

# EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ISSN 1831-0958

Erityiskertomus nro 4

2011

## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TARKASTUS



FI





Erityiskertomus nro 4 // 2011

# PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TARKASTUS

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen  
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

P. +352 4398-1

F. +352 4398-46410

Sähköposti: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Erityiskertomus nro 4 // 2011

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä  
Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2011

ISBN 978-92-9237-160-9

doi:10.2865/25893

© Euroopan unioni, 2011

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

*Printed in Luxembourg*

# SISÄLLYS

## Kohta

### **SANASTO**

## **I–VII YHTEENVETO**

## **1–11 JOHDANTO**

**1–6 PIENILLE JA KESKISUURILLE YRITYKSILLE TARJOLLA OLEVA RAHOITUS**

**7–11 PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN PÄÄPIIRTEET**

## **12–14 TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA**

## **15–98 TARKASTUSHAVAINNOT**

**15–27 PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN SUUNNITTELU**

16–19 PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TAUSTALLA VAIKUTTAA PÄTEVÄ IMPLISIITTINEN TOIMINTALOGIIKKA

20–22 VAIKUTUSTENARVIOINTI HELPOTTI JÄRJESTELMÄN SUUNNITTELUA; ARVIOINTI SISÄLSI KUITENKIN NIUKALTI JÄRJESTELMÄÄ TUKEVAA TODENTAVAA AINEISTOA

23–27 TAVOITTEET OVAT TARKENTUNEET YRITYSTEN JA YRITTÄJYYDEN HYVÄKSI TOTEUTETTUUN MONIVUOTISEEN OHJELMAAN VERRATTUNA, MUTTA SELKEYDESSÄ JA ERITYISTAVOITTEIDEN MÄÄRITTÄMISESSÄ ON YHÄ PARANTAMISEN VARAA

**28–45 PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN HALLINNOINTIRAKENTEEN PERUSTAMINEN: PÄIVITTÄISEN HALLINNOINNIN SIIRTÄMINEN EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTOLLE**

31–33 PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN SUUNNITTELUSSA ILMENNEET VIIVÄSTYKSET

34–37 TUEN JATKUVUUS PYRITTIIN TURVAAMAAN ”TAANNEHTIVUUSLAUSEKKEEN” AVULLA

38–45 PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TOIMINTAA VARTEN PERUSTETTIIN ASIANMUKAINEN HALLINNOINTIJÄRJESTELMÄ

**46–55 RAHOITUKSEN VÄLITTÄJIEN VALINTA**

47–50 HYVIN SUUNNITELTU VALINTAMENETTELY

51–53 SOPIMUKSIIN SOVELLETTAVIEN PARAMETRIEN PERUSTEITA EI OLE DOKUMENTOITU RIITTÄVÄN HYVIN

54–55 TAKAUSSOPIMUKSISSA EI MÄÄRITETTY TOIMINTAPOLIITTISIA TAVOITTEITA KATTAVASTI

**56–72 TULOSELLISUUDEN SEURANTA JA RAPORTOINTI**

59–68 TULOSELLISUUDEN INDIKAATTOREITA LAADITTIIN, MUTTA NIIDEN PITÄISI OLLA VAKAAMPIA JA PAREMMIN TASAPAINOTETTUJA

69–72 RAPORTOINTIVAATIMUKSET OVAT SELKEITÄ JA KOHTUULLISIA – VAIN JOTKIN RAHOITUKSEN VÄLITTÄJÄT PITÄVÄT NIITÄ TAAKKANA

**73–98 PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN SAAVUTUKSET**

74–87 PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TUOTOKSET

88–98 EUROOPAN TASOLLA SAATAVA LISÄARVO

**99–104 PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**

**LIITE I – KATSAUS KILPAILUKYVYN JA INNOVOINNIN PUITEOHJELMAN RAKENTEESTA PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄÄN**

**LIITE II – KOMISSION JA EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTON SUORITAMA SEURANTA**

**LIITE III – RAHOITUKSEN VÄLITTÄJIEN RAPORTOINTI EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTOLLE**

**KOMISSION VASTAUS**

# SANASTO

**EIP:** Euroopan investointipankki.

**Euroopan investointirahasto:** Euroopan investointipankki on perustanut Euroopan investointirahaston, jonka tarkoituksena on laatia ja tarjota erityisiä rahoitustuotteita, kuten riskipääomasijoituksia, pk-yrityksille tarkoitettuja takausvälineitä sekä arvopaperistamista. Euroopan investointirahasto toimii yhteistyössä rahoituksen välittäjistä koostuvan verkoston kanssa; välittäjistä useat ovat erikoistuneet pk-yritysten rahoitukseen. Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä Euroopan investointirahasto voidaan nähdä pk-yritysten takausjärjestelmän toiminnan hallinnoijana.

**Kasvua ja työllisyyttä koskeva aloite:** Kasvua ja työllisyyttä koskeva aloite perustettiin neuvoston päätöksellä 98/347/EY ajanjaksolle 1998–2000. Aloitetta seurasi monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden hyväksi.

**Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma:** Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma perustettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 1639/2006/EY ohjelmakaudelle 2007–2013. Ohjelman käynnistivät yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto sekä talouden ja rahoituksen pääosasto ja sen hallinnoinnista vastaa Euroopan investointirahasto talouden ja rahoituksen pääosaston valvonnassa; tavoitteena on edistää yrittäjyyttä ja innovaatioita EU:n alueen pk-yrityksissä.

**Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskeva päätös:** Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1639/2006/EY, tehty 24 päivänä lokakuuta 2006, kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamisesta.

**Lainatakausten kattama enimmäismäärä:** EU:n antaman takauksen avulla katettavissa oleva lainojen enimmäismäärä. Euroopan investointirahasto vahvistaa enimmäismäärän kaikkien rahoituksen välittäjien osalta; investointirahasto ottaa huomioon eri näkökohtia, kuten käytettävissä olevat EU:n talousarvio-määrärahat ja vertailukelpoiset aiemmat lainamäärät.

**Lissabonin strategia:** Lissabonissa järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa (maaliskuu 2000) valtion- ja hallitusten päämiehet käynnistivät "Lissabonin strategian", jonka tavoitteena on tehdä Euroopan unionista maailman kilpailukykyisin talous ja saavuttaa täystyöllisyys vuoteen 2010 mennessä.

**Monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden hyväksi:** Monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden hyväksi kattoi kauden 2001–2006. Tämä pk-yrityksiin kohdistuva ohjelma oli yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston vastuulla, ja sitä hallinnoi Euroopan investointirahasto talouden ja rahoituksen pääosaston valvonnassa. Ohjelma edelsi kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa.

**OECD:** Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (*Organisation for Economic Co-operation and Development*).

**Panos:** Tukitoimenpiteen toteuttamista varten käyttöön asetetut rahoitusvarat, henkilöstöresurssit ja aineelliset resurssit.

**Pk-yritykset:** Pienet ja keskisuuret yritykset. Komissio antoi 6. toukokuuta 2003 suosituksen mikro-yritysten, pienten yritysten ja keskisuurten yritysten määritelmästä; suosituksen mukaan pk-yritykset ovat yrityksiä, jotka työllistävät alle 250 työntekijää, joiden vuosiliikevaihto ei ylitä 50:tä miljoonaa euroa ja/tai joiden vuotuinen tase ei ylitä 43:ää miljoonaa euroa ja jotka täyttävät riippumattoman yrityksen määritelmän.

**Pk-yritysten takausjärjestelmä:** Euroopan investointirahaston hallinnoima rahoitusväline. Järjestelmän yhteydessä rahoituksen välittäjille annetaan takauksia tai vastatakauksia sellaisia lainoja varten, joita rahoituslaitokset myöntävät pk-yrityksille; näin pyritään lisäämään pk-yrityksille tarjolla olevaa velkarahoitusta.

**Pk-yritysten takausjärjestelmän osajärjestelmät:** Pk-yritysten takausjärjestelmä sisältää neljä osajärjestelmää:

- lainoihin tai leasing-järjestelyihin perustuva velkarahoitus
- pienluottoihin perustuva rahoitus
- takaukset pk-yrityksiin tehdyille pääomasijoituksille tai muille oman pääoman ehtoïsille sijoituksille
- pk-yrityslainasalkkujen arvopaperistaminen.

**Rahoituksen välittäjä:** Pk-yritysten takausjärjestelmään osallistuvat rahoituksen välittäjät voivat olla julkisia takauslaitoksia, keskinäisistä takausjärjestelyistä vastaavia organisaatiota, mikrorahoituslaitoksia tai liikepankkeja. Ne voivat olla suoria luotonantajia, jotka tarjoavat lainoja pk-yrityksille, tai välillisiä takauslaitoksia, jotka antavat lainasalkun yhteistakauksen tai vastatakauksen yhdelle tai useammalle suoralle luotonantajalle.

**Rahoitusvälineet:** Tässä kertomuksessa rahoitusvälineillä viitataan pk-yritysten takausjärjestelmään. Muita pk-yrityksille tarkoitettuja yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman yhteydessä toteutettavia yhteisön rahoitusvälineitä ovat esimerkiksi kasvavien ja innovatiivisten pk-yritysten rahoitustuki sekä valmiuksien kehittämisjärjestelmä.

**Seuraus:** Tukitoimenpiteen toteuttamisen kautta aikaansaatu muutos, joka yleensä liittyy kyseisen tukitoimenpiteen tavoitteisiin. Seurauksia ovat sekä tulokset että vaikutukset. Seuraukset voivat olla ennakoitavissa tai odottamattomia, kielteisiä tai myönteisiä.

**Sijoitus- ja hallintasopimus:** Euroopan yhteisön ja Euroopan investointirahaston välillä 20.9.2007 tehty sopimus, jota sovelletaan pk-yritysten takausjärjestelmään kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) yhteydessä.

**Takausten enimmäisraja:** Takausten enimmäisraja on ennalta sovittu osuus, joka muodostaa Euroopan investointirahaston vastuulla olevan osuuden ylärajan takaussopimuksen yhteydessä. Euroopan investointirahaston vastuulla olevan osuuden yläraja (takausten enimmäismäärä) voidaan määrittää kertomalla lainojen kokonaismäärä takauksen osuudella ja takauksen enimmäisrajana olevalla määrällä.

Esimerkki: lainojen määrä = 1 000; takauksen osuus = 50 %; takauksen enimmäisraja = 10 %. Täten Euroopan investointirahaston vastuulla oleva enimmäisraja (takausten enimmäismäärä) = 1 000 x 50 % x 10 % = 50.

**Takaussopimus:** Takaussopimukset ovat Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien välisiä yksittäisiä sopimuksia, jotka kattavat sopimusten piiriin kuuluvat toimet.

**Takausten enimmäismäärä:** Takausten enimmäismäärällä viitataan tappioiden enimmäismäärään, josta Euroopan investointirahasto vastaa EU:n takauksen yhteydessä.

**Tulos:** Välittömät muutokset, jotka vaikuttavat tukitoimenpiteen välittömiin kohteisiin sen jälkeen kun niiden osallisuus tukitoimenpiteen toteuttamiseen on päättynyt.

**Tuotos:** Se, mitä tukitoimenpiteeseen suunnattujen resurssien avulla on tuotettu tai saavutettu.

**Täydentävyys:** EU:n perustaman pk-yritysten takausjärjestelmän tarkoituksena on tarjota pk-yrityksille *lisämahdollisuuksia* rahoituksen saantiin; tavoitteena ei ole korvata valtion toimesta tapahtuvaa rahoitusta. Täydentävyys toteutuu yleensä tapauksissa, joissa lainamäärät kasvaisivat verrattuna tilanteeseen, jossa EU:n tukitoimenpidettä ei ole.

**Täytäntöönpano-kertomus:** Kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevan neuvoston päätöksen mukaan komission on laadittava vuotuinen täytäntöönpanokertomus puiteohjelmasta sekä kaikista erityisohjelmista; kertomuksessa tarkastellaan tuen kohteena olleiden toimien rahoituksen täytäntöönpanoa, tuloksia ja mahdollisuuksien mukaan myös toimien vaikutusta. Komission on toimitettava vuotuiset täytäntöönpanokertomukset Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali-komitealle ja alueiden komitealle.

**Vaikutus:** Pidemmän aikavälin sosiaalis-taloudelliset seuraukset, jotka ovat havaittavissa tukitoimenpiteen päätyttyä; seuraukset voivat kohdentua tukitoimenpiteen välittömiin tai välillisiin kohderyhmiin.

**Vaikutusten ennakoarviointi:** Komission valmisteluasiakirja, kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamista koskeva ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi, liite (*Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013)*, SEC(2005) 433).

**Viitemäärä:** Takausten tai rahoituksen määrä, jonka rahoituksen välittäjä olisi voinut kohtuullisesti arvioituna saavuttaa ilman EU:n antamaa takausta.

**Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelma:** Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelma on yksi kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelman kolmesta pilarista; ohjelman tavoitteena on yrittäjyyden ja innovoinnin edistäminen.

# YHTEENVETO

## I.

Pk-yritysten takausjärjestelmä on rahoitusväline, jota Euroopan investointirahasto hallinnoi Euroopan komission puolesta. Järjestelmän yhteydessä rahoituksen välittäjille annetaan takauksia tai vastatakauksia sellaisia lainoja varten, joita rahoituslaitokset myöntävät pk-yrityksille; näin pyritään lisäämään tarjolla olevaa velkarahoitusta.

## II.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida pk-yritysten takausjärjestelmän vaikuttavuutta erityisesti järjestelmän rakenteen ja suunnittelun, toimien hallinnoinnin sekä tavoitteiden saavuttamisen osalta.

## III.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nykyisen pk-yritysten takausjärjestelmän tavoitteet ovat tarkempia kuin aiempien ohjelmien yhteydessä, mutta tavoitteet ovat erityisiä, mitattavissa, ajallisesti määrättyjä ja toteutettavissa ainoastaan ennakoitujen tuotosten osalta. Toimintalogiikkaa ei ilmennetty selkeästi, ja mahdollisten vaikutusten määrällinen arviointi oli puutteellista rahoitusvälineen suunnitteluvaiheessa.

## YHTEENVETO

### IV.

Päivittäisten toimien hallinnointiin sovellettava järjestelmä katsottiin asianmukaiseksi, mutta järjestelmä ei sisällä rahoituksen välittäjien valintaan sovellettavia pisteytysmenetelmiä tai vähimmäisvaatimuksia.

### V.

Järjestelmän yhteydessä otettiin käyttöön riittävät tuotosindikaattorit, joita sovellettiin pk-yritysten takausjärjestelmän täytäntöönpanosta tapahtuvan raportoinnin yhteydessä. Raportointivaatimukset ovat tyydyttäviä, ja rahoituksen välittäjät ovat hyväksyneet ne.

### VI.

Ainoa määrällisesti ilmaistu tavoite, joka koskee pk-yritysten takausjärjestelmän avulla tavoiteltavien pk-yritysten lukumäärää, on saavutettavissa. Taatuista lainoista alle puolet annettiin pk-yrityksille, joilla ei ollut riittäviä vakuuksia, ja ainoastaan 12 prosenttia lainoista suunnattiin pk-yrityksille, jotka käyttivät varat innovatiivisiin investointeihin. Tilintarkastustuomioistuin analysoi lainoista poimimaansa otosta ja havaitsi 38 prosentin nollavaikutuksen. Rahoitusvälineestä EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa ei osoitettu selkeästi ennen järjestelmän käynnistämistä, eikä lisäarvo ilmene myöskään rahoituksen välittäjien kanssa tehdyistä takaus-sopimuksista.

### VII.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että vastaavien tukitoimenpiteiden yhteydessä sovellettava ohjelmalogiikka ilmentää tulevaisuudessa selkeästi ja harkitaan uusien tai parempien tuloksellisuutta kuvaavien indikaattoreiden soveltamista. Mahdollisten rahoituksen välittäjien valinnan olisi pohjauduttava vähimmäisvaatimukseen perusteista, jotka hakijoiden on täytettävä. Käyttöön olisi myös otettava pisteytysjärjestelmä, jonka avulla hakemuksia voitaisiin verrata toisiinsa. Olisi suunniteltava asianmukaiset toimenpiteet, joiden avulla nollavaikutus voidaan minimoida. Välineen avulla EU:n tasolla saatava lisäarvo olisi osoitettava selvästi suunnitteluvaiheen aikana.

# JOHDANTO

## PIENILLE JA KESKISUURILLE YRITYKSILLE TARJOLLA OLEVA RAHOITUS

1. Pienet ja keskiuuret yritykset (pk-yritykset) muodostavat EU:n talouden kivijalan<sup>1</sup>; niiden osuus alueen kaikista yrityksistä on 99 prosenttia, ja ne tarjoavat 75 miljoonaa työpaikkaa Euroopan unionin alueella<sup>2</sup>. Rahoitusmarkkinoilla suhtaudutaan kuitenkin varauksellisesti investointeihin, jotka kohdistuvat uusiin tai tuoreisiin pk-yrityksiin, sillä niitä pidetään korkean riskin investointeina, etenkin jos kyse on innovaatiomarkkinoilla toimivista yrityksistä. Euroopan pk-yritysten seuranta-keskuksen mukaan<sup>3</sup> rahoituksen vaikea saatavuus on ongelma Euroopassa toimiville pk-yrityksille. Julkisella sektorilla on keskeinen asema pk-yritysten tukijana etenkin soveltuvan rahoituksen tarjoamisen osalta.
2. Pk-yrityspolitiikka sisältyy olennaisena osana Lissabonin strategiaan; tavoitteena on tehdä Euroopasta houkuttelevampi paikka investoijille ja työntekijöille<sup>4</sup>. Lissabonin strategiasa painotettiin yritystoimintaan liittyvien aloitteiden ja innovaatioiden edistämistä ja kannustamista. Olisikin luotava innovatiivisen yritystoiminnan – etenkin pk-yritysten – käynnistämistä edistävä ympäristö<sup>5</sup>. Yksi EU:n tukivälineistä, jonka avulla edistetään pk-yritysten tarvitseman ulkoisen rahoituksen saatavuutta, tunnetaan pk-yritysten takausjärjestelmän nimellä (*SME Guarantee*, SMEG).
3. Pk-yritysten takausjärjestelmä perustettiin lokakuussa 2006 osana kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmaa<sup>6</sup>. Järjestelmän perustana on neuvoston päätös 98/347/EY innovatiivisille ja työpaikkoja luoville pienille ja keskiuurille yrityksille (pk-yrityksille) tarkoitetuista rahoitustukitoimenpiteistä – kasvua ja työllisyyttä koskeva aloite. Aloitetta jatkettiin osana vuonna 2001 perustettua monivuotista ohjelmaa yritysten ja yrittäjyyden hyväksi<sup>7</sup>. Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä toimiva pk-yritysten takausjärjestelmä lukeutuu yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman alaisuudessa käynnistettyihin yhteisön rahoitusvälineisiin (ks. *liite I*).

<sup>1</sup> *Giving SMEs the credit they need*, yrityspolitiikkaa koskeva julkaisu, Euroopan komissio, 12.2.2009.

<sup>2</sup> KOM(2005) 551 lopullinen, 10.11.2005.

<sup>3</sup> Euroopan pk-yritysten seuranta-keskus, analysointiraportti, marraskuu 2006 – tammikuu 2007, *Flash Eurobarometer*.

<sup>4</sup> KOM(2005) 24 lopullinen, 2.2.2005.

<sup>5</sup> Lissabonin Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. maaliskuuta 2000, puheenjohtajan päätelmät.

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1639/2006/EY, tehty 24 päivänä lokakuuta 2006, kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamisesta, (EUVL L 310, 9.11.2006, s. 15).

<sup>7</sup> Neuvoston päätös, tehty 20 päivänä joulukuuta 2000, monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden, erityisesti pienten ja keskiuurten yritysten (pk-yritykset), hyväksi (2001–2005) (EUVL L 333, 29.12.2000, s. 84).

4. Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman tavoitteet ovat laaja-alaisia: tarkoituksena on parantaa rahoituksen saatavuutta pk-yritysten käynnistys- ja kasvuvaiheessa sekä lisätä investointeja innovaatiotoimintaan. Pk-yritysten takausjärjestelmään sisältyy erityyppisiä takausohjelmia, joiden tavoitteena on tukea yrittäjyyttä edistämällä yritysten mahdollisuuksia saada toiminnalleen rahoitusta. Järjestelmä käsittää neljä osajärjestelmää: laina- ja leasingtoimet, pienluotot, oma pääoma ja oman pääoman ehtoinen pääoma sekä arvopaperistaminen.
5. Pk-yritysten takausjärjestelmän avulla on kohdennettu kaudelle 1998–2013 yhteensä 978 miljoonaa euroa kolmen peräkkäisen puiteohjelman kautta (kasvua ja työllisyyttä koskeva aloite, monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden hyväksi sekä kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma). Vuoden 2009 lopussa määrärahojen avulla taattujen lainojen kokonaismäärä oli 10,6 miljardia euroa (ks. **taulukko 1**).

TAULUKKO 1

## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN (SMEG) KOKONAISMÄÄRÄRAHAT

	Määrärahat (miljoonaa euroa)	Lainatakausten kattama kokonaismäärä vuoden 2009 lopussa (miljoonaa euroa)
SMEG 1998 (kasvu ja työllisyys)	187	2 402
SMEG 2001 (monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden hyväksi)	281	4 642
SMEG 2007 (kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma)	510 <sup>1</sup>	3 534
<b>Yhteensä</b>	<b>978</b>	<b>10 578</b>

<sup>1</sup> Pk-yritysten takausjärjestelmän ohjeelliset määrärahat kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman alussa. Määrärahat jaetaan vuosittain eri rahoitusvälineiden kesken.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission ja Euroopan investointirahaston julkaisemien kertomusten perusteella.

6. Nykyisen kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä on varattu kaudelle 2007–2013 yhteensä 510 miljoonaa euroa. Määrärahoihin turvaututaan ainoastaan tapauksissa, joissa takauksen saaneet lainat jäävät maksamatta; kunkin rahoituksen välittäjän tapauksessa on määritetty EU:n talousarviosta maksettava enimmäismäärä. Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä oli 31. joulukuuta 2009 mennessä esitetty takuita maksettavaksi 1,7 miljoonan euron edestä. Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä saavutetut pk-yritysten takausjärjestelmän tulokset on eritelty yksityiskohtaisesti **taulukossa 2**.

## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN PÄÄPIIRTEET

7. Järjestelmän operatiiviseen hallintaan osallistuu useita eri osapuolia (ks. **kaavio 1**).

### TAULUKKO 2

#### PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TULOKSET KILPAILUKYVYN JA INNOVOINNIN PUITEOHJELMAN YHTEYDESSÄ – KESKEISET LUVUT 31. JOULUKUUTA 2009

	Yhteensä	Lainat	Pienluotot
Rahoituksen välittäjien lukumäärä	21	17	4
Sopimusten lukumäärä	25	21	4
Järjestelmän piiriin kuuluvat maat	13	11	4
Pk-yritysten lukumäärä	58 767	50 476	8 314
Lainojen lukumäärä	64 327	55 796	8 531
Työntekijöiden lukumäärä (arvioitu ajankohtana, jolloin yritys sisällytettiin järjestelmään)	217 134	204 155	13 004
EU:n takauksen määrä (miljoonaa euroa)	3 534	3 306	228
Käytettyjen takausten nettomäärä (miljoonaa euroa)	1,7	0,8	0,9
Lainojen määrä (miljoonaa euroa)	3 793	3 695	98
Investointien määrä (miljoonaa euroa)	6 849	6 692	157
Pk-yritysten rahoitukseen liittyvien takausten arvioitu määrä (miljoonaa euroa)	11 610	11 264	346

Lähde: Pk-yritysten takausjärjestelmää koskeva neljännesvuosikatsaus 31. joulukuuta 2009 (Quarterly Report 31 December 2009 – SMEG 2007 facility), Euroopan investointirahasto.

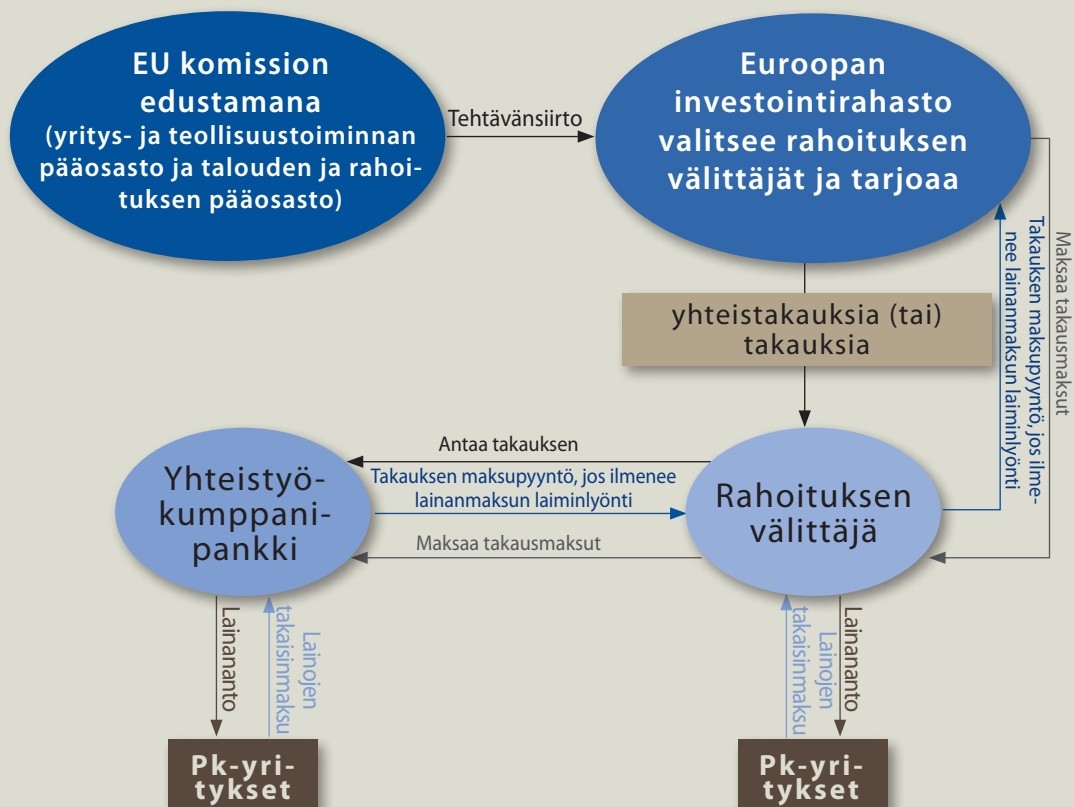
8. Järjestelmän suunnitteluun, hallintaan ja seurantaan osallistuu kaksi komission pääosastoa sekä Euroopan investointirahasto<sup>8</sup>. Yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto koordinoi oikeusperustaa, laatii kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman eri toiminta-aloihin liittyvät vuotuiset työohjelmat sekä täytäntöönpanokertomukset ja vastaa lisäksi ohjelman arviointien järjestämisestä. Talouden ja rahoituksen pääosasto vastaa suoraan pk-yritysten takausjärjestelmän hallinnoinnista: se neuvottelee sijoitus- ja hallintasopimuksesta Euroopan investointirahaston<sup>9</sup> kanssa, hyväksyy rahoituksen välittäjät, seuraa käteisvarojen siirtoja erillistileille ja varmistaa, että varat käytetään kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman tavoitteiden mukaisesti.

<sup>8</sup> Euroopan investointirahasto on Euroopan unionin elin, joka on erikoistunut tarjoamaan pk-yrityksille takausvälineitä ja riskipääomaa.

<sup>9</sup> Sijoitus- ja hallintasopimus, joka tehtiin 20.9.2007 Euroopan yhteisön ja Euroopan investointirahaston välillä pk-yritysten takausjärjestelmää varten kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) yhteydessä.

KAAVIO 1

PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄÄN LIITTYVÄN PROSESSIN KUVAUS



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 9.** Euroopan investointirahasto tarjoaa rahoituksen välittäjille takauksia, joiden tarkoituksena on parantaa välittäjien luotonantokykyä ja samalla pk-yritysten saatavilla olevia lainoja ja niiden ehtoja. Euroopan investointirahasto tekee takaussopimuksia omissa nimissään Euroopan komission puolesta – riskit ja kustannukset kohdentuvat unionin talousarvioon. Investointirahasto raportoi talouden ja rahoituksen pääosastolle toimien edistymisestä neljännesvuosittain, jotta komissio voi seurata rahoitusvälineen toimintaa.
- 10.** Pk-yritysten takausjärjestelmään osallistuvat rahoituksen välittäjät ovat julkisia takauslaitoksia, keskinäisistä takausjärjestelyistä vastaavia organisaatioita, mikrorahoituslaitoksia ja liikepankkeja tai julkisessa omistuksessa taikka valvonnassa olevia pankkeja. Ne voivat olla suoria luotonantajia, jotka tarjoavat lainoja pk-yrityksille, tai välillisiä takauslaitoksia, jotka antavat pk-yrityslainasalkkuun kohdistuvan yhteis- tai vastatakauksen<sup>10</sup> yhdelle tai useammalle suoralle luotonantajalle. Kussakin takaussopimuksessa<sup>11</sup> määritellään lainojen tavoitemäärät, jotka rahoituksen välittäjän on määrä saavuttaa.
- 11.** Pk-yritysten on täytettävä komission laatima pk-yrityksen määritelmä voidakseen saada rahoitusta pk-yritysten takausjärjestelmän kautta. Määritelmän mukaan pk-yritykset ovat yrityksiä, joiden palveluksessa on alle 250 työntekijää ja joiden vuotuinen liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa ja/tai joiden vuotuisen taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa. Pk-yritysten on myös oltava riippumattomia<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Yhteistakaus antaa luotonantajalle päätakauksen ohella lisätakauksen, kun taas vastatakauksen avulla taataan osa ensimmäisen takaajan takauksesta.

<sup>11</sup> Takaussopimukset ovat Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien välisiä yksittäisiä sopimuksia ja ne kattavat näiden sopimusten piiriin kuuluvat toimet.

<sup>12</sup> Komission suositus 2003/361/EY, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskiuurten yritysten määritelmästä (EYVL L 124, 20.5.2003, s. 36).

# TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

**12.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida pk-yritysten takausjärjestelmän vaikuttavuutta seuraavien tarkastuskysymysten perusteella:

- o Onko komissio suunnitellut pk-yritysten takausjärjestelmän ja sen hallinnointirakenteen johdonmukaisesti ja vaikuttavasti?
- o Ovatko komissio ja Euroopan investointirahasto perustaneet ja soveltaneet vaikuttavia menettelyitä, joiden avulla valitaan soveltuvat rahoituksen välittäjät ja seurataan pk-yritysten takausjärjestelmän toimintaa?
- o Ovatko pk-yritysten kanssa tehdyt takaussopimukset vaikuttaneet pk-yrityspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen?

**13.** Tarkastuksessa perehdyttiin pk-yritysten takausjärjestelmään osallistuvien keskeisten osapuolten – komission, Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien – asemaan ja vastuualueisiin. Tarkastuksen painopisteenä oli pk-yritysten takausjärjestelmän toiminta kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä (2007–2013); takausjärjestelmän toimintaa yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutetun monivuotisen ohjelman yhteydessä käytettiin kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman vertailupohjana.

**14.** Tarkastus käsitti seuraavat osa-alueet:

- o arvioinnin, jossa tutkittiin, olivatko pk-yritysten takausjärjestelmän tavoitteet SMART-luokituksen mukaisia ja olivatko järjestelmän rakenne ja suunnittelu sellaisia, että vaikuttavien tulosten saavuttaminen on todennäköistä
- o pk-yritysten takausjärjestelmän hallinnoinnin arvioinnin; arviointi kattoi myös rahoituksen välittäjien valintamenettelyt sekä komission ja Euroopan investointirahaston raportointi- ja seurantamenettelyt
- o tarkastuskäynnin yhdeksän rahoituksen välittäjän luokse<sup>13</sup> (tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kesäkuussa 2009 oli sopimus tehty yhteensä 14 rahoituksen välittäjän kanssa); välittäjät valittiin seuraavin perustein: i) takaustyyppi, ii) käytännössä toteutunut takauksen määrä, iii) rahoituksen välittäjän tyyppi, ja iv) suora takaus tai vastatakaus; tarkastuksen yhteydessä tutkittiin kunkin rahoituksen välittäjän osalta asianomainen takausehdotus, Euroopan investointirahaston ja komission arviointi takausehdotuksesta sekä Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjän välillä tehty sopimus

<sup>13</sup> Tarkastuskäynnin kohteena olivat rahoituksen välittäjät Belgiassa, Ranskassa, Unkarissa, Sloveniassa, Italiassa, Espanjassa ja Saksassa.

- o tarkastuskäynnin kohteena olleiden yhdeksän rahoituksen välittäjän osalta poimitun 181 lainan otoksen; tavoitteena oli arvioida, onko takauksen kohteena olleiden pk-yritysten lainojen käyttö ollut takausjärjestelmän tavoitteiden mukaista<sup>14</sup>
- o kyselylomakkeen, joka lähetettiin kaikille niille 51:lle rahoituksen välittäjälle, jotka osallistuivat yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettuun monivuotiseen ohjelmaan ja/tai kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelmaan<sup>15</sup>; tavoitteena oli selvittää asianomaisten rahoituksen välittäjien näkemykset pk-yritysten takausjärjestelmän rakenteesta ja hallinnoinnista<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Tarkastuksen yhteydessä arvioitiin rahoituksen välittäjien tiloissa lainaehdotusta ja lainan hyväksymistä koskevia asiakirjoja, lainanottajan luottoriskiä sekä lainan tarkoitusta.

<sup>15</sup> Kyselylomakkeessa rahoituksen välittäjiä kehoitettiin vastaamaan 48 kysymykseen, jotka liittyivät esimerkiksi seuraavanlaisiin aihealueisiin: i) pk-yritysten takausjärjestelmän sovellusprosessi, ii) Euroopan investointirahaston hallinnointi takauksen voimassaoloaikana, iii) takauksen kohteena oleva tuote ja iv) talouskriisin vaikutus tuotteisiin. Lisäksi rahoituksen välittäjiä, jotka osallistuivat monivuotiseen ohjelmaan yritysten ja yrittäjyyden hyväksi mutta eivät olleet mukana kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelmassa, pyydettiin ilmoittamaan tähän liittyvät syyt.

<sup>16</sup> Kysymysten laadinnassa otettiin huomioon sekä Euroopan investointirahaston että komission esittämät kommentit. Kyselyn vastausprosentti oli 82 (siihen vastasi 42 rahoituksen välittäjää 51:stä).

# TARKASTUSHAVAINNOT

## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN SUUNNITTELU

15. Perusteellinen suunnittelu parantaa julkisten tukitoimenpiteiden onnistumistodennäköisyyttä. Tässä osassa arvioidaan suunnittelua analysoimalla pk-yritysten takausjärjestelmän taustalla vaikuttavaa toimintalogiikkaa. Osassa käsitellään kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman vaikutusten ennakkoarviointia<sup>17</sup> pk-yritysten takausjärjestelmän osalta sekä sitä, missä määrin arvioinnin tulokset otettiin huomioon suunnitteluvaiheessa. Lopuksi pk-yritysten takausjärjestelmän tavoitteita arvioidaan SMART-kriteereiden (*specific, measurable, achievable, relevant, timed*) perusteella.

## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TAUSTALLA VAIKUTTAA PÄTEVÄ IMPLISIITTINEN TOIMINTALOGIIKKA

16. Toimintalogiikka muodostaa yhteyden tietyn tukitoimenpiteen panosten ja toimenpiteen tuotosten toteutumisen välille, ja näin ollen yhteyden myös vaikutuksiin, jotka kohdistuvat yhteiskuntaan tukitoimenpiteen tuloksina ja seurauksina. Toimintalogiikan avulla kuvataan, kuinka tukitoimenpiteen ennakoidaan saavuttavan yleiset tavoitteensa. Selkeä toimintalogiikka ilmentää, kuinka ohjelman pitäisi toimia.
17. Pk-yritysten takausjärjestelmän toimintalogiikkaa ei ilmennetty edellä kuvatulla tavalla kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevassa päätöksessä, komission ehdotuksessa eikä puiteohjelmaa koskevassa vaikutustenarvioinnissa. Myös yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman väliarvioinnin suorittaja pani merkille selkeän toimintalogiikan puuttumisen<sup>18</sup>.
18. Erityyppiset valmisteluasiakirjat sisältävät kuitenkin riittävästi tietoja, joiden avulla voidaan esittää implisiittisiä oletuksia siitä, kuinka pk-yritysten takausjärjestelmän voidaan olettaa toimivan. Luotonantajien voi olla vaikea arvioida yksittäisiä lainahakemuksia ja niihin liittyviä riskejä, etenkin jos lainanottajalla ei ole toiminnastaan aiempia tietoja rekisterissä (käynnistysvaiheessa olevat yritykset). Tällaisessa tilanteessa lainanottajat voivat antaa luotonantajalle lainansa takuiksi vakuuden, mutta lainanottajilta, joilla ei ole riittäviä vakuuksia, voidaan evätä luotto, vaikka liikeidea olisikin toteuttamiskelpoinen. Pk-yritysten takausjärjestelmän avulla pyritään oikaisemaan tämä tilanne tarjoamalla takauksia tapauksissa, joissa pk-yritykset eivät siihen kykene.

<sup>17</sup> Komission valmisteluasiakirja, kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamista koskeva ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi, liite (*Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013)*), SEC(2005) 433, 6.4.2005.

<sup>18</sup> Väliarvioinnin suorittaja suosittelee, että kuhunkin toimenpiteeseen sovellettava toimintalogiikka ilmaistaan selkeästi, jotta kyetään parantamaan ohjelman yleistä johdonmukaisuutta ja osoittamaan ohjelman vaikutukset, Euroopan komissio, *Interim Evaluation of the Entrepreneurship and Innovation Programme*, 2009.

19. Selkeän toimintalogiikan puuttuessa on kuitenkin vaikea hahmottaa pk-yritysten takausjärjestelmän tiettyjen erityispiirteiden perusteita – esimerkiksi lainaohjelman kohdentamista innovatiivisiin pk-yrityksiin. Innovatiivisiin pk-yrityksiin kohdennetaan velkarahoitustoimia, vaikka pääomasijoitusten katsotaan yleensä soveltuvan paremmin tämäntyyppisiin pk-yrityksiin<sup>19</sup>.

**VAIKUTUSTENARVIOINTI HELPOTTI JÄRJESTELMÄN SUUNNITTELUA; ARVIOINTI SISÄLSI KUITENKIN NIUKKALTI JÄRJESTELMÄÄ TUKEVAA TODENTAVAA AINEISTOA**

20. Vaikutustenarviointi on komissiolle keskeinen väline toimintapolitiikkojen suunnittelussa<sup>20</sup>. Vaikutustenarvioinnissa olisi yksilöitävä ja analysoitava kyseessä olevaa ongelmaa, asetettavia tavoitteita sekä keskeisiä toimintapoliittisia vaihtoehtoja, jotka ovat käytettävissä tavoitteiden saavuttamista silmällä pitäen. Arvioinnissa olisi tarkasteltava eri toimintapoliittisten vaihtoehtojen todennäköisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Vaikutustenarvioinnissa olisi myös määriteltävä toimintapolitiikan täytäntöönpanon aikana tarvittavat seuranta- ja arviointijärjestelyt.
21. Tämäntyyppisiä analyysejä suoritetaan pk-yritysten takausjärjestelmän yhteydessä osana kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman vaikutustenarviointia. Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman vaikutustenarviointi kattoi kaikki pakolliset osat. Vaikutustenarviointi myös luo sellaisenaan katsauksen näkökohdista, joiden varaan kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman suunnittelu rakentui, sekä ohjelman keskeisistä osa-alueista, kuten pk-yritysten takausjärjestelmästä. Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman vaikutustenarviointi merkitsee siis parannusta verrattuna yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettuun monivuotiseen ohjelmaan, jonka kohdalla tällaista analyysiä ei suoritettu.
22. Useita kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman vaikutustenarvioinnin osa-alueita ei ole kuitenkaan määritetty riittävän tarkasti tai määrällisesti. Esimerkiksi ongelma-analyyseissä ei osoiteta lainkaan ongelman laajuutta ja eri toimintapoliittisten vaihtoehtojen analysointi perustuu pelkkään yksinkertaistettuun laadulliseen vertailuun, eikä todennäköisiä vaikutuksia arvioida lainkaan määrällisesti. Työpaikkojen lukumäärään kohdistuvaa vaikutusta lukuun ottamatta komissio arvioi valitun toimintapoliittisen vaihtoehdon ennakoitua tuotokset määrällisesti<sup>21</sup> – vaikutukset jätettiin arvioimatta.

<sup>19</sup> Katso esimerkiksi: North, Baldock, Ekanem, Whittam ja Wyper: *Access to Bank Finance for Scottish SMEs*, 2008.

<sup>20</sup> KOM(2002) 276 lopullinen, 5.6.2002.

<sup>21</sup> Vaikutustenarvioinnissa esimerkiksi lainojen tai pk-yritysten lukumäärään liittyvät tuotokset tulkitaan vaikutuksiksi. Todellinen vaikutus on kuitenkin tuotoksia vähäisempää, koska osa pk-yrityksistä olisi saanut lainat myös ilman takausta.

**TAVOITTEET OVAT TARKENTUNEET YRITYSTEN  
JA YRITTÄJYYDEN HYVÄKSI TOTEUTETTUUN  
MONIVUOTISEEN OHJELMAAN VERRATTUNA,  
MUTTA SELKEYDESSÄ JA ERITYISTAVOITTEIDEN  
MÄÄRITTÄMISESSÄ ON YHÄ PARANTAMISEN VARAA**

- 23.** Kaikelle talousarviosta rahoitetulle toiminnalle asetetaan SMART-tavoitteet<sup>22</sup>. Tavoitteet ovat:
- erityisiä (*specific*), jos ne ovat niin tarkkoja ja konkreettisia, ettei vaihteleville tulkinnoille jää sijaa<sup>23</sup>
  - mitattavissa (*measurable*), jos tuotoksia voidaan mitata ja siten myös parannuksia arvioida
  - toteutettavissa (*achievable*), jos odotetut tulokset voidaan realistisesti saavuttaa käytettävissä olevin resurssein
  - asiaan kuuluvia (*relevant*), jos ne liittyvät tarpeisiin ja strategiaan tavoitteisiin
  - ajallisesti määrättyjä (*timed*), jos ne ovat sidoksissa tiettyyn määräaikaan tai ajanjaksoon<sup>23</sup>.
- 24.** Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman rakenne on melko monitahoinen (ks. **liite I**), joten myös tavoitteiden hierarkkinen rakenne on moniulotteinen. Puiteohjelman tasolla on asetettu neljä yleistavoitetta<sup>24</sup>. Pk-yritysten takausjärjestelmää sovelletaan myös yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman yhteydessä, jossa välittömät tavoitteet<sup>25</sup> määritellään erityisohjelman tasolla<sup>26</sup>. Rahoitusvälineiden tasolla ei ole määritetty erityistavoitteita, mutta kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevan päätöksen 19 artiklan 2 kohdassa kuvataan pk-yritysten takausjärjestelmän kaikki osajärjestelmät tavoitteiden muodossa (ks. **laatikko 1**).
- 25.** Tavoitteet ovat asiaan kuuluvia, mutta ne ovat erityisiä, mitattavissa olevia ja ajallisesti määrättyjä ainoastaan järjestelmän ennakoitujen tuotosten osalta. Määrällisesti ilmaistu tavoite, jonka mukaan järjestelmän avulla olisi tavoitettava 315 750 pk-yritystä, näyttäisi olevan kohtuullisen hyvin saavutettavissa (ks. kohta 77).

<sup>22</sup> Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annettu neuvoston asetusta (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1), 27 artiklan 3 kohta.

<sup>23</sup> Määritelmä on peräisin Euroopan komission vaikutustenarviointiohjeista (*Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, 15.6.2005).

<sup>24</sup> Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskeva päätös, 2 artikla.

<sup>25</sup> Välittömät tavoitteet koskevat tukitoimenpiteen tulosta välittömän kohteen kannalta arvioituna, ja niiden yhteydessä otetaan huomioon kohteena oleva erityisala sekä suunnitteilla olevan toimintapoliittisen tukitoimenpiteen erityisluonne. Pk-yritysten takausjärjestelmän yhteydessä välittömänä tavoitteena pidetään asianomaista yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman tavoitetta.

<sup>26</sup> Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskeva päätös, 10 artikla.

26. Pk-yritysten takausjärjestelmän tavoitteet olivat tarkempia kuin yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutetun monivuotisen ohjelman yhteydessä. Tavoitteet on kuitenkin määritelty hyvin yleisluontoisesti. Esimerkiksi yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman välittömän tavoitteen mukaan lainojen avulla on parannettava rahoituksen saantia pk-yritysten käynnistämistä ja kasvua varten. Tällainen tavoite kattaa hyvin laajan kirjon pk-yrityksiä, joihin lainoja voidaan kohdentaa, sillä voidaan väittää, että lähes kaikki pk-yritysten ottamat lainat tähtäävät yrityksen kasvuun. Myös innovoinnin käsitettä on tulkittu laajasti<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Otoksessa havaittuihin innovaatioihin lukeutuivat esimerkiksi varastossa sovellettavaan uuteen pakkaus- ja lajitteluteknologiaan liittyvä investointi sekä leipomoliikkeessä toteutettu investointi, joka kohdistui lisätoimintoja sisältävään uuteen uuniin.

## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄÄN LIITTYVÄT TAVOITTEET

### Yleinen tavoite

Edistää yritysten – etenkin pk-yritysten – kilpailukykyä.

### Välitön tavoite

Tavoitteena on parantaa rahoituksen saantia pk-yritysten käynnistämistä ja kasvua varten sekä innovointitoimiin suuntautuvia sijoituksia.

### Pk-yritysten takausjärjestelmän osajärjestelmät

**Lainat** – järjestelmä pienentää pk-yritysten rahoituksen saantiin liittyviä ongelmia, jotka johtuvat joko siitä, että erikoisosaamista edellyttäviin toimintoihin, kuten teknologiseen kehittämiseen, innovointiin ja teknologian siirtoon, tehtyihin investointeihin katsotaan kytkeytyvän suurempia riskejä, tai riittävien vakuuksien puuttumisesta.

**Pienluotot** – järjestelmä, jonka tavoitteena on rohkaista rahoituslaitoksia tarjoamaan aktiivisemmin määrältään pienempiä lainoja, joiden lainakohtaiset kustannukset ovat yleensä suhteessa korkeammat, sellaisille lainanottajille, joiden vakuudet ovat riittämättömät. Rahoituksen välittäjille voidaan takausten ja vastatakausten lisäksi myöntää lisätukea pienluotoille ominaisten suurten hallintokulujen osittaiseksi kattamiseksi.

**Pääomasijoitukset ja muut oman pääoman ehtoiset sijoitukset** – järjestelmä kattaa siemenpääomaa ja/tai käynnistysvaiheen pääomaa tuottavat sijoitukset samoin kuin välirahoituksen; tavoitteena on pienentää heikosta rahoitusrakenteesta ja liiketoiminnan luovutuksista johtuvia pk-yritysten ongelmia.

**Arvopaperistaminen** – järjestelmän tavoitteena on saada pk-yritysten käyttöön lisää velkarahoitusta osajärjestelmän piiriin kuuluvien rahoituslaitosten kanssa tehtyjen asianmukaisten riskinjakojärjestelyjen mukaisesti. Kyseisille transaktioille myönnettävän tuen ehtona on se, että alullepanijoina toimivat laitokset myöntävät merkittävän osan käyttöön saadun pääoman perusteella syntyvästä likviditeetistä uusina luottoina pk-yrityksille kohtuullisen ajan kuluessa.

- 27.** Kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelman vaikutustenarvioinnissa asetettiin tuotostavoite siitä, kuinka monen pk-yrityksen odotetaan hyötyvän ohjelmasta seitsemän vuoden aikavälillä. Tulosten tai vaikutusten osalta sovellettavia tavoitteita ei ole asetettu (tarkempia tietoja kohdassa 64). Vaikutustenarvioinnissa esitettiin arvio viiden vuoden kuluessa säilyvistä tai syntyvistä välittömistä työpaikoista. Tämä ei liity suoranaisesti yhteenkään tavoitteeseen, mutta on johdettavissa uudistetusta Lissabonin strategiasta.

### PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN HALLINNOINTIRAKENTEEN PERUSTAMINEN: PÄIVITTÄISEN HALLINNOINNIN SIIRTÄMINEN EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTOLLE

- 28.** Tehokkaan ja vaikuttavan hallinnointivastuun siirron kivijalkana on sopimus, jossa yksilöidään tietyn elimen vastuulle annettujen tehtävien täytäntöönpanoon sovellettavat säännökset. Sopimuksessa olisi yksilöitävä asianomaisen elimen velvoitteet ja sen olisi sisällettävä kaikki asianmukaiset järjestelyt, joiden avulla pyritään varmistamaan toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen<sup>28</sup>.
- 29.** Euroopan investointirahasto on järjestelmällisesti kehittänyt asiantuntemusta, jonka tarkoituksena on tarjota rahoitusjärjestelytuotteita Euroopassa toimiville pk-yrityksille. Euroopan yhteisö valitsi Euroopan investointirahaston huolehtimaan pk-yritysten takausjärjestelmän päivittäisestä hallinnoinnista sen alkuvaiheessa vuonna 1998. Käyttämällä Euroopan investointirahastoa peräkkäisten monivuotisten ohjelmien yhteydessä (kasvua ja työllisyyttä koskeaa aloite, monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden hyväksi ja sitä seurannut kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelma) pyritään varmistamaan pk-yritysten takausjärjestelmän hallinnoinnin edellyttämä jatkuvuus.
- 30.** Tilintarkastustuomioistuin tutki tässä yhteydessä,
- o suunniteltiin ko pk-yritysten takausjärjestelmän täytäntöönpano niin vaikuttavasti, että viivästykset kyettiin välttämään ja että pk-yrityksille kyettiin tarjoamaan keskeytyksetöntä tukea
  - o varmistetaanko sääntelypuitteilla<sup>29</sup>, joilla määritetään Euroopan investointirahaston vastuulla olevat palvelut, järjestelmän tehokas ja vaikuttava hallinnointi.

<sup>28</sup> Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä (EYVL L 357, 31.12.2002, s. 1), 43 artiklan 4 kohta.

<sup>29</sup> Pk-yritysten takausjärjestelmän osalta sijoitus- ja hallintasopimus ja siihen sovellettavat toimintaohjeet (esimerkiksi rahoituksen saatavuuden edistämisestä: *Guidance on Enhanced Access to Finance*).

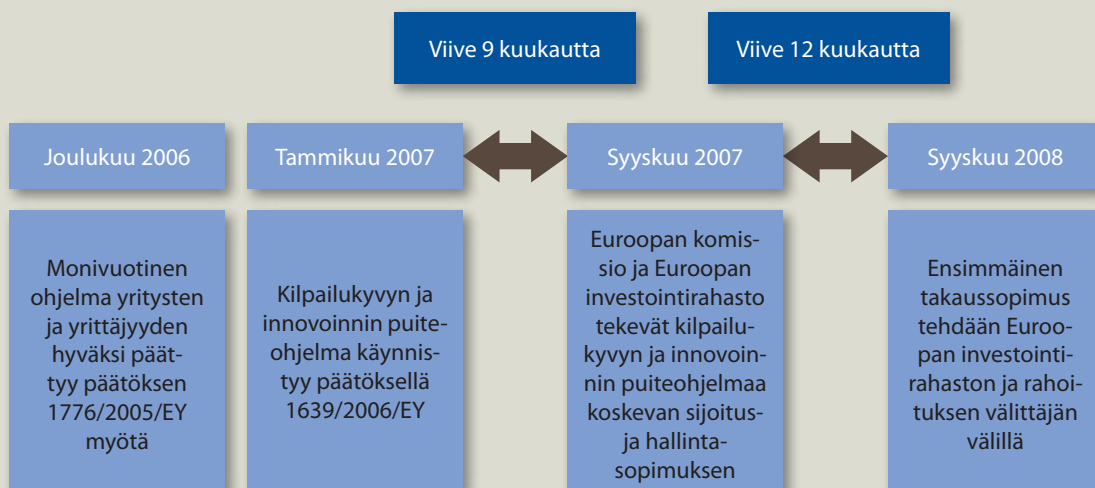
## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN SUUNNITTELUSSA ILMENNEET VIIVÄSTYKSET

- 31.** Kun otetaan huomioon, että yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettu monivuotinen ohjelma kattoi vuosien 2001 ja 2006 välisen ajanjakson ja että kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma kattaa vuosien 2007 ja 2013 välisen ajanjakson, voidaan todeta, että kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä käynnistetyt toimet olisi pitänyt suunnitella siten, että taloudellisen tuen jatkuvuus kyetään varmistamaan. Sijoitus- ja hallintasopimus olisi pitänyt olla laadittuna vähintään 11 kuukautta (ks. kohta 33) ennen kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman käynnistämistä, sillä tällöin Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien välisten takaus-sopimusten tekemiseen olisi jäänyt riittävästi aikaa.
- 32.** Sijoitus- ja hallintasopimuksen ensimmäinen luonnos oli peräisin maaliskuulta 2006, mutta sopimus allekirjoitettiin vasta 20. syyskuuta 2007 – lähes yhdeksän kuukautta kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman käynnistymisen jälkeen. Tämän jälkeen kului lähes vuosi ennen kuin ensimmäinen takaus-sopimus allekirjoitettiin Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjän välillä<sup>30</sup> (ks. **kaavio 2**).

<sup>30</sup> Ensimmäinen kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan liittyvä takaus-sopimus rahoituksen välittäjän ja Euroopan investointirahaston välillä tehtiin 2. syyskuuta 2008.

### KAAVIO 2

#### OIKEUSPERUSTAA KOSKEVA AIKATAULU: YRITYSTEN JA YRITTÄJYYDEN HYVÄKSI TOTEUTETTU MONIVUOTINEN OHJELMA SEKÄ KILPAILUKYVYN JA INNOVOINNIN PUITEOHJELMA



- 33.** Kilpailukyvyin ja innovoinnin puiteohjelmaan liittyvän välittäjältä tulleen hakemuksen vastaanottamisesta kului keskimäärin lähes 11 kuukautta siihen, kun sopimus allekirjoitettiin<sup>31</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn osallistuneista 21 vastaajasta kahdeksan piti hakemusprosessia tarpeettoman pitkänä<sup>32</sup>. Valintamenettelyin viivästyminen johtui lähinnä siitä, että Euroopan investointirahaston esiin tuomat tekniset kysymykset oli ratkaistava ennen pk-yritysten takausjärjestelmän täytäntöönpanoa; esimerkkeinä voidaan mainita sopiminen lainatakausten täydentävyyden määritelmästä ja täydentävyyden arvioinnista (ks. kohta 84). Mainitut tekijät johtivat siihen, että peräkkäisten ohjelmien väliset siirtymäajat venyivät huomattavan pitkiksi.

**TUEN JATKUVUUS PYRITTIIN TURVAAMAAN  
"TAAANHEHTIVUUSLAUSEKKEEN" AVULLA**

- 34.** Tuen jatkuvuus on tärkeää rahoituksen välittäjille, sillä osa niistä otti käyttöön erityisiä pk-yritysten takausjärjestelmän tarpeisiin sovitettuja lainatuotteita. Tähän tarkoitukseen suunnattavan EU-tuen katkeaminen saattaisi aiheuttaa rahoituksen välittäjille suurempia tappioita, jos tuote säilytettäisiin ilman EU:n takausta.
- 35.** "Taannehtivuukslausekkeen" käyttöönoton tavoitteena oli minimoida kahden peräkkäisen ohjelman väliin jäävä aika ja säilyttää jatkuvuus yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutetun monivuotisen ohjelman ja kilpailukyvyin ja innovoinnin puiteohjelman välillä. Lausekkeen avulla rahoituksen välittäjät pystyivät sisällyttämään takausjärjestelmän piiriin taannehtivasti lainoja, jotka oli myönnetty yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutetun monivuotisen ohjelman yhteydessä käytettävissä olleen ajan päättymisen jälkeen ja ennen kuin kilpailukyvyin ja innovoinnin puiteohjelmaa koskeva takaussopimus oli tehty.
- 36.** Mainitun menettelyn seurauksena rahoituksen välittäjien tasapuolinen kohtelu ei toteutunut, sillä rahoituksen välittäjät, jotka olivat osallistuneet yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettuun monivuotiseen ohjelmaan, olivat suosituimmuusasemassa kun lainoja sisällytettiin taannehtivasti uuteen ohjelmaan. Lainat oli mahdollista sisällyttää taannehtivasti uuteen ohjelmaan syyskuusta 2007 alkaen, kun taas uudet rahoituksen välittäjät pystyivät sisällyttämään lainoja uuteen ohjelmaan vasta sen jälkeen kun ne olivat tehneet takaussopimuksen Euroopan investointirahaston<sup>33</sup> kanssa.

<sup>31</sup> Tarkastuskäynnin kohteena olleiden yhdeksän rahoituksen välittäjän perusteella suoritettu laskenta osoitti, että hyväksytyin hakemuksen käsittelyyn kului kilpailukyvyin ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä keskimäärin 323 päivää.

<sup>32</sup> Kyselylomakkeen (kysymys nro 6) perusteella; lomake lähetettiin kaikille rahoituksen välittäjille, jotka sovelsivat kilpailukyvyin ja innovoinnin puiteohjelmaa.

<sup>33</sup> Ensimmäiset kilpailukyvyin ja innovoinnin puiteohjelmaan liittyvät takaussopimukset tehtiin 2. syyskuuta 2008.

37. Taannehtivuuksilausekkeen tarkoituksena oli ratkaista ongelma, joka aiheutui rahoituksen välittäjien saaman rahoituksen katkeamisesta yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutetun monivuotisen ohjelman ja kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman välisenä aikana. Lausekkeen avulla ei kuitenkaan aina kyetty estämään pk-yrityksille tarkoitettua EU-tuen katkeamista. Näin kävi tarkastuskäynnin kohteena olleista yhdeksästä rahoituksen välittäjästä kahdelle; niiden kohdalla yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutetun monivuotisen ohjelman piirissä käytettävissä ollut aika päättyi ennen kuin lainoja voitiin myöntää kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman perusteella (väliin jäävä aika oli neljä kuukautta).

<sup>34</sup> Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 53 artiklan mukaisesti.

#### PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TOIMINTAA VARTEN PERUSTETTIIN ASIANMUKAINEN HALLINNOINTIJÄRJESTELMÄ

38. Pk-yritysten takausjärjestelmä toimii komission ja Euroopan investointirahaston toteuttaman yhteishallinnoinnin avulla<sup>34</sup>. Tehtävien siirron onnistumista silmällä pitäen sijoitus- ja hallintasopimuksen ja siihen liittyvien toimintaohjeiden olisi katettava seuraavat osa-alueet:
- o toteutettavien toimien – esimerkiksi osajärjestelmäkohtaisten tavoitteiden – määrittely (ks. osajärjestelmien kuvaus, **laatikko 1**)
  - o tehtävien täytäntöönpanoon sovellettava hallinnointijärjestelmä
  - o asianmukainen maksujärjestelmä, jota sovelletaan Euroopan investointirahaston tarjoamiin palveluihin.
39. Sijoitus- ja hallintasopimuksen 3 artiklan mukaan Euroopan investointirahasto vastaa seuraavista tehtävistä (ks. **laatikko 2**):

#### LAATIKKO 2

#### PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄÄN LIITTYVÄT EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTON PÄÄTEHTÄVÄT:

- o rahoituksen välittäjien yksilöinti, arviointi ja valinta
- o EU:n takausten luonteen määrittely ja takausten yksityiskohtaisista ehdoista sopiminen rahoituksen välittäjien kanssa
- o varojen sitomista koskevat päätökset
- o EU:n takausten toteuttaminen, hallinnointi ja päättäminen (raportointi ja seuranta mukaan lukien).

40. Pk-yritysten takausjärjestelmän eri osajärjestelmiä varten laadittiin toimintaohjeet<sup>35</sup>, joissa yksilöitiin järjestelmän tarkoitus, rahoituksen välittäjien valinta, tukikelpoisuuskriteerit, EU:n takaus sekä toimintatapa. Komissio täydensi toimintaohjeita julkaisemalla 29. lokakuuta 2007 ohjeet rahoituksen saatavuuden edistämisestä; ohjeissa käsiteltiin esimerkiksi sijoitus- ja hallintasopimuksen määräyksiä takaussopimuksia koskevien parametrien laadinnasta.
41. Pk-yritysten takausjärjestelmää varten perustettu hallinnointijärjestelmä oli asianmukainen, sillä se paransi tehtävien täytäntöönpanoon sovellettavia toimintaohjeita ja muita säännöksiä yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettuun monivuotiseen ohjelmaan verrattuna; ohjeet ja säännökset kattavat kaikki tehtävät riittävän yksityiskohtaisesti.
42. Euroopan investointirahastolle suoritettavien maksujen laskennassa olisi otettava huomioon seuraavat tekijät:
- o kuinka erityistavoitteiden saavuttamisessa on edistytty
  - o millainen on tukeen oikeutettujen maiden maantieteellinen jakaantuminen
  - o kuinka uusi ja monitahoinen takausväline on.
43. Euroopan investointirahaston maksujärjestelmä on parantunut seuraavasti kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettuun monivuotiseen ohjelmaan verrattuna:
- o maksujärjestelmä on jaettu neljään erilliseen osa-alueeseen, minkä myötä kuhunkin tehtävään liittyvä työ määräytyy paremmin ilmi
  - o oikeuksia maksuihin arvioidaan erityistavoitteiden saavuttamisen perusteella (ks. **taulukko 3**).

<sup>35</sup> Sijoitus- ja hallintasopimus, liitteet 1A–1D.

### TAULUKKO 3

#### EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTOLLE SUORITETTAVAT NELJÄ KANNUSTINMAKSUA

Kannustinmaksu	Tavoitteena edistää ensisijaisesti:
Käynnistysmaksu	Ohjelman käynnistämistä 12 kuukauden kuluessa
Sopimuksentekomaksu	Ohjelman laajaa maantieteellistä kattavuutta ja osajärjestelmien käyttöä
Täytäntöönpanomaksu	Lainamäärien lisäämistä ja päivittäisiä toimia
Seurantamaksu	Asianmukaisen varainhoidon varmistamista

Lähde: Sijoitus- ja hallintasopimus, liite 13.

- 44.** Euroopan investointirahastolle suoritettava ”sopimuksentekomaksu” sisältää erityishyvityksen silloin, kun välittäjät ovat jakautuneet maantieteellisesti laajalle alueelle. Maksuja suoritetaan myös tapauksissa, joissa ohjelmiin osallistuu välittäjiä maissa, jotka eivät ole kuuluneet aiempiin ohjelmiin, ja silloin, kun ohjelmiin osallistuu uusia välittäjiä, jotka eivät ole olleet mukana aiemmissa ohjelmissa.
- 45.** Osajärjestelmien käyttöön kannustavista maksuista huolimatta pääomasijoituksia ja muita oman pääoman ehtoisia sijoituksia ja arvopaperistamista koskevia osajärjestelmiä ei ollut käytetty 31. joulukuuta 2009 mennessä. Tämä johtuu osittain siitä, että talouskriisillä oli yleisesti ottaen kielteinen vaikutus arvopaperistamismarkkinoihin.

## RAHOITUKSEN VÄLITTÄJIEN VALINTA

- 46.** Tarkastuksessa arvioitiin valintamenettelyä seuraavilta osin:
- oliko Euroopan investointirahastoa rahoituksen välittäjien valinnassa ohjaava järjestelmä täysimuotoinen ja taattiinko järjestelmän avulla, että valinta tapahtuu oikeudenmukaisesti ja avoimesti
  - oliko sopimuksiin sovellettavat parametrit, joiden avulla määritettiin EU:n tukitoimenpiteiden laajuus, asetettu oikein
  - oliko toimintapoliittiset tavoitteet siirretty asianmukaisesti takaussopimukseen.

## HYVIN SUUNNITELTU VALINTAMENETTELY

- 47.** Rahoituksen välittäjien arvioinnissa olisi sovellettava yleisiä standardeja, jotta kyetään varmistamaan oikeudenmukainen, jäsennelty ja avoin valintamenettely. Euroopan investointirahaston ja komission olisi luotava vähimmäisstandardit, joita sovelletaan mahdollisten välittäjien valintaan.

48. Komissio valtuutti Euroopan investointirahaston<sup>36</sup> valitsemaan välittäjät noudattamalla valintaperusteita ja menettelyitä, jotka on esitetty takauksiin sovellettavissa toimintaohjeissa<sup>37</sup>. Takauksiin sovellettavissa toimintaohjeissa todetaan, että välittäjät on valittava parhaan käytännön mukaisesti. **Laatikossa 3** luodaan katsaus valintamenettelyyn, jota Euroopan investointirahasto noudattaa pk-yritysten takausjärjestelmän yhteydessä.
49. Rahoitusvälineen hallinnointirakenteen määrittämisen yhteydessä sijoitus- ja hallintasopimuksessa vahvistettiin seuraavat mahdollisten rahoituksen välittäjien valintaperusteet<sup>38</sup>:
- o välittäjän taloudellinen asema ja toiminnalliset valmiudet sekä sen riskinhallintavalmiudet ja valmiudet noudattaa pk-yritysten takausjärjestelmään sovellettavia ehtoja
  - o takaako välittäjä velkoja ja/tai pienluottoja, joita lukuisat luotonantajat tarjoavat pk-yrityksille
  - o maantieteellinen kattavuus (ainoastaan lainoja koskeva osajärjestelmä)
  - o mahdollisuus tarjota ohjausta ja yritystukea (ainoastaan pienluottoja koskeva osajärjestelmä)
  - o rahoituksen saatavuuden edistämistä koskevien perusteiden hyväksyminen (ks. kohta 54).

<sup>36</sup> Sijoitus- ja hallintasopimus, 3 artiklan 1 kohta.

<sup>37</sup> Sijoitus- ja hallintasopimus sisältää neljä takausmuotoa, jotka liittyvät rahoitusvälineen neljään eri osajärjestelmään. Takausmuotojen yhteydessä eritellään osajärjestelmän tarkoitus, rahoituksen välittäjien valintaprosessi, tukikelpoisuusstandardit, rahoituksen saatavuuden edistämiseen sovellettava toimintatapa, raportointi, seuranta ja tarkastus sekä toiminnan edistäminen ja näkyvyys.

<sup>38</sup> Lainoihin ja pienluottoihin sovellettavat perusteet. Pääomaa ja arvopaperistamista koskeviin osajärjestelmiin sovellettavia valintaperusteita ei tutkittu, sillä järjestelmiä ei käytetty ennen 31. joulukuuta 2009.

### EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTON NOUDATTAMA VÄLITTÄJIEN VALINTAMENETTELY

- o Avoimen pyynnön perusteella saatujen välittäjähakemusten analysointi
- o Hakemusten esivalinta – standardimuotoinen muodollisten vaatimusten tarkistus
- o *Due diligence* -prosessi (huolellisuusvelvoitteen mukainen ennakkotarkastus, johon sisältyy takauksiin sovellettavien parametrien laadinta)
- o Euroopan investointirahaston riskinhallintaosaston riippumaton lausunto
- o Sääntöjenmukaisuutta valvovan Euroopan investointirahaston osaston suorittama arviointi
- o Euroopan investointirahaston hallituksen ja Euroopan komission (talouden ja rahoituksen pääosaston johtaja – linja L) antama hyväksyntä

50. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että rahoituksen välittäjien valintaan sovellettavat perusteet ovat yhdenmukaisia vastavissa rahoituslaitoksissa sovellettavien käytäntöjen kanssa. Komissio ja Euroopan investointirahasto eivät ole kuitenkaan laatineet arviointiin sovellettavaa pisteytysjärjestelmää, jonka avulla välittäjien hakemuksia olisi voitu arvioida, pisteyttää ja verrata perusteisiin nähden. Koska valintaperusteita ei ollut määritetty tarkasti, Euroopan investointirahasto saattoi käyttää laajalti vapaata harkintaa hakemuksia arvioidessaan.

#### **SOPIMUKSIIN SOVELLETTAVIEN PARAMETRIEN PERUSTEITA EI OLE DOKUMENTOITU RIITTÄVÄN HYVIN**

51. Takaussopimukseen sovellettavat pääasialliset parametrit ovat viitemäärä ja takausten enimmäisraja. Viitemäärä tarkoittaa takausten tai rahoituksen määrää, joka välittäjän voidaan kohtuullisesti katsoa saavuttavan ilman EU:n takausta<sup>39</sup>. Viitemäärä luo myös perustan sopimukseen sovellettavien lisäparametrien laadinnalle. Takausten enimmäisraja<sup>40</sup> viittaa tappioiden enimmäismäärään, josta Euroopan investointirahasto on vastuussa takaussopimuksen perusteella. Molemmat parametrit ovat keskeisiä tekijöitä, sillä niiden avulla arvioidaan:
- o muodostaako EU:n tukitoimenpide lisän takausjärjestelmän olemassa olevalle toiminnan tasolle vai korvaako tukitoimenpide takausjärjestelmän toiminnan
  - o EU:n talousarvioon tietystä sopimuksesta aiheutuvat oletetut enimmäiskustannukset.
52. Sijoitus- ja hallintasopimuksen ja rahoituksen saatavuuden edistämistä koskevien ohjeiden mukaisesti määrät – viitemäärä mukaan luettuna – vahvistetaan Euroopan investointirahaston ammatillisen arvion perusteella; arvion pohjana käytetään aiempia määrärahoja ja tappioiden määriä tai ennusteita (etenkin julkisten takuujärjestelmien tapauksessa). Huomioon otetaan myös markkinaolosuhteet sekä niiden kehittyminen ajan kuluessa.

<sup>39</sup> Rahoituksen saatavuuden edistämistä laaditut ohjeet (*Guidance on Enhanced Access to Finance*), 25. lokakuuta 2007.

<sup>40</sup> Takausten enimmäisraja on ennalta sovittu osuus, joka muodostaa Euroopan investointirahaston vastuulla olevan osuuden ylärajan takaussopimuksen yhteydessä. Euroopan investointirahaston vastuulla olevan osuuden yläraja (takausten enimmäismäärä) voidaan määrittää kertomalla lainojen kokonaismäärä takauksen osuudella ja takausten enimmäisrajana olevalla määrällä. Esimerkki: lainojen määrä = 1 000; takausten osuus = 50 %; takausten enimmäisraja = 10 %. Täten Euroopan investointirahaston vastuulla oleva enimmäisraja (takausten enimmäismäärä) = 1 000 x 50 % x 10 % = 50.

53. Sopimukseen sovellettavien parametrien – esimerkiksi viitemäärien ja takausten enimmäismäärien – asettamista koskevassa Euroopan investointirahaston dokumentoinnissa havaittiin puutteita. Euroopan investointirahaston hallitukselle toimittamassa pyynnössä esitetään ainoastaan yhteenveto *due diligence* -vaiheen (huolellisuusvelvoitteen mukaisen ennakkotarkastuksen) tuloksista. Parametrejä asettaessaan Euroopan investointirahasto käyttää perustana rahoituksen välittäjän antamia tietoja. Ei ollut havaittavissa, että Euroopan investointirahasto olisi tarkistanut asianomaiset tiedot.

<sup>41</sup> Kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskeva päätös, 19 artikla.

#### TAKAUSSOPIMUKSISSA EI MÄÄRITETTY TOIMINTAPOLIITTISIA TAVOITTEITA KATTAVASTI

54. Takaussopimusten pitäisi edesauttaa toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamista yksilöimällä tavoitteet tarkasti. Takaussopimuksissa eritellään rahoituksen välittäjiin sovellettavat yleiset sitoumukset, joihin lukeutuvat rahoituksen saatavuuden edistämistä koskevat periaatteet. Periaatteet on johdettu oikeusperustassa<sup>41</sup> ja sijoitus- ja hallintasopimuksessa määritetyistä laajemmista tavoitteista; periaatteet kuvastavat tavoitteita asianmukaisesti. **Laatikossa 4** esitetään lainoja koskevaan osajärjestelmään sovellettavat periaatteet.

#### LAATIKKO 4

#### RAHOITUKSEN SAATAVUUDEN EDISTÄMISTÄ KOSKEVAT PERIAATTEET TAKAUSSOPIMUKSITTAIN (LAINOJA KOSKEVA OSAJÄRJESTELMÄ)

Sopimuksen tarkoituksena on, että Euroopan investointirahasto antaa takauksen rahoituksen välittäjälle. Tavoitteena on kattaa osittain välittäjän sijoitusriskit, jotta:

- i) edistetään pk-yritysten saatavilla olevaa rahoitusta
- ii) pienennetään pk-yritysten rahoituksen saantiin liittyviä ongelmia, jotka johtuvat joko siitä, että erikoisosaamista edellyttäviin toimintoihin, kuten teknologiseen kehittämiseen, innovointiin ja teknologian siirtoon, tehtyihin investointeihin katsotaan kytkeytyvän suurempia riskejä, tai riittävien vakuuksien puuttumisesta
- iii) edistetään uusien työpaikkojen luomista tukemalla pk-yrityksiä kasvun ja työpaikkojen luomisen aloilla.

55. Mainittujen yleisten säännösten lisäksi rahoituksen välittäjiin sovellettaviin takauksen erityisehtoihin saattaa sisältyä laadullisia lisäsitoumuksia, jotka liittyvät rahoituksen saatavuuden edistämiseen. Jotkin rahoituksen välittäjiin sovellettavat takausehdot eivät kuitenkaan ole yhteneväisiä kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman tavoitteiden kanssa tai sisältävät hyvin vähän operatiivista ohjeistusta. Tästä voidaan mainita seuraavat esimerkit:
- o Riittävien vakuuksien puuttumista koskevan näkökohdan osalta havaittiin erään rahoituksen välittäjän tapauksessa, että sopimusehtojen noudattamisen lisäksi välittäjä sitoutui pitämään vakuuksien tason alhaisena välittäjätapauksien kohdalla. Tässä tapauksessa sopimuksen erityisehdoissa tulkitaan vakuuksien puuttumiseen liittyviä yleisehtoja siten, että vakuusvaatimuksia voidaan pienentää. Tällöin kuitenkin itse asiassa kaikki pk-yritykset voivat hyötyä pienennetyistä vakuusvaatimuksista; tässä tilanteessa jää varmistamatta, että järjestelmästä hyötyisivät ainoastaan ne pk-yritykset, joilla ei todellisuudessa ole riittäviä vakuuksia ja jotka eivät täten saa lainaa tavanomaisin kaupallisin ehdoin.
  - o Sopimusten erityisehdot jättävät laajalti harkinnan varaa innovointia koskevan tulkinnan osalta; samassa takaus-sopimuksessa todettiin ilman erillistä lisäselvitystä, että välittäjä sitoutuu toimimaan hiljattain perustettujen tai innovatiivisiin hankkeisiin osallistuvien pk-yritysten kanssa.

## TULOKSELLISUUDEN SEURANTA JA RAPORTOINTI

56. Vaikuttava seuranta ja raportointi edellyttävät asiaan kuuluvaa, luotettavaa ja oikea-aikaista tietoa toimintapolitiikan täytäntöönpanon edistymisestä sekä siitä, missä määrin toimintapolitiikan tavoitteita saavutetaan.
57. Pk-yritysten takausjärjestelmään liittyvästä tuloksellisuuden seurannasta vastaavat sekä komissio että Euroopan investointirahasto (ks. *liite II*). Tiedot siirtyvät pk-yrityksiltä (eli lopullisilta edunsaajilta) yhden tai useamman rahoituksen välittäjäntasolta kautta (yhteis- tai vastatakausten tapauksessa) Euroopan investointirahastolle ja lopulta komissiolle. Rahoituksen välittäjät raportoivat pk-yritysten takausjärjestelmästä Euroopan investointirahastolle neljännesvuosittain. Euroopan investointirahasto laatii saamiensa tietojen perusteella komissiolle neljännesvuosittain konsolidoidut kertomukset; komissio käyttää kertomuksia laatiessaan vuotuisia kertomuksia yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman sekä kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman täytäntöönpanosta.

58. Tilintarkastustuomioistuin tutki seuraavia tuloksellisuuden seurantaan ja raportointiin liittyviä näkökohtia:
- o oliko komissio laatinut tasapainotetut tuloksellisuuden indikaattorit, joiden avulla toimintapolitiikan täytäntöönpanon edistymistä on mahdollista mitata luotettavasti
  - o ovatko raportointivaatimukset selkeitä ja kohtuullisia.

**TULOSELLISUUDEN INDIKAATTOREITA LAADITTIIN, MUTTA NIIDEN PITÄISI OLLA VAKAAMPIA JA PAREMMIN TASAPAINOTETTUJA**

59. Vaikuttavan seurannan (eli pk-yritysten takausjärjestelmän täytäntöönpanon edistymisen mittaamisen) edellytyksenä on, että määritellään joukko selkeitä indikaattoreita ja niihin liittyviä tavoitteita. Indikaattoreiden pitäisi olla suhteellisen vakaita, jotta ajan kuluessa tapahtuvia muutoksia voidaan seurata ja vertailla.
60. Pk-yritysten takausjärjestelmään sovellettavien tuloksellisuuden indikaattoreiden pitäisi edesauttaa oikeusperustassa määritettyjen ohjelman erityistavoitteiden saavuttamisen arviointia; arvioinnissa on huomioitava myös Euroopan unionin toimintapolitiikan yleistavoitteet, joista erityistavoitteet on johdettu.
61. Komissio laati pk-yritysten takausjärjestelmää varten kuusi indikaattoria (ks. **taulukko 4**).
62. Ennakoarviointiin sekä yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman vuoden 2009 työohjelmaan sisältyneistä neljästä indikaattorista (indikaattorit 2, 3, 5 ja 6) ainoastaan kaksi (indikaattorit 2 ja 3) siirrettiin yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman täytäntöönpanoa koskevaan komission kertomukseen. Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman vuoden 2010 työohjelmassa kaksi alkuperäistä indikaattoria (indikaattorit 5 ja 6) poistettiin ja lisättiin kaksi uutta indikaattoria (indikaattorit 1 ja 4). Nämä vuonna 2010 tehdyt muutokset toteutettiin indikaattoreiden arviointia koskeneen tutkimuksen perusteella<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelmaan sovellettavien indikaattoreiden arviointi, helmikuu 2010.

## TAULUKKO 4

## KOMISSION LAATIMAT PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄÄN SOVELLETTAVAT INDIKAATTORIT

	Takausjärjestelmän indikaattorit	Vaikutusten ennakoarvioinnissa määritetyt indikaattorit <sup>1</sup>	Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman indikaattorit vuoden 2009 työohjelmassa	Vuoden 2009 täytäntöönpanokertomuksessa raportoidut yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman indikaattorit	Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman indikaattorit vuoden 2010 työohjelmassa	Indikaattorityyppi
1	Euroopan komission sitoutunut velkarahoitukseen ja kokonaisrahoitus on taattu	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	111,8 miljoonan euron (enimmäismäärä) avulla taattavan lainan kokonaismäärä on 2 771 miljoonaa euroa	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	tuotos
2	Uutta rahoitusta saavissa pk-yrityksissä luotujen tai säilytettyjen työpaikkojen lukumäärä	315 750 <sup>2</sup>	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	työntekijöiden lukumäärä ajankohtana, jolloin yritys sisällytettiin järjestelmään: 151 475	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	vaikutus
3	Uutta rahoitusta saavien pk-yritysten lukumäärä	315 750	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	47 791	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	tuotos
4	Tuettujen pk-yritysten lukumäärä toiminta-aloittain	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa <sup>3</sup>	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	tuotos
5	Investointirahoituksen määrällinen muutos	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	ei raportoitu	ei sovellettavissa	tulos
6	Nettomaksut yhteensä	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	kyllä, mutta tavoitemäärää ei osoitettu	ei raportoitu	ei sovellettavissa	tuotos

<sup>1</sup> Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamista koskeva ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi, liite (*Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013)*, SEC(2005) 433).

<sup>2</sup> Yksi luotu tai säilytetty työpaikka kutakin uutta rahoitusta saavaa pk-yritystä kohti. Työllisyyttä ja kasvua koskevaan aloitteeseen liittyvät tiedot osoittavat, että edunsaajina olleet pk-yritykset loivat keskimäärin 1,2 työpaikkaa; komissio katsoo näin ollen, että olisi pitänyt soveltaa maltillisempaa suhdetta sen osoittamiseen, että pienluottojen osuus kaikista pk-yritysten takausjärjestelmän piiriin kuuluneiden yritysten lainoista oli yli 20 prosenttia – asianomaisten pk-yritysten voidaan odottaa luovan vähemmän työpaikkoja, mikä puolestaan laskee yleistä keskiarvoa.

<sup>3</sup> Tiedot ovat saatavilla ainoastaan Euroopan investointirahaston neljännesvuosikatsauksissa.

- 63.** Ennakoarvioinnissa ainoastaan kaksi indikaattoria (indikaattorit 2 ja 3) sisälsi niille tarkoitettuja tavoitearvoja. Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman työohjelmissa vuosille 2009 ja 2010 ei asetettu tavoitteita, jotka indikaattoreilla mitaten olisi saavutettava asianomaisten ajanjaksojen kuluessa. Tavoitearvojen puuttuessa on vaikea arvioida, eteneekö ohjelma toivotulla tavalla.
- 64.** Komissio pyrki laatimaan tasapainotetun joukon mitattavissa olevia indikaattoreita – tuotos-, vaikutus- ja tulosindikaattorit mukaan lukien – mutta ainoaa tulosindikaattoria (indikaattori 5) ei siirretty täytäntöönpanokertomukseen, ja komissio jätti lopulta indikaattorin pois. Ainoa vaikutusindikaattori (indikaattori 2) on ongelmallinen (ks. kohdat 67 ja 68), ja kaikki muut indikaattorit ovat tuotosindikaattoreita. Indikaattoreista onkin tullut pikemminkin operatiivisen hallinnoinnin välineitä kuin ohjelman vaikutusta ja onnistumista mittaavia indikaattoreita. On vaikea löytää sopiva tasapaino tietojen taloudellisen keräämisen ja toiminnan tuloksellisuuden vaikuttavan seurannan välillä. Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman indikaattoreiden arvioijat ehdottivat tasapainotetuista indikaattoreista koottua joukkoa ja tiedonkeruumenetelmien sekä sopivan ajoituksen vahvistamista<sup>43</sup>.
- 65.** Jotta pk-yritysten takausjärjestelmän tuloksista tehdyt päätelmät olisivat tarkoituksenmukaisia, on tärkeää, että rahoituksen välittäjien toimittamat seurantatiedot ovat luotettavia – toisin sanoen oikeellisia ja kattavia.
- 66.** Kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleet rahoituksen välittäjät olivat perustaneet tiedonkeruumenetelmät, jotka ovat tarpeen Euroopan investointirahastolle tapahtuvaa raportointia silmällä pitäen. Välittäjien tasolla noudatettavien raportointimenettelyiden laatua valvotaan Euroopan investointirahaston paikan päälle suorittamien seurantakäyntien yhteydessä.
- 67.** Luotujen työpaikkojen määrää koskevaan indikaattoriin liittyvien tietojen keruu aiheuttaa vaikeuksia joillekin rahoituksen välittäjille. Joissakin maissa tiedot saadaan viranomaisilta<sup>44</sup>, osa rahoituksen välittäjistä keräsi tiedot otantamenetelmän avulla<sup>45</sup>, osa suoritti laskelmia ennakoitujen arvojen perusteella<sup>46</sup> ja jotkin rahoituksen välittäjät eivät päivittäneet työllisyystietoja vuosittain, koska siitä olisi aiheutunut liian suuri työmäärä<sup>47</sup>. Työllisyystietojen laatu vaihtelee maittain, joten saatujen tietojen laskeminen yhteen herättää kysymyksen luotujen työpaikkoja koskevan indikaattorin (indikaattori 2) arvon luotettavuudesta.

<sup>43</sup> Tulosten ja vaikutusten mittaamiseen ehdotettiin useita indikaattoreita, esimerkiksi edunsaajien toiminnan tuloksellisuuteen kohdistuvaa vaikutusta (myynnin kasvu, luodut/säilytetyt työpaikat, kehitetyt uudet tuotteet tai palvelut) tai rahoituksen kohteena olleiden pk-yritysten liikevaihdon kokonais- tai keskimääräistä kasvua.

<sup>44</sup> Esimerkiksi eräs slovenialainen rahoituksen välittäjä sai työllisyystiedot kansalliselta sosiaaliturva- ja vakuutuslaitokselta.

<sup>45</sup> Eräs espanjalainen rahoituksen välittäjä kerää tiedot vuosittain otantamenetelmällä alueellisilta takauslaitoksilta.

<sup>46</sup> Toinen espanjalainen rahoituksen välittäjä laskee työllisyysessä tapahtuneen muutoksen vertaamalla lainapyyntöön esittämisajankohtana odotusarvona ollutta työllistymistä laskennan suorittamisajankohtana vallinneeseen todelliseen työllistymiseen.

<sup>47</sup> Esimerkiksi eräs italialainen rahoituksen välittäjä kerää työllisyystiedot ainoastaan alkuperäiseen takauksikemukseen eikä päivitä tietoja myöhemmin.

68. Tähän indikaattoriin liittyy myös se ongelma, että arvot lasketaan tuen kohteena olevissa pk-yrityksissä työllistyneiden henkilöiden lukumäärän perusteella; määrä ei vastaa uutta rahoitusta saavissa pk-yrityksissä luotujen tai säilytettyjen työpaikkojen lukumäärää. Pk-yrityksen saama uusi rahoitus ei ole ainoa tekijä, joka johtaa työpaikkojen säilyttämiseen tai luomiseen. Ei ole analysoitu, kuinka lainatakaukset ovat vaikuttaneet työpaikkojen säilyttämiseen tai luomiseen.

**RAPORTOINTIVAATIMUKSET OVAT SELKEITÄ JA KOHTUULLISIA – VAIN JOTKIN RAHOITUKSEN VÄLITTÄJÄT PITÄVÄT NIITÄ TAAKKANA**

69. Rahoituksen välittäjillä pitäisi olla selkeät raportointivaatimukset, joita sovelletaan pk-yritysten takausjärjestelmän seurantaan ja raportointia varten tapahtuvaan tiedonkeruuseen. Indikaattoreita varten tarvittavien tietojen keruuseen kuluva ajasta ja resursseista ei saisi muodostua tarpeettoman suurta hallinnollista työtaakkaa.
70. Rahoituksen välittäjien on kerättävä tukea saavista pk-yrityksistä erityyppisiä tietoja ja raportoitava Euroopan investointirahastolle säännöllisin väliajoin (ks. *liite III*). Raportointivaatimukset on lueteltu Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien välisissä takaussopimuksissa. Euroopan investointirahasto on laatinut tätä silmällä pitäen rahoituksen välittäjille selkeät ohjeet<sup>48</sup> pyydettyjen tietojen keräämisestä. Ohjeiden selkeyden vahvistaa se, että 88 prosenttia rahoituksen välittäjistä katsoi, että Euroopan investointirahaston antamat ohjeet olivat selkeitä<sup>49</sup>. Lisäksi 98 prosenttia rahoituksen välittäjistä totesi, että Euroopan investointirahasto on aina halukas antamaan lisätietoja operatiivisten kysymysten tarkentamista silmällä pitäen<sup>50</sup>.
71. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksen tulokset osoittivat myös, että ainoastaan 20 prosenttia kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelmaan ja/tai yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettuun monivuotiseen ohjelmaan osallistuneista rahoituksen välittäjistä piti raportointivaatimuksia kohtuuttomina<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Opas tietojen keräämisestä kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelmaan sovellettavan pk-yritysten takausjärjestelmän yhteydessä (*Manual for compiling reports under the SME guarantee facility 2007–2013 (CIP)*), Euroopan investointirahasto.

<sup>49</sup> Kyselylomakkeeseen (kysymys nro 14) vastanneista 41:stä rahoituksen välittäjästä 36 katsoi, että Euroopan investointirahaston antamat toimintaohjeet olivat selkeitä.

<sup>50</sup> Kyselylomakkeeseen (kysymys nro 15) vastanneista 41:stä välittäjästä 40 katsoi, että Euroopan investointirahasto on aina halukas antamaan lisäselvityksiä takauksen voimassaoloaikana.

<sup>51</sup> Kyselylomakkeeseen (kysymys nro 16) vastanneista 42:sta rahoituksen välittäjästä 8 ei pitänyt raportointivaatimuksia kohtuullisina.

72. Tapauksissa, joissa rahoituksen välittäjien kautta tapahtuva tiedonkeruu oli hyvin ongelmallista (esimerkiksi työllisyystiedot), vaihtoehtoiset tiedonkeruun menetelmät olisivat saataneet soveltua tilanteeseen paremmin. Sekä yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman indikaattoreita koskevassa arvioinnissa että ohjelman väliarvioinnissa ehdotettiin kyselytutkimusten käyttöä arviointien yhteydessä.

### PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN SAAVUTUKSET

73. Tässä osassa kuvataan pk-yritysten takausjärjestelmän tuotoksia. Tuotoksia arvioidaan järjestelmän tavoitteiden perusteella. Osassa perehdytään myös lisäarvoon, joka järjestelmän avulla on saatu Euroopan tasolla; huomiota kiinnitetään esimerkiksi siihen, saavutetaanko järjestelmän tavoitteet paremmin yhteisön tasolla tapahtuvan kuin kansallisella tai alueellisella tasolla tapahtuvan täytäntöönpanon avulla.

### PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TUOTOKSET

74. Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman rahoitusvälineiden avulla ”parannetaan – rahoituksen saantia pk-yritysten käynnistämistä ja kasvua varten sekä innovointitoimiin suuntautuvia sijoituksia”<sup>52</sup>. Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä toteutettavan pk-yritysten takausjärjestelmän erityistavoitteena on:
- o tavoittaa 315 750 pk-yritystä<sup>53</sup>
  - o taata lainoja, joiden avulla rahoitetaan pk-yritysten innovatiivisia investointeja<sup>54</sup> tai joita myönnetään pk-yrityksille, joilla ei ole riittäviä vakuuksia
  - o edistää sitä varten rahoituksen saatavuutta tapauksissa, joissa markkinat eivät tarjoa sitä.
75. Seuraavan analyysin perustana oli tilintarkastustuomioistuimen lainoista poimiman otoksen tarkastus<sup>55</sup>. Tiettyihin erikoisosaamista edellyttäviin toimintoihin, kuten teknologiseen kehittämiseen, innovointiin ja teknologian siirtoon liittyvien investointien tapauksessa viitataan OECD:n laatimaan Oslon käsikirjaan, jossa käsitellään tieteellisten ja teknologisten toimintojen mittaamista<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskeva päätös, 10 artikla.

<sup>53</sup> Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamista koskeva ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi, liite (*Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013)*, SEC(2005) 433).

<sup>54</sup> Koskee ainoastaan lainojen osajärjestelmää. Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevan päätöksen 19 artiklan 2 kohdassa viitataan ”erikoisosaamista edellyttäviin toimintoihin, kuten teknologiseen kehittämiseen, innovointiin ja teknologian siirtoon, tehtyihin investointeihin”.

<sup>55</sup> Tarkastukseen poimittiin 181 lainan otos yhdeksältä tarkastuskäynnin kohteena olleelta rahoituksen välittäjältä. Kutakin rahoituksen välittäjää kohti valittujen lainojen lukumäärä (10:n ja 45:n välillä) vastaa toteutunutta takauksen määrää.

<sup>56</sup> Oslon käsikirja, ehdotus teknologisia innovaatioita koskevien tietojen keräämiseen ja tulkintaan sovellettavista ohjeista (*Proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data*), OECD, 1997. Käsikirjaan viitataan myös kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevan päätöksen johdanto-osan 8 kappaleessa ja Euroopan komission vuonna 2009 laatimissa vaikutustenarviointiohjeissa (*Impact assessment guidelines*, SEC(2009) 92).

**YLEISTAVOITE – 315 750 PK-YRITYKSEN TAVOITTAMINEN – ON  
SAAVUTETTAVISSA**

- 76.** Kaikki tarkastuskäynnin kohteena olleet rahoituksen välittäjät kohdensivat toimensa selkeästi pk-yrityksiin ja niillä oli käytössään menettelyt, joiden avulla lainanottajan pk-yrittäjyys voitiin tarkistaa.
- 77.** Yleistavoitteena oli tavoittaa 315 750 pk-yritystä<sup>57</sup>. Komissio ja Euroopan investointirahasto toteuttivat tämän tavoitteen osalta merkittäviä toimia, joiden avulla pyrittiin ratkaisemaan alun perin ilmenneen viivästyksen (ks. kohta 32) seuraukset keskittymällä suurimpiin rahoituksen välittäjiin. Kilpailukyvyin ja innovoinnin puiteohjelman voimaantumista seuranneiden kolmen vuoden aikana Euroopan investointirahasto on allekirjoittanut 25 sopimusta 21 rahoituksen välittäjän kanssa (ks. **taulukko 2**). Vuoden 2009 lopussa näihin takaussopimuksiin liittyvien takausten enimmäismäärä<sup>58</sup> oli 191,1 miljoonaa euroa; määrä on 37,5 prosenttia pk-yritysten takausjärjestelmän kokonaismäärärahoista. Rahoituksen välittäjät olivat antaneet lainoja lähes 59 000 pk-yritykselle; määrä vastaa 19 prosentin osuutta tavoitteena olleesta pk-yritysten lukumäärästä. Kun yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutetun monivuotisen ohjelman tulokset otetaan huomioon, tehdyt takaussopimukset tavoittavat yli puolet (57,4 prosenttia) tavoitteena olleesta pk-yritysten määrästä, jos kaikkien sopimusten kohdalla toteutuu rahoituksen hyväksyty enimmäismäärä<sup>59</sup> (ks. **kaavio 3**). Täytäntöönpano on siis edistynyt siinä määrin, että 315 750 pk-yrityksen tavoittamista koskeva yleistavoite voidaan olettaa saavutettavan.

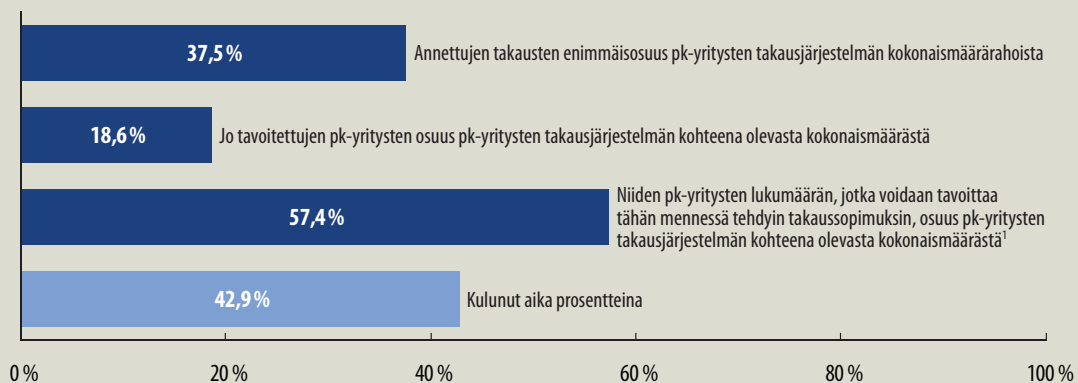
<sup>57</sup> Kilpailukyvyin ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevan vaikutustentaruviinnin mukaisesti (SEC(2005) 433).

<sup>58</sup> Enimmäismäärä tarkoittaa EU:n talousarviosta rahoitettavan osuuden ylärajaa. Enimmäismäärä toteutuu vain, mikäli rahoituksen välittäjä saavuttaa lainojen enimmäismäärän ja arvioidut lainasalkkuun kohdistuvat tappiot toteutuvat.

<sup>59</sup> Esimerkiksi monivuotisessa ohjelmassa yritysten ja yrittäjyyden hyväksi ainoastaan kaksi rahoituksen välittäjää 45:stä jäi alle 90 prosenttiin lainojen enimmäismäärästä.

**KAAVIO 3**

**PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN TUOTOKSET KILPAILUKYVYN JA INNOVOINNIN PUITEOHJELMAN YHTEYDESSÄ (TILANNE VUODEN 2009 LOPUSSA)**



<sup>1</sup> Tilintarkastustuomioistuin laski osuuden olettaen, että EU:n talousarvioon kohdistuvat keskimääräiset menot kutakin pk-yritystä kohti ovat samat kuin monivuotisessa ohjelmassa yritysten ja yrittäjyyden hyväksi (1 055 euroa) ja että jokaisen takaussopimuksen yhteydessä on saavutettu lainan enimmäismäärä.

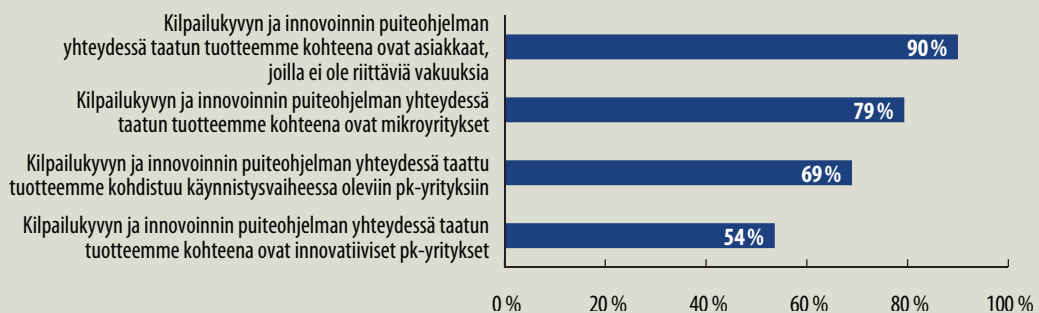
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**JÄRJESTELMÄ TAVOITTAÄ PK-YRITYKSET, JOILLA EI OLE RIITTÄVIÄ VAKUUKSIA; INNOVATIIVISET HANKKEET OVAT HARVASSA**

- 78.** Pk-yritysten takausjärjestelmän tarkoituksena on edistää velk-rahoituksen saatavuutta sellaisille pk-yrityksille, joilla on toteuttamiskelpoisia hankkeita, mutta jotka eivät saa lainaa kaupallisilta luotonantajilta. Tällainen tilanne voi syntyä, jos pk-yrityksen vakuudet eivät täytä kaupallisen luotonantajan vaatimuksia. Pk-yritykseltä voidaan evätä mahdollisuus lainarahoitukseen myös siinä tapauksessa, että kaupalliset luotonantajat eivät pysty helposti arvioimaan liikeidean toteuttamiskelpoisuutta; näin voi olla esimerkiksi innovatiivisten investointien tapauksessa. Lainan myöntäminen on sitä epätodennäköisempää, mitä uudenaikaisemmasta investoinnista on kyse.
- 79.** Tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn saatujen vastausten perusteella voitiin todeta, että rahoituksen välittäjät pyrkivät kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä kohdentamaan toimiaan ensisijaisesti pk-yrityksiin, joilla ei ollut riittäviä vakuuksia; toisena tulivat mikroyritykset ja niiden jälkeen käynnistysvaiheessa olevat yritykset. Toimia kohdennetaan vähiten innovatiivisiin pk-yrityksiin. Rahoituksen välittäjistä 90 prosenttia kannatti väittämää, jonka mukaan kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yhteydessä taatun lainatuotteen kohderyhmänä olivat asiakkaat, joilla ei ollut riittäviä vakuuksia; sitä vastoin vain noin puolet välittäjistä kannatti väittämää, jonka mukaan kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan perustuvan lainatuotteen kohderyhmänä olivat innovatiiviset pk-yritykset (ks. **kaavio 4**).

**KAAVIO 4**

**RAHOITUKSEN VÄLITTÄJIIN KOHDISTETTU KYSELYTUTKIMUS – TAKAUS-/LAINATUOTTEEN KOHTEENA OLEVAT PK-YRITYKSET**



Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan osallistuvien rahoituksen välittäjien oli osoitettava kantansa näihin väittämiin viisitasoisella asteikolla. Kaaviossa kuvattu prosenttiosuus osoittaa niiden vastaajien osuuden, jotka olivat samaa mieltä tai vahvasti samaa mieltä väittämän kanssa. Kunkin väittämän saatujen vastausten lukumäärä vaihteli hieman; vastauksen antoi 28–30 rahoituksen välittäjää 31 välittäjästä, jotka osallistuivat tai aikoivat osallistua kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan.

*Lähde:* Rahoituksen välittäjille suunnattu tilintarkastustuomioistuimen kysely.

- 80.** Lainoista poimitun otoksen analysointi osoitti, että pk-yritykset, joilla ei ollut riittäviä vakuuksia, saivat lainoja useammin kuin innovatiivisia investointeja toteuttavat pk-yritykset. Otokseen kuuluneista 181 lainasta 77 (43 prosenttia) annettiin pk-yrityksille, joiden vakuudet eivät riittäneet tavanomaisten kaupallisten lainojen avulla tapahtuvaan rahoitukseen. Ainoastaan 22:ta lainaa (12:ta prosenttia) käytettiin innovatiivisia piirteitä sisältävien hankkeiden rahoittamiseen (ks. **taulukko 5**).
- 81.** Innovatiiviset investoinnit olivat harvassa, mutta lainoista poimittuun otokseen sisältyi joitakin erittäin innovatiivisia investointeja. Puolet innovatiivisista hankkeista (11 hanketta 22:sta) arvioitiin innovaatioiksi, jotka ovat uusia asianomaisilla markkinoilla tai koko maailmassa. Hankkeiden tavoitteena oli luoda uusia tai huomattavasti parempia tuotteita, tuotantoprosesseja tai jakelumenetelmiä, jotka ovat uusia ainakin yrityksen toiminnan kohteena olevilla markkinoilla. Tällaisesta investoinnista annetaan esimerkki **laatikossa 5**. Muita innovatiivisia investointeja voidaan kuvata uusiksi ainoastaan asianomaisille yrityksille; niitä toteuttivat jo muut yritykset, jotka kilpailivat suoraan lainanottajan kanssa.

## TAULUKKO 5

## LAINOJEN ANALYSOINNIN TULOKSET LAINOJEN LUKUMÄÄRÄN JA OTOSTA KOSKEVAN PROSENTTIOSUUDEN PERUSTEELLA

	Pk-yritykset, joilla ei ollut riittäviä vakuuksia <sup>1</sup>	Pk-yritykset, joilla oli riittävät vakuudet	Vakuuksien puuttumista ei osoitettu	Yhteensä
Innovatiivisten investointien rahoitukseen käytetyt lainat	7 4 %	12 7 %	3 2 %	22 12 %
Sellaisten hankkeiden rahoitukseen käytetyt lainat, jotka eivät sisältäneet huomattavia innovatiivisia osa-alueita	70 39 %	69 38 %	20 11 %	159 88 %
<b>Yhteensä</b>	<b>77</b> <b>43 %</b>	<b>81</b> <b>45 %</b>	<b>23</b> <b>13 %</b>	<b>181</b> <b>100 %</b>

<sup>1</sup> Tapauksissa, joissa rahoituksen välittäjä määrittä riittävien vakuuksien tason tai taso oli implisiittisesti pääteltävissä, tasoa sovellettiin vakuuksien "riittävyys" määrittämiseen. Muissa tapauksissa pk-yrityksen vakuuksia pidettiin riittävänä, jos lainamäärä ei ylittänyt 70:ää prosenttia realisoitavissa olevien varojen määrästä. Tässä ryhmässä huomioon otettiin myös muita pk-yrityksen riskiprofilia lisääviä tekijöitä (esimerkiksi työttömille myönnettävät lainat), joiden seurauksena pk-yritysten vakuuksia pidettiin riittämättöminä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

82. Ilmoitettua vakuuksien riittämättömyyttä ei voitu kuitenkaan arvioida 23 lainan osalta, koska rahoituksen välittäjillä ei ollut asiasta tietoa.

**RAHOITUKSEN VÄLITTÄJÄT PYRKIVÄT LISÄÄMÄÄN LAINOJEN MÄÄRIÄ, MUTTA NOLLAVAIKUTUKSEEN OLISI VOITU KIINNITTÄÄ ENEMMÄN HUOMIOTA**

83. Takausjärjestelmissä ilmenee ”nollavaikutus”, jos lainanottaja olisi voinut saada lainan kaupallisilta luotonantajilta ilman julkista tukea. Tällaisissa tapauksissa vaikutukset, kuten työpaikkojen luominen taikka taloudellinen tai innovaatio-toiminta, olisivat toteutuneet joka tapauksessa. Julkisesti tuetut takausjärjestelmät ovat vaikuttavimpia tapauksissa, joissa investointi ja tavoitellut tulokset olisivat jääneet toteutumatta ilman tukea.
84. Komissio on laatinut rahoituksen saatavuuden edistämistä koskevat ohjeet, joiden tarkoituksena on varmistaa, että pk-yritysten takausjärjestelmän avulla tarjotaan pk-yrityksille lisärahoitusmahdollisuuksia. Menettelyn avulla pyritään siihen, että rahoituksen välittäjä voi käyttää järjestelmään perustuvaa takausta vasta sitten kun lainojen tosiasiallinen määrä ylittää määrän, jonka välittäjä olisi saavuttanut ilman takausta. Tämä täydentävyyden käsite on yksinkertainen soveltaa ja se voidaan helposti sisällyttää takaussopimukseen.

Yrittäjän vakuudet eivät riittäneet tavalliseen kaupalliseen 40 000 euron lainaan. Yrittäjä oli kuitenkin hankkinut aiemmissa tehtävissään tutkijana riittävän tietämyksen viinietikan tuotannosta. Yrittäjä käynnistikin taatun lainan avulla korkealaatuista viinietikkaa tuottavan yrityksen. Tuotantoprosessissa käytettiin erikoisviljeltyjä bakteereja, jotka vakauttavat käymisprosessia. Prosessin tuloksena valmistunut viinietikka oli maultaan parempaa ja sokeripitoisuudeltaan suurempaa – siis kuluttajille mieleistä. Yritys toimi alueellisilla markkinoilla, joilla ei ollut samaa tuotantoprosessia hyödyntäviä kilpailijoita.

85. Täydentävyyden avulla ei kyetä kuitenkaan varmistamaan, että rahoituksen välittäjän tasolla saavutettava määrällinen lisäys merkitsee lisäystä myös talouden tasolla. Pk-yritysten takausjärjestelmän yhteydessä katsotaan, että nollavaikutus ilmenee, mikäli takauksia annetaan riittävät vakuudet omaaville pk-yrityksille, jotka eivät toteuta innovatiivisia investointeja. Tietty nollavaikutuksen määrä on kuitenkin väistämätön lainasalkkuihin perustuvan tuen yhteydessä. Lainoja analysoitaessa kävi ilmi, että yli kolmannekseen otoksen lainoista liittyi nollavaikutus (38 prosenttia; 69 lainaa 181:sta, ks. **taulukko 5**). Muutoin samanaisten edellytysten vallitessa nämä lainanottajat olisivat voineet saada lainansa kaupallisilta luotonantajilta ilman pk-yritysten takausjärjestelmää. Vastaavansuuruinen nollavaikutuksen taso havaittiin myös kyselytutkimuksessa, jonka väliarvioinnin suorittaja kohdisti lainanottajiin, joiden lainat perustuivat monivuotiseen ohjelmaan yritysten ja yrittäjyyden hyväksi<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Tutkimustulokset osoittivat, että kaksi yritystä kolmesta ei olisi ryhtynyt hankkeeseen ilman lainatakausta, tai hanke olisi toteutettu pienimuotoisempaan. Ainoastaan yksi kolmesta kyselytutkimuksen kohteena olleesta yrityksestä vastasi, että yritys olisi perustettu tai hanke käynnistetty myös ilman lainatakausta.

#### ERITYISET LAINAEHDOT

86. Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjien välisissä takaus sopimuksissa on vakiolauseke, jossa luetellaan rahoituksen saatavuuden edistämiseen sovellettavat periaatteet (ks. kohta 54) ilman riittäviä vakuuksia olevien tai innovatiivisia investointeja toteuttavien pk-yritysten tapauksessa. Aina ei osoiteta selkeästi, kuinka rahoituksen välittäjä aikoo kohdentaa toimensa asianomaisiin yrityksiin. Jotkin rahoituksen välittäjät sovelsivat erityisiä lainaehtoja, joiden tavoitteena oli herättää tällaisten pk-yritysten kiinnostus – menettelyn avulla minimoitiin nollavaikutus (ks. **laatikko 6**).

#### LAATIKKO 6

#### LAINAEHDOT, JOIDEN TAVOITTEENA ON HERÄTTÄÄ INNOVATIIVISTEN TAI ILMAN RIITTÄMÄTTÖMIÄ VAKUUKSIA OLEVIENTEN PK-YRITYSTEN KIINNOSTUS

- o Taattuina lainoia voidaan tarjota ainoastaan käynnistysvaiheessa oleville, lyhyen aikaa toiminnassa olleille pk-yrityksille
- o Lainan määrälle on vahvistettu enimmäisraja
- o Pk-yrityksille tarjotaan ei-rahallisia etuja<sup>61</sup>, joten taatut lainat eivät ole edullisempia kuin takauksettomat lainat
- o Takaukset ovat suurempia, kun kyseessä ovat innovatiiviset tai jossain määrin uudenlaiset investoinnit

<sup>61</sup> Esimerkiksi pienennetyt vakuusvaatimukset, nopeutetut luottopäätökset ja kiinteät korot.

87. Kolme ensimmäistä lainaehto johtaa automaattisesti riittämättömiä vakuuksia ilman olevien lainanottajien suosimiseen, mutta viimeinen lainaehto todennäköisesti lisää innovatiivisten pk-yritysten kiinnostusta. Innovatiivisia pk-yrityksiä suosivia lainaehdot ei juurikaan ole, mikä saattaa selittää sen, että otokseen sisältyi vain vähän innovatiivisia investointeja (ks. **taulukko 5**).

#### EUROOPAN TASOLLA SAATAVA LISÄARVO

88. Kaikki kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman kattamat alat kuuluvat jäsenvaltioiden ja yhteisön jaetun vastuun piiriin<sup>62</sup>, joten pk-yritysten takausjärjestelmän yhteydessä on myös noudatettava perustamissopimuksen 5 artiklassa määritettyä toissijaisuusperiaatetta. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla (kuten pk-yritysten takausjärjestelmä), jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittäväällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.
89. Toissijaisuusperiaate tuodaan esille myös kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevaa päätöstä edeltävässä johdanto-osassa<sup>63</sup>, kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmasta laaditussa ehdotuksessa<sup>64</sup> sekä ohjelmaa koskevassa vaikutustenarvioinnissa<sup>65</sup>. Syyt, joilla komissio on perustellut rahoitusvälineiden EU-ulottuvuutta, voidaan jakaa kahteen ryhmään:
- o täytäntöönpanon yhdenmukaisuus on varmistettava
  - o kilpailu ja innovointi ovat luonteeltaan globaaleja.

#### PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄSTÄ SAATTAVA KOITUA RAHOITUKSEN VÄLITTÄJÄLLE HUOMATTAVIA EI-RAHALLISIA ETUJA; TÄYTÄNTÖÖNPANON YHDENMUKAISUUTTA EI KUITENKAAN TAVOITELLA AKTIIVISESTI

90. Komissio totesi kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevissa valmisteluasiakirjoissa, että eurooppalaisen ulottuvuuden avulla varmistettaisiin hyvien käytäntöjen levittäminen rahoitusvälineiden – kuten pk-yritysten takausjärjestelmän – yhteydessä. Samankaltaisia toimenpiteitä on käytössä joissakin jäsenvaltioissa, mutta yhteisön tukitoimenpitein edistetään täytäntöönpanon yhdenmukaisuutta.

<sup>62</sup> Komissio määrittä kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman oikeusperustan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 172 artiklan, 173 artiklan 3 kohdan ja 192 artiklan 1 kohdan perusteella (Lissabonin sopimuksen jälkeen konsolidoitu toisinto).

<sup>63</sup> Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskeva päätös, johdanto-osan 62 kappale.

<sup>64</sup> KOM(2005) 121 lopullinen, 6.4.2005.

<sup>65</sup> SEC(2005) 433, 6.4.2005.

- 91.** Tarkastuksessa havaittiin useita tapauksia, joissa EU:n talousarviosta peräisin oleva rahoitus oli olennaista sekä luotto-tappioiden osittaista kattamista silmällä pitäen että siksi, että rahoituksen avulla välittäjien oli mahdollista koettaa jotakin uutta. Kahdessa tapauksessa pk-yritysten takausjärjestelmä auttoi luomaan takaus- tai lainatuotteita, jotka olivat välittäjille uusia. Toisen välittäjän tapauksessa oli yritettävä lukuisia kertoja ennen kuin tuote tuli riittävän hyvin jälleenlainausta harjoittavien pankkien sekä asiakkaiden tietoon. Voidaan olettaa, että tuotetta ei olisi kehitetty, elleivät Euroopan investointirahasto ja komissio olisi tehneet toistuvasti yhteistyötä asianomaisen välittäjän kanssa. EU:n toimielinten kanssa tehtävä yhteistyö saattaa lisäksi auttaa pienempiä yksityisiä rahoituksen välittäjiä etenkin saamaan tunnettuutta jälleenlainausta harjoittavien pankkien ja/tai niiden asiakkaiden keskuudessa.
- 92.** Rahoituksen välittäjille lähetetyn kyselyn tulokset tukevat edellä esitettyä. Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan osallistuneista 31 välittäjästä <sup>66</sup> on kehittänyt uuden lainat tai takaustuotteen, ja 16 välittäjää 31:stä on muokannut huomattavasti nykyisiä tuotteitaan kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan osallistumista silmällä pitäen.
- 93.** Pk-yritysten takausjärjestelmä lisää EU:n tuen näkyvyyttä rahoituksen välittäjien keskuudessa. Tarkastuskäynnit osoittivat, että pk-yrityksillä ei ollut kovinkaan hyvää tietämystä EU:n takauksista. Ei ollut havaittavissa, että eri välittäjien soveltamia käytäntöjä olisi pyritty yhdenmukaistamaan aktiivisesti. Euroopan investointirahasto ainoastaan kerää tiedot rahoituksen välittäjien soveltamista käytännöistä, eikä aseta niitä kyseenalaiseksi. Kuten lainaehtojes tapauksessa osoitettiin (ks. kohta 86), Euroopan investointirahaston aktiivisempi lähestymistapa saattaisi lisätä järjestelmän soveltamista innovatiivisia hankkeita toteuttavissa tai ilman riittämättömiä vaikutuksia olevissa pk-yrityksissä.

**PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄ LISÄÄ YKSITTÄISTEN YRITYSTEN KILPAILUKYKYÄ; TÄMÄ EI MERKITSE, ETTÄ EU:LLE KOITUVA LISÄARVO TOTEUTUISI**

- 94.** EU:lle koituvaa lisäarvoa koskeva näkökohta liittyy suoraan yhteen kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman yleistavoitteista: "parantaa yritysten, varsinkin pk-yritysten, kilpailukykyä"<sup>67</sup>. Komissio totesi valmisteluasiakirjoissa, että eurooppalaisten yritysten edessä oleva kilpailu on enenevässä määrin maailmanlaajuista, ja innovaatiot nähdään maailmanlaajuisina ilmiöinä, jotka eivät onnistu ja ole kestäviä suljetussa ympäristössä.

<sup>66</sup> Rahoituksen välittäjät, jotka osallistuvat tai aikovat osallistua kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan.

<sup>67</sup> Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa koskeva päätös, 2 artikla.

95. Lainojen analysointi osoitti, että pk-yritysten takausjärjestelmä todellakin auttaa yksittäisiä yrityksiä parantamaan kilpailukykyään. Tarkastuksessa havaittiin, että 74:ää lainaa 181:sta (41 prosenttia) käytettiin suoraan yritysten kilpailukykyyn parantamiseen<sup>68</sup>. Pk-yritysten takausjärjestelmän avulla saavutetaan lukuisia muita arvokkaita tuloksia, jotka liittyvät paremman kilpailuympäristön luomiseen. Järjestelmän avulla on mahdollista käynnistää – pääasiassa palvelualan – pien-yrityksiä. Otokseen kuuluneista 181:sta lainasta 26:ta (14:ää prosenttia) käytettiin uuden yritystoiminnan käynnistämiseen ja 15:ttä lainaa (8:aa prosenttia) käytettiin yritystoiminnan laajentamiseen käynnistämävaiheen jälkeen<sup>69</sup>. Järjestelmä tukee myös kilpailunäkymien säilyttämistä, sillä sen avulla yksityishenkilöt voivat ryhtyä yrittäjiksi ostamalla olemassa olevan pk-yrityksen (47 lainaa, 26 prosenttia).
96. Mainittujen tulosten avulla ei kuitenkaan saavuteta ratkaisevaa lisäarvoa EU:n tasolla, sillä sama olisi voitu saavuttaa kansallisista talousarvioista tulevan rahoituksen turvin. Komissio<sup>70</sup> esimerkiksi esittää kolme ehdotusta siitä, kuinka EU:n noudattama toimintapolitiikka voi vaikuttaa kilpailukykyyn EU:n tasolla<sup>71</sup>. EU:n toimintapolitiikka voi:
- o vaikuttaa EU:n alueen yritysten kilpailuasemaan EU:n ulkopuolisiin yrityksiin nähden
  - o edistää rajatylittäviä investointeja sekä taloudellisen toiminnan sijoittamista uuteen kohteeseen
  - o olla välttämätöntä sen kannalta, että markkinaprosessien haitalliset tulokset kyetään välttämään Euroopan markkinoilla.
97. Tarkastuksessa ei havaittu mainituista vaikutuksista ainoatakaan. Lainojen analysointi vahvisti sen, että suurin osa pk-yrityksistä toimii paikallisilla, alueellisilla tai kansallisilla markkinoilla. Yhteensä 181 lainasta 19 (10 prosenttia) myönnettiin pk-yrityksille, joilla oli jonkin verran rajatylittävää toimintaa, ja 13 lainaa (7 prosenttia) käytettiin investointeihin, joihin liittyi merkittäviä rajatylittäviä osa-alueita<sup>72</sup>. Rajatylittävän toiminnan harvinaisuus ei ole yllättävää, kun otetaan huomioon otokseen kuuluneiden pk-yritysten toimialat (katsaus **kaaviossa 5**): 17 ravintolaa, 8 taksirytytystä, 41 pientä vähittäiskauppaa (leipomoita, lihaliikkeitä, lehtikauppoja tai supermarketteja) ja 17 ammatinharjoittajaa (puuseppiä, sähköasentajia, muurareita ja kattoasentajia). Tarve EU:n tukitoimenpiteille ei ole riittävän ilmeinen, kun otetaan huomioon, että esimerkkeinä mainitut lainanottajat ovat yleensä paikallisia.

<sup>68</sup> Yrityksen kilpailukykyyn katsottiin parantuneen, jos liiketoimintasuunnitelman mukaan investoinnit

- parantaisivat tai tehostaisivat yrityksen tuotantokapasiteettia tavaroiden tai palveluiden osalta
- lisäisivät yrityksen markkinaosuutta
- lisäisivät yrityksen vientiä
- lisäisivät yrityksen henkilöstön toiminnan tulokellisuutta tai henkilöstön koulutusta
- johtaisivat tietoteknologian tuottavampaan hyödyntämiseen
- parantaisivat yrityksen tuotteiden tai palveluiden markkinointia.

Yritysten käynnistämisen katsottiin sinällään aina vahvistavan kilpailuympäristöä.

<sup>69</sup> Käynnistämävaiheen jälkeisellä laajentamisella tarkoitetaan yritystoiminnan laajentamista kolmen vuoden kuluessa käynnistämisestä.

<sup>70</sup> Vaikutustenarviointia koskeva komission valmisteluasiakirja (*Impact Assessment: Next Steps – In support of competitiveness and sustainable development*, SEC(2004) 1377).

<sup>71</sup> Mainittu myös asiakirjassa SEC(2005) 791.

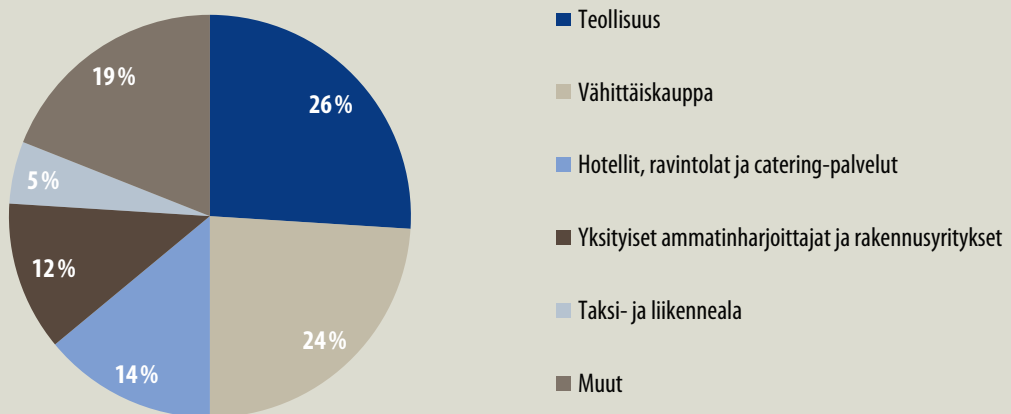
<sup>72</sup> Rajatylittävää toimintaa koskevaa osa-alueita pidettiin merkittävänä, jos investoinnin tavoitteena oli lisätä tuotantoa ulkomailla, laajentaa toimintaa ulkomaisille markkinoille tai luoda uusia liikesuhteita ulkomaisten yritysten (esimerkiksi tavarantoimittajien) kanssa.

98. Voidaan todeta, että yksittäiset takaussopimukset eivät ylitä kansallisia rajoja. Pk-yritysten takausjärjestelmä toimii olenmaisilta osin kansallisista takausjärjestelmistä koostuvana kokonaisuutena, sillä kansallisten velkamarkkinoiden välillä on huomattavia eroja<sup>73</sup>. Erot johtuvat sekä kulttuurisista että oikeudellisista tekijöistä ja ovat niin merkittäviä, että velkamarkkinoiden voidaan katsoa olevan yksinomaaisesti kansallisia.

<sup>73</sup> Asian on pannut merkille myös esimerkiksi Euroopan keskuspankki kuukausikatsauksessaan (*The financing of Small and Medium-Sized Enterprises in the Euro area*), elokuu 2007, s. 77.

KAAVIO 5

#### LAINA-ANALYYSI TOIMIALOITTAIN



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN RAKENNE

- 99.** Pk-yritysten takausjärjestelmää koskevissa kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman valmisteluasiakirjoissa ei tuotu esille selkeää toimintalogiikkaa, mutta ohjelmaa koskevan päätöksen valmisteluasiakirjat sen sijaan ilmentävät implisiittistä toimintalogiikkaa. Käsillä olevien ongelmien ja ennakoitujen tulosten ja vaikutusten välillä ei kuitenkaan ole käsitteellistä yhteyttä, joka vahvistettaisiin ennen tukitoimenpiteen käynnistämistä. Tavoitteet ovat tarkentuneet aiempaan yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettuun monivuotiseen ohjelmaan verrattuna, mutta ne ovat erityisiä, mitattavissa, saavutettavissa ja ajallisesti määrättyjä ainoastaan ennakoituihin tuotoksiin nähden.

### SUOSITUS NRO 1

Tulevien pk-yritysten tukiohjelmien olisi perustuttava selkeään toimintalogiikkaan, joka yhdistää panokset ennakoituihin tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin.

## HALLINNOINTIJÄRJESTELMÄN PERUSTAMINEN

- 100.** Pk-yritysten takausjärjestelmää varten on perustettu kaiken kaikkiaan asianmukainen hallinnointijärjestelmä. Maksujärjestelmää on parannettu yritysten ja yrittäjyyden hyväksi toteutettuun monivuotiseen ohjelmaan verrattuna lisäämällä tuloksellisuuteen perustuvien kannustimien määrää. Järjestelmän suunnittelussa ilmenneet viivästykset kuitenkin estivät määrärahojen vaikuttavan suuntaamisen ensimmäisen vuoden aikana ja keskeyttivät tuen maksun joillekin rahoituksen välittäjille.

### SUOSITUS NRO 2

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että vastaavia uusia järjestelmiä suunniteltaessa oikeusperusta ja hallinnointijärjestelmä viimeistellään hyvissä ajoin ennen ohjelmakauden varsinaista alkua, jotta jää riittävästi aikaa valita asianmukaiset rahoituksen välittäjät ja saattaa niiden kanssa käytävät sopimusneuvottelut päätökseen ohjelmakauden varsinaiseen alkuun mennessä; tällöin tulevaisuudessa ei ole tarvetta turvautua taannehtivuuksilausekkeeseen.

## RAHOITUKSEN VÄLITTÄJIEN VALINTA

- 101.** Komissio otti käyttöön asianmukaiset rahoituksen välittäjien valintamenettelyt. Erityyppisiltä mahdollisilta rahoituksen välittäjiltä tulevien hakemusten arviointia varten ei kuitenkaan perustettu pisteytysjärjestelmää, eikä eri valintaperusteita varten ole määritetty vähimmäisvaatimuksia. Rahoituksen välittäjien kanssa tehtävien takaussopimusten yhteydessä asetettavien parametrien dokumentoinnissa havaittiin puutteita.

### SUOSITUS NRO 3

Valintamenettelyn avoimuuden edistämistä silmällä pitäen olisi tulevien ohjelmien yhteydessä otettava käyttöön pisteytysjärjestelmä, jonka avulla arvioitaisiin mahdollisten rahoituksen välittäjien esittämiä hakemuksia. Rahoituksen välittäjien valintaa varten olisi asetettava vähimmäisvaatimukset, ja takaussopimukseen sisältyvien parametrien laskenta olisi dokumentoitava yksityiskohtaisemmin.

## TULOKSELLISUUDEN SEURANTA JA RAPORTOINTI

- 102.** Käyttöön otettiin riittävät tuotosindikaattorit, joita sovellettiin pk-yritysten takausjärjestelmän täytäntöönpanoa koskevaan raportointiin. Ainoa vaikutusindikaattoria ("luotujen työpaikkojen lukumäärä") koskevia tietoja on vaikea kerätä, ja toisistaan poikkeavien laskentamenetelmien takia eri maita koskevat tiedot eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Suurin osa pk-yritysten takausjärjestelmään osallistuvista rahoituksen välittäjistä pitää raportointivaatimuksia selkeinä eikä katso niiden aiheuttavan työtaakkaa.

### SUOSITUS NRO 4

Komission olisi tutkittava, onko mahdollista luoda nykyisten lisäksi sovellettavia tai parempia tuloksellisuuden indikaattoreita, jotta järjestelmän tavoitteiden saavuttamista voidaan seurata paremmin ja voidaan tehdä seurannan perusteella asianmukaiset päätelmät.

## PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄN SAAVUTUKSET

- 103.** Ainoa määrällisesti ilmaistu tavoite – 315 750 pk-yrityksen tavoittaminen – saavutetaan todennäköisesti. Tilintarkastustuomioistuimen lainoista poimiman otoksen analysointi osoitti, että alle puolet lainoista (43 prosenttia) myönnettiin pk-yrityksille, joilla ei ollut riittäviä vakuuksia, ja ainoastaan 12 prosenttia pk-yrityksistä käytti lainat innovatiivisiin investointeihin. Lainojen analysoinnissa havaittiin nollavaikutuksen olevan 38 prosenttia; lainoja siis myönnettiin pk-yrityksille, joilla oli riittävät vakuudet ja jotka eivät käyttäneet lainoja innovaatioihin.

### SUOSITUS NRO 5

Komission pitäisi tulevaisuudessa asettaa tarkemmat kohteet, jotka ilmentävät paremmin rahoitusvälineen tavoitteita. Rahoitusvälineen soveltamisjakson aikana olisi järjestettävä seurantaa, jonka avulla mitattaisiin tavoitteiden saavuttamisen edistymistä ja voitaisiin tarvittaessa ryhtyä oikaisutoimiin. Nollavaikutukset olisi pyrittävä minimoimaan asianmukaisin toimenpitein; menettelyn yhteydessä olisi esimerkiksi hyödynnettävä parhaita käytäntöjä, joita jotkin välittäjät jo toteuttavat.

- 104.** Pk-yritysten takausjärjestelmän avulla joidenkin rahoituksen välittäjien oli mahdollista kehittää ja tarjota uusia laina- tai takaustuotteita, mutta hyvien käytäntöjen aktiivista määrittämistä tai levittämistä ei ole tapahtunut. Takausjärjestelmästä EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa ei ole osoitettu, sillä järjestelmän tulokset olisi voitu saavuttaa myös kansallisiin järjestelmiin perustuvan rahoituksen avulla. Tarkastuksessa ei havaittu takausjärjestelmän perusteella myönnettyjen lainojen avulla toteutuneen merkittäviä rajatylittäviä investointeja tai vaikutuksia.

### SUOSITUS NRO 6

Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin tuonut esille, unionin talousarvioon sisällytettävien menojen on tuotettava EU:lle ja sen kansalaisille sellaista selkeää ja näkyvää etua, jota ei voitaisi saavuttaa, jos asianomaiset menot toteutettaisiin yksinomaan kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla<sup>74</sup>. Budjettivallan käyttäjien ja komission olisikin tutkittava, kuinka EU:n tasolla saatava lisäarvo voidaan maksimoida pk-yritysten takausjärjestelmää seuraavien järjestelmien yhteydessä.

<sup>74</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastaus komission tiedonantoon "uudistettu talousarvio muuttuvassa Euroopassa" (kohdat 7–9), ja lausunto nro 1/2010 "Euroopan unionin talousarviohallinnon parantaminen: riskit ja haasteet" (kohdat 18 ja 19).

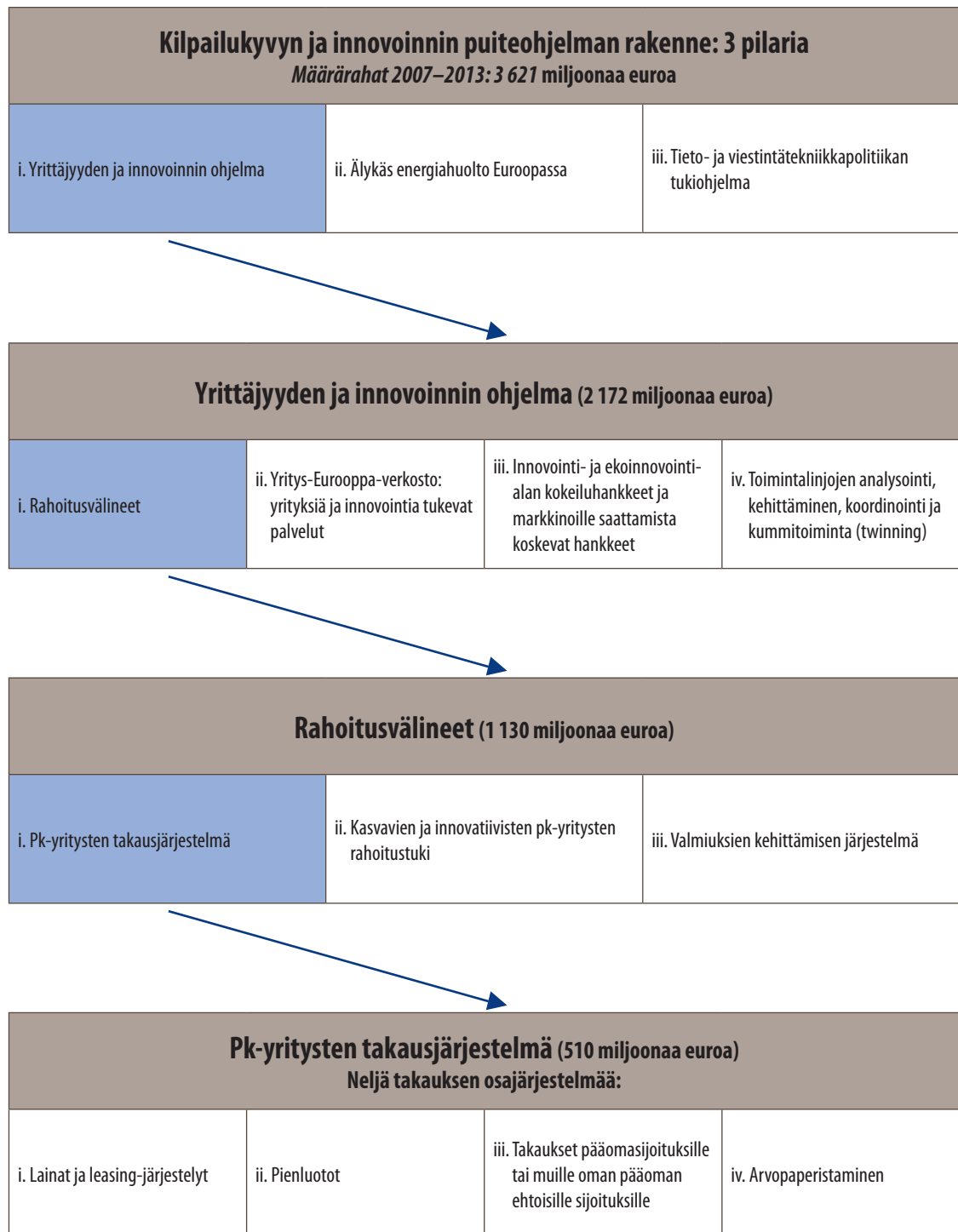
Tilintarkastustuomioistuimen jaosto IV on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Igors LUDBORŽSIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 22. maaliskuuta 2011 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen  
puolesta*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*presidentti*

## KATSAUS KILPAILUKYVYN JA INNOVOINNIN PUITEOHJELMAN RAKENTEESTA PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄÄN



## KOMISSION JA EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTON SUORITTAMA SEURANTA

### 1. Komissio:

- Euroopan investointirahaston seuranta; tavoitteena arvioida pk-yritysten takausjärjestelmän hallinnointia. Seurannan yhteydessä tarkastetaan:
  - Euroopan investointirahaston suorittamat lainasalkkuun sisällyttämisen tarkastukset
  - takuiden suorittamista koskevat pyynnöt
  - Euroopan investointirahaston havainnot rahoituksen välittäjien luo tehtyjen käyntien yhteydessä.
- Rahoituksen välittäjien ja pk-yritysten seuranta. Seurantaan sisältyvät:
  - tarkastuskäynnit rahoituksen välittäjien luo; tarkastuskäyntien aikana: käydään läpi järjestelmät, jotka on otettu käyttöön takaussopimuksen ja sijoitus- ja hallintasopimuksen noudattamista silmällä pitäen; tarkastetaan miten täytäntöönpanoprosessi, jota rahoituksen välittäjä on soveltanut välineeseen, on edistynyt; tarkastetaan järjestelmät, jotka rahoituksen välittäjä on perustanut välineen täytäntöönpanoa varten; kohdistetaan vaatimustenmukaisuuden tarkastus pk-yritysten lainoista tai takauksista (tapahtumista) poimittuun otokseen
  - käynnit pk-yrityksiin
  - pk-yritysten takausjärjestelmään liittyvä työllisyyskysely, jonka tarkoituksena on tarkastaa sijoitus- ja hallintasopimuskohtaisten vaatimusten noudattaminen.
- Muut seurantatehtävät, kuten Euroopan investointirahaston neljännesvuosittaisten maksujen tarkastus.

### 2. Euroopan investointirahaston tarkastukset painottuvat seuraaviin osa-alueisiin:

- Rahoituksen välittäjiltä kerättyjen tietojen tarkastukset todennäköisyydestien avulla
- Rahoituksen välittäjien luo tehtävien seurantakäynnein tarkastetaan seuraavia osa-alueita:
  - raportointiprosessin laatu
  - takauksen maksu- ja takaisinperintäprosessit
  - prosessi, jota sovelletaan lainasalkkuun sisällyttämistä koskevien tukikelpoisuuskriteereiden tarkastamiseen.
- Rahoituksen välittäjien esittämien maksupyyntöjen tarkastus ristiintarkastamalla rahoituksen välittäjän neljännesvuosikatsauksessaan ilmoittamien tietojen ja maksupyynnössä annettujen tietojen välinen yhdenmukaisuus. Otannan perusteella suoritetaan lisää tapahtumatarkastuksia rahoituksen välittäjien toimittaman todentavan aineiston avulla; tavoitteena on varmistaa laiminlyötyjen maksujen määrää koskevien tietojen paikkansapitävyys.

## RAHOITUKSEN VÄLITTÄJIEN RAPORTOINTI EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTOLLE

Rahoituksen välittäjät raportoivat<sup>1</sup> Euroopan investointirahastolle seuraavan järjestelmän mukaisesti:

- Osa A liittyy uusiin toimiin (raportointi vuosineljänneksittäin):
  - Lainanottajat – verotunnus, nimi, osoite, postinumero ja -toimipaikka, alue, maa, perustamisajankohta, toimiala, oikeudellinen asema, nykyinen henkilöstömäärä, kommentit
  - Lainat – verotunnus, lainan viite, valuutta, rahoituskohde, investoinnin määrä, aineellinen käyttöomaisuus, aineeton käyttöomaisuus, liikepääoma, lainan määrä, lainan erääntymisaika, lyhennyksetön aika, lainasopimuksen tekoajankohta, ensimmäisen lainaerän maksuajankohta, kommentit.
- Osassa B luetteloidaan esimerkiksi seuraavat tiedot (raportointi vuosineljänneksittäin):
  - verotunnus, lainan viite, valuutta, lyhennettävän lainan kokonaismäärä, maksettavana olevan lainan lopullinen määrä, lainaerien maksun päättymisajankohta.
- Osa C liittyy takuiden suorittamispyyntöihin (raportointi vuosineljänneksittäin):
  - verotunnus, lainan viite, maksun laiminlyönnin ilmenemisajankohta, valuutta, laiminlyöty määrä, takaisinperittävä määrä, kertyneet korot, tappiot.
- Osa D liittyy erääntyneisiin lainoihin (raportointi vuosineljänneksittäin):
  - verotunnus, lainan viite, takaisinmaksun ajankohta.
- Osa E liittyy peruuntuneisiin lainoihin (raportointi vuosineljänneksittäin):
  - verotunnus, lainan viite, peruuntumisen syy.
- Osa F liittyy muutoksiin (raportointi vuosineljänneksittäin).
- Osa G liittyy työllisyyttä koskevaan raporttiin (raportointi vuosittain).

<sup>1</sup> Esitetty tiivistelmä perustuu Euroopan investointirahaston julkaisemaan käsikirjaan pk-yritysten takausjärjestelmän yhteydessä laadittavista raporteista (*Manual for compiling reports under the SMEG Facility 2007–2013*).

# KOMISSION VASTAUKSET

## TIIVISTELMÄ

### III.

Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmaan (CIP) kuuluva pk-yritysten takausjärjestelmä perustuu laajaan kokemukseen monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi. Ulkopuoliset arvioijat pitivät monivuotista ohjelmaa onnistuneena ja suosittelivat, että sitä ja sen erilaisia välineitä jatketaan. Tämän vuoksi komissio tai budjettivallan käyttäjä eivät pitäneet tarpeellisena esitellä toimintalogiikkaa, sillä lainatakauksia pidetään tuloksellisena ja tehokkaana keinona kyseisen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Laajennettujen vaikutustenarviointien parhaat käytännöt ovat epäilemättä kehittyneet siitä, kun CIP-ohjelman vaikutustenarviointi tehtiin vuonna 2005. Komission yksiköt pyrkivät soveltamaan vaativampia normeja ja korjaamaan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet mahdollisten tulevien pk-yritysten takausjärjestelmien valmistelun yhteydessä.

Komissio tuntee hyvin selkeiden ja kuvaavien indikaattoreiden edut ja teetti vuonna 2009 indikaattoreistaan arvioinnin. Toimintalogiikan perusteellisen tarkastelun pohjalta esitetyt ehdotukset on jo toteutettu, ja nämä parannukset korjannevat joitakin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita.

## KOMISSION VASTAUKSET

### IV.

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen arvioon päi-  
vittäisten toimien hallinnoinnista.

Komissio aikoo vielä tarkastella, voisiko Euroopan investointirahasto käyttää pisteytysmenetelmää ja määritellä vähimmäispistemäärän.

Euroopan investointirahasto kuitenkin edellyttää hakemusten esivalintavaiheessa, että rahoituksen välittäjät täyttävät tietyt, toimitettujen tietojen riittävyttä koskevat vähimmäisvaatimukset.

### VI.

Komissio jakaa tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen siitä, että tavoiteltavien pk-yritysten lukumäärä on saavutettavissa.

”Nollavaikutusta” ei pitäisi tulkita tehottomaksi budjetoinniksi.

Pk-yritysten takausjärjestelmän takaukset annetaan kokonaisuudelle lainasalkulle eikä lainakohtaisesti.

Mahdollisten nollavaikutusongelmien torjumiseksi CIP-ohjelman rakenne vaatii, että rahoituksen välittäjä tekee enemmän kuin se tekisi ilman CIP-takausta, sillä takauksen ehtona on, että välittäjä ylittää viitemäärän. Viitemäärä tarkoittaa arvioitua rahoitusmäärää, jonka rahoituksen välittäjä tarjoaisi ilman CIP-takausta. Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että mahdollisissa jatko-ohjelmissa olisi oltava soveltuvat mekanismit nollavaikutuksen minimoimiseksi (ks. VII kohta).

Komissio on ottanut tilintarkastustuomioistuimen esittämät luvut huomioon. Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman meneillään olevan arvioinnin yhteydessä haastateltiin puhelimitse pk-yritysten takausjärjestelmän edunsaajia. Haastatteluissa ilmeni, että innovaatioita tehneiden osuus oli selvästi suurempi.

Komissio uskoo, että EU:n tarjoamasta lisäarvosta on voimakkaasti myönteiset ennakko-odotukset, kuten havaittiin pk-yritysten takausjärjestelmästä monivuotisessa ohjelmassa yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi tehdyssä riippumattomassa loppuarvioinnissa. Budjettivallan käyttäjä hyväksyi tämän ennakko-odotuksen ja vahvisti sen oikeusperustan antaessaan.

### VII.

Komissio hyväksyy suosituksen, jonka mukaan mahdollisissa vastaavissa tulevilla toimilla EU:n lisäarvo olisi maksimoitava. Se otetaan jo huomioon vuoden 2013 jälkeisen monivuotisen rahoituskehityksen ajalle kaavailtuja uuden polven rahoitusvälineitä koskevissa keskusteluissa ja suunnitelmissa. EU:n tarjoama lisäarvo on yksi keskeisistä periaatteista, joita kaikissa väline-ehdotuksissa on noudatettava.

# KOMISSION VASTAUKSET

## TARKASTUSHAVAINNOT

### 17.

CIP-ohjelmaan kuuluva pk-yritysten takausjärjestelmä perustuu laajaan kokemukseen monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi. Ulkopuoliset arvioijat pitivät monivuotista ohjelmaa onnistuneena ja suosittelivat, että ohjelmaa ja sen erilaisia välineitä jatketaan lukuun ottamatta lopetettuja tietotekniikka- ja viestintälainatakauksia. Komissio tai budjettivallan käyttäjä eivät pitäneet tarpeellisena esitellä toimintalogiikkaa, sillä lainatakauksia pidetään tuloksellisena ja tehokkaana keinona kyseisen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi.

### 19.

Ks. vastaus 17 kohtaan. Pk-yritysten takausjärjestelmällä pyritään parantamaan pk-yritysten taloudellisia toimintaolosuhteita, lisäämään lainanantoa pk-yrityksille ja tarjoamaan mahdollisuuksien mukaan parempia lainaehtoja kuin muuten olisi mahdollista.

On totta, että pääomarahoitus on soveltuvampi rahoitusmuoto uusille kasvu-, teknologia- ja tutkimussuuntautuneille yrityksille. Lainarahoitus sopii kuitenkin pääomarahoituksen täydennykseksi yksittäisen yrityksen kasvun optimoimiseksi. Lisäksi lainarahoitus on useimmille yrityksille pääomarahoitusta tärkeämpi rahoitusmuoto, koska se on yleensä edullisempää, sitä on helpompi saada eikä se edellytä, että yrittäjä luovuttaa yrityksen määräysvaltaa. Eri rahoitusvälineiden käyttö perustuukin siihen, että eri vaihtoehdot täydentävät toisiaan yrityksen elinkaaren eri vaiheissa.

### 22.

CIP-ohjelmaan kuuluva pk-yritysten takausjärjestelmä perustuu laajaan kokemukseen aiemmasta ohjelmasta (monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi), jonka ulkopuoliset arvioijat ovat arvioineet hyväksi. Tämän vuoksi koettiin, että CIP-ohjelman vaikutusten-arviointi oli rahoitusvälineiden osalta riittävä, koska kyseiset välineet olivat jatkoa hyvin toimineelle aiemmalle ohjelmalle ja niillä oli jo ennestään budjettivallan käyttäjän laaja tuki. Tästä syystä on epäselvää, mitä lisäarvoa vielä tarkempi vaikutusten-arviointi olisi antanut.

Laajennettujen vaikutustenarviointien parhaat käytännöt ovat epäilemättä kehittyneet siitä, kun CIP-ohjelman vaikutusten-arviointi tehtiin vuonna 2005. Samoin on selvää, että komission yksiköt pyrkivät soveltamaan vaativampia normeja ja korjaamaan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet tulevien pk-yritysten takausjärjestelmien valmistelun yhteydessä.

Komissio tuntee hyvin selkeiden ja kuvaavien indikaattoreiden edut ja teetti vuonna 2009 indikaattoreistaan arvioinnin. Toimintalogiikan perusteellisen tarkastelun pohjalta esitetyt ehdotukset on jo toteutettu, ja nämä parannukset korjannevat joitakin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita.

### 25.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että järjestelmällä voidaan tavoittaa enemmän kuin 315 750 pk-yritystä. Järjestelmän tämänhetkisen tilanteen valossa tavoite ylitetäänkin.

## KOMISSION VASTAUKSET

### 26.

Lainsäätäjä on asettanut tavoitteet siten, että ne voidaan toteuttaa useilla eri markkinoilla, joilla on eri tarpeet (esim. keskittyminen aloitteleviin yrityksiin, antolainauksen lisäämiseen jne.). Ne tarjoavat myös joustovaraa muuttuviin markkinaolosuhteisiin ohjelmakauden aikana. Innovaation käsite on johdettu OECD:n julkaisemassa Oslon käsikirjassa esitetyistä parhaista käytännöistä, kuten CIP-päätöksessä mainitaan.

### 29.

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon Euroopan investointirahaston asiantuntemuksesta.

### 31.

Komissiossa käytiin vuosina 2006 ja 2007 sisäistä keskustelua useista keskeisistä kysymyksistä, jotka liittyvät takausjärjestelmän toimintaan, kuten rahoituksen saatavuuden edistämisestä.

Sekä komissio että Euroopan investointirahasto katsoivat tarpeellisiksi käsitellä yksityiskohtaisesti ja arvioida suuren osan takausjärjestelmän toiminnasta. Uudet toimenpiteet on otettu huomioon CIP-ohjelmaan kuuluvassa pk-yritysten takausjärjestelmän sijoitus- ja hallintasopimuksessa.

Monivuotiseen ohjelmaan yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi kuuluvia sopimuksia voitiin kuitenkin allekirjoittaa vuoden 2006 loppuun saakka. Monivuotisen ohjelman yhteydessä käytettävissä oleva aika saattoi kestää jopa joulukuuhun 2008, mikä kattoi monien rahoituksen välittäjien osalta ainakin osan monivuotisen ohjelman ja CIP-ohjelman väliin jäävästä ajasta.

### 32.

Ks. vastaus 31 kohtaan.

### 33.

Keskimääräinen aika ei kuvasta koko prosessin keskimääräistä kestoja kaikkien rahoituksen välittäjien osalta, vaan se perustuu yhdeksään rahoituksen välittäjään, joiden hakemukset Euroopan investointirahasto käsitteli ohjelman alkaessa. On totta, että ensimmäisiä hakemuksia käsiteltiin suhteellisen pitkään. Tähän on useita syitä, esimerkiksi alkuperäisen hakemuksen muuttaminen läheisessä yhteistyössä rahoituksen välittäjän kanssa, vastausten tai pyydettyjen tietojen odottaminen rahoituksen välittäjiltä ja Euroopan investointirahaston ja rahoituksen välittäjän neuvottelut takaussopimuksesta. On kuitenkin syytä huomata, että alkuhankaluuksien jälkeen hakemukset on käsitelty nopeasti. Vuonna 2010 keskimääräinen aika hakemuksesta allekirjoittamiseen lyheni kuuteen kuukauteen ja on sittemmin pysynyt siinä.

Komissio haluaa lisäksi huomauttaa, että ajankulussa hakemuksesta allekirjoittamiseen ei oteta huomioon eräitä keskeisiä tekijöitä, jotka ovat tärkeitä hakuprosessin tehokkuuden arvioinnissa:

1. Välittäjän alkuperäinen hakemus kelpaa harvoin perustaksi konkreettisille jatko-toimille. Välittäjiltä on pyydettyä lisätietoja, jotta due diligence -prosessia ja konkreettista käsittelyä voidaan jatkaa.
2. Rahoituksen saatavuuden edistämisestä on todettava, että välittäjän ehdottama rahoitussalkku muuttuu usein huomattavasti, kun takaussopimusta analysoidaan ja siitä neuvotellaan, mikä voi viedä paljon aikaa.

## KOMISSION VASTAUKSET

3. Välittäjät tarvitsevat usein lisää aikaa saadakseen täytäntöönpanovalmistelut valmiiksi. Allekirjoituspäivää saatetaan lykätä yhteisestä sopimuksesta, jotta välittäjä ehtii tehdä valmistelut ennen sen ajanjakson alkua, jolloin pk-yritysten lainoja voidaan sisällyttää rahoitukseen (ns. käytettävissä oleva aika).

### 34.

Komission ja Euroopan investointirahaston mielestä ei ole viitteitä siitä, että takausjärjestelmä olisi kärsinyt sen täytäntöönpanon viivästyemisestä johtuen. Päinvastoin hallintorakenteiden parantaminen ja toimet hakumenettelyn juohevoittamiseksi ovat tuottaneet positiivisia tuloksia, kun Euroopan investointirahaston lausuntoja voidaan käsitellä sujuvammin.

### 36.

Taannehtivuuslauseke otettiin käyttöön, jotta aikaeroa monivuotisen ohjelman ja CIP-ohjelman välillä saatiin pienennettyä niiden välittäjien osalta, jotka halusivat jatkaa pk-yritysohjelmiaan CIP-ohjelmassa (joka oli jo julkaistu). Tasapuolista kohtelua voidaan soveltaa ainoastaan vertailukelpoisiin tapauksiin. Periaate ei edellytä samaa kohtelua tapauksille, jotka ovat objektiivisesti tarkastellen erilaisia. Uusilla rahoituksen välittäjillä ei ollut mitään aikaeroa, jota olisi pitänyt kuroa umpeen lainojen taannehtivalla sisällyttämisellä ohjelmaan. Komissio tarkasteli, mitä oikeudellisia vaikutuksia on mahdollisuudella CIP-ohjelman pk-yritysten takausjärjestelmän taannehtivaan soveltamiseen, ja tuli siihen tulokseen, että uusien välittäjien tasapuolinen kohtelu on varmistettu sillä, että käytettävissä olevat ajat ovat yhtä pitkiä.

### 41.

Komissio on tyytyväinen hallinnointijärjestelmästä annetusta myönteisestä arviosta.

### 45.

Taluskriisin vuoksi vuodesta 2008 alkaen on ollut erittäin vähän arvopaperistamistapahtumia. Tämän vuoksi ei ole yllätys, että takausjärjestelmän tällä osajärjestelmällä ei ole ollut kysyntää. Nyt kun arvopaperistamismarkkinat pikkuhiljaa vilkastuvat, Euroopan investointirahasto tarkastelee ensimmäistä CIP-arvopaperistamista ja yksi kansallinen pankki on pyytänyt CIP:tä mukaan avatakseen arvopaperistamismarkkinat pk-yritysten lainoja varten. Lisäksi Euroopan investointirahaston hallitus hyväksyi syyskuussa ja komissio lokakuussa 2010 ensimmäisen toimenpiteen pääomasijoituksia koskevassa osajärjestelmässä.

### 50.

Euroopan investointirahasto käyttää selkeästi määriteltyjä ja komission kanssa sovittuja valintaperusteita (sijoitus- ja hallintasopimuksen liite 1) avoimeen pyyntöön perustuvassa menettelyssä. Kuten tilintarkastustuomioistuin on maininnut 29 kohdassa, investointirahastolla on tähän tarvittava asiantuntemus.

Komissio haluaa tuoda esiin, että Euroopan investointirahasto kuitenkin edellyttää hakemusten esivalintavaihteessa, että rahoituksen välittäjät täyttävät tietyt, toimitettujen tietojen riittävyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset, joista jäljempänä tarkemmin.

Esivalintamenettely on virallinen valintamenettely, jossa takuuryhmä kiinnittää pääasiassa huomiota hakemuksen laatuun verrattuna tukikelpoisuus- ja valintaperusteisiin. Lisäksi Euroopan investointirahaston riskinhallintayksikkö antaa jokaisesta ehdotuksesta riippumattoman lausunnon. Niistä laaditaan lisäksi sääntöjenmukaisuutta koskeva lausunto ja niitä käsitellään virallisessa kokouksessa, johon kokoontuvat kaikki asianomaiset investointirahaston yksiköt ennen hallituksen kokousta.

Komissio aikoo kuitenkin vielä tarkastella, voisiko Euroopan investointirahasto käyttää tässä menettelyssä pisteytysmenetelmää ja määritellä vähimmäispistemäärän jatko-ohjelmille.

## KOMISSION VASTAUKSET

### 53.

CIP:lle esitettyihin hakemuksiin sisältyy yksityiskohtainen eritelmä määristä ja ehdotetun enimmäisrajan määrittelemiseksi käytettävistä perusteista ja menettelmistä (ks. myös vastaus 63 kohtaan). Ne perustuvat muun muassa rahoituksen välittäjän kanssa käytyyn laajaan keskusteluun, sillä täydentävyyttä tarkennetaan vielä ja rahoituksen välittäjän on koottava tiedot aiemmista määristä ja tappioista. Tähän kuuluvat myös mahdollisten aiempien sopimusten aikana saavutetut määrät ja syntyneet tappiot, jotka ovat Euroopan investointirahaston tiedossa.

Kaiken lisäksi tämä on vain yksi tekijä, sillä enimmäisrajassa on otettava huomioon tuleva kehitys (esim. täydentävyyden vaikutus odotettuihin tappioihin, odotettavat taloudelliset muutokset). Nämä eritellään investointirahaston hallitukselle esitettävässä hakemuksessa.

Investointirahasto tarkastaa välittäjien antamien tietojen uskottavuuden ja hyödyntää laajaa asiantuntemustaan pk-yritysten luottoriskistä Euroopan eri markkinoilla. Koska monet välittäjät ovat tehneet investointirahaston kanssa yhteistyötä jo useita vuosia aiempien sopimusten yhteydessä, investointirahastolla on määriä ja tappioita koskevat tiedot näiden välittäjien osalta, vaikkakaan ne eivät ole ainoita parametrejä, joita investointirahasto tarkastelee.

Komissio aikoo tarkastella investointirahaston kanssa, miten parametrien määrittelyä voitaisiin vielä parantaa tulevien ohjelmien yhteydessä.

### 55.

Takauksen ehdot ovat komission ja investointirahaston sijoitus- ja hallintasopimuksen mukaiset, mikä kuvastaa oikeusperustan laajempia tavoitteita. Tilintarkastustuomioistuimen esittämät esimerkit liittyvät näiden takaussopimusten erityisjärjestelyihin.

CIP:n tavoitteisiin kuuluu "parantaa yritysten, varsinkin pk-yritysten, kilpailukykyä" ja "edistää kaikkia innovoinnin muotoja, ekoinnovointi mukaan luettuna". Lisäksi pk-yritysten takausjärjestelmällä on tarkoitus parantaa nykyisten pk-yritysten lainarahoituksen saantia, auttaa pk-yrityksiä niiden muuttuvissa rahoitustarpeissa, edistää uusien ja kasvavien pk-yritysten rahoituksen saantia sekä sijoittamista innovointiin ja tukea pk-yritysten liiketoiminnan laajentamista ulkomaille.

Lopullisten edunsaajien liiallinen rajaaminen ei olisi alan politiikkaa koskevien laajempien tavoitteiden mukaista vaan haittaisi ohjelman täytäntöönpanoa. Siitä voisi olla myös haittaa ohjelman tehokkuudelle:

1. raskaat menettelyt lainanantajan käytössä tarkkaan läpi ja dokumentoidessa vakuuksien riittämättömyyttä,
2. (laina)rahoituksen monipuolistamisen etujen jättäminen hyödyntämättä,
3. lainoja jäisi todennäköisesti enemmän maksamatta, mikä johtaisi tappioihin ja suurempiin budjettitarpeisiin, pienempiin kerrannaisvaikutuksiin ja heikompaan tehokkuuteen.

## KOMISSION VASTAUKSET

### 62.

Jäsenvaltioiden edustajat ovat pyytäneet yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman hallintokomiteassa, että indikaattoreita muutetaan, ja komissio on suostunut pyyntöön. Ennakoarvioinnissa sitä paitsi selvästi todettiin, että indikaattoreita voidaan tarkistaa ja ajantasaistaa.

### 63.

Komissio arvioi ohjelman kehitystä indikaattorien lisäksi tarkastelemalla osallistuvien maiden ja kunakin vuonna allekirjoittavien välittäjien lukumäärää, rahoitussalkkujen määrää ja monenlaisia lisätietoja, joita investointirahastoa koskevan raportoinnin yhteydessä annetaan.

Koska yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman hallintokomitea saa näistä asioista säännöllisesti tiedon, ohjelman kehityksen seuranta on turvattu. Komission mielestä vuotuisten tavoitteiden asettamisen sijasta on tärkeämpää katsoa pitkän aikavälin kehitystä, ja kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa 103 kohdassa, pk-yritysten määrää koskeva tavoite "saavutetaan todennäköisesti".

### 64.

Komissio myöntää, että ohjelman menestystä olisi mitattava paremmin. Se on hyväksynyt arvioijien ehdottamat indikaattorit ja teettänyt selvityksen yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman loppuarvioinnin yhteydessä. Sen tulokset saadaan vuoden 2011 puolivälissä.

### 67.

Koska markkinat ja hallinto vaihtelevat eri maissa, Euroopan investointirahasto ei voi ottaa käyttöön yhtä ainoata tiedonkeruujärjestelmää. Komission mielestä ohjelman työllisyystiedot on parasta arvioida arvioinnin yhteydessä.

Riippumattomat arvioijat ovat analysoineet työllisyystiedot CIP-ohjelman yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman puoliväliarvioinnin yhteydessä (tiedot edunsaajista monivuotisessa ohjelmassa yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi). He tulivat siihen tulokseen, että työllisyys kasvoi 17 prosenttia ohjelmassa taatun lainan saamisesta.

### 68.

Työpaikkojen määrän ja pk-yritysten saaman uuden rahoituksen syy-yhteyden arviointi on monimutkaista, ja komissio on samaa mieltä siitä, että sitä on parasta käsitellä arvioinnin yhteydessä.

### 79.

CIP:n tavoitteisiin kuuluu parantaa yritysten, varsinkin pk-yritysten, kilpailukykyä ja edistää kaikkia innovoinnin muotoja, eko-innovointi mukaan luettuna. Lisäksi pk-yritysten takausjärjestelmällä on tarkoitus

1. parantaa olemassa olevien pk-yritysten mahdollisuuksia saada lainaa kilpailukykyä ja kasvua tukevien toimien toteuttamiseen (oikeusperustan johdanto-osan 27 kappale),
2. auttaa pk-yrityksiä niiden muuttuvissa rahoitustarpeissa (johdanto-osan 29 kappale),
3. edistää rahoituksen saantia pk-yritysten käynnistämistä ja kasvua varten sekä innovointitoimiin suuntautuvia sijoituksia (10 artiklan 2 kohdan a alakohta),
4. tukea liiketoiminnan laajentamista rajojen yli (17 artiklan 1 kohta).

## KOMISSION VASTAUKSET

Komissio toteaa, että valtaosa (90 prosenttia) selvitykseen vastanneista välittäjistä oli samaa mieltä siitä, että CIP-ohjelman pk-yritysten takausjärjestelmä on tarkoitettu asiakkaille, joilta puuttuu vakuuksia, mikä on 19 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaista.

### 80.

Taulukko 5 näyttää perustuvan oletukseen, jonka mukaan edellytyksenä sille, että pk-yritys voi hyötyä takausjärjestelmästä, on se, että yritykseltä joko puuttuu vakuudet tai se on innovatiivinen. Tämä perustuu oikeusperustan 19 artiklaan irrallaan tulkittuna. Komissio katsoo, että tarkasteltaessa yhdessä johdanto-osan 20, 22 ja 27 kappaletta havaitaan, että ohjelman soveltamisala on laajempi ja se on tarkoitettu useammanlaisille pk-yrityksille niiden koko elinkaaren kuluessa (oikeusperustan 10 ja 17 artikla).

Komissio katsoo, että oikeudellisesta näkökulmasta pk-yritysten takausjärjestelmää on sovellettava siten, että se kattaa monenlaisia pk-yrityksiä eikä pelkästään innovatiivisia, jotta oikeusperustan tarkoitus täyttyy.

Innovatiivisuus on yksi CIP:n oikeusperustassa mainituista tavoitteista, ja selvityksen tulokset selkeästi osoittavat, että takausjärjestelmällä on pitkälti tuettu innovointia. Innovatiivisuus ei kuitenkaan ole ainoa tavoite eikä oikeusperustassa tai muussakaan mandaatissa määritellä erillistä kiintiötä tai tavoitemäärää, jonka mukaan tietty osuus investoinneista olisi tehtävä innovoinnin tukemiseksi.

**Taulukon 5** osalta on todettava, että missään julkisessa ohjelmassa on hyvin vaikeaa saavuttaa täsmälleen ja ainoastaan ennalta määritellyjä asiakkaita. Pk-yritysten takausjärjestelmän kaltaisissa ohjelmissa on tämän vuoksi odotettavissa jonkin verran myös nollavaikutusta. Niitä pk-yrityksiä, joilla ei ollut riittäviä vakuuksia, koskevien lukujen käyttökelpoisuutta rajoittaa se, että rahoituksen välittäjän asiakirjojen oletetaan olevan kaikenkattavia ja kuvastavan sen vuoksi täydellisesti tarkasteltujen pk-yritysten todellista taloudellista tilannetta. Vaikuttaa vähintään kyseenalaiselta, voisiko hakemus sisältää tarkkaa analyysiä varallisuuseristä, joita ei ehdoteta lainan vakuudeksi.

Ulkopuoliset arvioijat ovat toteuttaneet meneillään olevan yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman arvioinnin<sup>1</sup> yhteydessä 200 pk-yrityksen puhelinhaastattelun CIP:n pk-yritysten takausjärjestelmän lainantakausjärjestelmässä. Raporttiluonnoksen mukaan 65 prosenttia pk-yritysten takausjärjestelmän edunsaajista mainitsi tehneensä kolmen viime vuoden aikana strategiaan ja liiketoimintakäytäntöihin liittyviä innovaatioita, 61 prosenttia vastasi osallistuneensa tuotetta ja/tai palvelua koskevaan innovointiin ja 50 prosenttia prosesseja koskevaan innovointiin.

### 81.

Vaikka innovointi on vain yksi CIP:n monista tavoitteista, on myönteistä havaita, että pk-yritysten takausjärjestelmällä tuettiin useita kyseisillä markkinoilla ja maailmassa uusia investointeja.

Pk-yritysten takausjärjestelmän innovaatiotavoitteet eivät rajoitu markkinoilla tai maailmassa uusiin innovaatioihin eikä yrityskohtaisten innovaatioiden merkitystä pidä väheksyä. Ne nimittäin antavat yritykselle mahdollisuuden edetä kilpailijoidensa tahdissa CIP:n keskeisen tavoitteen (kilpailukyky) mukaisesti.

<sup>1</sup> Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman loppuarviointi. Helmikuussa 2011 julkaistu raportti arvioinnin ensimmäisistä tuloksista ja suosituksista.

## KOMISSIION VASTAUKSET

### 82.

Lainanantajapankin päätöstä koskevissa asiakirjoissa mainitaan rahoituksen saamiseksi tarjottavat vakuudet. On syytä huomata, että on lainanhakijan etujen mukaista tarjota mahdollisimmat suuret vakuudet, jotta mahdollisuudet pankin myönteiseen rahoituspäätökseen kasvaisivat.

### 83.

Ks. vastaus 85 kohtaan.

### 85.

”Nollavaikutusta” ei pitäisi tulkita tehottomaksi budjetoinniksi.

Pk-yritysten takausjärjestelmän takaukset annetaan kokonaisuudessa lainasalkulle eikä lainakohtaisesti.

Mahdollisten nollavaikutusongelmien torjumiseksi CIP-ohjelman rakenne edellyttää, että rahoituksen välittäjä tekee enemmän kuin se tekisi ilman CIP-takausta, sillä takauksen ehtona on, että välittäjä ylittää viitemäärän. Viitemäärä tarkoittaa arvioitua rahoitusmäärää, jonka rahoituksen välittäjä tarjoaisi ilman CIP-takausta.

Sen vähäisemmän seikan lisäksi, onko yksittäisellä pk-yrityksellä riittävät vakuudet tai innovatiivisuutta, suurempi kysymys on se, ylittääkö rahoituksen välittäjä määritellyn viitemäärän. Jos välittäjä ei ylitä tätä tavoitetta, järjestelmästä ei anneta takausta salkun nollavaikutusosion tueksi.

### 86.

Rahoituksen saatavuuden edistämiseen sovellettavia periaatteita koskevassa lausekkeessa esitetään (sijoitus- ja hallintasopimuksen mukaisesti) järjestelmän pää tavoitteet eli pk-yritysten rahoituksen saannin parantaminen, apu vakuuksien ollessa riittämättömiä, tuki innovatiivisille hankkeille ja työpaikkojen luomiselle sekä pk-yritysten kasvulle tarjoamalla lisää lainarahoitusta.

Lauseke on tulkitseva, ei velvoittava. Täydentävyyttä koskevat vaatimukset määritellään välittäjän ehdoissa. Haettua määrää korotetaan sijoitus- ja hallintasopimuksen mukaisesti aina, ja välittäjän kanssa perustetun hankkeen erityispiirteiden mukaisesti ehtoihin saattaa sisältyä muitakin erityislausekkeita. Välittäjät saattavat esimerkiksi tehdä laadullisia täydentävyyssitoumuksia rahoittaessaan riskialttiimpia pk-yrityksiä, kuten aloittelevia yrityksiä.

### 87.

Ks. edellä olevat vastaukset nollavaikutuksesta (85 kohta) ja ohjelman tavoitteista (26 kohta).

### 93.

Euroopan investointirahasto levittää tietoa parhaista käytännöistä etenkin maissa, joiden rahoitusmarkkinat ja takausjärjestelmät ovat kehittymässä. Ei ole tarkoitus, että komissio ja investointirahasto yksipuolisesti määrittävät takausehdot/käytännöt. Kaikki asiaan liittyvä tieto arvioidaan huolellisesti, ja yksilöllisiä ratkaisuja ehdotetaan kyseisten markkinoiden taloudellisen tilanteen, verojärjestelmän ja liiketoimintatapojen mukaisesti.

# KOMISSION VASTAUKSET

## PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Näkyvyyden parantamiseksi komissio on tiedottanut pk-yritysten takausjärjestelmästä ja kasvavien ja innovatiivisten pk-yritysten rahoitustuesta lähes kaikissa osallistujamaissa. Pk-yritysten rahoitusasioita on käsitelty teemapäivillä 28:ssa CIP-ohjelmaan osallistuvassa maassa. Tilaisuuksissa tavoitettiin suuri joukko rahoituksen välittäjiä, pk-yrityksiä ja muita sidosryhmiä.

### **Yhteinen vastaus 96, 97 ja 98 kohtaan.**

Komissio uskoo, että EU:n tarjoamasta lisäarvosta on voimakkaasti myönteiset ennako-odotukset, kuten havaittiin monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi tehdyssä riippumattomassa loppuarvioinnissa.

Vuoden 2004 ulkopuolisessa arvioinnissa monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi todettiin: *”Molemmat välineet osoittavat selkeästi EU:n lisäarvon, joka on sekä määrällistä – rahoituksen välittäjät ovat voineet ottaa enemmän riskejä investoimalla (ETF-käynnistysohjelma) ja takaamalla (pk-yritysten takausjärjestelmä) suurempia määriä – että laadullista – kun monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi ja Euroopan investointipankin allekirjoitus ovat antaneet ”oikeutuksen” tukirahoitukselle ja jossain määrin lopullisille edunsaajille eli pk-yrityksille (ETF-käynnistysohjelma) ja auttaneet mikroyrityksiä tulemaan pankkirahoituskelpoisiksi (mikro-ottojen takausjärjestelmä)”.*

Lisäksi on syytä huomata, että samassa arvioinnissa todettiin, että maissa, joissa Euroopan investointirahasto on toiminut vahvojen kansallisten rahoituksen välittäjien kanssa, lisäarvo on ollut erityisen suuri hyvän täydentävyyden ja keskinäisen hyödyn vuoksi.

Tulokset kyseisten tapausten osalta voivat johtua myös vuosien 2008–2010 finanssi- ja talouskriisistä (johon liittyi syvin lama sitten suurten lamavuosien). Lama on lisännyt riskiä ja vähentänyt pk-yritysten investointia innovointiin.

### **99.**

CIP-ohjelmaan kuuluva pk-yritysten takausjärjestelmä perustuu laajaan kokemukseen monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi. Ulkopuoliset arvioijat pitivät monivuotista ohjelmaa onnistuneena ja suosittelivat, että ohjelmaa ja sen erilaisia välineitä jatketaan (lukuun ottamatta tietotekniikka- ja viestintälainatakauksia, jotka lopetettiin). Komissio tai budjettivallan käyttäjä eivät pitäneet tarpeellisena esitellä toimintalogiikkaa, sillä lainatakauksia pidetään tuloksellisena ja tehokkaana keinona kyseisen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Laajennettujen vaikutustenarviointien parhaat käytännöt ovat epäilemättä kehittyneet siitä, kun CIP-ohjelman vaikutustenarvointi tehtiin vuonna 2005. Samoin on selvää, että komission yksiköt pyrkivät soveltamaan vaativampia normeja ja korjaamaan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet tulevien pk-yritysten takausjärjestelmien valmistelun yhteydessä.

Komissio tuntee hyvin selkeiden ja kuvaavien indikaattoreiden edut. Tätä osoittaa se, että komission yksiköt tilasivat vuonna 2009 oma-aloitteisesti indikaattoreista arvioinnin. Toimintalogiikan perusteellisen tarkastelun pohjalta esitetyt ehdotukset on jo toteutettu, ja nämä parannukset korjannevat joitakin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita.

### **Suositus nro 1**

Komissio hyväksyy suosituksen, joka on jo otettu huomioon vuoden 2013 jälkeisen monivuotisen rahoituskehityksen ajalle kaavailtuja uuden polven rahoitusvälineitä koskeissa keskusteluissa ja suunnitelmissa.

## KOMISSIION VASTAUKSET

### 100.

Komissiossa käytiin vuosina 2006 ja 2007 sisäistä keskustelua useista keskeisistä kysymyksistä, jotka liittyvät takausjärjestelmän toimintaan, kuten rahoituksen saatavuuden edistämistä koskevista parametreista. Sekä komissio että Euroopan investointirahasto katsoivat tarpeellisiksi käsitellä yksityiskohtaisesti ja arvioida suuren osan takausjärjestelmän toiminnasta. Uudet toimenpiteet on otettu huomioon CIP-ohjelmaan kuuluvan pk-yritysten takausjärjestelmän sijoitus- ja hallintasopimuksessa. Monivuotiseen ohjelmaan yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi kuuluvia sopimuksia voitiin kuitenkin allekirjoittaa vuoden 2006 loppuun saakka. Monivuotisen ohjelman yhteydessä käytettävissä oleva aika saattoi kestää jopa joulukuuhun 2008, mikä kattoi monien rahoituksen välittäjien osalta ainakin osan monivuotisen ohjelman ja CIP-ohjelman väliin jäävästä ajasta.

Komission ja Euroopan investointirahaston mielestä ei myöskään ole viitteitä siitä, että takausjärjestelmä olisi kärsinyt sen täytäntöönpanon viivästyisestä johtuen. Päinvastoin hallintorakenteiden parantaminen ja toimet hakumenettelyn juohoittamiseksi ovat tuottaneet positiivisia tuloksia, kun Euroopan investointirahaston lausuntoja voidaan käsitellä sujuvammin.

### Suositus nro 2

Komissio ymmärtää täysin suosituksen perustelut ja on samaa mieltä siitä, että tilintarkastustuomioistuimen ehdottama menettely olisi suotava. Oikeusperustan yhteispäätösmenettelyn aikataulu on kuitenkin sellainen, että oikeusperustan lopullinen sisältö tunnetaan yleensä vasta hiukan ennen sen voimaantuloa. Tästä syystä komissio ei voi olla huomattavista ennakoivista huolimatta varma siitä, onko se ottanut huomioon kaikki oikeusperustan seikat ennen kuin oikeusperusta on virallisesti hyväksytty. Tavoitteena on, että heti ohjelmakauden alkaessa olisi toimiva ohjelma mahdollisimman nopeasti.

### 101.

Euroopan investointirahasto käyttää selkeästi määriteltyjä ja komission kanssa sovittuja valintaperusteita (sijoitus- ja hallintasopimuksen liite 1) avoimeen pyyntöön perustuvassa menettelyssä. Kuten tilintarkastustuomioistuimella on maininnut 29 kohdassa, investointirahastolla on tähän tarvittava asiantuntemus.

Euroopan investointirahasto edellyttää hakemusten esivalintavaihteessa, että rahoituksen välittäjät täyttävät tietyt, toimitettujen tietojen riittävyttä koskevat vähimmäisvaatimukset.

Esivalintamenettely on virallinen valintamenettely, jossa takuuryhmä kiinnittää pääasiassa huomiota hakemuksen laatuun verrattuna tukikelpoisuus- ja valintaperusteisiin. Lisäksi Euroopan investointirahaston riskinhallintayksikkö antaa jokaisesta ehdotuksesta riippumattoman lausunnon. Niistä laaditaan lisäksi sääntöjenmukaisuutta koskeva lausunto ja niitä käsitellään virallisessa kokouksessa, johon kokoontuvat kaikki asianomaiset investointirahaston yksiköt ennen hallituksen kokousta.

Komissio aikoo kuitenkin vielä tarkastella, voisiko Euroopan investointirahasto käyttää tässä menettelyssä pisteytysmenettelmää ja määritellä vähimmäispistemäärän jatko-ohjelmille.

### Suositus nro 3

Komissio aikoo vielä tarkastella, voisiko Euroopan investointirahasto käyttää tulevaisuudessa ohjelmissa pisteytysmenettelmää ja määritellä vähimmäispistemäärän.

Takaussopimukseen sisältyvien parametrien dokumentoinnin osalta komissio harkitsee, pitäisikö vaatimuksia tarkentaa, sekä onko tarvetta lisätoimenpiteisiin Euroopan investointirahaston dokumentoidessa parametreja.

## KOMISSION VASTAUKSET

### 102.

Komissio on samaa mieltä siitä, että ”luottujen työpaikkojen lukumäärä” on soveltuvampi indikaattori ohjelmaa arvioitaessa.

### Suositus nro 4

Komissio hyväksyy tämän suosituksen, joka otetaan huomioon pk-yritysten takausjärjestelmän jatkossa.

### 103.

Innovointi on yksi oikeusperustassa mainituista tavoitteista, ja yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman meneillään olevan arvioinnin yhteydessä tehdyistä puhelinhaastatteluista ilmenee, että pk-yritysten takausjärjestelmällä on tuettu innovointia. Innovatiivisuus ei kuitenkaan ole ainoa tavoite eikä oikeusperustassa tai muusakaan mandaatissa määritellä erillistä kiintiötä tai tavoitemäärää, jonka mukaan tietty osuus investoinneista olisi tehtävä innovoinnin tukemiseksi.

Komissio katsoo, että tarkasteltaessa yhdessä johdanto-osan 20, 22 ja 27 kappaletta havaitaan, että ohjelman soveltamisala on laajempi kuin tilintarkastustuomioistuin tulkitsee. Se on tarkoitettu useammanlaisille pk-yrityksille niiden koko elinkaaren kuluessa (oikeusperustan 10 ja 17 artikla) eikä ainoastaan innovatiivisille yrityksille tai yrityksille, joilta puuttuu vakuuksia. Tämä näkyy sen täytäntöönpanossa.

”Nollavaikutusta” ei pitäisi tulkita tehottomaksi budjetoinniksi. Pk-yritysten takausjärjestelmän takaukset annetaan kokonaisuudelle lainasalkulle eikä lainakohtaisesti.

Mahdollisten nollavaikutusongelmien torjumiseksi CIP-ohjelman rakenne edellyttää, että rahoituksen välittäjä tekee enemmän kuin se tekisi ilman CIP-takausta, sillä takauksen ehtona on, että välittäjä ylittää viitemäärän. Viitemäärä tarkoittaa arvioitua rahoitusmäärää, jonka rahoituksen välittäjä tarjoaisi ilman CIP-takausta. Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että mahdollisissa jatko-ohjelmissa olisi oltava soveltuvat mekanismit nollavaikutuksen pitämiseksi mahdollisimman pienenä.

### Suositus nro 5

Komissio hyväksyy tämän suosituksen, joka otetaan huomioon pk-yritysten takausjärjestelmän jatkossa.

### 104.

Euroopan investointirahasto levittää tietoa parhaista käytännöistä etenkin maissa, joiden rahoitusmarkkinat ja takausjärjestelmät ovat kehittymässä. Ei ole tarkoitus, että komissio ja investointirahasto yksipuolisesti määräävät takausehdot/käytännöt. Kaikki asiaan liittyvä tieto arvioidaan huolellisesti, ja yksilöllisiä ratkaisuja ehdotetaan kyseisten markkinoiden taloudellisen tilanteen, verojärjestelmän ja liiketoimintatapojen mukaisesti.

Komissio uskoo, että EU:n tarjoamasta lisäarvosta on voimakkaasti myönteiset ennako-odotukset, kuten havaittiin monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi tehdyssä riippumatomassa loppuarvioinnissa.

## KOMISSION VASTAUKSET

Vuoden 2004 ulkopuolisessa arvioinnissa monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi todettiin: "Molemmat välineet osoittavat selkeästi EU:n lisäarvon, joka on sekä määrällistä – rahoituksen välittäjät ovat voineet ottaa enemmän riskejä investoimalla (ETF-käynnistysohjelma) ja takaamalla (pk-yritysten takausjärjestelmä) suurempia määriä – että laadullista – kun monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi ja Euroopan investointipankin allekirjoitus ovat antaneet "oikeutuksen" tukirahoitukselle ja jossain määrin lopullisille edunsaajille eli pk-yrityksille (ETF-käynnistysohjelma) ja auttaneet mikroyrityksiä tulemaan pankkirahoituskelpoisiksi (mikroluottojen takausjärjestelmä)".

Lisäksi on syytä huomata, että samassa arvioinnissa todettiin, että maissa, joissa Euroopan investointirahasto on toiminut vahvojen kansallisten rahoituksen välittäjien kanssa, lisäarvo on ollut erityisen suuri hyvän täydentävyyden ja keskinäisen hyödyn vuoksi.

Tulokset kyseisten tapausten osalta voivat johtua myös vuosien 2008–2010 finanssi- ja talouskriisistä (johon liittyi syvin lama sitten suurten lamavuosien). Lama on lisännyt riskiä ja vähentänyt pk-yritysten investointia innovointiin.

### **Suositus nro 6**

Komissio hyväksyy suosituksen, joka on jo otettu huomioon vuoden 2013 jälkeisen monivuotisen rahoituskehyksen ajalle kaavailtuja uuden polven rahoitusvälineitä koskevissa keskusteluissa ja suunnitelmissa. EU:n tarjoama lisäarvo on yksi keskeisistä periaatteista, joita kaikissa väline-ehdotuksissa on noudatettava.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

**Erityiskertomus nro 4/2011**  
**Pk-yritysten takausjärjestelmän tarkastus**

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2011– 64 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-160-9

doi:10.2865/25893



## **MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?**

### **Maksuttomat julkaisut:**

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- Euroopan unionin edustustoista tai lähetystöistä.  
Yhteystiedot löytyvät internetosoitteesta <http://ec.europa.eu>, tai ne saa lähettämällä faksin numeroon +352 2929-42758.

### **Maksulliset julkaisut:**

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Maksulliset tilaukset (esimerkiksi EUVL:n vuosikerta, tuomioistuinten oikeustapauskokoelmat):**

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fi.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm)).

PK-YRITYSTEN TAKAUSJÄRJESTELMÄ LUKEUTUU KILPAILUKYVYN JA INNOVOINNIN PUITEOHJELMAN YHTEYDESSÄ PERUSTETTUIHIN EUROOPAN UNIONIN RAHOITUSVÄLINEISIIN. TÄSSÄ KERTOMUKSESSA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ARVIOI JÄRJESTELMÄN RAKENNETTA JA SUUNNITTELUA SEKÄ SEN TOIMIEN HALLINNOINTIA JA TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISTA VAIKUTTAVUUDEN KANNALTA. KOMISSIO ON JO SAAVUTTANUT HUOMATTAVAA EDISTYSTÄ AIEMPIIN OHJELMIIN VERRATTUNA, MUTTA KERTOMUKSESSA ESITETÄÄN SUOSITUKSIA, JOIDEN TARKOITUKSENA ON PARANTAA ENTISESTÄÄN JÄRJESTELMÄN RAKENNETTA, OPERATIIVISTA HALLINNOINTIA SEKÄ TULOSTEN ARVIOINTIA.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



ISBN 978-92-9237-160-9

