käyttämällä kaksivaiheista yhdistämismenettelyä, jotta varmistettiin, että vertailuryhmän yrityksillä on samankaltaisia ominaisuuksia kuin edunsaajayrityksillä alueen, iän, toimialan ja jokaisen analysoidun muuttujan kannalta ennen lainan myöntämistä.
2. Vertailemalla näiden kahden yritysryhmän suorituskykyä tutkimuksessa arvioitiin takauksellisen lainan ehdollista keskimääräistä vaikutuksen siirtymää yrityksiin. Tutkimus sisälsi myös useita testejä, joilla vahvistettiin tulosten luotettavuus, esimerkiksi eriaikaisen kasvun tai tietojen saatavuudesta johtuneen valintavääristymän vuoksi.
3. Tutkimuksen teoreettinen rajoitus on, että mallissa arvioitiin takausten ja niiden perustana olevien lainojen taloudellinen yhteisvaikutus ilman, että näitä kahta vaikutusta oli mahdollista erotella toisistaan. Siksi mitattu vaikutus on EU:n takaaman lainan saanti verrattuna kaikkiin muihin rahoituslähteisiin, mukaan lukien kansalliset julkiset takausjärjestelmät.

INNOVOINTIA KOSKEVAT KELPOISUUSVAATIMUKSET

1. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja on pk-yritys tai pieni mid-cap -yritys, jonka tarkoituksena on käyttää pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopulliselle edunsaajalle tarkoitettu tuki tuottaakseen, kehittääkseen tai pannaakseen täytäntöön uusia tai huomattavasti parannettuja i) tuotteita, prosesseja tai palveluita, tai ii) tuotanto- tai jakelumenetelmiä, tai iii) organisaatioon tai prosesseihin liittyviä innovaatioita, mukaan lukien innovatiiviset liiketoimintamallit ja tapaukset, ja joihin liittyy teknologisen tai teollisen taikka yritystoiminnan epäonnistumisen riski, joka on käynyt ilmi ulkoisen asiantuntijan suorittamassa arvioinnissa.
2. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja on ”nopeasti kasvava yritys” – pk-yritys ta pieni mid-cap -yritys – joka on toiminut markkinoilla alle 12 vuotta ensimmäisen kaupallisen myyntitapahtumansa jälkeen ja jonka työntekijöiden määrän tai liikevaihdon kasvun perusteella määritetty keskimääräinen vuotuistettu endogeeninen kasvu on suurempi kuin 20 prosenttia vuodessa kolmen vuoden ajan ja jossa työskentelee tarkkailujakson alussa vähintään kymmenen työntekijää.
3. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja on pk-yritys tai pieni mid-cap -yritys, joka on toiminut markkinoilla alle seitsemän vuotta ensimmäisen kaupallisen myyntitapahtumansa jälkeen ja jonka tutkimus- ja innovointikustannukset vastaavat vähintään viittä prosenttia sen kaikista toimintakustannuksista vähintään yhtenä kolmesta vuodesta, jotka edeltävät edunsaajan esittämää hakemusta, joka koskee pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä lopulliselle edunsaajalle annettavaa tukea, tai kyseessä on yritys (erityisesti start-up -yritys), jolla ei ole aiempaa taloudellista historiaa ja jonka tutkimus- ja innovointikustannukset vastaavat asianomaisen tilikauden tilinpäätöksen perusteella vähintään viittä prosenttia yrityksen kaikista toimintakustannuksista.
4. Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja on pk-yritys tai pieni mid-cap -yritys, jolla on merkittävä innovointipotentiali tai joka on ”tutkimus- ja innovaatiointensiivinen yritys”, koska se täyttää vähintään yhden seuraavista ehdoista:
 - a) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullisen edunsaajan vuotuiset tutkimus- ja innovaatiomenot vastaavat edunsaajan viimeisimmän lakisääteisen tilinpäätöksen perusteella vähintään 20:tä prosenttia pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopulliselle edunsaajalle tarkoitettua tuesta; ehtona on, että lopullisen edunsaajan liiketoimintasuunnitelmasta käy ilmi tutkimus- ja innovaatiomenojen kasvu, joka vastaa vähintään lopulliselle edunsaajalle tarkoitettua tuen määrää.
 - b) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja aikoo käyttää liiketoimintasuunnitelmansa perusteella tutkimus- ja innovaatiotoimintaan määrän, joka vastaa vähintään 80:tä prosenttia lopulliselle edunsaajalle tarkoitettua tuesta, ja loput tuesta on tarkoitus suunnata tällaisen toiminnan mahdollistamisesta aiheutuviin kuluihin.

- c) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopulliselle edunsaajalle on myönnetty viimeisten 36 kuukauden aikana virallisia avustuksia, lainoja tai takauksia tutkimusta ja innovointia koskevista EU:n tukiohjelmista tai niihin liittyvien rahoitusvälineiden kautta taikka alueellisista tai kansallisista tutkimuksen tai innovoinnin tukiohjelmista; ehtona on, että lopulliselle edunsaajalle tarkoitettu tuki ei kata samoja menoja.
- d) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja on saanut viimeisten 24 kuukauden aikana EU:n toimielimen tai elimen myöntämän tutkimusta ja kehittämistä tai innovointia koskevan palkinnon.
- e) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja on rekisteröinyt viimeisten 24 kuukauden aikana vähintään yhden teknologiaoikeuden (esim. patenti, hyödyllisyysmalli, mallioikeus, puolijohdetuotteiden piirimalli, lisäsuojatodistus lääkkeille tai muille tuotteille, joille todistus voidaan myöntää, kasvinjalostajantodistus tai ohjelmistoa koskevat tekijänoikeudet); pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopulliselle edunsaajalle tarkoitettun tuen tarkoituksena on mahdollistaa suoraan tai välillisesti tämän teknologiaoikeuden käyttö.
- f) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja on toimintansa alkuvaiheessa oleva pk-yritys, joka on saanut viimeisten 24 kuukauden aikana investoinnin riskipääomasijoittajalta tai bisnesenkeliverkostoon kuulualta bisnesenkiltä, tai tällainen riskipääomasijoittaja tai bisnesenkeli on lopullisen edunsaajan osakas ajankohtana, jolloin se esittää InnovFin-takausjärjestelmän lopulliselle edunsaajalle tarkoitettua tukea koskevan hakemuksen.
- g) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja edellyttää riskirahoitussijoitusta, jonka osuus on uuden tuotteen tuotannon aloittamiseen tai toiminnan aloittamiseen maantieteellisesti uusilla markkinoilla tähtäävän liiketoimintasuunnitelman perusteella yli 50 prosenttia yrityksen keskimääräisestä liikevaihdosta edeltävien viiden vuoden aikana.
- h) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullisen edunsaajan tutkimus- ja innovointikustannukset vastaavat vähintään kymmentä prosenttia sen kaikista toimintakustannuksista vähintään yhtenä kolmesta vuodesta, jotka edeltävät edunsaajan esittämää hakemusta, joka koskee pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä lopulliselle edunsaajalle maksettavaa tukea, tai kyseessä on yritys (erityisesti start-up -yritys), jolla ei ole aiempaa taloudellista historiaa ja jonka tutkimus- ja innovointikustannukset vastaavat asianomaisen tilikauden tilinpäätöksen perusteella vähintään kymmentä prosenttia yrityksen kaikista toimintakustannuksista.
- i) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullinen edunsaaja on pieni mid-cap -yritys, jonka tutkimus- ja innovointikustannuksia kuvaa jokin seuraavista:
 - (i) Yrityksen tutkimus- ja innovointikustannukset vastaavat vähintään 15:tä prosenttia sen kaikista toimintakustannuksista vähintään yhtenä kolmesta vuodesta, jotka edeltävät lopullisen edunsaajan esittämää hakemusta, joka koskee pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä lopulliselle edunsaajalle annettavaa tukea.

- (ii) Yrityksen vuotuiset tutkimus- ja innovointikustannukset vastaavat vähintään kymmentä prosenttia sen kaikista toimintakustannuksista kolmena vuotena, jotka edeltävät lopullisen edunsaajan esittämää hakemusta, joka koskee pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä lopulliselle edunsaajalle annettavaa tukea.
- j) Pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopulliselle edunsaajalle on aiheutunut edeltävien 36 kuukauden aikana tutkimus- ja innovointikustannuksia, jotka kuuluvat toimivaltaisten kansallisten tai alueellisten elinten tai instituutioiden mukaan Euroopan komission hyväksymiin yleisiin tukitoimenpiteisiin ja joiden tarkoituksena on kannustaa yrityksiä investoimaan tutkimukseen ja innovointiin; edellytyksenä on, että i) tällainen elin tai instituutio on riippumaton pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän rahoituksen välittäjästä tai sen alatahosta ja pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullisesta edunsaajasta, ja ii) pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä lopulliselle edunsaajalle annettava tuki kattaa lopullisen edunsaajan liiketoimintasuunnitelmaan sisältyvät lisäkustannukset, ja iii) pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä lopulliselle edunsaajalle annettava tuki ei kata samoja tukikelpoisia kustannuksia, joita jo tuetaan edellä mainittujen toimenpiteiden avulla.
- k) EU:n toimielin tai elin taikka kansallinen tai alueellinen instituutio tai elin on nimennyt pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullisen edunsaajan edeltävien 36 kuukauden aikana innovatiiviseksi yritykseksi seuraavin edellytyksin:
- (i) nimitys perustuu kussakin tapauksessa julkisesti saatavilla oleviin kriteereihin
- kriteerit eivät rajoitu vain tiettyyn teollisuudenalaan tai muuhun alaan tai muutoin suosi sitä
 - kriteerit vastaavat vähintään yhtä 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kriteeriä lukuun ottamatta 5 artiklan 2 kohdan d alakohdan 4 alakohtaa, tai vastaavat sisällöltään ainakin yhtä asianomaisista kriteereistä olematta kuitenkaan vähemmän rajoittavia
- (ii) asianomainen elin tai instituutio on riippumaton pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän rahoituksen välittäjästä tai sen alatahosta ja pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullisesta edunsaajasta
- (iii) pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmästä lopulliselle edunsaajalle annettava tuki kattaa pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän lopullisen edunsaajan liiketoimintasuunnitelmaan sisältyvät lisäkustannukset.