

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 2021:58

Suomen takausohjelma kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden varmistamiseksi

Arvioinnin loppuraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:58

Suomen takausohjelma kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden varmistamiseksi

Arvioinnin loppuraportti

Roiha, Ulla; Halme, Kimmo; Kettinen, Juha; Salminen, Vesa;

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-911-7

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Suomen takausohjelma kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden varmistamiseksi Arvioinnin loppuraportti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:58	Teema	Yritykset
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	
Tekijä/t	Roiha, Ulla; Halme, Kimmo; Kettinen, Juha; Salminen, Vesa;	
Yhteisötekijä	4FRONT Oy	
Kieli	suomi	Sivumäärä 78

Tiivistelmä

EU:n pk-yritysaloitteen mukaisen Suomen takausohjelman arviointi selvitti, miten ohjelma on saavuttanut tavoitteensa, ja ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuutta osana laajempaa toimintaympäristöä. Arvioinnissa keskityttiin erityisesti yritysten tilanteen analyysiin.

Takausohjelman tavoitteena on ollut edistää pk-yritysten rahoituksen saatavuutta. Näin näyttää myös tapahtuneen, huomioiden esimerkiksi ohjelman kohdentumisen mikroyrityksiin ja aloittaviin yrityksiin sekä yrityskauppojen ja sukupolven vaihdosten osuuden myönnettyistä takauksista.

Ohjelman tavoitteiden mukaisesti rahoitusta on suunnattu uusille, voimakkaasti kasvaville, kansainvälistyville tai innovatiivisille yrityksille. Takausohjelmasta on rahoitettu tavoitteiden mukaisesti merkittävästi aloittavia ja nuoria yrityksiä. Ohjelma on toteuttanut myös tavoitettaan rahoituksen suuntaamisesta kasvaville yrityksille.

Pankit ovat ottaneet takausohjelman laajasti käyttöön. Takausohjelman hyödyntäminen on yrityksille helppoa hallinnollisen työn ollessa pankkien vastuulla. Takausohjelma on laajentanut pk-lainamarkkinaa erityisesti aloittavien yritysten osalta, osaltaan monipuolistanut pk-lainarahoituksen tarjontaa ja myötävaikuttanut rahoitusmahdollisuuksien lisääntymisen pankkien laajentaessa rahoituspalvelujaan muilla EIP-ryhmän instrumenteilla.

Asiasanat aluekehitys, aluepolitiikka, alueet, yritysrahoitus, takaus, Euroopan investointirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto, pk-yritykset, pankit, yritykset, elinkeinot

ISBN PDF	978-952-327-911-7	ISSN PDF	1797-3562
Asianumero	VN/1477/2021	Hankenumero	

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-911-7>

Finlands garantiprogram för att säkerställa tillgången till finansiering för tillväxtföretag

Slutrapport om utvärderingen

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:58	Tema	Företag
Utgivare Arbets- och näringsministeriet		
Författare Roiha, Ulla; Halme, Kimmo; Kettinen, Juha; Salminen, Vesa;		
Utarbetad av 4FRONT Oy		
Språk finska	Sidantal	78

Referat

Syftet med utvärderingen av Finlands garantiprogram enligt EU:s initiativ för små och medelstora företag var att utreda hur programmet har nått sina mål och vilka effekter åtgärderna i programmet har haft i en mer omfattande verksamhetsmiljö. Utvärderingen fokuserade särskilt på analys av situationen för företag.

Målet för garantiprogrammet har varit att främja tillgången till finansiering för små och medelstora företag. Så ser det ut att ha skett när man ser på programmets inriktning på mikroföretag och nystartade företag, och på andelen företagsförvärv och generationsskiften i de beviljade garantierna.

I enlighet med programmets mål har finansieringen inriktats speciellt på nyetablerade, snabbväxande, internationaliseringsinriktade och innovativa företag. I enlighet med målen har man också finansierat en betydande mängd nystartade och unga företag genom garantiprogrammet. Programmet har också uppfyllt sitt mål att rikta finansiering till växande företag.

Bankerna har infört garantiprogrammet i stor omfattning. Det är lätt för företagen att utnyttja programmet, eftersom bankerna ansvarar för det administrativa arbetet. Garantiprogrammet har utvidgat lånemarknaden för små och medelstora företag, särskilt nystartade företag, gjort utbudet av finansiering för små och medelstora företag mångsidigare och bidragit till ökade finansieringsmöjligheter i och med att bankerna har utvidgat sina finansiella tjänster med EIB-gruppens övriga instrument.

Nyckelord regional utveckling, regionalpolitik, regionerna, företagsfinansiering, borgen, Europeiska investeringsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, små och medelstora företag, banker, företag, näringsgrenar

ISBN PDF	978-952-327-911-7	ISSN PDF	1797-3562
Ärendenummer	VN/1477/2021	Projektnummer	

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-911-7>

Finland's guarantee scheme for ensuring the availability of financing for growth companies

Final evaluation report

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:58	Subject	Enterprises
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Roiha, Ulla; Halme, Kimmo; Kettinen, Juha; Salminen, Vesa;	
Group author	4FRONT Oy	
Language	Pages	78

Abstract

The evaluation of Finland's loan guarantee scheme, which is based on the EU's SME Initiative, examined how the scheme has achieved its objectives and how effective its measures have been as part of the broader operating environment. The evaluation focused in particular on analysing the situation of companies.

The goal of the guarantee scheme has been to promote the availability of financing for SMEs. This also seems to have happened, indicated by the scheme's focus on micro-sized enterprises and start-ups and the number of companies involved in corporate acquisitions or undergoing generational change that were granted guarantees.

In accordance with the scheme's objectives, funding has been allocated to companies that are new, innovative, experiencing strong growth or in the process of internationalising. As per its aims, the guarantee scheme has provided a significant amount of financing to start-ups and new companies. The scheme has also achieved its objective of allocating funding to growing companies.

Banks have widely adopted the guarantee scheme. It is easy for companies to use the guarantee scheme, because banks are responsible for the administrative work. The guarantee scheme has expanded the SME loan market, especially for start-ups, diversified the provision of loan financing to SMEs and helped to increase funding opportunities as banks have expanded their financing services to include other instruments of the EIB Group.

Keywords regional development, regional policy, regions, business financing, guarantees, European Investment Fund, European Regional Development Fund, SMEs, banks, enterprises, means of livelihood

ISBN PDF	978-952-327-911-7	ISSN PDF	1797-3562
Reference number	VN/1477/2021	Project number	

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-911-7>

Sisältö

Tiivistelmä	7
1 Johdanto	9
1.1 Tausta.....	9
1.2 Toimeksianto, tavoitteet ja arviointikysymykset	10
1.3 Lähestymistapa, menetelmät ja aineistot	11
2 Suomen takausohjelma	16
2.1 Ohjelman tavoitteet ja toteutus	16
2.2 Ohjelman tuotosindikaattorit ja niiden toteutuminen.....	21
2.3 Aiemmat arvioinnit ja selvitykset	23
2.4 Rahoituslaitosten näkemykset	27
3 Tilastollisen analyysin tulokset	30
3.1 Tilastollisen analyysin toteutus ja aineiston rakenne	30
3.2 Takausohjelmasta myönnetyt lainat.....	30
3.3 Takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten profiilit.....	31
3.4 Lainoja koskeva analyysi.....	43
3.5 Takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten tilanteen kehittyminen	52
4 Laadullisen analyysin tulokset	56
4.1 Haastattelujen toteutus.....	56
4.2 Takausten hyödyntäminen	57
4.3 Yritysten näkemykset takausohjelman merkityksestä	57
4.4 Näkemykset ohjelman hallinnosta ja toimeenpanosta	59
4.5 Kasvutavoitteet ja takausohjelman vaikutukset kasvuun	60
5 Johtopäätökset	63
5.1 Johtopäätökset liittyen tarkempiin arviointikysymyksiin	63
5.2 Johtopäätökset liittyen arvioinnin pääkysymyksiin	72
5.2.1 Miten ohjelma on saavuttanut tavoitteensa?	72
5.2.2 Millainen on ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuus osana laajempaa toimintaympäristöä? ..	75
Liitteet	77
Liite 1. Arvioinnissa analysoidut ohjelmadokumentit	77
Liite 2. Haastattelut	78

TIIVISTELMÄ

Työ- ja elinkeinoministeriö valitsi kilpailutuksen perusteella 4FRONT Oy:n toteuttamaan EU:n pk-yritysaloitteen mukaisen Suomen takausohjelman arvioinnin aikavälillä maaliskuusta 2021. Arvioitavana on ollut ohjelman täytäntöönpano, tuloksellisuus, tehokkuus ja vaikutukset. Arvioinnin pääkysymykset olivat, miten ohjelma on saavuttanut tavoitteensa, ja millainen on ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuus osana laajempaa toimintaympäristöä. Arvioinnissa keskityttiin erityisesti yritysten tilanteen analyysiin.

Suomen takausohjelman toteuttamiseen oli varattu vuosina 2016–2020 yhteensä 40 miljoonaa euroa, 20 miljoonaa euroa Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja 20 miljoonaa euroa Suomen valtion kansallisista varoista. Takausohjelman toimeenpanosta on vastannut Euroopan investointipankkiryhmään kuuluva Euroopan investointirahasto ja takausta on välittänyt viisi suomalaista pankkia. Takausohjelmasta myönnetty vuoden 2020 loppuun mennessä 773 lainaa 719 yritykselle myönnettyjen lainojen kokonaissumman ollessa noin 437 miljoonaa euroa. Eniten lainoja on myönnetty teollisuuden ja kaupan alan yrityksille.

Ohjelman tavoitteiden mukaisesti rahoitusta on ollut tarkoitus suunnata uusille, voimakkaasti kasvaville, kansainvälistyville tai innovatiivisille yrityksille. Takausohjelmasta on rahoitettu merkittävässä määrin aloittavia ja nuoria yrityksiä, sillä lähes kolmannes takauksista on myönnetty lainansaantihetken iän mukaan 0–1-vuotiaille ja yhteensä yli puolet alle 5-vuotiaille yrityksille. Ohjelma on toteuttanut myös tavoitettaan rahoituksen suuntaamisesta kasvaville yrityksille: takausohjelman rahoitusta saaneiden mikroyritysten keskimääräinen liikevaihto oli kasvanut vuodesta 2017 vuoteen 2019 noin 44 prosenttia, pienten yritysten 28 prosenttia ja keskisuurten 41 prosenttia. Myös haastatellut yritykset raportoivat merkittävästä liikevaihdon kasvusta. Kasvutavoitteet eivät kuitenkaan kaikilla yrityksillä olleen yhtä voimakkaita vaan joukossa oli myös maltilliseen kasvuun ja asemansa säilyttämiseen pyrkiviä yrityksiä.

Pankit ovat ottaneet takausohjelman laajasti käyttöön. Pankit ovat toimineet laajasti takausohjelman sallimissa raameissa, ja takauksen kohdetumista ovat ohjanneet erityisesti pankkien strategiat sekä keskittyminen tiettyihin asiakassegmentteihin tai maantieteellisiin alueisiin. Tämän vuoksi pk-yritysmarkkinan kattamista ajatellen on merkityksellistä, että takausohjelma on ollut laajasti pankkien käytössä, ja että ohjelma on jalkautettu

laajasti myös pankkien konttoriverkoston. Takausohjelman hyödyntäminen on yrityksille helppoa hallinnollisen työn ollessa pankkien vastuulla.

Takausohjelman tavoitteena on ollut edistää pk-yritysten rahoituksen saatavuutta, jotta rahoitusta vaille jääneiden pk-yritysten määrää on voitu vähentää. Näin näyttää myös tapahtuneen, huomioiden esimerkiksi ohjelman kohdentumisen mikroyrityksiin ja aloit-taviin yrityksiin sekä yrityskauppojen ja sukupolven vaihdosten osuuden myönne-tyistä takauksista. Edellämainitut ovat tyypillisesti tilanteita, joissa vakuuksien puute estää pankkirahoituksen. Myös enemmistö haastatelluista yrityksistä näki, että olisi jää-nyt vaille pankkirahoitusta ilman takausohjelman tarjoamaa vakuutta. Toisaalta huomatta-va osuus yrityksistä uskoi rahoituksen järjestymiseen muista lähteistä. Siitä huolimatta takausohjelman puuttumisella olisi kuitenkin ollut hankkeita ja investointeja hidastava ja pienentävä vaikutus.

Ohjelman laajempaa vaikutavuutta tarkasteltaessa kiinnitettiin huomiota rahoitusmark-kinoihin ja yrityskenttään kohdistuviin vaikutuksiin. Rahoitusmarkkinoiden osalta takaus-ohjelma on laajentanut pk-lainamarkkinaa erityisesti aloittavien yritysten osalta, osaltaan monipuolistanut pk-lainarahoituksen tarjontaa sekä myötävaikuttanut rahoitusmahdolli-suuksien laajentumiseen, kun pankit ovat laajentaneet rahoituspalvelujaan muilla EIP-ryh-män instrumenteilla. Yritysten liiketoiminnan näkökulmasta takausohjelmalla ollut vaiku-tusta uusien yritysten toiminnan käynnistymiseen, yritysten investointeihin ja kasvuun.

1 Johdanto

1.1 Tausta

EU:n pk-yritysaloitteen mukaisen Suomen takausohjelman tavoitteena on edistää pk-yritysten rahoitusta tarjoamalla taloudellisten tahojen tuottamille pk-yritysten lainakannoille osittaista riskiturvaa. Sopimus Suomen takausohjelmasta solmittiin vuonna 2016 Suomen valtion, Euroopan Investointipankki -ryhmän (EIP) ja Euroopan komission välillä. Takausohjelman toteutuksesta vastaa Euroopan Investointipankin tytäryhtiö Euroopan Investointirahasto (EIR), joka on solminut sopimukset viiden takaustuotteen välittäjänä toimivan suomalaisen pankin kanssa.

Pankeista ohjelman toteutukseen osallistuvat Osuuspankki, Nordea, Aktia, Oma Säästöpankki ja Säästöpankkiryhmä. Ohjelma saavutti 400 miljoonan euron lainakannan syksyllä 2020. Yhteensä ohjelmasta oli myönnetty 773 lainaa 719 yritykselle 31.12.2020 mennessä. Alkuperäisen sopimuksen tehneet tahot sopivat marraskuussa 2020 uudesta, 350 miljoonan euron lisärahoituksesta, jonka myötä ohjelman mahdollistama suomalaisille pk-yrityksille kohdistuva lainakanta nousee kokonaisuudessaan 750 miljoonaan euroon. Lisärahoitusvaiheessa myös POP-pankki tuli mukaan ohjelmaan takauksen välittäjäksi.

Takausohjelma yhdistää Euroopan komission, Euroopan Investointipankki-ryhmän (EIP) sekä Suomen valtion antaman tuen, tarkoituksenaan edistää pk-yritysten rahoitusta tarjoamalla taloudellisten tahojen tuottamille pk-yritysten lainakannoille osittaista riskiturvaa – eli käytännössä myöntämällä kasvu- ja pk-yritysten pankkilainoille osittaisia takauksia. Takausten avulla pankkien on mahdollista rahoittaa korkeariskisempiä yrityksiä, joilla ei ole ilman takausta tarjota riittäviä vakuuksia lainan saamiseksi. Yrityksille hyöty ohjelmasta kanavoituu mm. alentuneina vakuusvaatimuksina ja parempina lainaehtoina, kuten pidempänä maturiteettinä ja lainan edullisempänä hintana.

Ohjelmaa toteutetaan Manner-Suomen alueella. Ohjelmaan on sijoitettu yhteensä 40 miljoonaa euroa, josta 20 miljoonaa euroa on peräisin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varoista ja 20 miljoonaa valtion budjetista. Näiden lisäksi ohjelman takausvastuiden rahoitukseen osallistuvat Euroopan komissio EU:n Horisontti 2020 -ohjelmasta ja EIP-ryhmä omilla resursseillaan. Myönnetty takaus on yritykselle *de minimis* -ehtoista valtiontukea.

1.2 Toimeksianto, tavoitteet ja arviointikysymykset

Työ- ja elinkeinoministeriö valitsi kilpailutuksen perusteella 4FRONT Oy:n toteuttamaan Suomen takausohjelman arvioinnin aikavälillä maaliskuu-syyskuu 2021. Arvioinnin toteuttamisesta ovat vastanneet Ulla Roiha, Kimmo Halme ja Juha Kettinen sekä laadunvarmistajana Vesa Salminen. Käsillä oleva raportti on arvioinnin lopputuotos. Arvioinnille asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi Jaana Valkokallio työ- ja elinkeinoministeriöstä ja jäsenenä Kati Heiska, Mikko Ojala ja Jyrki Orpana työ- ja elinkeinoministeriöstä, Eeva Alho ympäristöministeriöstä sekä Valtteri Vento Business Finlandista.

Tarjouspyynnön mukaisesti tehtävänä oli laatia arviointi Suomen takausohjelman täytäntöpanosta, tuloksellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikutuksista. Arvioinnin pääkysymykset olivat:

1. Miten ohjelma on saavuttanut tavoitteensa?
2. Millainen on ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuus osana laajempaa toimintaympäristöä?

Arviointisuunnitelman mukaisesti arvioinnissa pyrittiin kiinnittämään huomiota siihen, miten ohjelma toteuttaa tavoitetta rahoituksen suuntaamisesta uusille, voimakkaasti kasvaville, kansainvälistyville tai innovatiivisille yrityksille, joiden muuten olisi vaikea saada rahoitusta. Tavoitteena oli lisäksi arvioida, syrjäyttikö ohjelman tuki normaalia rahoitusta ja toteutuiko sen avulla hyviä hankkeita, jotka eivät ilman takausta olisi toteutuneet sekä tarkastella sitä, oliko tarjolla ollut tuki myötävaikuttanut vähemmän tuloksellisten ja tehokkaiden hankkeiden ja toimintojen tukemiseen.

Arviointi keskittyi takausta saaneiden yritysten tilanteen analyysiin. Arvioinnissa tarkasteltiin mm. sitä, millaisia eroja tuloksissa oli eri toimialoilla tai maantieteellisellä alueella, takauksen ja lainan koon mukaan tai lainan käyttötarkoituksen mukaan.

Arvioinnissa tarkasteltiin tarjouspyynnön mukaisesti myös ohjelman hallintoa ja toimeenpanoa erityisesti yritysten näkökulmasta. Lisäksi arvioitiin soveltuvin osin Eurooppa 2020 -strategian toteutumista, EAKR:n rahastokohtaisten tavoitteiden toteutumista ja muita ERI-rahastoihin liittyviä tavoitteita.

Arvioinnin tarkemmat arviointikysymykset on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Tarkemmat arviointikysymykset

Tarkemmat arviointikysymykset

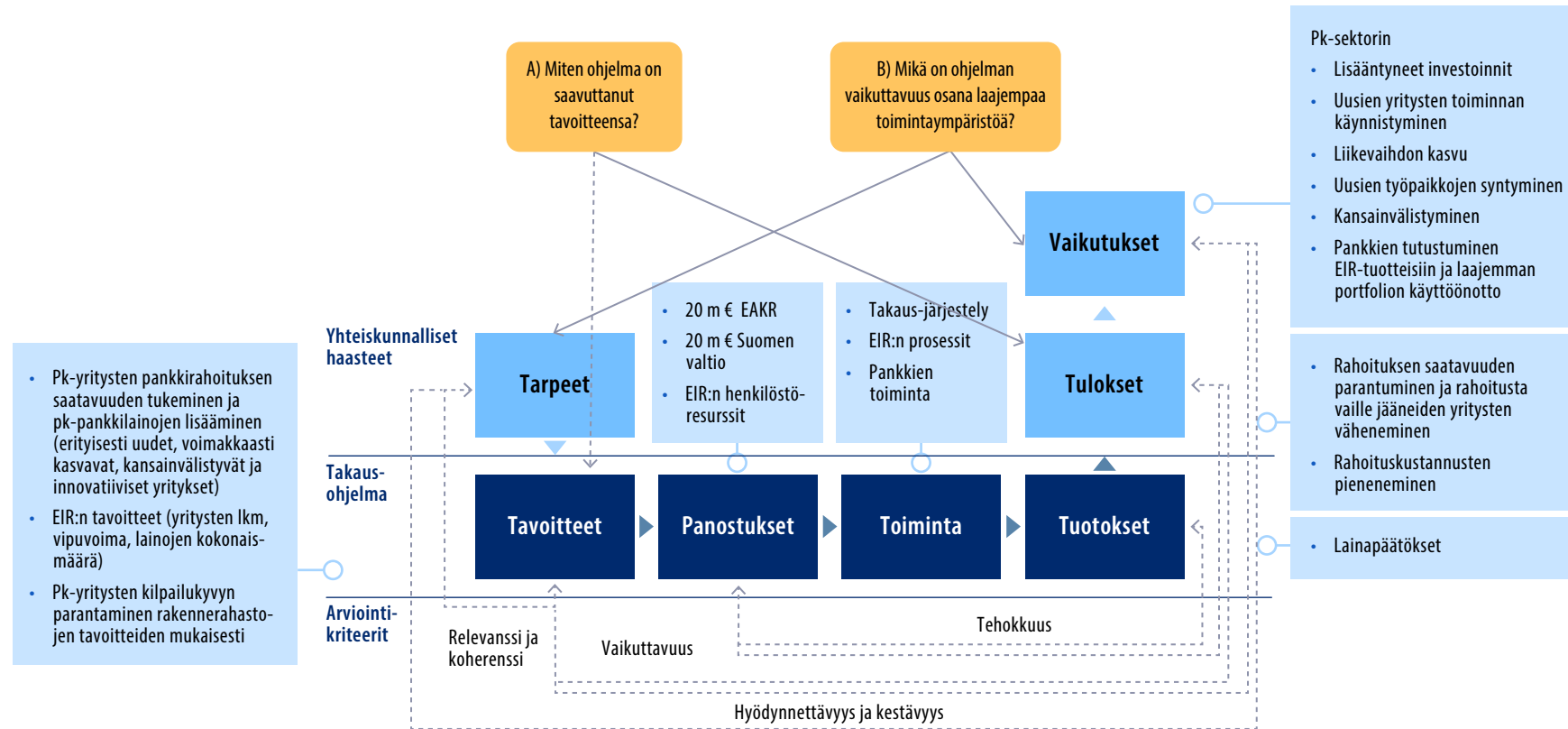
1. Millaisille yrityksille ja millaisiin hankkeisiin ohjelman rahoitus on kohdentunut?
2. Millaisia eroja on takauksen käytössä eri toimialoilla tai maantieteellisellä alueella, takauksen ja lainan koon mukaan tai lainan käyttötarkoituksen mukaan?
3. Millaisia eroja on ohjelman tuloksissa eri toimialoilla tai maantieteellisellä alueella, takauksen ja lainan koon mukaan tai lainan käyttötarkoituksen mukaan?
4. Missä määrin ohjelma on auttanut käynnistämään hyviä hankkeita, jotka ilman ohjelmaa olisivat jääneet rahoittamatta?
5. Miten ohjelma toteuttaa tavoitetta rahoituksen suuntaamisesta uusille, voimakkaasti kasvaville, kansainvälistyville tai innovatiivisille yrityksille, joiden muuten olisi vaikea saada rahoitusta?
6. Onko ohjelman rahoitus syrjäyttänyt muuta rahoitusta, tai vaikuttanut vähemmän tuloksellisten ja tehokkaiden hankkeiden ja toimintojen tukemiseen?
7. Onko ohjelman hallinto ja toimeenpano toteutunut yritysten näkökulmasta tehokkaalla tavalla?
8. Missä määrin ohjelman toteutus tukee Eurooppa 2020 -strategian, EAKR:n rahastokohtaisen tavoitteiden ja ERI-rahastoihin liittyvien tavoitteiden toteutumista?

1.3 Lähestymistapa, menetelmät ja aineistot

Lähestymistapa vaikuttavuuden arviointiin

Lähestymistapamme vaikuttavuuden arviointiin nojautuu **teoriaperusteiseen vaikuttavuusarviointiin**. Arvioinnissa rakennettiin interventiologiikkaan perustuva vaikutusmalli (ks. Kuvio 1), joka kuvastaa sitä, miten takausohjelman vaikuttavuus syntyy ja miten erilaiset tekijät (esim. toimintaympäristön muutokset, jne.) osaltaan vaikuttavat takausohjelman toimintaan, tuloksellisuuteen ja kokonaisvaikutuksiin.

Kuvio 1. Takausohjelman vaikutusmalli



Lähde: 4FRONT. Soveltaen: European Commission (1997).
Evaluating EU Expenditure Programmes. A Guide.

Takausohjelman **relevanssilla** viitataan siihen, miten mielekkäitä takausohjelmalle asetetut tavoitteet ovat suhteessa tarpeisiin, ja **koherenssilla** siihen, miten hyvin ohjelman tavoitteet ovat linjassa ja yhteensopivia muiden toimenpiteiden kanssa.

Tässä arvioinnissa keskityttiin erityisesti takausohjelman tehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Takausohjelman **tehokkuuteen** vaikuttaa esimerkiksi ohjelman toteutustapa EIP-ryhmän ja välittäjäorganisaatioina toimivien suomalaisten pankkien kautta. Tämän hallinnollista tehokkuutta koskevan oletuksen lisäksi välitettyjen rahoitustuotteiden perusajatuksena on, että yksityisen intressin mukanaolo auttaa varmistamaan rahoitettavien hankkeiden ja yritysten liiketaloudellisen kannattavuuden sekä auttaa vivuttamaan julkisella rahoituksella yksityistä rahoitusta, eli yksityisille rahoittajille annetun takauksen avulla saadaan liikkeelle huomattavasti suurempi kokonaisrahoituksen määrä, kuin yksinomaan julkisilla rahoituksella saataisiin.

Takausohjelman vaikuttavuuden ja tulokellisuuden arviointia tarkasteltiin erityisesti sen **kohdentumisen** ja **additionaliteetin**¹ kautta. Kohdentumisella tarkoitetaan sitä, ovatko ohjelman toimenpiteet kohdistuneet niille tarkoitettuun kohderyhmään, eli ovatko takauksen saaneet yritykset ohjelman tavoitteiden ja tavoiteltavien yhteiskunnallisten vaikutusten perusteella juuri sellaisia yrityksiä, joiden rahoittaminen on ollut tavoiteltua ja perusteltua (kasvuhakuiset, kansainvälistyvät ja innovatiiviset pk-yritykset).

Additionaliteetti puolestaan tarkoittaa tässä sitä, onko takaus lisännyt saadun rahoituksen määrää ja sitä myötä käynnistänyt kohdeyrityksissä aidosti uutta toimintaa, joka muutoin olisi rahoituksen puutteen vuoksi jäänyt kokonaan toteutumatta, tai toteutunut vain osin, tai merkittävästi hitaammin. Kohdentumista tarkastellaan erityisesti tilastollisesti tarkastelemalla rahoitusta saaneiden yritysten profiilia ja vertailemalla sitä suhteessa muihin yritysryhmiin (ks. menetelmät). Additionaliteettia puolestaan tarkastellaan tilastollisen tarkastelun ohella erityisesti laadullisin menetelmin (yrityshaastattelut).

Menetelmät ja aineistot

Arviointi koostui **neljästä työvaiheesta**, joita olivat:

1. Arvioinnin käynnistäminen ja dokumenttiaineiston analyysi sekä taustahaastattelut
2. Tilastollinen analyysi (erityisesti EIP-ryhmän tietoaaineisto)
3. Laadullinen analyysi (yrityshaastattelut)
4. Synteesi ja raportointi (ml. keskustelutilaisuus johtopäätösten validoimiseksi)

¹ Suomeksi käytetään joskus termejä 'lisäisyys', 'nettollisyys' tai 'täydentävyys'

Ensimmäisessä vaiheessa analysoitiin ohjelman ohjelma-asiakirjat ja vuosiraportit, sekä haastateltiin takausta välittävien pankkien, EIP-ryhmän ja Finnveran edustajia.

Toisessa työvaiheessa toteutettiin tilastollinen analyysi EIP-ryhmän toimittamasta, ohjelman piiriin lukeutuneita lainoja ja niiden ominaisuuksia kuvanneesta tietoaaineistosta. Tietoaaineiston avulla tarkasteltiin yritysten profiileja, lainojen käyttötarkoitusta, niiden maantieteellistä ja alakohtaista kohdentumista sekä muita ominaisuuksia. Analyysia täydennettiin Tilastokeskuksen, Suomen Pankin ja Business Finlandin tilastoilla ja data-aineistoilla, koskien muun muassa lainakantojen kehitystä, Business Finland -rahoitusta, yleistä rahoitustilannetta sekä alueiden elinkeinorakennetta. Lisäksi hyödynnettiin Vainu-yritystietokannan sisältämiä tietoja yrityksistä.

Arvioinnin kolmannessa vaiheessa toteutettiin 26 puolistrukturoitua yrityshaastattelua ohjelmaan osallistuneiden yritysten piirissä. Näiden haastattelujen tavoitteena oli syventää edellisissä työvaiheissa nousseita näkökulmia ja koota muuta mahdollista dokumenttiaineistoa yritysten näkemyksistä ja kokemuksista. Viimeisessä vaiheessa muodostettiin edellä kuvattujen aineistojen analyysistä synteesi, sekä laadittiin loppuraportti johtopäätöksineen. Arvioinnin johtopäätöksistä järjestettiin 23.8.2021 keskustelutilaisuus asiantuntijoilla ja sidosryhmien edustajilla laajennetulle ohjausryhmälle, jossa esitettiin keskeiset tulokset ja validoitiin arvioinnin johtopäätökset.

Arvioinnin rajaukset ja aineiston rajoitteet

On huomattava, että toimeksiannossa toteutettu tilastollinen analyysi on luonteeltaan deskriptiivinen, eikä toimeksiannossa ollut mahdollista toteuttaa ekonometristä, verrokiasetelmaan perustuvaa analyysiä, jossa takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten kehitystä olisi tarkasteltu suhteessa sellaisiin yrityksiin, jotka kärsivät vakuusrajoitteista, mutta jotka eivät ole käyttäneet ohjelman takauksia. Takausohjelmasta myönnettyjä lainoja tai takausohjelmaa hyödyntäneitä yrityksiä on kuitenkin tarkasteltu suhteessa koko yrityslainakantaan ja koko pk-yrityspopulaatioon suuntaa antavan käsityksen saamiseksi siitä, miten takausohjelma mahdollisesti näkyy esimerkiksi rahoituskustannuksissa tai miten hyödyntäneiden yritysten tilanne on kehittynyt. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että ryhmät eivät ole keskenään vertailukelpoisia.

Toiseksi arvioinnissa haastatellut yritykset muodostavat vain pienen otoksen kaikista takausta hyödyntäneistä yrityksistä. Huomioiden myönnettyjen takausten painottuminen vuosiin 2017 ja 2018, pk-yritysten toiminnan aikajänne, tapahtuneet henkilövaihdokset sekä rahoituksen luonne, yritysten tavoittaminen haastatteluihin oli haastavaa. On olettavaa, että haastatteluihin valikoitui erityisesti sellaisia yrityksiä, joille takausohjelma oli erityisen tärkeä instrumentti, mikä taas heijastunee haastateltujen yritysten lähtökohtaisesti positiivisiin näkemyksiin.

Kolmanneksi tämä arviointi keskittyi erityisesti pk-yritysaloitte -takaushjelmaan. Ohjelman rinnalla pankit ovat kuitenkin ottaneet käyttöön myös muita EIP-ryhmän takaustuotteita, minkä lisäksi yrityksille on tarjolla runsaasti muitakin julkisia tuki-instrumentteja. Yksittäisten ohjelmien vaikuttavuutta tulisi siksi tarkastella myös osana laajempaa julkisten rahoitus- ja takausinstrumenttien kokonaisuutta. Tässä arvioinnissa siihen pystyttiin perehtymään vain yleisellä tasolla. Tulevissa selvityksissä ja arvioinneissa on toivottavasti mahdollista tarkastella kattavammin julkisen rahoituksen kokonaisuutta ja pyrkiä syvällisemmin ymmärtämään takausinstrumenttien vaikuttavuutta ja täydentävyyttä rahoituksen kokonaisuudessa. Toisaalta taas kohdejoukon pidemmän ja laajemman seurantatutkimuksen kautta voitaisiin saada syvällisempää tietoa takausohjelman tai muiden julkisten rahoitusinstrumenttien vaikutuksista.

2 Suomen takausohjelma

2.1 Ohjelman tavoitteet ja toteutus

Seuraavassa on kuvattu tarkemmin Suomen takausohjelman tavoitteita ja toteutusta. Luku perustuu mm. Suomen takausohjelman ohjelma-asiakirjaan, esittelyaineistoihin, vuosiraportteihin sekä toimeenpanoa koskeviin raportteihin. Tarkastellut dokumentit on esitetty liitteessä 1.

Investointistrategia ja tavoitteet

Suomen takausohjelman investointiprioriteettina on ohjelma-asiakirjan² mukaisesti *Pk-yritysten tukeminen siten, että ne voivat osallistua kasvuun alueellisilla, kansallisilla ja kansainvälisillä markkinoilla sekä innovointiprosesseihin*. Takausohjelma toteuttaa samoja tavoitteita, jotka sisältyivät Suomen rakennerahasto-ohjelmaan 2014–2020.

Perusteina ohjelmalle esitettiin:

1. Yritysten heikentynyt kv-kilpailukyky ja yksipuolinen elinkeinorakenne
2. Vähäinen kasvavien ja kansainvälistyvien yritysten määrä
3. Itä- ja Pohjois-Suomen yritysten heikompi kilpailukyky
4. Maakohtainen suositus lisätä valmiuksia synnyttää innovatiivisia tuotteita, palveluita ja kasvuyrityksiä nopeasti muuttuvassa ympäristössä ja jatkaa teollisuuden monipuolistamista, erityisesti lisäämällä kannustimia investoida Suomeen ja helpottamalla edelleen pienempien yritysten pääsyä vientimarkkinoille
5. Eurooppa 2020 -strategian kansallisen toimenpideohjelma mukainen T&K-toiminnan 4 %:n BKT-osuuden varmistamiseen

Suomen takausohjelman ohjelmadokumentin mukaan toimenpideohjelman tarkoituksena on tukea pk-yritysten rahoituksen saatavuutta tarjoamalla rahoituksen välittäjille, kuten pankeille, rahoituslaitoksille tai muille EIP-ryhmän valitsemille yhteistyökumppaneille, takauksia EAKR:n, Horisontti 2020:n ja/tai COSME³:n kautta. Takausten tarjoaminen tapahtuu yhteistyössä EIP-ryhmän kanssa. Takausten tavoitteena on lisätä pk-yrityksille

² Investointi kasvuun ja työllisyyteen – tavoite 2014–2020

PK-yritysaloitte. Suomen takausohjelma kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi 14.1.2016

³ COSME on yritysten kilpailukykyä ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva EU:n ohjelma vuosina 2014–2020.

myönnettyjä pankkilainoja. Ohjelman mukaisesti rahoitusta on ollut tarkoitus suunnata uusille, voimakkaasti kasvaville, kansainvälistyville tai innovatiivisille yrityksille.

Ohjelman erityistavoitteena on tukea yritysten pankkirahoituksen saantia. Vaikka pk-yritysten pankkirahoituksen saanti ohjelmadokumentin mukaan oli ennen vuotta 2016 pääasiallisesti hyvällä tasolla, nähtiin pankkirahoituksen saatavuuden vaikeutuneen aiempiin vuosiin verrattuna. Rahoituksen saatavuuden kiristyminen näkyi myös luottomarginaalien erojen kasvussa pienten ja suurien yritysten välillä. Samanaikaisesti julkisen rahoituksen kasvun, erityisesti Finnvera Oyj:n pk-yrityslainojen ja takausten sekä vahvan pankkisektorin, katsottiin huomattavasti helpottaneen pk-yritysten rahoitustilannetta vaikeassa taloustilanteessa.

Ohjelmadokumentissa esitetään, että varsin myönteisestä kokonaiskuvasta huolimatta on perusteltua ryhtyä toimenpiteisiin, joilla edistetään erityisesti *kasvavien ja kansainvälistyvien pk-yritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi entisestään, jotta rahoitusta vaille jääneiden pk-yritysten määrää voidaan vähentää nykytasosta.*

Rahoitus

Takaushjelman toteuttamiseen varattiin vuosina 2016–2020 yhteensä 40 miljoonaa euroa Euroopan aluekehittämisen rahastosta (EAKR) ja Suomen valtion kansallisista varoista. Eri rahoituslähteiden osuudet jakoutuivat tasan: 20 miljoonaa euroa EAKR- ja 20 miljoonaa euroa Suomen valtion varoista. Tätä rahoitusta käytetään kattamaan pankeille mahdollisesti syntyviä luottotappioita, joista takaus kattaa 50 prosenttia (minkä lisäksi Finnvera on myöntänyt osalle lainoista 30 prosentin täytetakauksen, joka nostaa pankin saaman takauksen enintään 80 prosenttiin lainasummasta). Lisäksi kansallisista varoista ja rakennerahastoista peräisin olevasta summasta katetaan ohjelmaa hallinnoivan EIP-ryhmän palkkiot. Ohjelman sopimuksessa hallinnollisten kustannusten osuudeksi ohjelmakaudelta arvioidaan 2,8 miljoonaa euroa.⁴ EIP-ryhmän hallinnointipalkkioiden kokonaiskustannukset olivat vuoden 2020 lopussa noin 2,55 miljoonaa euroa.⁵

Luottotappiota on vuoden 2020 toimintakertomuksen⁶ mukaisesti syntynyt 9,5 miljoonaa euroa vuoden 2020 loppuun mennessä. Suomen valtio, komissio, EIP ja EIR ovat sopineet riskinjaosta keskenään. Luottotappiot katetaan ensin Suomen valtion kansallisista ja rakennerahastovaroista ohjelmaan varatusta osuudesta, josta kuitenkin vähennetään EIP-ryhmän palkkiot. Mikäli luottotappiot ylittävät nämä varat, katetaan ne ensin

4 Amendment and Restatement Agreement 10.12.2018

5 SMEi Finland – Annual Operational Report 2020

6 SMEi Finland – Annual Operational Report 2020

komission Horisontti 2020 -ohjelmasta (840 000 euron osuus) ja sen jälkeen EIR:n ja EIP:n varoista.⁷ Lainan myöntänyt pankki kattaa lisäksi aina oman osuutensa mahdollisista luottotappiosta, eli 50 prosenttia tai 20 prosenttia niissä tapauksissa, joihin sisältyy Finnveran 30 prosentin osatakaus.

Valtion varoista ja EAKR:stä annettu rahoitus palautuu viimeisten lainojen erääntyessä valtiolle lopulta siltä osin kuin niitä ei ole käytetty luottotappioiden kattamiseen tai ohjelman hallinnollisiin kustannuksiin.

Vuonna 2018 työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja EIP-ryhmä sopivat takausjärjestelyyn kohdistuvasta kansallisesta 35 miljoonan euron lisärahoituksesta ja rahoitussopimusta päivitettiin lisärahoituksen osalta.⁸ Lisärahoitusosuus otettiin käyttöön syksyllä 2020 ja sen perusteella voidaan myöntää lainoja vuoteen 2023 saakka.⁹

Viimeiset ohjelmasta taatut lainat tulevat erääntymään oletettavasti vuonna 2035, olettaen että vuonna 2023 myönnetään 12 vuoden pituisia lainoja ohjelman takauksen tuella.

Ohjelman hallinto ja kumppanit

Ohjelman hallintoviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja tarkastusviranomaisena valtiovarainministeriö (VM).

TEM huolehtii rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena myös takausohjelman ja rakennerahasto-ohjelman tavoitteiden ja toiminnan yhteensovittamisesta. Vuodet 2014–2020 kattaneessa rakennerahasto-ohjelmassa takausohjelman toiminta kuuluu temaattiseen tavoitteeseen: *pk-yritysten kilpailukyky*.

Takausohjelman hallinnoijana ja rahastonhoitajana toimii Euroopan investointirahasto (EIR), joka vastaa ohjelman toimeenpanosta ja seurannasta, sekä laatii takaussopimukset ohjelmaan osallistuvien pankkien kanssa.

7 Intercreditor Agreement relating to the SME initiative

8 <https://tem.fi/-/uusia-rahoitusmahdollisuuksia-yrityksille-pk-yritysaloitte-laajenee>

9 Amendment and Restatement Agreement 20.01.2020

Ohjelmalla on lisäksi sijoitusneuvosto, jossa ovat edustettuina hallintoviranomainen (TEM), rahastonhoitaja (EIR), Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan komissio. Neuvosto kokoontuu säännöllisesti ja tekee päätökset yksimielisesti. Sijoitusneuvoston tehtävänä on¹⁰:

- hyväksyä EIR:n sille ennen julkaisemista toimittamat toimeksiannot ja tarvittaessa niiden muutokset ja tarkistukset sekä tarkistaa EIR:n sille ennen julkaisemista toimittamat ehdotuspyynnöt;
- tarkastella erityisjärjestelyn täytäntöönpanon edistymistä, myös välitavoitteen saavuttamista ja valmisteilla olevia uusia toimenpiteitä;
- tarkastella erityisjärjestelyyn liittyviä poliittisia ja strategisia näkökohtia ja antaa niistä lausuntoja;
- antaa ohjeistusta 3 artiklan tukikelpoisuusperusteiden tulkinnasta;
- arvioida erityisjärjestelyn vuosikertomukset;
- arvioida erityisjärjestelystä tehtäviin arviointeihin liittyvät toimeksiannot ja mahdolliset arviointikertomukset;
- arvioida arviointikertomusten seurauksena erityisjärjestelyyn ehdotetut muutokset;
- ehdottaa tarvittaessa muutoksia rahoitussopimukseen.

Pk-yritysalioiteohjelman valmisteluvaiheessa EIR selvitti Suomessa pk-yritysten rahoituksen tarvetta. Tilannekuva perustui Suomen pk-yritysten rahoitustilannetta kuvanneeseen Euroopan komission EIP-ryhmän tuella toteuttamaan *ex-ante* -raporttiin vuodelta 2013. EIP-ryhmä suoritti vuonna 2015 markkinatutkimuksen, jonka puitteissa se lähestyi myös kolmea suomalaista pankkia. Tutkimuksen mukaan pankit olivat alustavasti kiinnostuneita pk-yritysaloitteen käyttöönotosta Suomessa.

Käytettävissä olleiden EAKR-varojen ja arvioidun vipuvaikutuksen (nelinkertainen vipuvaikutus) perusteella EIP-ryhmä arvioi, että ohjelman toteuttamiseen tarvitaan vähintään kaksi rahoituksen välittäjää. Tässä yhteydessä EIP-ryhmä arvioi, että ohjelman avulla saadaan luotua 160 miljoonan euron lainaportfolio, kun oletuksena oli, että ohjelmasta myönnetään 725 lainaa, joiden keskikoko asettuu 220 000 euroon.

¹⁰ Investointi kasvuun ja työllisyyteen – tavoite 2014–2020. PK-yritysalioite. Suomen takausohjelma kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi 14.1.2016

Valtiontuki

Suomen takausohjelmaa osarahoitetaan EAKR-varoista, mistä johtuen ohjelmaan sisältyy valtiontukisääntöjen mukaista korkotukea. Ohjelmaan sovelletaan *de minimis* -ehtoista valtiontukea koskevaa säännöstä.¹¹

Lainan hakijan saaman valtiontuen osuus määritellään laskentakaavalla, jossa huomioidaan taatun lainan määrä, lainan (painotettu) maturiteetti ja asiakkaan saama valtiontuki-hyöty. Haastateltujen pankkien mukaan laskennallinen valtiontuen määrä lainoissa vaihtelee lainan koosta ja maturiteetista riippuen muutamasta sadasta noin 10 000 euroon.

Rahoitusta välittävän pankin vastuulla on rahoitusta myöntäessään selvittää se, että myönnettävä tuki ei ole valtiontukisääntöjen vastainen – eli ettei lainan saavan yrityksen *de minimis* -ehtoisten valtiontukien kiintiö ylitä lainan myöntämisen myötä. Lainaa hakevan yrityksen tulee lainan haun yhteydessä ilmoittaa saamansa *de minimis* -tuen määrän. Kumulaatiosääntöjen noudattaminen (*de minimis*) tarkistetaan eri tietolähteistä/rekistereistä, ja sen noudattamista valvotaan menojen varmentamisen yhteydessä jälkikäteen. Tämän nojalla valtiontuen takaisinperintä on mahdollinen. EIR voi myös määrätä välittävälle pankille seuraamusmaksun, jos valtiontuesta koituvaa hyötyä ei täysin siirretä lainan saavalle asiakkaalle.

Toteutus

Sopimus ohjelmasta allekirjoitettiin 14.9.2016. Takaussopimukset pankkien kanssa allekirjoitettiin tammikuussa 2017 (Oma Säästöpankki ja OP) ja seuraavat huhtikuussa 2017 (Nordea) ja joulukuussa 2017 (Aktia ja Säästöpankkiryhmä). Takausjärjestelyn kasvattamisesta sovittiin joulukuussa 2018, ja mandaatti sai lisärahoitusta. Tämä lisämandaatti otettiin käyttöön marraskuussa 2020 alkuperäisen 400 miljoonan euron lainamandaatin täytyttyä.¹²

Ohjelmaan toteutukseen osallistuivat rahoituksen välittäjinä Aktia, Nordea, Oma Säästöpankki, OP ja Säästöpankkiryhmä. Lisärahoitusvaiheessa mukaan tuli myös POP-pankki.

Ohjelman sisäistä tarkastusjärjestelmää vuosina 2019–2020 tarkastellut ulkoinen KPMG Luxemburgin toteuttama tarkastus ei löytänyt hallinnosta huomautettavaa.¹³

11 Commission Regulation (EC) No 1407/2013 (*de minimis* regulation)

12 SME Finland Status Update 14.12.2020

13 Report on the European Investment Fund's internal control system governing EIF's activity in relation to SME Initiative – Finland for the period from 1 July 2019 to 30 June 2020

Lainojen saaja, koko ja käyttötarkoitus

Ohjelmasta myönnetään pk-yrityksille lainoja 10 miljoonaan euroon asti. EIR:n vuosiraportin mukaan lainojen keskimääräinen koko oli vuoden 2020 lopussa noin 570 000 euroa. Ohjelman puitteissa oli myönnetty 746 lainaa, yhteensä 693 yritykselle. Myönnettyjen lainojen yhteenlaskettu summa on noin 425 miljoonaa euroa.¹⁴ Tässä yhteydessä on huomioitava, että EIR:n vuosiraportti ei kata yhden pankin vuoden 2020 viimeisen vuosineljänneksen lainoja, jotka olivat raportointihetkellä vielä EIR:n sisäisessä hyväksymisprosessissa. Nämä on kuitenkin sisällytetty arvioinnin tilastolliseen analyysiin, jonka tuloksia esitellään seuraavassa luvussa. Tämän vuoksi arviointiraportissa jäljempänä esiteltävät luvut poikkeavat hieman EIR:n vuosiraportin luvuista.

Lainojen keskikoko vaihtelee lainan myöntäneiden pankkien välillä voimakkaasti. Pienin keskimääräinen lainakoko oli vuoden 2020 lopun tietojen mukaan n. 272 000 euroa kun suurimman keskimääräisiä lainoja myöntävän pankin kohdalla keskimääräinen lainakoko oli 1 040 000 euroa.¹⁵

Myös pankkien myöntämien lainojen määrät vaihtelevat. Vuoden 2020 lopussa pienimmän määrän lainoja myöntänyt pankki oli myöntänyt yhteensä 46 lainaa ja suurimman määrän lainoja myöntänyt pankki 291 lainaa.¹⁶

Ohjelmasta myönnettyjen lainojen maturiteetti on 2–12 vuotta.¹⁷

2.2 Ohjelman tuotosindikaattorit ja niiden toteutuminen

Ohjelmalle on asetettu neljä tuotosindikaattoria, joiden toteutumista seurataan EIR:n tuotantien seurantaraporttien perusteella ja rahoitus sopimuksen mukaisesti. Tuotosindikaattorit, niille asetetut tavoitteet ja vuoden 2020 vuosiraportin mukaiset toteutumat on esitetty seuraavassa taulukossa.

14 SMEi Finland – Annual Operational Report 2020

15 SMEi Finland – Annual Operational Report 2020

16 SMEi Finland – Annual Operational Report 2020

17 Amendment and Restatement Agreement 20.01.2020

Taulukko 2. Ohjelman tuotosindikaattorit ja niiden toteutuminen

Indikaattori	Tavoite (2023)	Tilanne (12/2020)
Rahoitusta saavien yritysten lukumäärä	725	693
Vipuvaikutus	4 x EAKR/Suomen valtion rahoitus (l. 160 miljoonaa euroa rahoitusta yrityksille)	10 x
Rahoituslaitosten myöntämien lainojen kokonaismäärä ohjelman puitteissa	160 miljoonaa euroa	400 miljoonaa euroa
EAKR ja Suomen valtion varojen määrä kattamaan luottokannasta syntyviä tappioita valituille pankeille	40 miljoonaa euroa	40 miljoonaa euroa

Ohjelmaa suunniteltaessa EIR arvioi, että ohjelman käytettävissä olevalla 40 miljoonan euron rahoituksella saataisiin luotua 160 miljoonaa euron lainaportfolio. Oletuksena käytettiin sitä, että lainoja myönnetään 725 kappaletta ja niiden keskikoko on 220 000 euroa. Näin ollen ohjelman toteuttamiseen asetetuilla 40 miljoonan euron rakennerahastovaroilla olisi saavutettu nelinkertainen vipuvaikutus. Ohjelman tulosindikaattorit määriteltiin tämän tavoitteen perusteella.

Ohjelma oli saavuttanut vuoden 2020 loppuun mennessä¹⁸ huomattavasti alun perin suunniteltua suuremman lainakapasiteetin, jonka myötä myös ohjelman toteutukseen kohdennettujen varojen vipuvaikutus on ollut huomattavasti alkuperäistä suunnitelmaa suurempi. Ohjelmaan asetetuilla varoilla on saatu aikaan kymmenkertainen vipuvaikutus alun perin tavoitteena olleen nelinkertaisen vipuvaikutuksen sijaan.

Ohjelman ensimmäinen 400 miljoonan euron lainakapasiteetti oli käytetty loppuun syksyllä 2020. Vuoden 2020 marraskuussa sovittiin lisärahoituksesta takausjärjestelyyn, jonka myötä Suomen valtio rahoitti mandaattia 35 miljoonalla eurolla. Tämä mahdollistaa 325 miljoonan euron lainojen myöntämisen.

Takausta välittävien pankkien määrälle ei ole asetettu virallista tavoitetta. Ohjelma-asia-
kirjan mukaan EIR kuitenkin arvioi ohjelman suunnitteluvaiheessa, että vaadittavan lainojen määrän saavuttamiseksi ohjelmaan tulisi osallistua vähintään kaksi takausta välittävää pankkia. Myös tämän tavoitteen kohdalla tavoite on ylitetty, sillä takausohjelmaan osallistui vuosina 2016–2020 viisi takausta välittävää pankkia.

18 SMEi Finland – Annual Operational Report 2020

Lisäksi ohjelmaan sovelletaan *Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020* -rakennerahasto-ohjelman tulosindikaattoreita *pk-yritysten kilpailukyky* -tavoitteen osalta. Em. tavoitteen tulosindikaattorit on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 3. Pk-yritysten kilpailukyky -tavoitteen tulosindikaattorit¹⁹

Tulosindikaattori	Mittayksikkö	Lähtötaso (2009–2011)	Tavoite (2021–2023)	Vuoden 2019 tilanne	Lähde
Elinkeinoelämän dynamiikkaindeksi ²⁰	indeksiluku	1	1,1	1,051	Tilastokeskus
Yritystoimipaikkojen lisäys	lukumäärä	16 761	10 % lisäys	20 322	Tilastokeskus
Kasvat yritykset (työllisyys vähintään 3 hlöä ja hlöstön keskimääräinen kasvu ylittää 10 %)	lukumäärä	4 326	10 % lisäys	5 458	Tilastokeskus
Kasvat yritykset Itä- ja Pohjois-Suomessa	lukumäärä	1 318	10 % lisäys	1 822	Tilastokeskus

2.3 Aiemmat arvioinnit ja selvitykset

Kansalliset selvitykset takausohjelmasta

Pk-yritysaloite -ohjelmaa on käsitelty myös aikaisemmissa selvityksissä²¹. Hallinnollisesti takausohjelman toteutus on todettu aiemmissa arvioinneissa ja selvityksissä pääosin kevyeksi toimintamalliksi sekä yritysten että välittäjänä toimivien pankkien näkökulmista. Ainoa selkeästi kritiikkiä herättävä yksityiskohta on ollut *de minimis* -tukeen liittyvän laskennallisen tukisumman arvioiminen ja siihen liittyvät virhetulkintojen mahdollisuudet.

Vuonna 2021 julkaistun VN TEAS -selvityksen²² mukaan EU-rahoitusinstrumenttien (ml. pk-yritysaloite) merkitys yritysten pankkirahoitusmarkkinan toiminnalle nähdään

19 <https://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/43217/Ohjelma-asiakirja+valmis.pdf/>

20 Dynamiikkaindeksin muodostavat seuraavat: 1) kasvavien yritysten määrä, 2) pk-yritystoimipaikkojen netto-muutos, 3) vientiä harjoittavat toimipaikat

21 Härmälä, Roiha, Salminen, Halme, Kettinen, Ali-Yrkkö, Pajarinen, Alhainen (2021) Kasvuyritysten rahoitus Suomessa – EU-rahoitusinstrumenttien hyödyntäminen ja merkitys yritystukien rinnalla, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimushanke, VNK 2021, KPMG (2018). EU-rahoitusjärjestelyiden vaikuttavuus Suomessa. Finnvera Oyj, 24.5.2018.

22 Härmälä ym. 2021

rahoituslaitoksissa merkittävänä. Takaustuotteiden katsotaan myös mahdollistaneen sellaisten yritysten ja investointien rahoittamisen, jotka olisivat muutoin jääneet ilman rahoitusta. Kaikki hankkeessa haastatellut rahoituslaitokset kertoivat, että takaus on mahdollistanut heille sellaisten yritysten tai hankkeiden rahoittamisen, jotka ilman takausta olisivat olleet mahdottomia rahoittaa.

Myös vuonna 2018 julkaistu KPMG:n raportti²³ nostaa esiin EU-takausten merkityksen pankkien välisessä kilpailussa asiakkaista. Selvityksen mukaan pk-yritysaloitteen ja InnovFinin pk-takausten ensimmäisinä käyttöönsä ottaneet pankit hyötyivät tuotteista asiakaskilpailussa, sillä laina-asiakkuuden myötä myös yritysten muu pankkiasiointi siirtyi lainan antaneeseen pankkiin. Kilpailutilanne onkin epäilemättä ollut osatekijänä siinä, että rahoituslaitokset ovat varsin laajasti ottaneet nämä rahoitusmahdollisuudet käyttöönsä. VN TEAS-selvityksen²⁴ mukaan EIP-ryhmän tuotevalikoima ja toiminta on ollut pankeille varsin tuntematon alue, mutta käytännön yhteistyön kautta myös pankit ovat tulleet mahdollisuuksista ja hyödyistä paremmin tietoisiksi.

KPMG:n pk-yritystakausta ja InnovFin-takaushjelmaa koskevan selvityksen mukaan myös takausta saaneet yritykset vastasivat hyvin takaushjelmille asetettuihin tavoitteisiin, sillä kummankin välineen hyödyntäjiin kuului yrityksiä eri toimialoilta eikä eri rahoituspalveluita hyödyntäneiden yritysten välillä havaittu muutoinkaan merkittäviä eroja. Haastatellut yritykset olivat kaikki kasvuyrityksiä, joista pääosalla oli kansainvälistä liiketoimintaa. Lainasummat selvityksen yhteydessä haastatelluissa yrityksissä vaihtelivat 59 000 eurosta aina 1,5 miljoonaan euroon.²⁵

Takaushjelmasta annetun takauksen keskimääräinen lainakoko on ollut noin 600 000 euroa. Myös aiemman selvityksen²⁶ havaintojen mukaan takaushjelma ei sovellu aivan pienimpien yritysten ja hankkeiden rahoittamiseen, johtuen takauksen käytöstä pankille aiheutuvasta hallinnollisesta työstä ja hyötyjen ja kustannusten suhteesta.

Kansainväliset takaushjelmia koskevat arvioinnit ja selvitykset

Takaushjelmien taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan pääsääntöisesti yhtäältä rahoitusmarkkinoiden tasolla erityisesti pk-yritysten rahoituksen saatavuuteen ja tunnistettuihin markkina- tai rahoituspuutteisiin liittyen sekä toisaalta yritystasolla ohjelmien suoraa vaikuttavuutta suhteessa yritysten kasvuun, suorituskykyyn ja selviytymiskykyyn liittyen.

23 KPMG 2018

24 Härmälä ym. 2021

25 KPMG 2018

26 Härmälä ym. 2021

Viime aikoina tarkasteluissa on painottunut takausohjelmien merkitys talouskriiseissä (Covid-19) ja niiden jälkeisessä jälleenrakentamisessa.

Vuonna 2017 OECD selvitti²⁷ eri maiden takausohjelmien vaikuttavuusarviointeja.²⁸ Sen mukaan arviointikäytännöt vaihtelevat runsaasti, mutta niiden perusteella takausohjelmilla on yleisesti havaittu positiivinen vaikutus rahoituksen saatavuuteen ja ehtoihin markkinoilla (rahoituksellinen additionaliteetti). Sen sijaan ohjelmien rahoituksellista kestävyyttä ei ole juurikaan tutkittu, ja myös tulokset koskien ohjelmien laajempaa taloudellista lisäarvoa vaihtelevat. On näyttöä siitä, että takausohjelmilla on positiivisia työllistämisaikutuksia, mutta niiden vaikutuksista yritysten investointeihin tai tuottavuuden parantamiseen ei ole riittävä näyttöä. Jotkut tutkimukset viittaavat myös siihen, että takausohjelmat saattavat lisätä lainojen laiminlyöntitodennäköisyyttä. Kattavan ja luotettavan tiedon puute takausohjelmista ja niiden vaikutuksista oli kuitenkin yksi keskeinen selvityksen johtopäätös.

Vuonna 2019 toteutetussa erittäin laajassa EU:n takausinstrumentteja koskevassa arvioinnissa²⁹ tarkasteltiin yritystason vaikutuksia pk-yritysten kasvuun ja selviytymiskykyyn. Tarkastelu kattoi yli 360 000 EU:n MAP³⁰ ja CIP³¹ ohjelmien lainatakausta aikavälillä 2002–2006 yhteensä 19 EU-jäsenvaltiossa ja saatuja tuloksia vertailtiin ohjelman ulkopuolisiin yrityksiin. Selvityksen mukaan ohjelmista taatuilla lainoilla oli positiivinen vaikutus yritysten pääoman kasvuun (7–35 prosenttiyksikköä), aineettoman pääoman kasvuun, myyntiin (635) ja työntekijämäärään (8–35) sekä pienentävä vaikutus lainojen laiminlyöntitodennäköisyyteen (Pohjoismaissa viidennen lainavuoden jälkeen 4 % pienempi laiminlyöntitodennäköisyys kuin ohjelman ulkopuolisilla yrityksillä). Selvityksen havainnot ovat hyvin saman suuntaisia kuin aiemmat selvitykset aiheesta.³²

Arvioinnin keskeinen johtopäätös oli, että EIP:n MAP ja CIP lainatakaukset ovat olleet tehokkaita välineitä vahvistamaan pk-yritysten kasvua ja selviytymiskykyä. Vaikutukset ovat erityisen suuria yrityksillä, joilla ilman takauksia olisi ollut rahoitusvaikeuksia. Takausten vaikutukset kuitenkin vaihtelevat runsaasti riippuen lainan kohteena olleen yrityksen ominaisuuksista. Myös eri maiden välillä on eroja, johtuen sekä kansallisesta rahoitusmarkkinasta että elinkeinorakenteiden eroista. Takausten positiiviset vaikutukset olivat

27 Selvitys kattoi 23 OECD ja EU -jäsenmaata, mutta perustui hyvin pieneen vastausmäärään (32 kpl).

28 OECD (2017) Evaluating Publicly Supported Credit Guarantee Programmes for SMEs.

29 Brault, J, Signore, S. (2019) The real effects of EU Loan guarantee schemes for SMEs: A pan-European assessment. EIF working paper No 2019/56. http://www.eif.org/news_centre/publications/EIF_Working_Paper_2019_56.htm

30 Monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden edistämiseksi (MAP) 2001–2006

31 Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP) 2007–2013

32 Kts. esim. Pierfederico Asdrubali (2015), Signore S.: The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs, European Economy Discussion Paper 002/2015

suurempia kooltaan suuremmilla yrityksillä (kuin pienemmillä) ja palveluyrityksillä (verratuna teollisiin yrityksiin). Samoin suuremmat lainamäärät saavat aikaan suurempia vaikutuksia. Sen sijaan lainatakauksilla ei havaittu olevan merkittävää vaikutusta yritysten kannattavuuteen ensimmäisen viiden vuoden aikana, mutta niillä oli positiivinen vaikutus pidemmän aikavälin tuottavuuteen.

Covid-19 kriisin yhteydessä IMF suositteli valtioita hyödyntämään takausinstrumentteja pk-yritysten talousvaikeuksien vähentämiseksi ja sen mukaisesti useissa maissa on mm. perustettu budjettikehysten ulkopuolisia vakaus- ja takuurahastoja (extrabudgetary funds).³³ Fiskaalisten tukimekanismien soveltuvuutta ja hyödyntämistä pk-yritysten Covid-19 -kriisistä johtuviin talousvaikeuksiin tarkasteltiin mm. kesällä 2020 julkaisussa EIP:n tutkimuksessa.³⁴ Tutkimus vertaili huhtikuun 2020 tietojen perusteella eri maiden politiikkatoimia vastauksena kriisiin. Sen mukaan julkiset lainatakaukset ovat olleet yksi tärkeimmistä politiikkainstrumenteista, joilla eri maat ovat pyrkineet auttamaan Covid-19 -kriisistä kärsiviä pk-yrityksiä selviämään akuuteista likviditeettitarpeistaan. Eriyisesti EU-jäsenmaissa ja Yhdysvalloissa lainat ja takaukset ovat olleet keskeisin instrumentti kriisin hoidossa, kun taas Aasiassa ja Isossa-Britanniassa on suosittu avustuksia, verohelpotuksia, institutionaalista tukea sekä muita tukimuotoja. EU-maiden välillä on kuitenkin suuria eroja takausten käytössä; Vuoden 2020 lopussa Saksassa valtion lainatakaukset yrityksille vastasivat yhtä prosenttia BKT:sta, kun Espanjassa (valtion ja alueiden) osuus oli yhdeksän prosenttia.³⁵

Takausohjelmien vaikuttavuutta tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava taustalla oleva laajempi kehitys, jossa on tunnistettavissa pyrkimys tarkastella ja kehittää julkisia rahoitusinstrumentteja kokonaisuutena. Sen vuoksi takausohjelmien vaikuttavuutta ei tule tarkastella pelkästään omanaan, vaan dynaamisena osana laajempaa rahoitusmarkkinaa ja julkisten instrumenttien kokonaisuutta siinä (Policy Mix). Tätä kehitystä tukevat mm EU:n rakennerahastojen uudet puitteet³⁶ vuosille 2021–2027, jotka huomioivat aiempaa laajemmin laina-, takaus- ja pääomarahoituksen hyödyntämisen osana avustusten ohella rahoitusinstrumentteina. Vastaavasti InvestEU:n yksi keskeinen elementti on eri rahoitusmuotojen entistä helpompi nivominen toisiinsa (blending).

33 kts. esim. Fazeer R. Allen, R., Gores, L. Kutzin, J. (2020) Covid-19 Funds in Response to Pandemic, IMF Fiscal Affairs, Special Series, 26 Aug 2020

34 Brault J., Signore S. (2020), Credit Guarantees in the Covid-19 crisis – Relevance and Economic Impact. SUERF Policy Note, Issue No 176.

35 Bruegel Database, päivitetty 9.4.2021 <https://www.bruegel.org/publications/datasets/loan-guarantees-and-other-national-credit-support-programmes-in-the-wake-of-covid-19/>

36 Common Provision Regulation for European Structural and Investment Funds (ESIF)

2.4 Rahoituslaitosten näkemykset

Pankeista takausohjelman toteutukseen ovat osallistuneet vuosina 2017–2020 Osuuspankki, Nordea, Aktia, Oma Säästöpankki ja Säästöpankkiryhmä. Osana arviointia haastateltiin kaikki nämä pk-yritysaloitteen takausta välittäneet pankit sekä Finnvera, jonka myöntämää enintään 30 prosentin lisätakausta on ollut mahdollista hyödyntää ohjelman 50 prosentin takauksen lisäksi.

Pankeista ensimmäisenä päätöksen ohjelman käytöstä teki Osuuspankki, joka solmi sopimuksen EIR-ryhmän kanssa tammikuussa 2017. Myös Oma Säästöpankki allekirjoitti sopimuksen tammikuussa 2017 ja Nordea keväällä 2017. Aktia ja Säästöpankkiryhmä tulivat mukaan joulukuussa 2017.

Takausohjelma nähdään pankkisektorilla tarpeelliseksi

Kaikki haastatellut pankit pitivät takausohjelmaa tärkeänä instrumenttina, jonka kautta pankkien on ollut mahdollista rahoittaa sellaisia pk-yrityksiä, joilla on hyvä liikeidea ja kasvupotentiaalia, mutta joiden rahoittaminen ei lyhyen toimintahistorian tai riittämättömien vakuuksien vuoksi olisi mahdollista ilman turvaavaa vakuutta eli tässä tapauksessa takausohjelman takausta. Finnveran takausta on haastateltavien mukaan hyödynnetty erityisesti niissä tilanteissa, joissa yrityksellä ei ole ollut osoittaa vakuuksia lainkaan. Haastatteluissa nousi myös esiin, että perinteisten vakuuksien, kuten rakennusten, arvottaminen erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella on myös käynyt aiempaa vaikeammaksi. Tämä on osaltaan lisännyt tarvetta takausohjelman käytölle kasvukeskusten ulkopuolella sijaitsevilla hankkeilla. Käytännössä pankkien luottopäätökset ja luottojen marginaalit perustuvat asiakasluokkiin, jotka määräytyvät sekä taloudellisten että laadullisten tekijöiden mukaan. Turvaava vakuus parantaa osaltaan luokitusta mahdollista luotonannon sekä pienentäen lainan marginaalia. Turvaava vakuus ei kuitenkaan yksin riitä, mikäli muut luottoluokitukseen vaikuttavat tekijät (kuten liikeidea ja liiketoimintasuunnitelma) eivät ole kunnossa.

Pankit näkivät, että vuoden 2020 alussa alkanut koronapandemia on osaltaan lisännyt tarvetta takausohjelmille ja voi lisätä tarvetta jatkossakin. Vaikka notkahdus jäi monella alalla ja monissa yrityksissä lopulta lyhytaikaiseksi, voi se kuitenkin vaikeuttaa koronasta kärsineiden yritysten rahoituksen saantia myös tulevaisuudessa, kun liikevaihdon ja tuloksen lasku heijastuu luottoluokituksiin. Toisaalta koronakriisi on myös vauhdittanut joidenkin alojen kasvua, minkä vuoksi yrityksille on tullut tarve hakea lisärahoitusta kasvuun. Samalla pandemia osoitti, miten globaali toimintaympäristö voi muuttua hetkessä, ja korosti tarvetta varautua vastaaviin kriiseihin myös jatkossa.

Takausohjelman käyttöönoton taustalla on pankeissa myös kilpailutilanne ja tarve vastata kilpailuun. Alkuvaiheessa takaus mahdollisti erottautumisen kilpailijoista, mutta takausohjelman sekä muiden EIP-ryhmän tuotteiden laajemman käyttöönoton myötä

erottautuminen muista ei enää ole samalla tavalla mahdollista. Lisäksi takausohjelma ja sen mahdollistama riskinjako auttaa parantamaan pankkien oman pääoman tuottoa ja tukee näin erityisesti pienempien pankkien yritysrahoituksen volyymin kasvua.

Pankit ovat näkemyksensä mukaan saavuttaneet ohjelmalle asettamansa tavoitteet. Ohjelman alkuvaiheessa aikaa kului opetteluun sekä henkilökunnan koulutukseen, mutta kun tuote tuli pankkien konttoriverkostoissa tutuksi, takaukset myytiin loppuun jopa oletettua nopeammin. Tämän jälkeen osa pankeista joutui odottamaan lisärahoituksen mahdollistamaa uutta takausvaltuutusta. Osalla pankeista käyttö on myös siirtynyt muihin EIP-ryhmän tuotteisiin.

Takauksen käyttöä ovat ohjanneet erityisesti pankkien strategiat

Haastateltujen pankkien mukaan takausohjelman takaukset eivät ole kohdentuneet erityisesti tietyn toimialan tai tietyn kokoluokan yrityksiin. Pankit ovat toimineet laajasti aloitteen sallimissa raameissa, ja takauksen kohdetumista ohjaavat erityisesti pankkien strategiat sekä keskittyminen tiettyihin asiakassegmentteihin. Yhtenä kohderyhmänä esiin kuitenkin nousivat haastatteluissa uudet ja voimakkaaseen kasvuun tähtäävät yritykset, joita on haastateltujen pankkien mukaan rahoitettu aloitteen kautta muita asiakassegmenttejä enemmän. Lisäksi pankit kertoivat, että ohjelman takauksen hyödyntäminen on korostunut yrityskauppojen rahoittamisessa sekä sellaisissa uusiin ratkaisuihin perustuvissa investoinneissa, joiden vakuusarvoa on uutuuden vuoksi vaikea määrittää.

Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että takausohjelman käyttöönoton jälkeen moni pankki on ottanut käyttöön myös muita EIP-ryhmän instrumentteja. Käytetyin näistä on innovatiivisille pk-yrityksille suunnattu InnovFin, minkä lisäksi yhdellä pankilla on käytössä Easi-takaustuote. Pankit ovat tehneet sopimuksia näiden välittämisestä EIR:in kanssa vuosina 2018–2019. Lisäksi on tehty sopimuksia koronakriisin vuoksi lanseeratun European Guarantee Fund (EGF) -takausohjelman käytöstä. Edellä mainitut instrumentit ovat osin päällekkäisiä ja soveltuvat samojen yritysten rahoittamiseen, minkä vuoksi myös pankkien instrumenttivalikoima vaikuttaa siihen, millaisia yrityksiä ja hankkeita pk-yritysaloite-takausohjelmasta rahoitetaan ja mihin taas käytetään esimerkiksi InnovFinia.

Pankkien mukaan ohjelma mahdollistanut uusien yritysten pääsyn pankkirahoituksen piiriin

Pankkien mukaan takausohjelmalla on ollut suuri merkitys siihen, että start up- ja kasvuyritykset ovat saaneet rahoitusta ja kyenneet kasvamaan. Ohjelma on mahdollistanut em. yritysten pääsyn pankkirahoituksen piiriin, sillä riskisyytensä vuoksi nämä eivät olisi ilman takausta pankkien rahoitettavissa. Ilman takausohjelman mahdollistamaa pankkirahoitusta yritykset olisivat jääneet kokonaan ilman rahoitusta tai joutuneet etsimään sitä muista huomattavasti kalliimmista lähteistä. Paitsi rahoituksen saatavuuden

mahdollistajana takausohjelman hyöty näkyy haastateltujen pankkien mukaan yrityksille myös pienempinä marginaaleina. Ohjelman takaus parantaa luottoluokitusta ja näin ollen myös marginaalia. Tyypillisen kasvuyrityksen marginaali on esimerkiksi noin 4 prosenttia, mutta takauksen avulla se voi laskea 2,75 prosenttiin. Yrityslainojen marginaalihaarukka on kuitenkin hyvin laaja. Myös EIP-ryhmä vaatii, että takauksen osuus riskin pienentymisestä huomioidaan marginaalissa. Haastateltujen pankkien mukaan rahoituksen hinta on rahoituksen saatavuuteen verrattuna kuitenkin toisarvoisessa asemassa, kun tarkastellaan takauksen hyötyjä yrityksille.

Pankkien mukaan takausvastuita on realisoitunut, mutta luottotappioiden osuuden ei nähty olevan merkittävästi suurempi takausohjelmasta myönnettyissä lainoissa kuin pankkien muussa lainakannassa. Covid-pandemian vuoksi vaikeuksiin joutuneiden yritysten joukossa luottotappioiden kuitenkin uskottiin vielä tulevaisuudessa kasvavan.

Valtiontuen laskenta ja seuranta tekee ohjelmasta pankeille hallinnollisesti raskaan

Haastateltujen pankkien mukaan takausohjelma on yrityksille hallinnollisesti erittäin kevyt ratkaisu ja vaatii yrityksiltä vähemmän hallinnollista työtä kuin esimerkiksi Finnveran takausten hyödyntäminen. Pankeille takausohjelmaan (sekä muihin EIP-ryhmän tuotteisiin) liittyvä opettelu, hallinto ja raportointi on sen sijaan raskasta. Sopimusprosessit, sopimusehdot ja niiden täyttymisen seuranta (mm. portfolion jakautuminen eri maturiteetin lainoihin) sekä raportointi on työlästä. Vaikka tuotteista saatu kokemus helpottaa uusien EIP-ryhmän tuotteiden käyttöönottoa, vaatii jokainen uusi instrumentti aina huomattavan määrän perehtymistä sekä henkilökunnan kouluttamista, mikä rajoittaa kiinnostusta ja mahdollisuuksia ottaa käyttöön uusia tuotteita. Neljännesvuosittainen raportointi vie huomattavan määrän resursseja, sillä raportoitavat tiedot on muun muassa kerättävä eri järjestelmistä ja pankit joutuvat turvautumaan tässä myös ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Hallinnollinen työ myös kuormittaa suhteellisesti enemmän pienempiä pankkeja, joiden lainavolyymit ja asiantuntijaresurssit ovat pienempiä. Pankit toivoivatkin julkiselta sektorilta tukea ja neuvontaa EIP-ryhmän tuotteiden käyttöönottoon ja käyttöön liittyen ja näkivät, että olisi tärkeää, että kansallisella tasolla joku taho hallitsisi EIP-ryhmän instrumenttien kokonaisuuden nykyistä paremmin.

Kaikkiin EIP-ryhmän tuotteisiin liittyy edellä mainittua hallinnollista työtä. Takausohjelmassa erityisen haastavaksi koetaan lisäksi valtiontukeen liittyvä byrokratia, eli *de minimis* -ehdot ja laskennallisen valtiontuen laskenta ja seuranta, mikä on pankkien vastuulla. Tähän pankit peräänkuuluttivat muutosta. *De minimis* -ehtojen vuoksi pankit käyttävät mieluummin muita EIP-ryhmän tuotteita, jos niitä on käytössä ja ne soveltuvat lainoitettavalle yrityksen hankkeeseen. *De minimis* -tarkastelu korostuu ja rajojen ylittymisen riski on suurempi suuremmissa yrityksissä ja lainoissa, mikro- ja pienyrityksillä lainat ja aiemmat mahdolliset *de minimis* -tuen piiriin kuuluvat avustukset ovat sen verran pieniä, ettei ole suoranaista pelkoa rajojen ylittymisestä, vaikka asia onkin huomioitava.

3 Tilastollisen analyysin tulokset

3.1 Tilastollisen analyysin toteutus ja aineiston rakenne

Suomen takausohjelman tilastollinen analyysi perustuu EIP-ryhmän toimittamaan tilastoaineistoon, jonka havaintoyksikköinä ovat lainapäätökset. Aineisto kattaa tiedot vuoden 2017 alusta vuoden 2020 loppuun asti, kokonaislainapäätösmäärän ollessa 773 kappaletta. Aineistossa on mukana 719 uniikkia y-tunnusta. Tilastoaineistoa jatkojalostettiin soveltuvien osien, muun muassa yhdenmukaistamalla aineiston tietosisältöä ja luomalla uusia muuttujia, kuten esimerkiksi maakuntatiedon pohjautuen alkuperäisen aineiston sisältämään postinumerotietoon ja laskemalla yrityksen ikä lainanmyöntöhetkellä. Aineisto sisälsi lainatietojen lisäksi myös joitain tietoja lainan saaneista yrityksistä, kuten esimerkiksi niiden liikevaihdon, henkilöstömäärän, taseen, koon ja toimialan lainansaanti- hetkellä. Analyysissa on hyödynnetty myös näitä muuttujia.

Seuraavassa esitetyt tarkastelut perustuvat pääosin aineistoon sellaisenaan, eli analyysit on toteutettu lainapäätöksittäin, tyyppillisesti lainojen kappalemäärään ja kokonaisvolyymiin suhteuttaen. Analyysia on täydennetty soveltuvien osien Vainu-yritystietokannan sisältämillä tiedoilla sekä peilaamalla havaintoja Tilastokeskuksen, Suomen pankin ja Business Finlandin tilastoihin. Mikäli kuvioissa tai taulukoissa esitetyt analyysit perustuvat muuhun kuin EIP-ryhmän toimittamaan lainapäätösaineistoon, mainitaan se kuvion tai taulukon otsikossa.

3.2 Takausohjelmasta myönnetyt lainat

Vuoden 2020 loppuun mennessä ohjelmasta on myönnetty 773 lainaa, joiden yhteenlaskettu lainasumma on noin 437 miljoonaa euroa. Keskimääräinen lainakoko on noin 565 000 euroa, ja yhteensä 49 yritystä on saanut useamman kuin yhden lainan. Keskimääräinen lainakoko uniikkeja yrityksiä kohti on noin 608 000 euroa. Tässä arviointiraportissa esitetyt luvut poikkeavat hieman EIR:n tuottaman ohjelman vuoden 2020 vuosiraportista (2020 Annual Report). Syynä se on, että kyseisen EIR:n raportin laatimishetkellä yhden pankin vuoden 2020 viimeisen vuosineljänneksen lainat olivat EIR:llä vielä sisäisessä hyväksymisprosessissa, minkä lisäksi toisen pankin portfolioista jouduttiin poistamaan muutama aiemmin myönnetty laina vuoden 2021 alussa.

Ohjelmaan on osallistunut viisi pankkia, kuudes pankki (POP-pankki) tuli mukaan myöhemmin lisärahoitusvaiheessa. Lainavolyymien mukaan tarkasteltuna eniten lainaa on

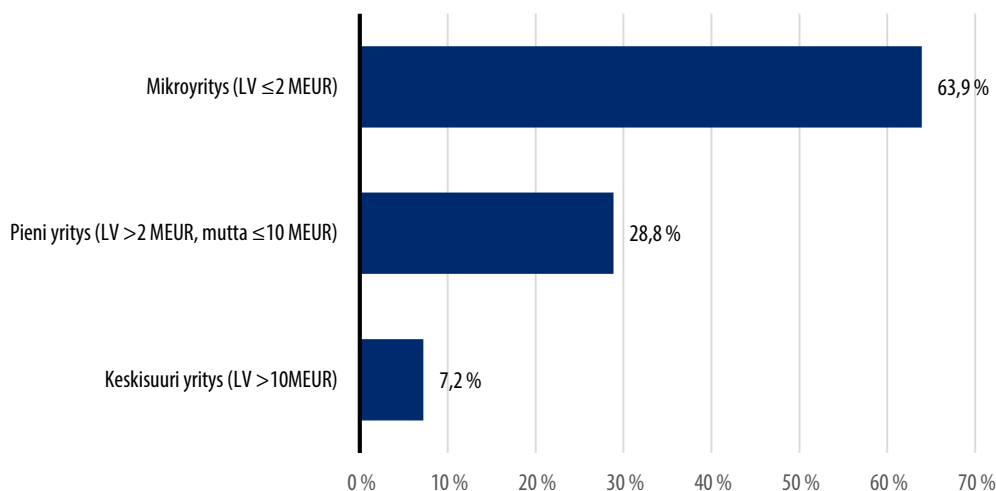
myöntänyt Osuuspankki, 39 prosenttia kokonaislainavolyymista. Toiseksi eniten lainaa on myöntänyt Nordea (30 % kokonaislainavolyymista) ja kolmanneksi eniten Oma Säästöpankki (17 %), jonka lainat painottuvat voimakkaan maantieteellisesti Etelä-Pohjanmaalle. Edellä mainittuja pankkeja seuraavat Aktia (9 %) sekä Säästöpankkiryhmä (5 %).

Lukumäärän mukaan tarkasteltuna yli puolet lainoista (406 kpl) on myönnetty vuonna 2017 ja yhteensä 80 prosenttia kahden ensimmäisen vuoden aikana 2017–2018.

3.3 Takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten profiilit

Suomen takausohjelma on kohdistunut selkeästi pieniin yrityksiin. Lainanmyöntöhetken liikevaihdon perusteella selvä enemmistö takausohjelman kautta myönnettyistä lainoista on kohdistunut mikroyrityksiin, joita aineistossa oli 64 prosenttia. Pieniä yrityksiä oli 29 prosenttia ja keskisuuria 7 prosenttia³⁷.

Kuvio 2. Lainojen kappalemäärällinen jakauma yritysten liikevaihdon mukaan.



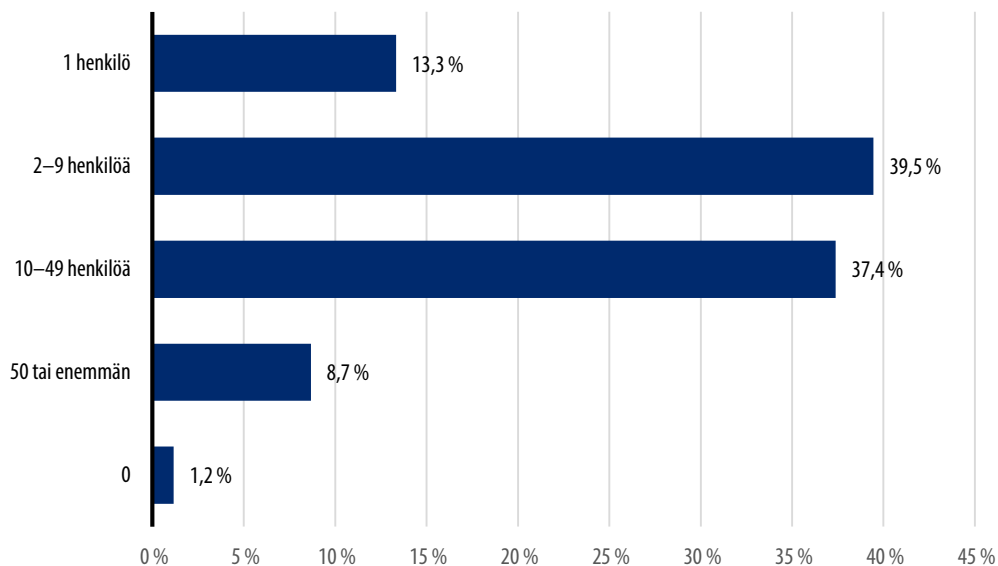
Lainasummien mukaan laskettuna yhteensä noin 77 prosenttia kokonaislainavolyymista on kohdistunut pienille yrityksille (39,4 %) ja mikroyrityksille (37,3 %). Keskisuurille

³⁷ Tässä tarkastelussa mikroyritykseksi määriteltiin yritys, jonka liikevaihto on enintään kaksi miljoonaa euroa, pieneksi sellainen, jonka liikevaihto on enemmän kuin kaksi miljoonaa euroa, mutta vähemmän kuin kymmenen miljoonaa euroa ja keskisuureksi yritys, minkä liikevaihto on enemmän kuin 10 miljoonaa euroa, EIR:n toimittama aineisto sisälsi liikevaihtotiedon kaikille yrityksille, mutta näistä nollatietoja oli 31 kappaletta, ts. yrityksillä ei vielä lainanmyöntöhetkellä ollut vahvistettua liikevaihtoa.

yrittäjille kokonaislainavolyymista on kohdistunut 23 prosenttia. Aineistossa takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten keskimääräinen liikevaihto asettui noin 3,5 miljoonaan euroon, liikevaihdon mediaanin ollessa noin 1,3 miljoonaa euroa.

Lainanmyöntöhetken henkilöstömäärän kautta tarkasteltuna kappalemäärällisesti eniten lainoja oli myönnetty 2–9 henkilöä työllistäviin yrityksiin (40 %) ja toiseksi eniten 10–49 henkilön yrityksiin (37 %). Yksinyrittäjiä oli aineistossa 13 prosenttia ja ≥ 50 henkilön yrityksiä 9 prosenttia.³⁸ Henkilöstökoon keskiarvo oli 17 henkilöä, mediaanin ollessa kahdeksan henkilöä.

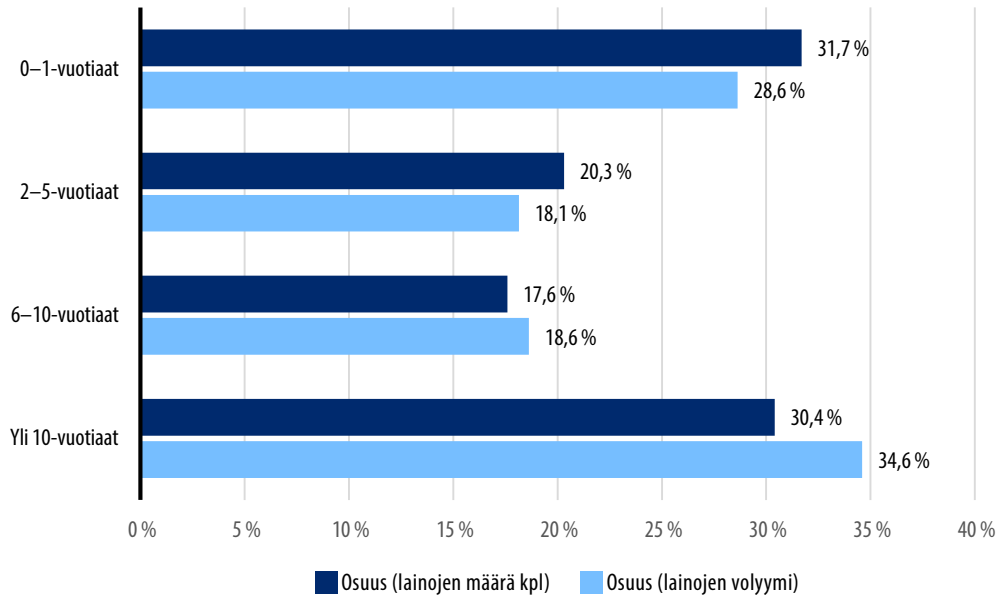
Kuvio 3. Lainojen kappalemäärällinen kohdentuminen yritysten henkilöstön (lainansaantihetkellä) mukaan.



Takausohjelma on kohdistunut myös nuoriin yrityksiin, sillä lukumäärällisesti tarkasteltuna lähes kolmannes (32 %) lainoista on myönnetty 0–1-vuotiaille ja yhteensä yli puolet alle 5-vuotiaille yrityksille. Kokonaislainasumman tarkastelussa suurin osuus sen sijaan kohdistui yli 10-vuotiaille yrityksille (35 %). Tuoreille, 0–1-vuotiaille yrityksille kohdistui 28,6 prosentin osuus lainojen yhteenlaskusta summasta.

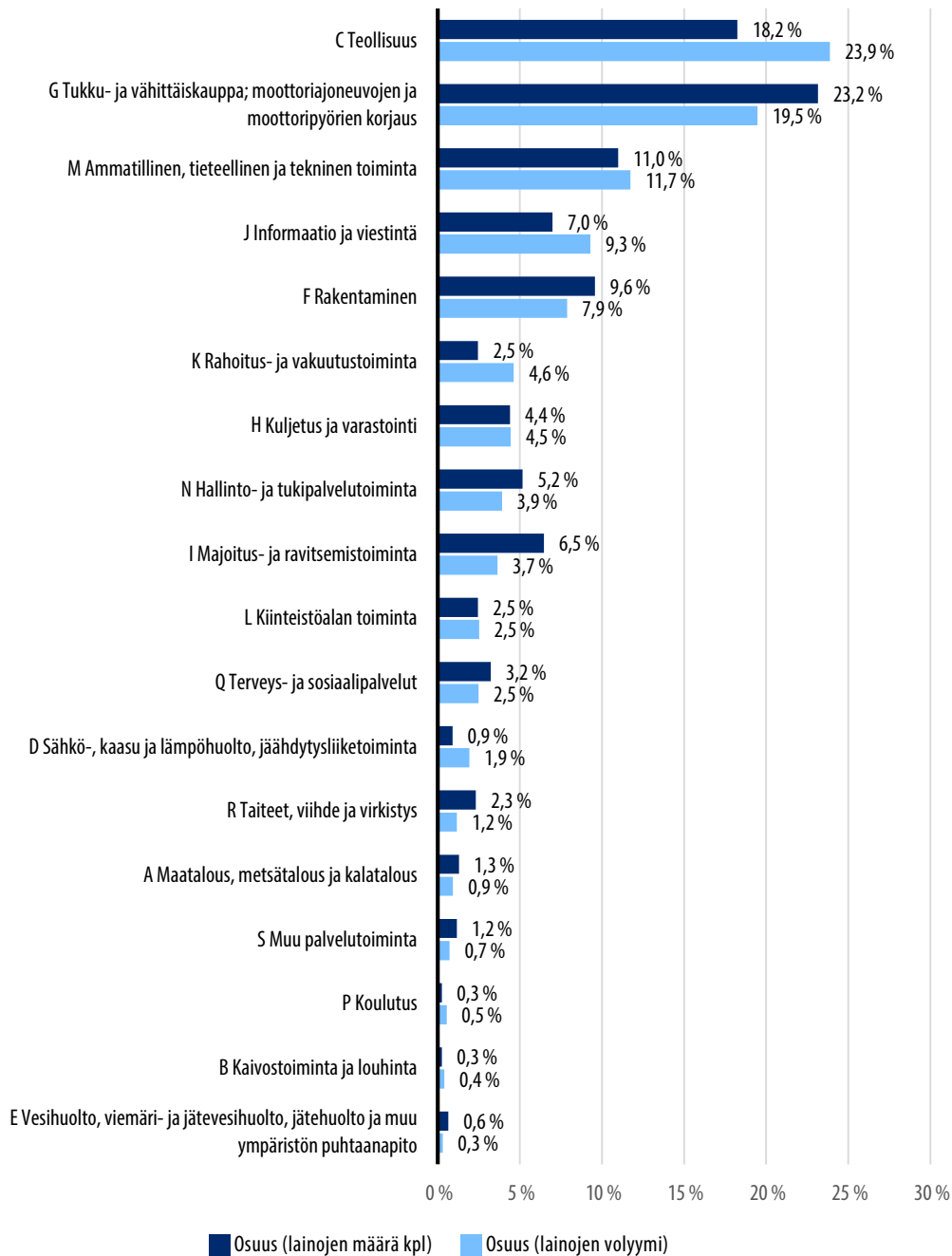
³⁸ Aineisto sisälsi henkilöstötiedon kaikille yrityksille, mutta näistä nollatietoja oli yhdeksän kappaletta.

Kuvio 4. Lainojen jakauma eri ikäisille yrityksille (ikä lainanmyöntöhetkellä) lainojen lukumäärän ja volyymin mukaan.



Toimialoittein tarkasteltuna määrällisesti eniten takausohjelman lainoja on kohdistunut tukku- ja vähittäiskaupan (179 kpl), teollisuuden (141 kpl), ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan (85 kpl) sekä rakentamisen (74 kpl) alojen yrityksille. Tarkastelu osoittaa, että kolme suurinta toimialaa, tukku- ja vähittäiskauppa, teollisuus sekä ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta muodostavat yli puolet kaikista lainoista sekä volyymin että lukumäärän mukaan tarkasteltuna. Kuviossa 5 esitetään lainojen jakautuminen toimialoittein suhteessa kokonaismäärään ja -volyyymiin, kuvio on järjestetty suurimmasta pienimpään volyymiosuuden mukaan. Kahden osuuden välisen erotuksen avulla voidaan myös suuntaa antavasti hahmottaa keskimääräisen lainakoon vaihtelua toimialoittein: kappalemäärien osuuden ollessa volyymiosuutta selvästi korkeampi, voidaan toimialalle tulkita kohdistuneen suurempi kappalemäärä pienempikokoisia lainoja, kun taas päinvastainen tilanne viittaa kooltaan suurempiin lainoihin. Näin tulkiten teollisuuden toimialalla lainat ovat olleet keskimääräisesti hieman suurempia, siinä missä taas tukku- ja vähittäiskaupan alalla tilanne on päinvastainen. Muilla toimialoilla kahden eri tarkastelutavan väliset erot ovat pääosin pienempiä.

Kuvio 5. Lainojen toimialoittainen jakauma osuuksina kokonaismäärästä ja -volyyymista.



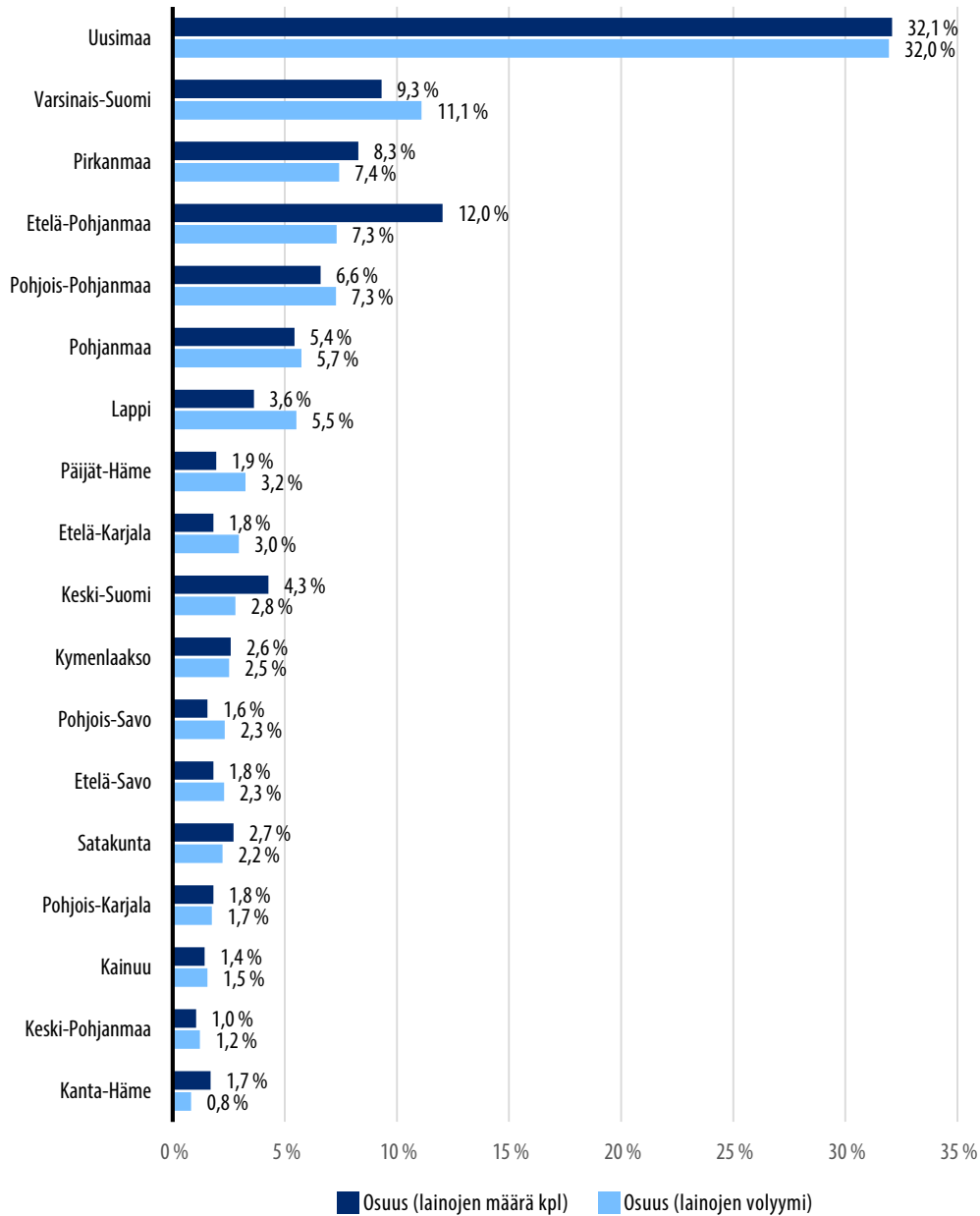
Analysissa yritykset luokiteltiin myös niiden lainansaantihetken iän perusteella neljään kategoriaan, 0–1-vuotiaisiin, 2–5-vuotiaisiin, 6–10-vuotiaisiin ja yli 10-vuotiaisiin yrityksiin. Kun yritysten ikää lainansaantihetkellä tarkastellaan toimialojen kautta (neljä aineiston tyypillisintä toimialaa), niin ammatillisen, tieteellisen ja teknisen alan lainapäätöksissä oli

eniten nuoria yrityksiä (27 prosenttia 0–1-vuotiaita). Edellä mainitun ryhmän ja 2–5-vuotiaiden yritysten yhteenlaskettu osuus kaikista kyseisen toimialan lainapäätöksistä oli 51 prosenttia. Neljän suurimman toimialan osalta eniten yli 10-vuotiaita yrityksiä ilmeni teollisuuden toimialan lainapäätöksissä, joista 43 prosenttia oli suuntautunut yli 10-vuotiaille yrityksille 0–1-vuotiaiden osuuden ollessa 26 prosenttia.

Niin ikään toimialojen kautta tarkasteltiin myös lainapäätösten kohteiden yrityskokoa. Neljän merkittävimmän toimialan osalta mikroyrityksiä oli eniten tukku- ja vähittäiskaupan (60 % toimialan lainapäätöksistä) sekä ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan (54 %) toimialoilla. Pieniä yrityksiä ilmeni eniten informaation ja viestinnän toimialojen lainapäätöksissä (44 %), ja keskisuuria selvästi eniten teollisuuden toimialan lainapäätöksissä, joista 21 prosenttia oli kohdistunut keskisuuriin yrityksiin.

Maakunnittain tarkasteltuna lukumääräisesti eniten lainoja on takausohjelmasta myönnetty yrityksille, jotka sijaitsevat Uudellamaalla (248 kpl), Etelä-Pohjanmaalla (93 kpl), Varsinais-Suomessa (72 kpl) ja Pirkanmaalla (64 kpl). Kuviossa 6 esitetään lainojen jakautuminen maakunnittain suhteessa kokonaismäärään ja -volyymiin. Kuvio on järjestetty suurimmasta pienimpään lainavolyymien osuuden mukaan. Lainavolyymiosuukin tarkasteltuna suurimmat maakunnat ovat Uusimaa (32 %), Varsinais-Suomi (11 %), Pirkanmaa (7 %) ja Etelä-Pohjanmaa (7 %). Maakunnallisessa tarkastelussa näkyy takausohjelman hyödyntämisen painottuminen Etelä- ja Länsi-Suomeen.

Kuvio 6. Lainojen maakunnittainen jakauma osuuksina kokonaismäärästä ja -volyyymista.



Maakuntakohtaisessa tarkastelussa huomio kiinnittyy Etelä-Pohjanmaan korkeisiin osuuksiin, joita voidaan pitää jokseenkin poikkeavina muihin tilastoihin peilattaessa: esimerkiksi Tilastokeskuksen³⁹ mukaan Etelä-Pohjanmaalla sijaitsee alle 5 prosenttia yritys-

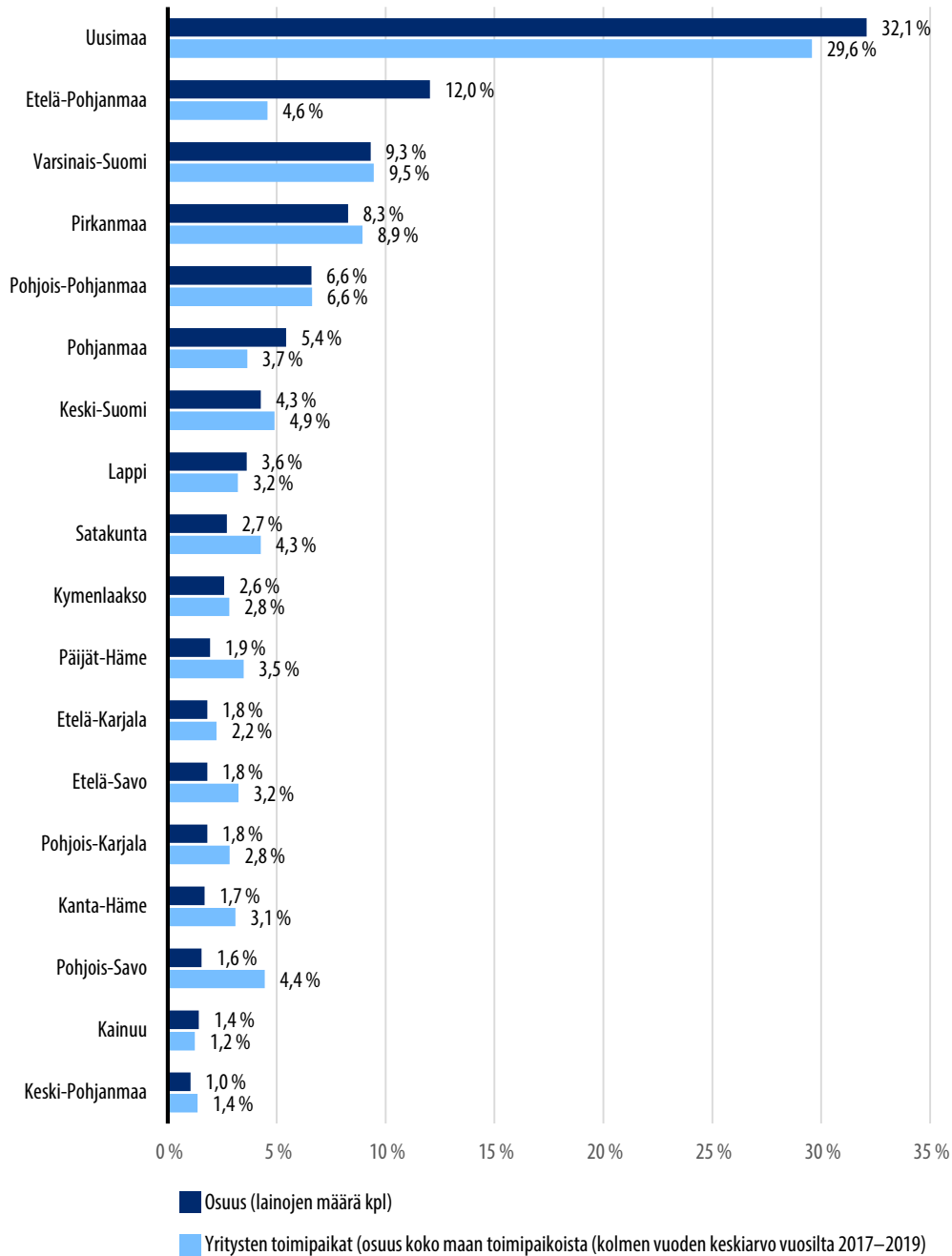
39 Tilastokeskus, vuoden 2019 tiedot

ten toimipaikoista, mutta maakuntaan on myönnetty 12 prosenttia takausohjelman lainoista. Muissa maakunnissa, joissa takausohjelman hyödyntäminen on runsaampaa (Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Lappi) toimipaikkojen prosentuaalinen osuus kaikista Suomen toimipaikoista on lähes samalla tasolla takausohjelmasta myönnettyjen lainojen osuuden kanssa. Lainojen maakunnittaista jakaumaa verrattuna maakunnan osuuteen koko maan yritysten toimipaikoista tarkastellaan kuviossa 6.

Niiden maakuntien osalta, joiden alueelle oli kohdistunut eniten lainapäätöksiä, suurin osuus 0–1-vuotiaita yrityksiä oli Etelä-Pohjanmaalla, noin 40 prosenttia. Tarkasteltaessa yli 40 lainapäätöksen maakuntia, oli kymmenenvuotiaiden yritysten osuus suurin Pohjanmaalla, 57 prosenttia. Yli 40 lainapäätöksen maakunnissa lainansaantihetkellä korkeintaan viisivuotiaiden yritysten osuus vaihteli 24 prosentin (Pohjanmaa⁴⁰) ja 56 prosentin (Uusimaa) välillä.

40 Pohjanmaa oli tässä suhteessa selkeä poikkeus muusta aineistosta, sillä koko aineistossa lainansaantihetkellä enintään viisivuotiaiden yritysten osuuden keskiarvo oli noin 51 prosenttia.

Kuvio 7. Lainojen maakunnittainen jakauma (kappalemäärä) verrattuna maakunnan osuuteen koko maan (pl. Ahvenanmaa) yritysten toimipaikoista (kolmen vuoden keskiarvo vuosilta 2017–2019).



Kun tarkastellaan takausohjelman lainoja lainan myöntäneen pankin ja maakunnan mukaan, havaitaan eroja pankkien aktiivisuudessa eri maakunnissa. Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa myönnetyt jakautuvat monen pankin

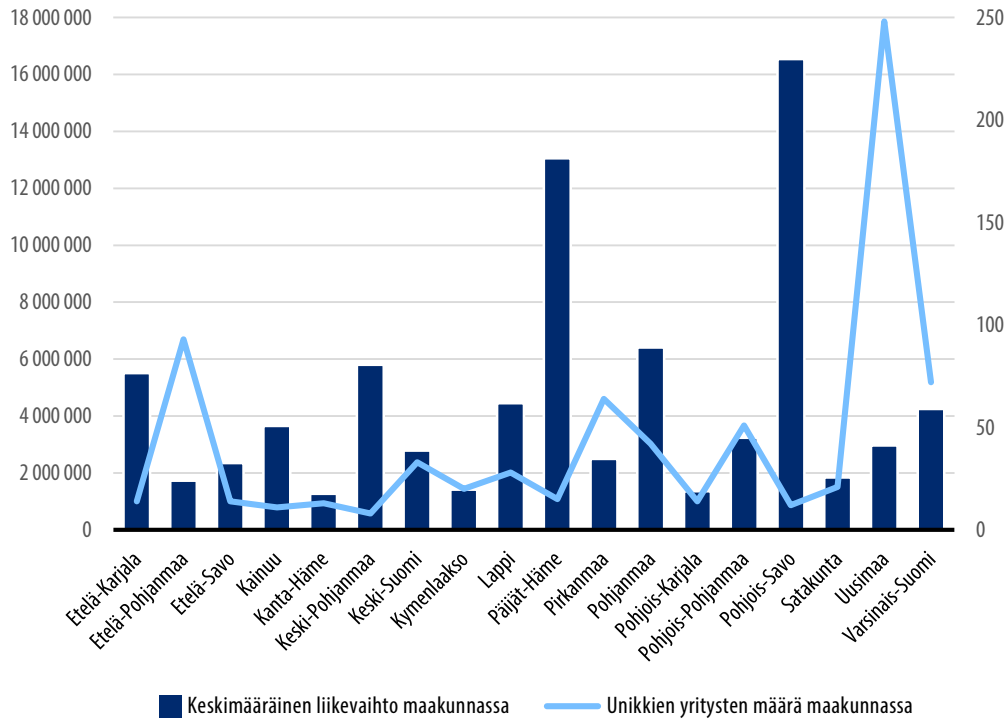
kesken ja muita maakuntia tasaisemmin. Osuuspankkiryhmä on aktiivinen lähes koko Suomessa ja se on myöntänyt yli puolet lainoista yhdeksässä maakunnassa. Myös Nordea ja Oma SP ovat myöntäneet lainoja useimmissa maakunnissa. Nordea on myöntänyt pankeista eniten lainoja Uudellamaalla ja sekä Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla. Oma SP:n merkitys korostuu Etelä-Pohjanmaalla: se on myöntänyt 80 prosenttia maakunnan lainoista.

Takausten käyttö painottuu maakunnissa melko voimakkaasti maakuntakeskuksiin: niissä kuudessa maakunnassa, joissa lainapäätöksiä oli eniten, oli maakuntakeskuksissa sijaitseviin yrityksiin kohdistunut keskimäärin noin 46 prosenttia lainapäätöksistä, vaihteluvälin ollessa 21 prosentista (Vaasa/Pohjanmaa) 59 prosenttiin (Etelä-Pohjanmaa/Seinäjoki).

Tietoaineisto sisälsi myös tiedon lainapäätöksen kohteena olleen yrityksen liikevaihdosta lainansaantihetkellä. Takausta hyödyntäneiden yritysten keskimääräinen liikevaihto oli noin 3,5 miljoonaa euroa, liikevaihdon mediaanin ollessa noin 1,3 miljoonaa euroa.

Kuviossa 8 tarkastellaan yritysten keskimääräistä liikevaihtoa lainanmyöntöhetkellä sekä takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten lukumäärää (uniikit y-tunnukset) maakunnittain. Tarkastelu osoittaa, että maakuntien välillä on huomattavia eroja siinä, missä määrin lainoja on myönnetty ja minkä kokoisille yrityksille. Etelä-Pohjanmaalla käyttö on ollut runsasta, mutta painottunut pieniin yrityksiin, kun taas esimerkiksi Päijät-Hämeessä ja Pohjois-Savossa käyttö on ollut vähäistä painottuen liikevaihdoltaan suurempiin yrityksiin.

Kuvio 8. Yritysten keskimääräinen liikevaihto maakunnittain lainanmyöntöhetkellä (pylväät, vasen asteikko) ja yritysten määrä (jana, oikea asteikko).



Tarkasteltaessa niitä maakuntia, joissa oli yli 15 kappaletta takausta hyödyntäneitä yrityksiä, keskimääräiset liikevaihdot olivat suurimmat Pohjanmaalla (6,4 MEUR), Lapissa (4,5 MEUR) ja Varsinais-Suomessa (4,3 MEUR), siinä missä pienimmät keskimääräiset liikevaihdot yli 15 yrityksen maakunnista olivat Satakunnassa (1,8 MEUR), Etelä-Pohjanmaalla (1,7 MEUR) ja Kymenlaaksossa (1,4 MEUR).

Keskimääräinen liikevaihto oli aineistossa useimmiten esiintyneillä toimialoilla suurin teollisuuden toimialalla, noin 6,1 miljoonaa euroa. Toiseksi korkein keskimääräinen liikevaihto lainansaantihetkellä ilmeni tukku- ja vähittäiskaupan toimialalla (4,4 MEUR) ja kolmanneksi korkein informaation ja viestinnän toimialalla, noin 3,1 miljoonaa euroa. Ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan toimialojen yritysten keskimääräinen liikevaihto oli merkittävimmistä toimialoista pienin, ollen hieman alle kaksi miljoonaa euroa.

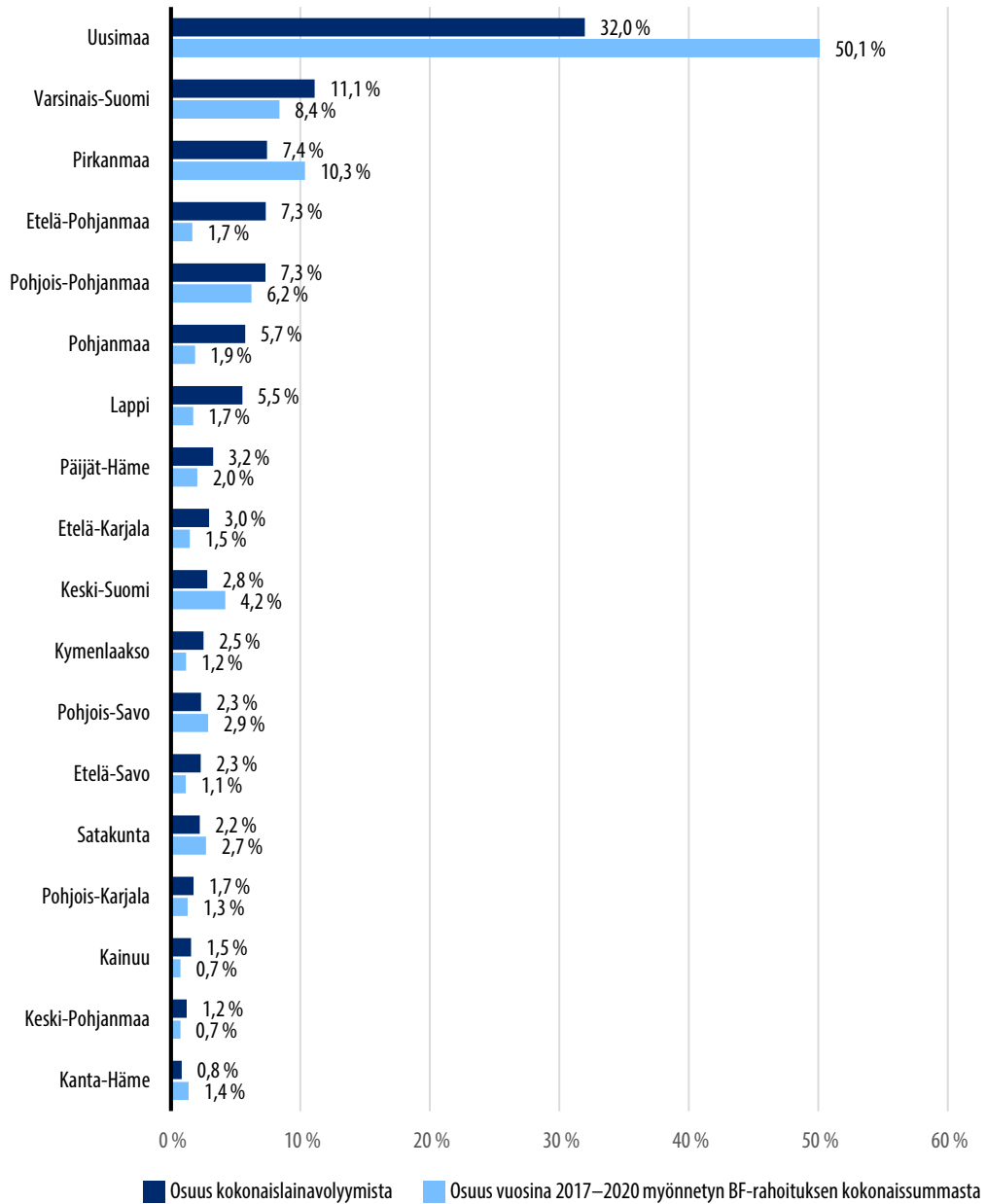
Aineistoon lukeutuneiden yritysten osalta tarkasteltiin myös innovatiivisuuden indikaattorina niille mahdollisesti myönnettyä Business Finlandin rahoitusta vuosilta 2017–2020. Aineiston yrityksistä noin 37 prosentille oli myönnetty ajanjaksolla Business Finlandin

rahoitusta⁴¹. Samalla ajanjaksolla Business Finlandin rahoitusta oli saanut alle 9 prosenttia kaikista pk-yrityksistä.

Kuviossa 9 on vertailtu maakuntien osuutta kokonaislainavolyymista ja vuosina 2017–2020 yrityksille myönnetyn Business Finland -rahoituksen kokonaissummasta. Business Finlandin myöntämästä yrityksille suunnatusta rahoituksesta Uudellemaalle kohdistui noin 50 prosenttia, kun taas Uudenmaan osuus takausohjelmasta myönnetyistä lainoista on 32 prosenttia. Sen sijaan Etelä-Pohjanmaan osuus Business Finlandin rahoituksesta oli ainoastaan 1,7 prosenttia takausohjelman lainojen osuuden ollessa 7,3 prosenttia.

41 Mikäli Business Finland -rahoituksen osalta poikkeusvuosi 2020 jätetään huomiotta ja tarkastellaan ainoastaan vuosia 2017–2019, niin näinä vuosina takausta hyödyntäneille yrityksille noin 25 prosentille oli myös myönnetty Business Finland -rahoitusta. Tällä ajanjaksolla kaikista pk-yrityksistä alle 3 prosenttia oli saanut Business Finland-rahoitusta.

Kuvio 9. Maakunnittainen osuus kokonaislainavolyymista ja vuosina 2017–2020 yrityksille myönnetyn Business Finland -rahoituksen kokonaissummasta⁴².



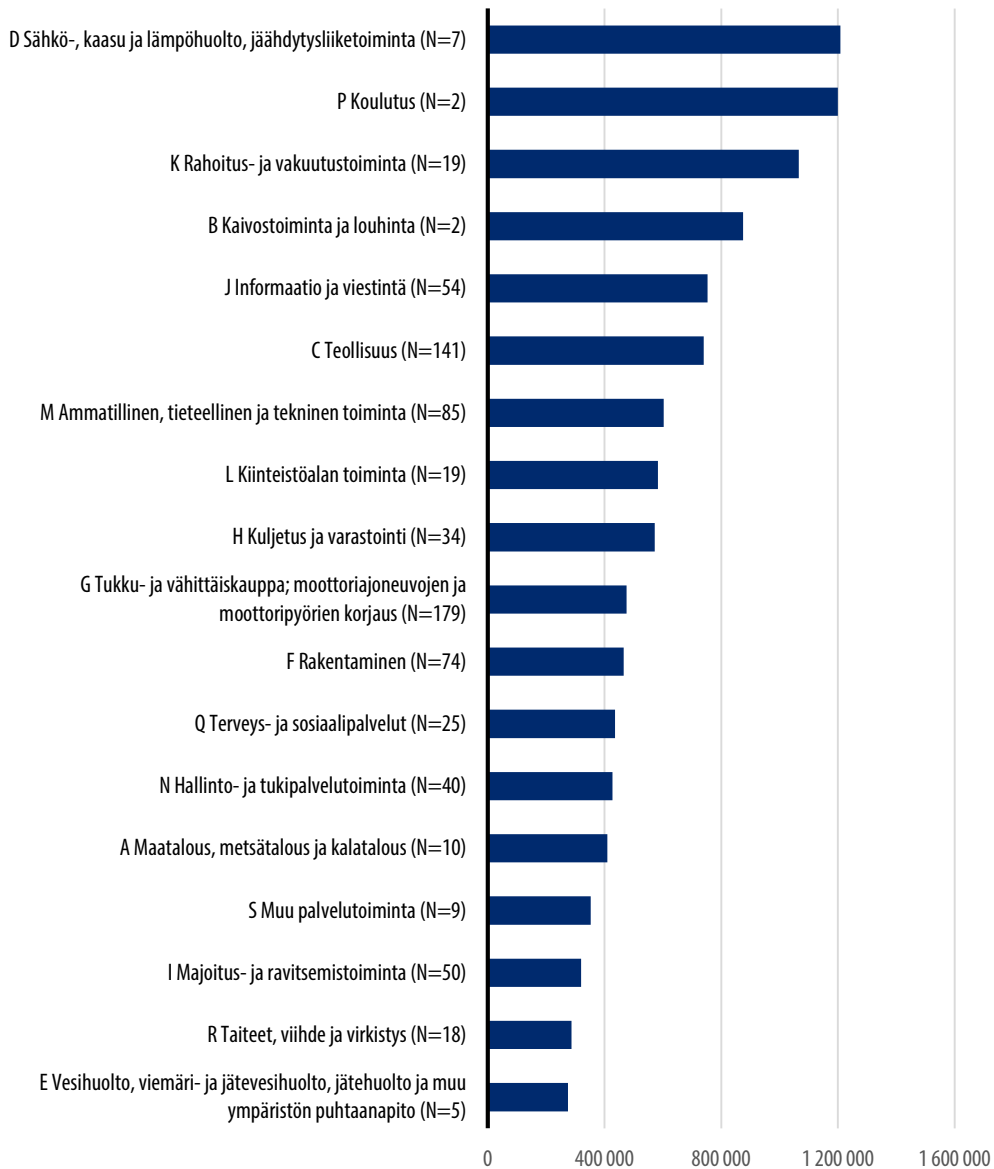
42 Business Finland -rahoitustietojen lähde on Business Finlandin avoin tietopalvelu myönnetystä rahoituksesta. Kuviossa BF-rahoituksen osalta Kanta-Hämeen tiedot ovat ne tiedot, jotka Business Finlandin avoimessa tietopalvelussa ovat tunnuksella Häme.

ELY-keskusten myöntämiä kehittämisavustuksia (poislukien maaseudun yritystuet) oli saanut noin 19 prosenttia takausohjelmaa hyödyntäneistä yrityksistä vuosina 2017–2020. Sekä Business Finlandin että ELY-keskusten rahoitusta oli saanut takausohjelmaan osallistuneista yrityksistä noin 10 prosenttia.

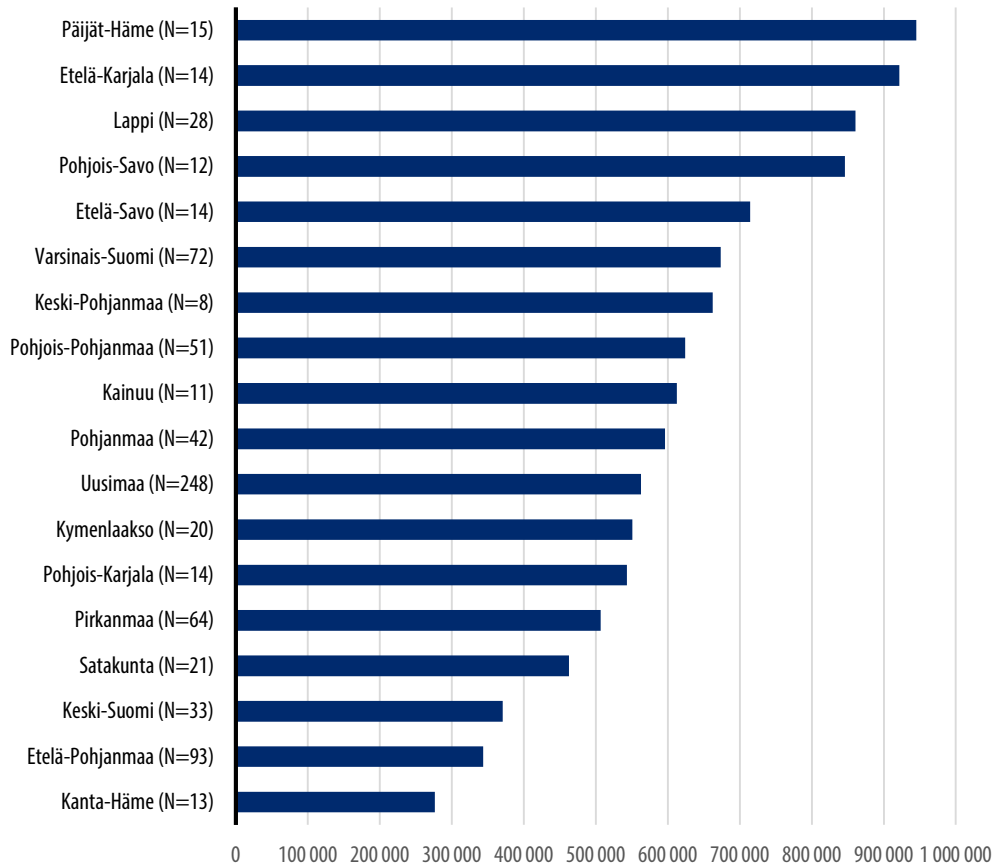
3.4 Lainoja koskeva analyysi

Lainakoot ja korkotasot

Suurimmat lainavolyymiosuudet kohdistuivat teollisuuden, tukku- ja vähittäiskaupan, ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan sekä informaation ja viestinnän toimialoille. Näillä toimialoilla lainojen keskimääräinen koko oli suurin informaation ja viestinnän toimialalla, lainan keskikoon ollessa noin 753 000 euroa. Sen sijaan tukku- ja vähittäiskaupan toimialalla keskimääräinen lainakoko oli huomattavasti pienempi, noin 475 000 euroa. Teollisuuden sekä ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan toimialat sijoittuvat lainan keskikossa näiden väliin. Kuviossa 10 esitetään keskimääräiset lainakoot toimialoittain.

Kuvio 10. Keskimääräinen lainakoko toimialoittain.

Kuviossa 11 on esitetty keskimääräinen lainakoko maakunnittain. Uudellamaalla keskimääräinen lainakoko on noin 562 000 euroa, Varsinais-Suomessa 674 000 euroa ja Pirkanmaalla 507 000 euroa. Kappalemäärä- ja volyymiosuustarkasteluissa esiin nousseen Etelä-Pohjanmaan osalta keskimääräinen lainakoko oli noin 343 000 euroa.

Kuvio 11. Keskimääräinen lainakoko maakunnittain.

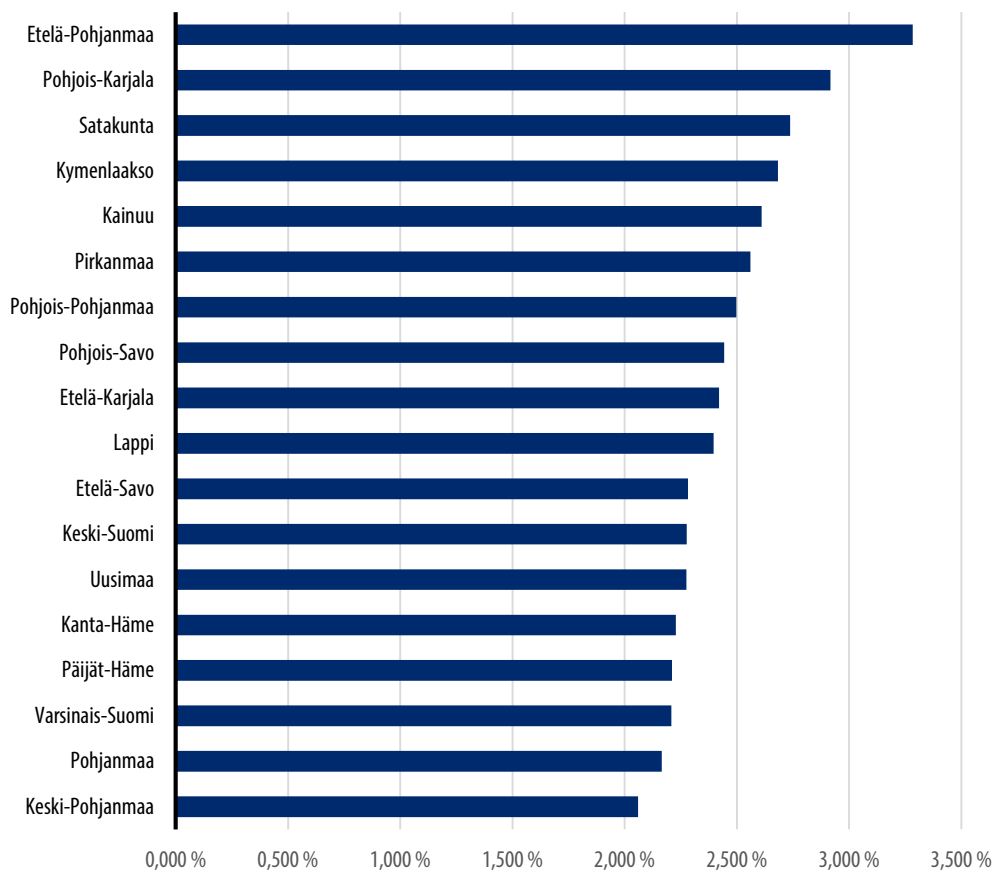
Myönnettyjen lainojen korkotaso vaihteli yritysten koon ja muiden taustamuuttujien mukaan. Yrityskoon perusteella analysoituna keskimääräinen korko oli takauksen saaneilla mikroyrityksillä 2,65 prosenttia, pienillä 2,29 prosenttia ja keskiuurilla 2,10 prosenttia. Yrityksen lainansaantihetken iän ja korkotason välillä oli myös yhteys: nuoret yritykset maksavat korkeampaa korkoa kuin varttuneemmat ja etabloituneemmat yritykset. 0–1-vuotiaiden yritysten keskimääräinen korko oli 2,59 prosenttia, 2–5-vuotiailla yrityksillä sen ollessa vielä hieman yli 2,5 prosenttia, mutta 6–10-vuotiailla yrityksillä keskimääräinen korko oli 2,49 prosenttia ja yli 10-vuotiaiden yritysten piirissä keskikorko oli 2,26 prosenttia. Raportoidut korot sisältävät takausta välittävien pankkien EIP-ryhmälle maksaman 0,5 prosentin takauspalkkion.

Toimialoittain tarkasteltuna teollisuuden alan yrityksille myönnettyjen lainojen keskikorko oli 2,44 prosenttia, tukku- ja vähittäiskaupan alan 2,35 prosenttia, ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan alan 2,25 prosenttia, informaation ja viestinnän 2,51 prosenttia ja rakentamisen 2,63 prosenttia. Suomen pankin korkotilastojen mukaan keskimääräinen

korko on vuosina 2017–2020 ollut 1,85 prosenttia. Toimialoittain tarkasteltuna keskimääräinen korko on teollisuudessa ollut 1,67 prosenttia, tukku- ja vähittäiskaupassa 1,65 prosenttia, ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan alalla 1,92 prosenttia, informaation ja viestinnän alalla 1,53 prosenttia ja rakentamisessa 2,11 prosenttia. Ero alan keskikorkoon on näin ollen suurin informaation ja viestinnän alalla (0,98 %) ja pienin ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan alalla (0,33 %). Kun huomioidaan yrityslainojen hyvin laaja korkohaarukka sekä takausohjelman kohdistuminen nuoriin, pieniin, ja erityisesti mikro-yrityksiin yrityksiin, ei ero keskikorkoihin näyttäydy millään toimialalla erityisen suurena, vaikkei korkotasojen suoranainen vertailu mahdollista olekaan.

Keskimääräiset korot maakunnittain on esitetty kuviossa 12. Korkein keskimääräinen korko oli Etelä-Pohjanmaalla (3,28 %), Pirkanmaalla keskimääräisen koron ollessa 2,56 prosenttia, Uudellamaalla 2,28 prosenttia ja Varsinais-Suomessa 2,21 prosenttia. Keskikorko heijastaa maakunnan lainakannan rakennetta mm. yritysten ja lainan kokojen sekä lainaa saaneiden yritysten iän suhteen.

Kuvio 12. Keskimääräinen korko maakunnittain

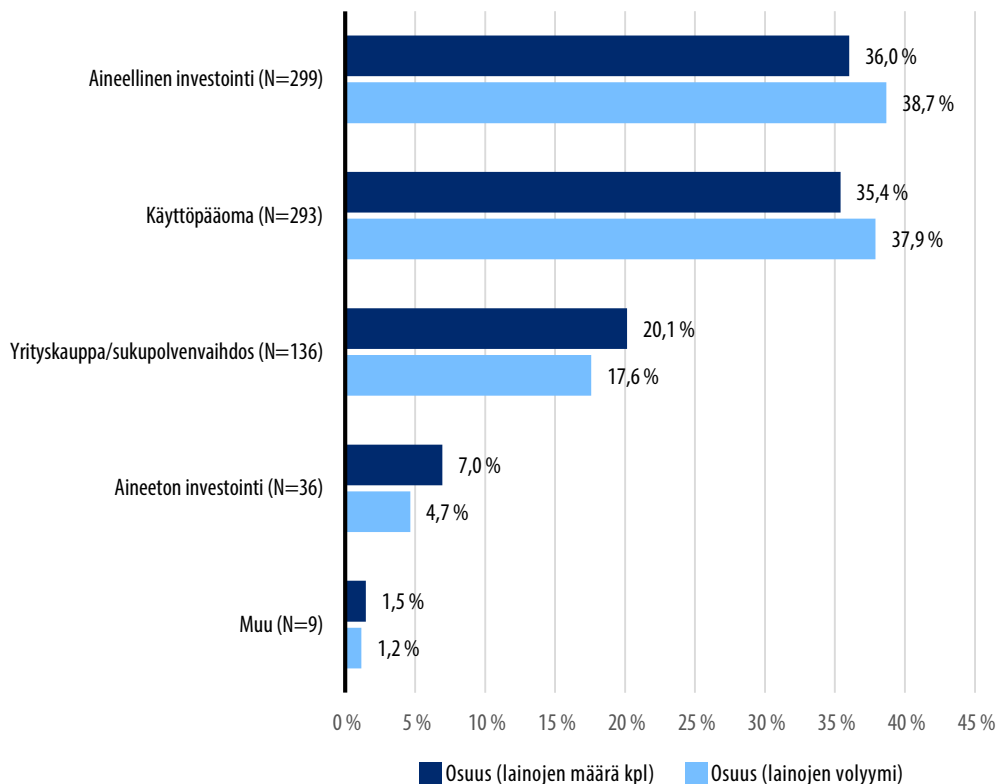


Lainoissa selvästi yleisimmin käytetty viitekorko oli 12 kuukauden Euribor, sillä myönnettyistä lainoista noin 87 prosentissa käytettiin sitä. Lainojen keskimääräinen maturiteetti oli 74 kuukautta, mediaanin ollessa 66 kuukautta. Maturiteettien vaihteluväli oli 5–144 kuukautta.

Lainojen käyttötarkoitus

Analysoitu tietoaaineisto sisälsi tiedon takausohjelmasta myönnettyjen lainojen käyttötarkoituksesta. Kuviossa 13 on esitetty jakauma eri luokkiin yhtäältä lainojen lukumäärän ja toisaalta lainojen kokonaisvolyymin mukaan. Suurin osa lainoista koski (aineellisia) investointeja, joita oli kokonaisvolyymista 39 prosenttia. Toiseksi eniten lainoja nostettiin käyttöpääomaksi (38 %) ja kolmanneksi eniten yrityskauppoihin (18 %). Lainat aineettomiin investointeihin muodostivat kokonaislainavolyymista hieman alle 5 prosenttia.

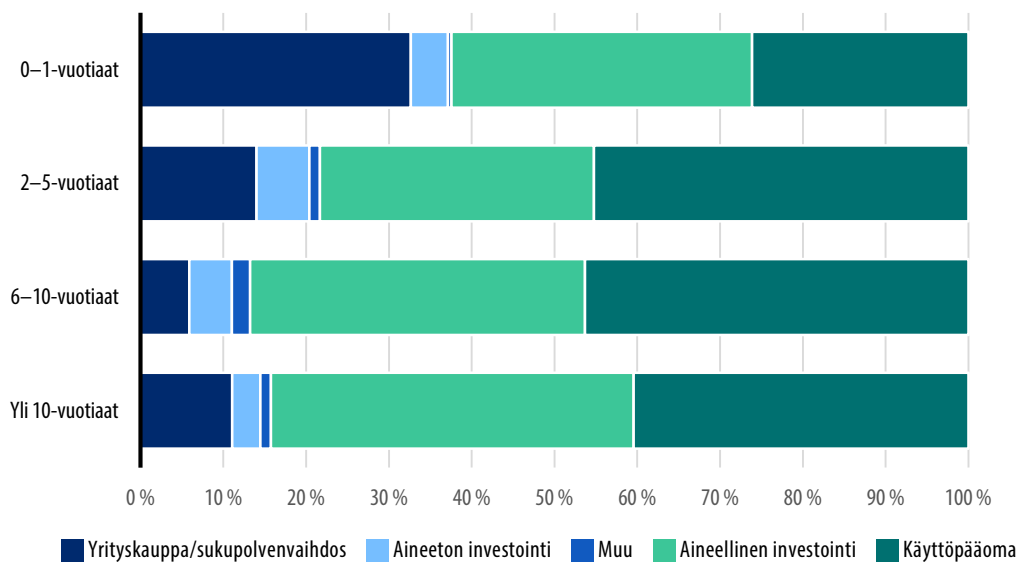
Kuvio 13. Lainojen jakauma eri käyttötarkoituksiin lainojen lukumäärän ja volyymin mukaan.



Yritysten lainansaantihetken iän perusteella analysoituina 0–1-vuotiaat yritykset käyttivät lainaa etenkin (aineellisiin) investointeihin ja yrityskauppoihin. Yrityskauppojen osuus (33 %) oli tässä ikäryhmässä kaikista ryhmistä korkein. Aineettomien investointien osuudet

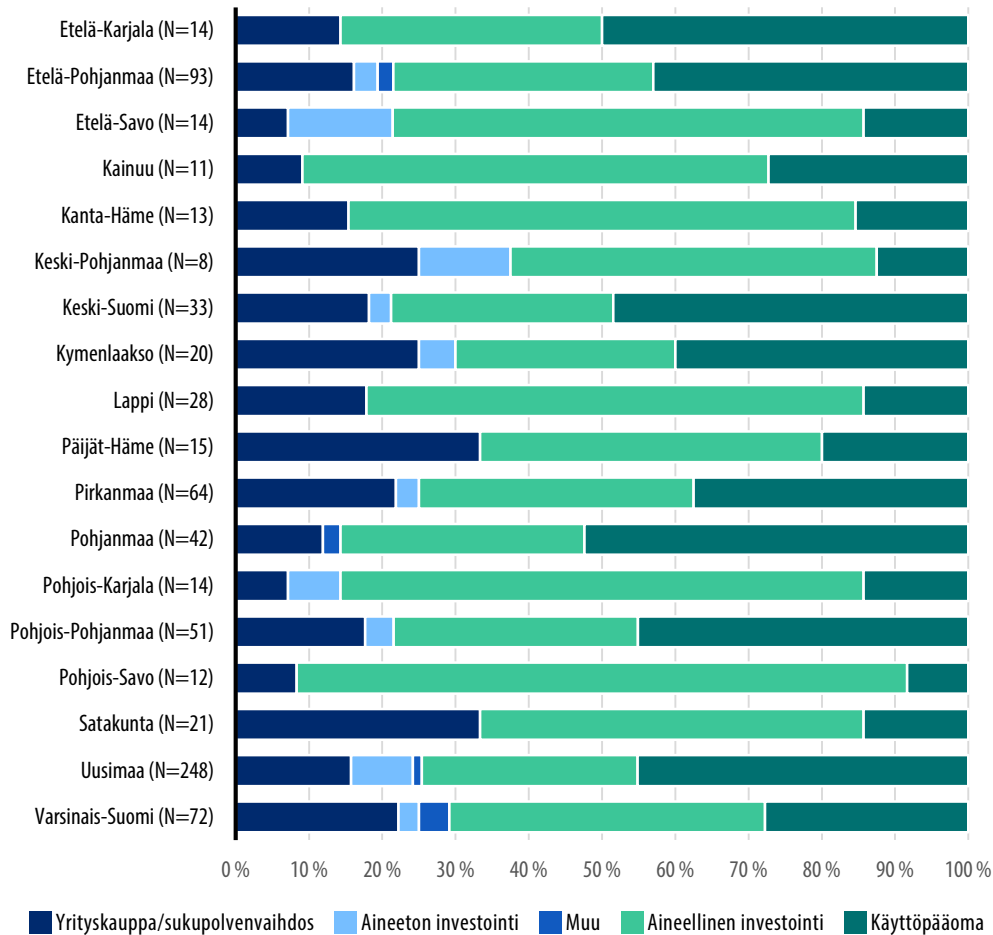
olivat kaikissa ikäryhmissä melko samansuuntaiset, asettuen noin viiteen prosenttiin. Korkein osuus oli 2–5-vuotiaiden ryhmässä, 6,4 prosenttia. Lainoja aineellisiin investointeihin kohdistui lukumäärällisesti eniten yli 10-vuotiaisiin yrityksiin, joiden lainoista 43,8 prosenttia oli tällaisia. Käyttöpääomalainojen osuudet olivat korkeimpia 6–10-vuotiaiden ja 2–5-vuotiaiden yritysten ryhmissä, vähiten tällaisia lainoja kohdistui nuoriin, 0–1-vuotiaisiin yrityksiin (26 %).

Kuvio 14. Lainojen käyttötarkoituksen jakauma yrityksen lainansaantihetken iän mukaan, osuus lainapäätöksistä.



Takausohjelman piirissä yleisimpien toimialojen osalta tarkasteltuna informaation ja viestinnän alan (67 %), tukku- ja vähittäiskaupan (49 %) sekä ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan (41 %) yrityksillä lainan käyttötarkoitus oli useimmiten käyttöpääoma teollisuudessa osuuden ollessa 38 prosenttia. Teollisuuden yritysten parissa korostuivat aineelliset investoinnit (44 %) niiden osuuden ollessa kaupan alalla 32 prosenttia ja ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan alalla 28 prosenttia.

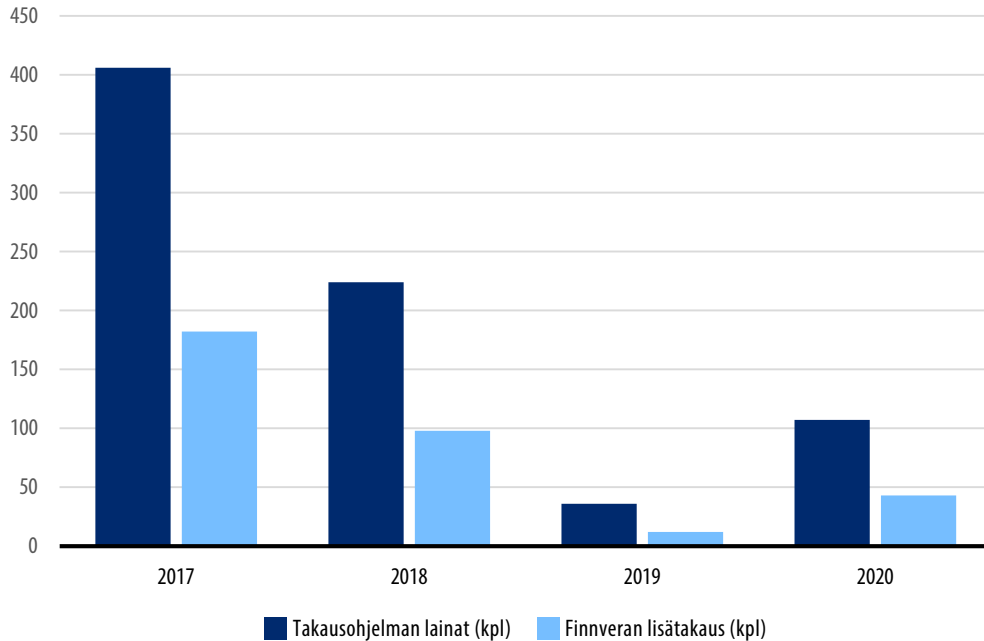
Kuviossa 15 on esitetty lainojen käyttötarkoitusten jakauma maakunnittain – huomioitavaa on, että erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa aineellisten investointien osuus on huomattavan suuri.

Kuvio 15. Lainojen käyttötarkoitusten jakauma maakunnittain.

Finnveran lisätakausta

EIR:n 50 prosentin takauksen lisäksi pankeilla on ollut mahdollista hyödyntää Finnveran 30 prosentin takausta. Finnveralta saadun tietoaineiston mukaan Finnveran lisätakausta on hyödynnetty vuosina 2017–2020 yhteensä 335 takausohjelmasta myönnettyssä lainassa (vrt. takausohjelman kautta myönnettyt lainat 773 kpl). Tämä tarkoittaa, että osatakausta on hyödynnetty 43 prosentissa lainoja. Kuvio 16 esittää takausohjelman lainojen sekä Finnveran lisätakauksen jakautumisen eri vuosille. Tarkastelusta havaitaan, että käyttö on ollut suhteellisesti samalla tasolla kaikkina vuosina, joskin vuonna 2019 Finnveran takauksen käyttö oli suhteellisesti hieman vähäisempää. Lainojen absoluuttinen määrä oli myös ko. vuonna vähäisin.

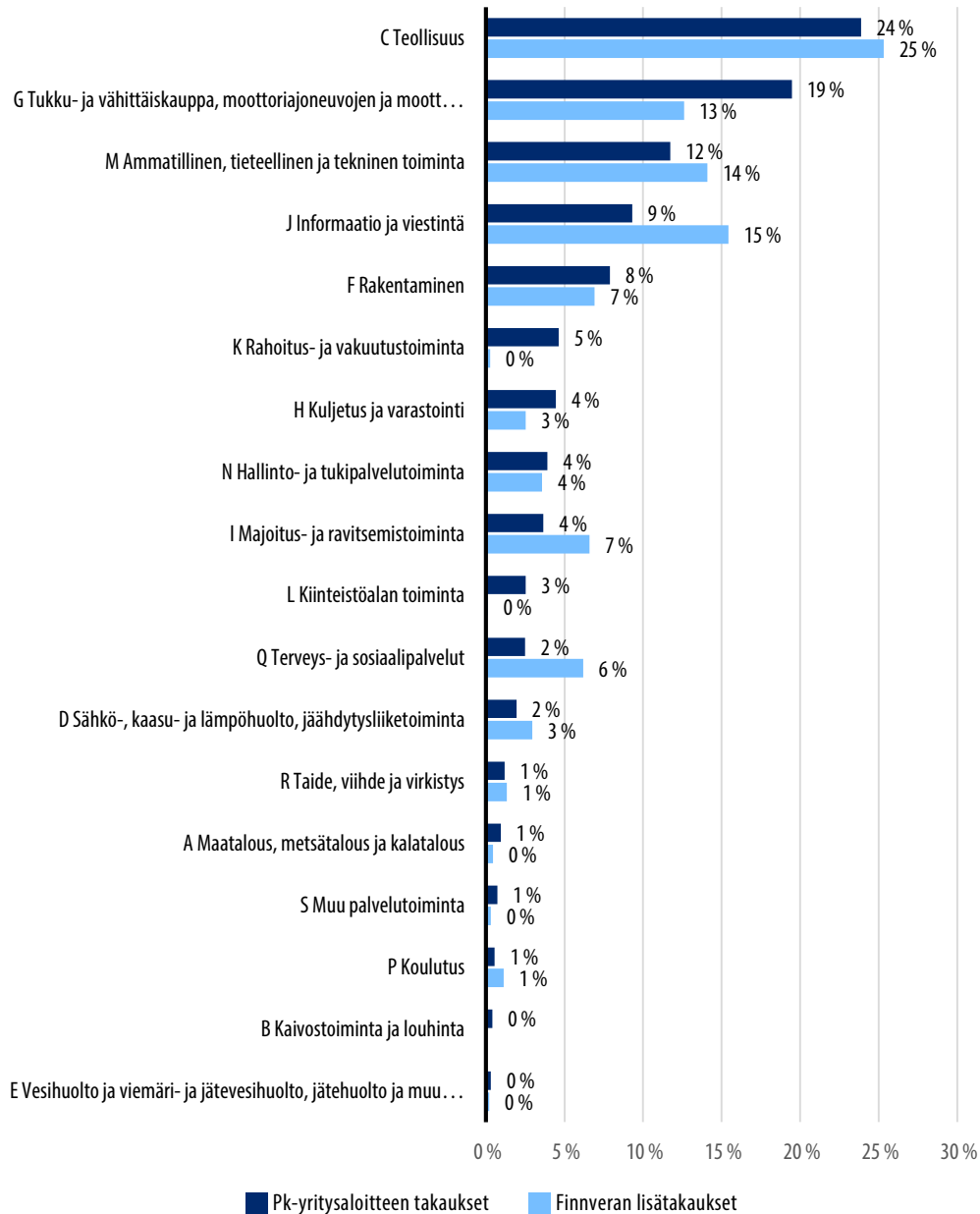
Kuvio 16. Takausohjelman lainat ja Finnveran lisätakauksen käyttö vuosina 2017–2020. Finnveraan liittyvien tietojen lähde Finnveran toimittama aineisto.



Niiden lainojen kokonaissumma, joissa on hyödynnetty Finnveran lisätakausta, on noin 74 miljoonaa euroa. Tämä vastaa noin 17 prosenttia takausohjelman vajaan 437 miljoonan lainakannasta.

Vertailtaessa alkuperäisten takausten ja Finnveran lisätakausten kokonaislainasummia toimialoittain, voidaan havaita, että samankaltaisista osuuksista huolimatta tiettyjä eroja on nähtävissä. Vertailtuna pk-yritysaloitteen kaikkiin takauksiin, Finnveran lisätakaukset jakautuvat lainasummien mukaan analysoituna erityisesti teollisuuden, informaation ja viestinnän sekä ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan toimialoille. Sen sijaan tukku- ja vähittäiskaupan toimialan osuus Finnveran lisätakauksista on lainasummien näkökulmasta pienempi kuin mitä kaikissa pk-yritysaloitteen takauksissa.

Kuvio 17. Suomen takausohjelman takaukset ja Finnveran lisätakaukset, toimialakohtaiset osuudet kokonaisvolyymista. Finnveraan liittyvien tietojen lähde Finnveran toimittama aineisto.



Finnveran tilastojen mukaan lainasummien mukaan tarkasteltuna reilu kolmannes (n. 37 %) Finnveran takauksista on kohdistunut vakiintuneille yrityksille. Aloittaville yrityksille Finnveran lisätakauksista on kohdistunut neljännes ja kasvuhakuisille, investoiville tai muutoshakuisille yrityksille yhteensä on kohdistunut noin 17 prosenttia Finnveran lisätakauksen kokonaislainasummasta.

Luottotappiot

Erääntyneitä takauksia, joissa takaajan maksuvelvollisuus on realisoitunut tai juuri realisoitumassa, on Euroopan investointiryhmän aineiston mukaan vuoden 2020 loppuun mennessä yhteensä 36 kpl. Tämä merkitsee 4,6 %:n osuutta lainoista. Näistä tapauksista 12 kpl (33 %) sijoittuu Uudellemaalle, 9 kpl (25 %) Etelä-Pohjanmaalle ja 4 kpl (11 %) Keski-Suomeen. Takausohjelman suurimmista toimialoista teollisuudessa luottotappioiden osuus (6,38 % kaikista tapauksista) on hieman suurempi kuin tukku- ja vähittäiskaupassa (3,91 %) tai ammatillisen, tieteellisen tai teknisen toiminnan alalla (2,35 %). EIR:n vuosiraportin mukaan pankeille on maksettu vuoden 2020 loppuun mennessä yhteensä noin 5,1 miljoonaa euroa erääntyneitä takauksia.⁴³ Loput syntyneistä luottotappioista kohdistuvat takauksen myöntäneille pankeille sekä Finnveralle niissä tapauksissa, joissa on hyödynnetty Finnveran lisätakausta.

3.5 Takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten tilanteen kehittyminen

Suomen takausohjelman lainapäätöksistä noin 63 prosenttia on kohdistunut yrityksiin, jotka on perustettu vuonna 2010 tai sen jälkeen. Merkittävä osuus yrityksistä on myös perustettu takausohjelman aikana, sillä lähes kolmannes (28 %) lainapäätöksistä on myös kohdistunut sellaisiin yrityksiin, jotka on perustettu vuosina 2017–2020. Vuonna 2017 perustettuihin yrityksiin kohdistuneita lainapäätöksiä oli 113 kappaletta, 2018 perustettuihin 53 kappaletta, 2019 perustettuihin 21 kappaletta ja 2020 perustettuihin 27 kappaletta.

Takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten tilannetta tarkasteltiin Asiakastieto Oy:n tilinpäätöstietoja analysoimalla (tiedot Vainu.io-palvelun kautta). EIR:n tietoaieisto sisälsi yhteensä 719 uniikkia y-tunnusta, joista 93 prosenttia (674 kpl) oli löydettävissä aineistosta⁴⁴. Liikevaihtotarkasteluun valikoitiin yritykset, jotka oli perustettu ennen vuotta 2017 ja joille löytyi liikevaihtotieto jokaiselta kolmelta vuodelta vuosina 2017–2019. Tällaisia yrityksiä oli 398 kappaletta, mikä vastasi 59 prosenttia Vainu-järjestelmästä palautuneista yrityksistä ja 55 prosenttia EIR:n aineistossa esiintyneistä uniikkeista y-tunnuksista.

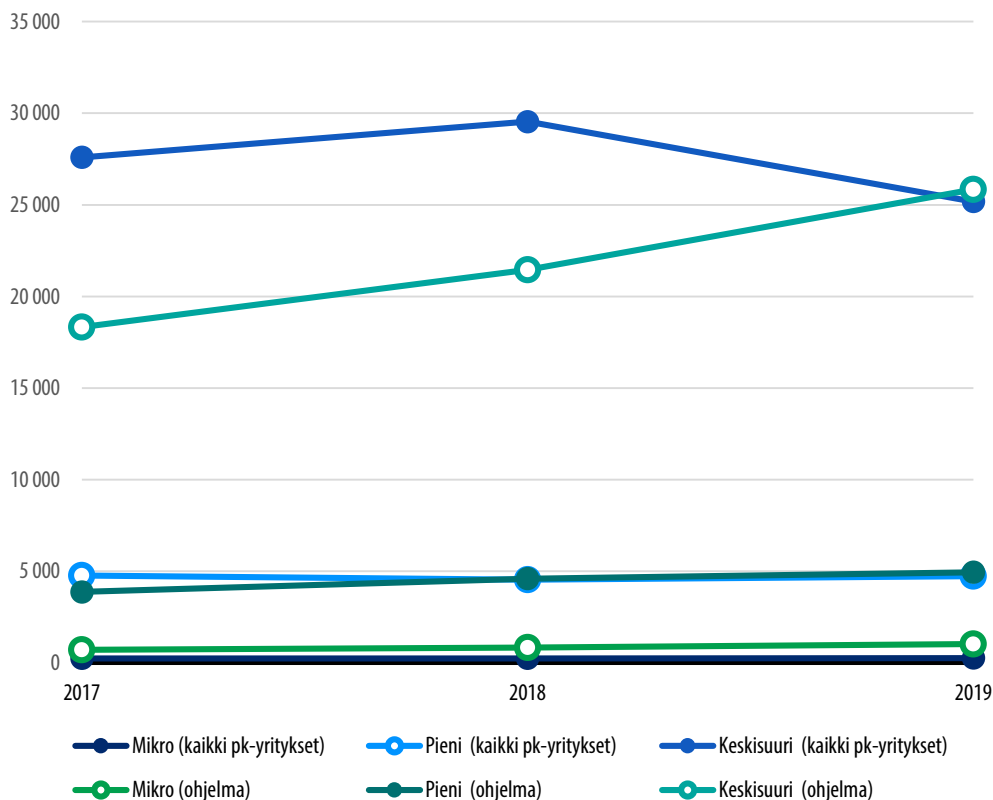
Analyysin yritykset luokiteltiin niiden vuosien 2017–2019 liikevaihdon keskiarvon mukaan mikroyrityksiin (liikevaihto ≤ 2 miljoonaa euroa), pieniin (2–9,9 miljoonaa euroa) ja keskisuuriin (≥ 10 miljoonaa euroa) yrityksiin. Kuviossa 18 on tarkasteltu ohjelman takausta hyödyntäneiden eri kokoisten yritysten keskimääräisen liikevaihdon kehitystä vuosina

43 SMEi Finland – Annual Operational Report 2020

44 Kyseisen järjestelmän tiedot kattavat parhaillaan toiminnassa olevat yritykset, joten kattavuutta voidaan pitää hyvänä, huomioiden että takausohjelma on alkanut yli neljä vuotta sitten.

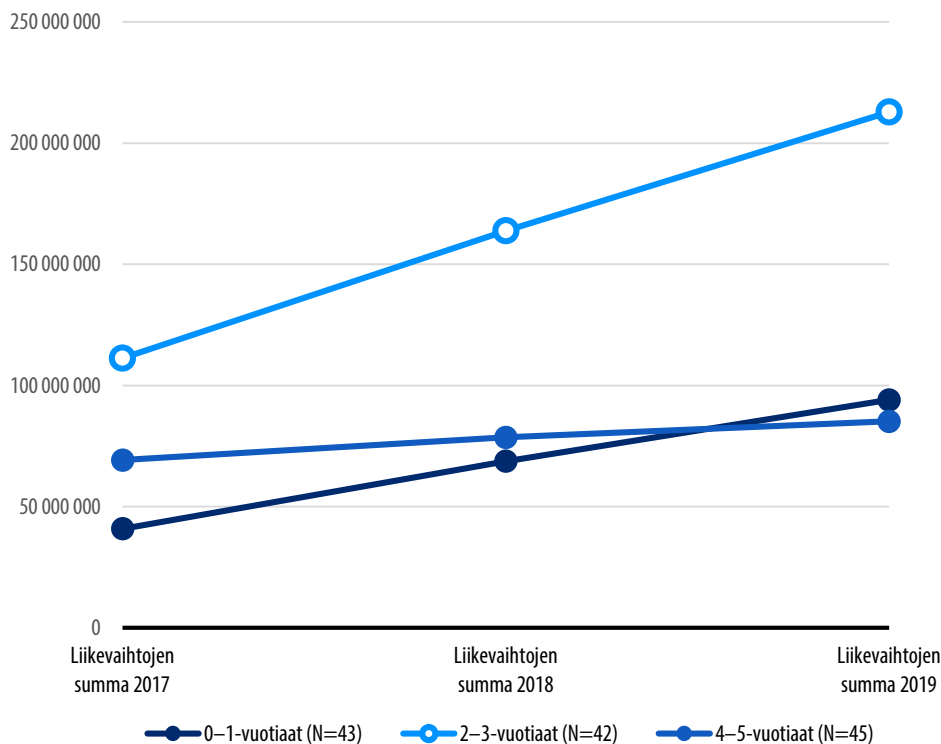
2017–2019. Verrattaessa vuoden 2019 keskimääräisiä liikevaihtoja vuoden 2017 lukuihin erikokoisissa yrityksissä, havaintaan prosentuaalisen kasvun olleen voimakkainta mikro-yrityksissä (44 prosenttia). Keskiuurissa yrityksissä kasvu oli 41 prosenttia ja pienissä yrityksissä kasvu oli noin 28 prosenttia. Lisäksi tarkasteltiin myös liikevaihdon kasvua koko pk-yrityspopulaatiossa. Tämä tarkastelu osoitti, että mikroyritysten keskimääräinen liikevaihto oli ajanjaksolla kasvanut 6 prosenttia siinä missä pienien ja keskiuurten yritysten liikevaihdossa ei tapahtunut kasvua lainkaan. Tässä yhteydessä on huomioitava, että vaikka takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten keskimääräinen liikevaihto on kasvanut huomattavasti enemmän kuin pk-yritysten keskimääräinen liikevaihto, eivät ryhmät myöskään ole toisiinsa verrattavissa.

Kuvio 18. Keskimääräisen liikevaihdon (1 000 euroa) kehitys takausohjelmaa hyödyntäneissä yrityksissä sekä koko pk-sektorilla. Ohjelmaa koskevan tarkastelun lähde Vainu-yritystietokanta ja koko sektoria koskevan Tilastokeskus.



Edellä esitetyllä liikevaihtotietoaineistolla toteutettiin samankaltainen tarkastelu myös yritysten iän mukaan siten, että aineistoon sisältyneet yritykset jaettiin neljään eri luokkaan⁴⁵ niiden vuoden 2017 iän perusteella. Analyysissä on huomioitava, että samoin kuin yllä esitetty analyysi, sisältää se ainoastaan ennen vuotta 2018 perustetut yritykset, eli takausohjelman käynnissä ollessa perustetut yritykset eivät sisälly tähän tarkasteluun. Tarkasteltaessa eri ikäluokkien liikevaihtojen summia, voidaan niiden kaikkien havaita kasvaneen. Voimakkainta kasvu on ollut 0–1-vuotiaiden yritysten ryhmässä, joiden liikevaihtojen summa oli vuonna 2019 peräti 130 prosenttia suurempi kuin vuonna 2017. Myös 2–3-vuotiaiden yritysten osalta kasvu oli 91 prosenttia, mutta 4–5-vuotiaiden analysoitujen yritysten parissa ainoastaan 23 prosenttia ja yli viisivuotiailla 29 prosenttia. Kuviossa 19 on tarkasteltu eri ikäisten yritysten yhteenlasketun liikevaihdon kehitystä vuosina 2017–2019.

Kuvio 19. Takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten yhteenlasketun liikevaihdon kehitys eri ikäluokissa 2017–2019. Tietojen lähde Vainu-yritystietokanta.



⁴⁵ Luokat olivat 0–1-vuotiaat, 2–3-vuotiaat, 4–5-vuotiaat ja yli 5-vuotiaat yritykset.

Takausohjelman parissa tyypillisimpien toimialojen osalta voimakkainta yhteenlaskettujen liikevaihtojen kasvu oli informaation ja viestinnän toimialan yrityksissä, joiden parissa liikevaihtojen summa oli vuonna 2019 68 prosenttia korkeampi kuin vuonna 2017. Tukku- ja vähittäiskaupan alan yritysten parissa kasvu oli 36 prosenttia, teollisuuden yrityksissä 34 prosenttia ja ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan yrityksissä 19 prosenttia. Takausohjelman parissa yleisimpien maakuntien mukaan tarkasteltuna voimakkainta liikevaihtojen summan kasvu oli Varsinais-Suomessa (54 %) ja Uudellamaalla (45 %), Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pirkanmaan maakunnissa sijaitsevien yritysten liikevaihtojen summan kasvun asettuessa 30 ja 40 prosentin väliin.

Takausohjelmasta rahoitusta saaneiden yritysten kansainvälisen liiketoiminnan kartoittamiseksi tarkasteltiin Tullin viejärekisteriä⁴⁶. Yrityksen tulee rekisteröityä viejäksi, mikäli sillä on yli viisi vientitoimitusta vuodessa. Rekisterin mukaan noin 8 prosenttia takausohjelman yrityksistä oli harjoittanut säännöllistä vientitoimintaa.

46 Tulli. Rekisteröidyt viejäasiakkaat. <https://tulli.fi/sahkoiset-palvelut/palvelut/haku-ja-kyselypalvelut/rekisteroidyt-vientiasiakkaat>

4 Laadullisen analyysin tulokset

4.1 Haastattelujen toteutus

Arvioinnissa haastateltiin 26 takausohjelmaa hyödyntänyttä yritystä. EIR:n toimittama aineisto sisälsi yhteensä 719 uniikkia y-tunnusta, ts. takausohjelmasta oli myönnetty lainoja 719 yritykselle. Yritysten tavoittaminen ja haastattelujen sopiminen oli haastavaa, sillä valtaosa ohjelman takauksista ja lainoista oli myönnetty vuosina 2017–2018 ja valtaosa takauksen hyödyntäjistä on uusia mikro- ja pienyrityksiä. Nuorten yritysten toimintahistoriassa neljä vuotta on pitkä ajanjakso, minkä lisäksi takauksiin liittyvän hallinnollisen työn ollessa pankkien vastuulla, ei yrityksillä ollut välttämättä edes selkeitä muistikuvia takauksen hyödyntämisestä.

Tavoitteena oli toteuttaa 30 haastattelua, ja näiden sopimiseksi haastatteluprosessin ensimmäisessä vaiheessa lähdettiin tavoittelemaan 60 takausta saanutta yritystä. EIR:n aineistoon perustuen yritykset jaettiin satunnaisesti 60 yrityksen ryhmiin. Ryhmiä tarkasteltiin ja verrattiin toisiinsa pyrkimyksenä varmistua ryhmän edustavuudesta keskeisten muuttujien osalta suhteessa kokonaisuuteen. Tämän jälkeen valittiin edustavuudeltaan paras 60 yrityksen ryhmä siten, että ryhmä edustaisi mahdollisimman hyvin kaikkia takauksia saaneita yrityksiä toimialat, kokoluokat sekä maantieteelliset sijainnit huomioiden. Näiden yritysten johtohenkilöiden yhteystiedot haettiin Vainu-tietokannasta sekä yritysten verkkosivuilta.

Haastattelukutsu lähetettiin valituille 60 yritykselle. Koska ensimmäinen kutsu ei tuottanut kuin yksittäisiä vastauksia, päätettiin lähestymistapaa laajentaa siten, että uusi kutsu lähetettiin kaikille takauksen saaneille yrityksille, joiden johtohenkilöiden yhteystiedot löytyivät Vainu-tietokannasta (N=136).

Mikäli sähköpostikutsuun ei saatu vastausta, lähetettiin muistutuskutsu. Mikäli muistutuskutsuun ei tullut vastausta, lähestyttiin yrityksiä puhelimitse. Kaikkia yrityksiä ei onnistuttu tavoittamaan ja osa kieltäytyi haastattelusta, viitaten useimmissa tapauksissa siihen, ettei vastaajalla ollut tietoa tai muistikuvaa takauksesta tai kyseisestä lainasta. Sähköpostikutsujen ja puhelimitse tapahtuneiden yhteydenottojen kautta saatiin lopulta sovittua 26 yrityksen haastattelut. Haastattelut toteutettiin puhelimitse.

4.2 Takausten hyödyntäminen

Haastateltujen yritysten jakautuminen eri kokoluokkaan noudatti pääpiirteissään kaikkien takausohjelmaa hyödyntäneiden yritysten jakaumaa. Suurin osa yrityksistä, eli 15 kpl (60 %), oli mikroyrityksiä, seitsemän (24 %) pieniä yrityksiä ja neljä (16 %) keskisuuria yrityksiä. Haastatellut yritykset edustivat maakuntia, joissa takausta oli käytetty eniten. Kymmenen yritystä (40 %) tuli Uudeltamaalta, neljä Varsinais-Suomesta, neljä Pohjanmaalta, kolme Pirkanmaalta ja Etelä-Pohjanmaalta sekä yksi Lapista ja Pohjanmaalta. Lähes 90 prosenttia haastatelluista yrityksistä oli saanut takausohjelman lainatakauksen ja lainan vuosina 2017–2018.

Haastatelluissa yrityksissä takausta oli hyödynnetty pääasiassa käyttöpääomaan ja aineellisiin investointeihin kohdistuviin lainoihin (10 yritystä eli 38 % molemmissa), minkä lisäksi neljässä tapauksessa lainojen käyttötarkoitus oli yrityskauppa ja kolmessa aineeton investointi. Haastatelluissa kuitenkin ilmeni, että myös useamassa käyttöpääomalinassa taustalla oli yritysjärjestelytilanne kuten yrityskauppa, liiketoimintasiirto tai sukupolvenvaihdos, jossa rahoitusta tarvittiin paitsi kaupan myös toiminnan käynnistymisen rahoittamiseen. Näin ollen yrityskauppatilanne oli yhteensä 10 haastatellun yrityksen taustalla. Lisäksi haastateltavien joukossa oli myös muita uusia yrityksiä, joille oli myönnetty käyttöpääomalinana toiminnan käynnistämisvaiheeseen. Käyttöpääomalinat suuntautuivat lisäksi tuotekehitykseen, lanseeraukseen ja kansainvälistymiseen. Investointilainat suuntautuivat pääasiassa toimi- ja tuotantotiloja koskeviin investointeihin, joiden kautta joko laajennettiin kapasiteettia tai käynnistettiin uudenlaista toimintaa. Muutamalla haastateltavalla ei ollut tarkempaa tietoa tai muistikuvaa takausohjelmasta myönnetyn lainan käyttötarkoituksesta. Tämä ei sinänsä ole yllättävää huomioiden yritysten koon, iän ja takauksen myöntämisaikajankohdan. Lisäksi muutaman yrityksen haastateltava oli tullut mukaan toimintaan vasta takauksen saamisen jälkeen, jolloin haastateltavalla ei ollut yksityiskohdaisia tietoja laina- ja takausprosessista.

Lainojen koossa oli haasteltujen yritysten välillä suurta hajontaa pienimmän lainan ollessa kooltaan 31 000 euroa ja suurimman 2,3 miljoonaa, keskiarvon asettuessa noin 536 000 euroon.

4.3 Yritysten näkemykset takausohjelman merkityksestä

Osana arviointia toteutettujen haastatteluiden mukaan takausohjelman **tärkein merkitys** on yrityksille **pankkirahoituksen mahdollistaminen. Suurin osa (n=18) haastatelluista yrityksistä koki, ettei yritys olisi saanut pankkirahoitusta ilman takausohjelman turvaavaa vakuutta.** Noin 40 prosentilla haastatelluista yrityksistä oli lainanmyöntöhetkellä alle viiden vuoden toimintahistoria, minkä lisäksi joukossa oli muutamia yrityksiä, joissa

olemassa oleva yritys siirtyi yritysjärjestelyn kautta uusille omistajille. Haastateltavat näkivät, ettei niiden toimintahistoria, kassa tai vakuudet olisi mahdollistaneet pankkirahoitusta ilman takausta. Haastateltavat kokivat, että ilman takausta vaihtoehdoksi pankkirahoituksen saamiseksi olisi jäänyt henkilökohtaisen omaisuuden käyttäminen vakuutena.

Edellä mainitun ryhmän näkemykset sen suhteen, miten hankkeet tai investoinnit olisivat toteutuneet ilman takausohjelman rahoitusta, sen sijaan hajautuivat. Vain noin vajaa puolet edellä mainituista yrityksistä, (n=7), sanoi, että hanke tai investointi olisi jäänyt kokonaan toteutumatta tai yrityksen toiminta käynnistymättä, mikäli takausta ei olisi ollut käytössä. Tätä hieman pienempi osuus (n=6) näki, että hankkeen tai investoinnin olisi voinut toteuttaa, mutta hitaammin, pienemmässä mittakaavassa tai se olisi tullut kalliimmaksi. Investoinnin olisi esimerkiksi joutunut toteuttamaan kahdessa osassa tai yrityksen toiminnan käynnistämään suunniteltua pienemmässä mittakaavassa. Viisi yritystä puolestaan uskoi, että hankkeen tai investoinnin olisi voinut lopulta toteuttaa kokonaisuudessaan, vaikka takausohjelmaa ei olisi ollut. Näissä tapauksissa yritykset uskoivat, että rahoitus olisi lopulta järjestynyt jotain muuta kautta, mikä olisi kuitenkin vaatinut työtä, vionyt aikaa ja oletettavasti myös nostanut rahoituksen hintaa. Yritysten mukaan takaus myös mahdollisti muilta osin parempia rahoitusehtoja, erityisesti pienemmän marginaalin.

Huomattavasti pienempi osuus haastatelluista yrityksistä (n=6) näki, että takausohjelman suurin hyöty oli **takauksen mahdollistamat paremmat lainaehdot** eli lähinnä pienempi marginaali, ei niinkään rahoituksen mahdollistaminen. Nämä yritykset olisivat toteuttaneet hankkeet tai investoinnit suunnitelmien mukaan joko kokonaisuudessa tai osittain myös ilman takausohjelmaa, mutta toteutus olisi voinut tapahtua hieman hitaammin tai ollut hieman kalliimpaa.

Yksi yritys painotti takauksen merkitystä muun rahoituksen vivuttamiseen, kun taas muutama korosti merkitystä sille, ettei takauksen mahdollistaman lainan myötä yritykselle tullut tarvetta etsiä ulkopuolisia sijoittajia.

Vaikka 18 haastateltua yritystä näki, ettei pankkirahoitus olisi järjestynyt ilman rahoitusohjelman turvaavaa vakuutusta, ainoastaan seitsemän koki rahoituksen saatavuuden olevan este tai hidaste yrityksen toiminnalle. Muutoin haastatellut **yritykset eivät raportoineet merkittäviä ongelmia rahoituksen saatavuudessa**, sillä puolet yrityksistä (n=13) koki, ettei rahoituksen saatavuus ole niille lainkaan ongelma tai korkeintaan hyvin pieni ongelma. Positiivisten näkemysten taustalla oli pääasiassa yritysten kokemus siitä, että pankkirahoitus oli sitä tarvittaessa järjestynyt eikä takausohjelmasta myönnetyn lainan jälkeen yrityksille ollut joko tullut tarvetta hakea ulkoista rahoitusta tai sitten rahoitusta oli myöhemmissä vaiheissa saatu. Myös niiden yritysten joukossa, jotka raportoivat rahoituksen saatavuuden olevan ongelma, oli erilaisia näkemyksiä ongelman luonteesta: kun toisilla rahoituksen järjestäminen oli jatkuva ongelma esimerkiksi kustannusten

etupainotteisuuden vuoksi, tuli esiin ongelmana myös haluttomuus ottaa mukaan ulkopuolisia sijoittajia kuin itse rahoituksen saatavuus.

Haastatteluissa nousi kuitenkin selkeästi esiin takausohjelman ja muiden vastaavien instrumenttien merkitys ja tärkeys erityisesti aloittaville yrityksille: **ohjelman kautta pienillä ja nuorilla yrityksillä on ollut mahdollisuutta saada pankkilainaa liikeideaan perustuen ilman henkilökohtaisen omaisuuden kiinnittämistä.**

4.4 Näkemykset ohjelman hallinnosta ja toimeenpanosta

Suurin osa haastatelluista yrityksistä oli saanut tiedon takausohjelmasta ja sen hyödyntämismahdollisuudesta pankilta lainaneuvottelujen yhteydessä. Muutama yritys kertoi tietäneensä mahdollisuudesta ennakkoon omien verkostojensa kautta ja osanneen kysyä siitä pankilta. Yksi yritys mainitsi, että se joutui takauksen saamiseksi kääntymään toisen pankin puoleen, kun ensimmäinen pankki oli jo ehtinyt myydä takauksen loppuun. Tämä vahvistaa pankkien haastattelujen sekä aiempien selvitysten havaintoja siitä, että pankeilla on keskeinen rooli takauksen markkinoinnissa, vaikka jotkin valvetuneet yritykset osaavatkin kysyä takaustuotteiden perään. Useammassa haastattelussa kuitenkin esitettiin toive siihen liittyen, että takausohjelmasta ja muista vastaavista instrumenteista viestittäisiin yrityksille nykyistä paremmin. Vaikka takausohjelmasta tiedotettiin ja se oli mediassakin esillä erityisesti lanseerauksen aikoihin, ei viestintä ole tavoittanut laajamittaisesti pk-yrityskenttää.

Yritysten haastattelut myös vahvistivat pankkien havaintoja siitä, että **takausohjelman hyödyntäminen on yrityksille hyvin helppoa.** Kaikki yritykset yhtä lukuun ottamatta sanoivat, että rahoituksen myöntö- ja hallintoprosessi toimi erittäin hyvin pankkien hoidaessa kaikki käytännön järjestelyt niin rahoituksen myönnön kuin raportoinnin osalta. Useampi yritys myös kiitteli haastattelujen yhteydessä yhteistyötä omien pankkiensa kanssa. Yhden yrityksen arviota prosessin sujuvuudesta heikensi se, että yritys kertoi joutuneensa odottamaan takausta vuoden. Takauksen hyödyntämisen helppoudesta indikoi myös se, että haastatteluja sovittaessa moni yritys ei tiennyt tai muistanut, mistä pk-yritysaloite -takausohjelmassa oli kysymys ja missä tilanteessa sitä oli hyödynnetty. Prosessi oli haastateltavien mukaan sujuva myös niissä tapauksessa, joissa takausohjelman 50 prosentin takauksen rinnalla oli hyödynnetty myös Finnveran osatakausta. Tällöin keskusteluja oli käyty pankin lisäksi Finnveran kanssa. Ne yritykset, joilla oli aiempaa kokemusta Finnveran takauksista, kuvasivat takausohjelman prosessia Finnveran prosesseja kevyemmäksi – ja myös edullisemmäksi – ratkaisuksi.

Enemmistö haastatelluista yrityksistä kertoi, ettei niiden hankkeisiin ole tullut sellaisia muutoksia, jotka olisivat edellyttäneet muutoksia lainasopimuksiin. Valtaosa niistä

yrityksistä, joilla muutoksia oli tullut, kertoivat niiden liittyneen koronapandemian takia hiljentyneeseen liiketoimintaan, ja yritykset olivat hyödyntäneet pankkien koronan vuoksi tarjoamaa mahdollisuutta lyhennysvapaisiin. Näistä sopiminen oli ollut pääsääntöisesti helppoa, joskin yksi yritys raportoi haasteista lyhennysvapaista sopimisessa juuri sen vuoksi, että lainan taustalla oli EIR. Yksi yritys puolestaan kertoi myyneensä takauksen ja lainan kohteena olleen liiketoiminnan pois ja näin ollen EIR-ehtojen mukaisesti maksaneen lainansa pois.

4.5 Kasvutavoitteet ja takausohjelman vaikutukset kasvuun

Käytännössä kaikki haastatellut yritykset tavoittelevat jonkinlaista kasvua ja pyrkivät aktiivisesti kehittämään liiketoimintaansa. Kasvutavoitteet eivät kuitenkaan kaikilla haastatelluilla yrityksillä olleet yhtä voimakkaita. Haastatteluissa kuvattujen liiketoiminnan kehittämissuunnitelmien ja kasvutavoitteiden perusteella yritykset luokiteltiin sen mukaan, miten voimakkaaseen kasvuun ne pyrkivät. Tehdyn luokittelun perusteella yritykset jakautuvat toisaalta voimakkaan kasvuhakuisiin sekä hillittyä, maltillista kasvua tavoitteleviin yrityksiin.

Noin kolmannes haastatelluista yrityksistä (n=7) tavoitteli voimakasta kasvua. Siinä missä noin puolilla haastatelluista yrityksistä oli vientiä tai kansainvälistä liiketoimintaa, tässä ryhmässä enemmistöllä oli vientiä ja useita, jotka pyrkivät lisäämään viennin osuutta. Yritykset myös suunnittelivat investointeja ja panostivat tuotekehitykseen ja tavoittelevat tätä kautta merkittävää liikevaihdon kasvua.

Samoin yhtä suuri osuus haastatelluista yrityksistä (n=7) pyrki pikemminkin hillittyyn kasvuun. Tämän ryhmän yritykset pyrkivät kehittämään liiketoimintaansa, mutta niillä ei ollut vastaavia liikevaihdon kasvutavoitteita kuin voimakkaaseen kasvuun pyrkivillä. Joukossa oli toisaalta kansallisesti tai alueellisesti toimivia mikroyrityksiä, joiden tavoitteena oli kasvattaa hillitysti myyntiä ja henkilöstömäärää ja muutama keskisuuri toimija, jotka vaikean koronavuoden 2020 jälkeen pyrkivät pääsemään aiempiin volyymeihin ja joiden toimialoilla aseman säilyttäminen mm. kansainvälisen kilpailun vuoksi nähtiin haastavaksi.

Näiden lisäksi haastateltuihin yrityksiin kuului ryhmä yrityksiä, joiden osalta luokittelua ei haastattelun perusteella voitu yhtä suoraviivaisesti tehdä. Keskittyminen oli esimerkiksi kannattavuuden kehittämisessä tai vasta arvioitiin mahdollisuuksia kasvattaa toimintaa, kun kasvun rajat nykyisen kapasiteetin osalta olivat tulleet vastaan.

Yleisesti ottaen haastateltujen yritysten mukaan niiden liiketoiminta oli kehittynyt positiivisesti ja liikevaihto kasvanut takauksen saamisen jälkeen. Iso osa yrityksistä (n=11) kertoi toiminnan volyymien ja liikevaihdon selkeästi kasvaneen ja/tai kannattavuuden parantuneen. Lisäksi haastateltavien joukossa on useampia yrityksiä (n=7), jotka kertoivat toiminnan hyvästä käynnistymisestä ja positiivisesta kehityksestä, joita koronapandemia oli heikentänyt erityisesti vuonna 2020. Lähes kaikki näistä yrityksistä kuitenkin uskovat koronan vaikutuksen jääneen väliaikaiseksi ja liiketoiminnan palautuvan aiemmalle tai jopa korona-aikaa edeltävälle, paremmalle tasolle vielä vuoden 2021 aikana. Koronasta kärsineet yritykset myös kertoivat hyödyntäneensä tilannetta liiketoiminnan ja uusien palveluiden kehittämiseen, esimerkkinä verkkokaupan perustaminen. Muutaman yrityksen liiketoiminnan fokus on olennaisesti muuttunut takauksen saamisen jälkeen, ja yritykset ovat suunnanneet kehitystä eri aloille, joita takauksen saamisen aikaan kehitettiin.

Haastatellut yritykset näkivät takauksella olleen merkittäviä vaikutuksia yritysten kasvuun ja kehitykseen. Uusille yrityksille takaus oli mahdollistanut ylipäänsä toiminnan käynnistymisen riittävillä volyymeilla ja riittävän henkilöstön turvin. Näistä yrityksistä moni totesi, että yritys ei oletettavasti olisi toiminnassa ilman takausta. Monessa tapauksessa taustalla oli yrityksen ostaminen ja sitä kautta liiketoiminnan jatkaminen ja kasvaminen. Näistä joissain tapauksissa ilman uusia omistajia vaihtoehtona olisi ollut toiminnan ajaminen alas. Lisäksi yritykset kertoivat takauksen mahdollistamasta liiketoiminnan kehittamisestä. Yksi yritys oli myynyt takauksen kohteena olleen liiketoiminnan pois, ja takauksen vaikutuksena voidaan nähdä tästä kaupasta saatu parempi hinta. Investointeihinsa lainaa saaneet yritykset taas raportoivat investoinnin mahdollistamasta mittakaavan kasvattamisesta ja hypystä uudelle tasolle. Yksi yritys kertoi takauksen auttaneen vivuttamaan muuta rahoitusta siten, että yritys sai kokoon mittavan rahoituspotin toimintansa kehittämiseen. Yksi yritys taas näki merkittävimpänä vaikutuksena takauksen mahdollistaman kevyemmän rahoitusrakenteen ja sitä kautta lisääntyneet panostukset liiketoiminnan kehittämiseen.

Edelliseen liittyen haastatteluissa tiedusteltiin myös yrityksen liikevaihdon ja henkilöstömäärän kehittymistä takausohjelmaan osallistumisen jälkeen. Yleisesti voidaan lausua, että haastateltujen yritysten liikevaihdossa on haastattelujen perusteella tapahtunut positiivista kehitystä takauksen saamisen jälkeen. Yhden yrityksen liikevaihto on laskenut ja muutaman yrityksen pysynyt samana, mutta muilla se on kasvanut. Liikevaihtoaan kasvattaneissa yrityksissä suurimman osan liikevaihto on kasvanut 10–49, mutta lähes yhtä monen 50–99 prosenttia. Neljän yrityksen liikevaihto on kaksinkertaistunut takauksen saamisen jälkeen. Sen määrittäminen, missä määrin takausohjelma on vaikuttanut liikevaihdon kasvuun, oli yrityksille jossain määrin haastavaa. **Enemmistö liikevaihtoa kasvattaneista yrityksistä kuitenkin arvioi takausohjelmalla olleen merkittävä vaikutus liikevaihdon kasvuun**, sillä ilman takausta investointi- tai käyttöpääomailainaksi olisi jäänyt

saamatta. Takausohjelma mahdollisti lainan investointiin tai käynnistämisen tai kasvun vaatimaan käyttöpääomaan, joita ilman liikevaihdon ei olisi ollut mahdollista kasvaa.

Haastateltujen yritysten henkilöstömäärä on myös kasvanut suurimmassa osassa yrityksistä. Yhden yrityksen henkilöstö on pienentynyt ja muutaman yrityksen pysynyt samana, mutta muilla se on kasvanut. Viiden yrityksen henkilöstömäärä on vähintään kaksinkertaistunut. Myös tähän takausohjelmalla katsotaan olleen merkittävää vaikutusta.

Vahvasti positiivisiin näkemyksiin tässä voi vaikuttaa se, että haastateltavat edustivat niitä yrityksiä, joilla takauksella oli ollut merkittävä vaikutus rahoitukseen ja sen mahdollistamaan toiminnan kehittymiseen. On mahdollista, että ne yritykset, joille takausohjelma ei ollut yhtä merkityksellinen, eivät vastanneet haastattelupyyntöön, koska asia oli mahdollisesti jo unohtunut tai ohjelmalla ei koettu olevan raportoimisen arvoista vaikutusta. Hallinnollisesti ohjelma on yrityksille sen verran kevyt, ettei rahoitusprosessista itsessään välttämättä jää vahvoja muistikuvia.

5 Johtopäätökset

5.1 Johtopäätökset liittyen tarkempiin arviointikysymyksiin

1. Millaisille yrityksille ja millaisiin hankkeisiin ohjelman rahoitus on kohdentunut?

Ohjelman rahoitus on kohdentunut laajasti erilaisille pk-yrityksille, kuitenkin siten, että uudet yritykset korostuvat. Takausta hyödyntäneiden yritysten profiilien tarkastelu osoitti, että ohjelman rahoitus on kohdistunut pieniin yrityksiin: lainapäätösten tilastollinen analyysi osoitti, että lähes 2/3 takauksista (64 %) on myönnetty mikroyrityksille, vajaa kolmannes (28 %) pienille yrityksille ja alle 10 prosenttia keskisuurille (7 %). Rahoitusta saaneiden yritysten keskimääräinen liikevaihto oli 3,5 miljoonaa euroa, liikevaihdon median ollessa 1,2 miljoonaa euroa. Tilastollinen tarkastelu myös osoitti, että **rahoitus on kohdentunut vahvasti uusiin yrityksiin**: takauksista noin kolmannes (32 %) oli myönnetty lainanmyöntöhetkellä 0–1-vuotiaille yrityksille ja yli puolet (52 %) alle viisivuotiaille. Pankit ovat rahoittaneet ohjelman takauksen kautta erityisesti sellaisia yrityksiä, joiden hankkeissa on ollut taustalla toimivaksi nähty liikeidea, mutta toimintahistoria on ollut lyhyt ja vakuudet puutteelliset.

Muilta osin pankit ovat toimineet laajasti takausohjelman sallimissa raameissa, ja takauksien kohdentumista ovat ohjanneet erityisesti pankkien strategiat sekä keskittyminen tiettyihin asiakassegmentteihin. Myös toteutettu tilastollinen tarkastelu ja ohjelmasta rahoitusta saaneiden yritysten profiilien tarkastelut **tukevat päätelmää laajasta kohdeyritysjoukosta.**

Toimialoittain tarkasteltuna rahoitusta on kohdentunut eniten kaupan- ja teollisuuden alan yrityksiin: eniten takauksia on myönnetty tukku- ja vähittäiskauppaan (23 % takauksista) ja toiseksi eniten teollisuuteen (18 %). Näitä seurasivat ammatillisen, tieteellisen ja teknisen alan yritykset, noin 12 prosenttia. Takauksen käyttötarkoitusten tilastollinen analyysi osoitti, että ohjelman rahoitusta on käytetty etenkin aineellisiin investointeihin (36 %) sekä käyttöpääomaksi (35 %). Myös yrityskaupat ja sukupolvenvaihdokset olivat merkittävässä asemassa, sillä viidennes takauksista kohdistui näihin. Kohdentuminen yritysjärjestelytilanteisiin on tätäkin voimakkaampaa, sillä yritysten haastattelut osoittivat, että yritysjärjestelyyn liittyvät tilanteet (esim. liikkeenluovutukset, sukupolvenvaihdokset, yrityskaupat) olivat myös monen käyttöpääomalainan taustalla.

2. Millaisia eroja on takauksen käytössä eri toimialoilla tai maantieteellisellä alueella, takauksen ja lainan koon mukaan tai lainan käyttötarkoituksen mukaan?

Takausta on hyödynnetty erityisesti kaupan alalla ja teollisuudessa. Käyttö on painottunut Etelä- ja Länsi-Suomeen. Kolme suurinta toimialaa, tukku- ja vähittäiskauppa, teollisuus sekä ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, kattavat yli puolet takauksen käytöstä sekä takausten lukumäärän että lainojen kokonaissumman mukaan tarkasteltuna. Määrällisesti tarkasteltuna tukku- ja vähittäiskaupan osuus on 24 prosenttia, teollisuuden 18 prosenttia ja ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan 11 prosenttia. Myönnetyn rahoituksen kokonaissumman mukaan tarkasteltuna suurin toimiala on teollisuus (24 %), kaupan osuuden ollessa noin 20 % ja ammatillisen, tieteellisen ja teknisen noin 12 %.

Keskimääräinen lainakoko toimialoittain vaihtelee noin 275 000 euron (vesi-, viemäri-, puhtaanapito) ja 1,2 miljoonan euron (sähkö-, kaas-, lämpö- ja jäähdytys) välillä kaikkien lainojen keskimääräisen koon ollessa 565 000 euroa. Tarkasteltaessa toimialoja, joille on myönnetty vähintään 15 lainaa, on suurin keskimääräinen lainakoko rahoitus- ja vakuutus-alalla (hieman yli miljoona euroa), toiseksi suurin IT-alalla (n. 750 000 euroa) ja kolmanneksi suurin teollisuudessa (n. 740 000 euroa). Määrällisesti suurimman kaupan alan keskimääräinen lainakoko on noin 475 000 euroa.

Lainan käyttötarkoituksittain tarkasteltuna **tukku- ja vähittäiskaupan alalla lähes puolet takauksista (49 %) on käytetty käyttöpääomalainoihin** teollisuudessa käyttöpääomalainojen osuuden ollessa 38 prosenttia. **Teollisuudessa sen sijaan korostuivat lainat aineellisiin investointeihin** (44 % takauksista) niiden osuuden ollessa kaupan alalla 32 prosenttia ja ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan alalla 28 prosenttia. Yrityskauppojen ja sukupolvenvaihdosten osuus sen sijaan oli ammatillisen, tieteellisen ja teknisen alan takauksissa 10 prosenttiyksikköä teollisuuden ja kaupan aloja suurempi (25 vs. 15 %). Finnveran 30 prosentin lisätakausta on käytetty noin 43 prosentissa takausohjelman lainoja osuuden lainakannasta ollessa noin 17 prosenttia. Takausta on käytetty erityisesti teollisuuden, informaation ja viestinnän sekä ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan toimialoilla.

3. Millaisia eroja on ohjelman tuloksissa eri toimialoilla tai maantieteellisellä alueella, takauksen ja lainan koon mukaan tai lainan käyttötarkoituksen mukaan?

Takauksen käyttö on runsaampaa Etelä- ja Länsi-Suomessa. Eniten takauksia on myönnetty Uudellemaalle (32 %), toiseksi eniten Etelä-Pohjanmaalle (12 %), kolmanneksi eniten Varsinais-Suomeen (9 %) ja neljänneksi eniten Pirkanmaalle (8 %). Pohjois-Pohjanmaalla takausta on käytetty viidenneksi eniten (7 %). Yli kaksi kolmasosaa kaikista takauksista on myönnetty näihin viiteen maakuntaan. Rahoituksen kokonaismäärän mukaan tarkasteltuna sen sijaan vain noin 7 prosenttia kokonaislainasummasta on kohdistunut Etelä-Pohjanmaalle, eli maakunnassa on myönnetty paljon pieniä lainoja (keskimääräinen koko on

noin 340 000 €). Suurin keskimääräinen lainakoko oli Päijät-Hämeessä (noin 945 000 €) sen ollessa Uudellamaalla noin 560 000 euroa, Varsinais-Suomessa noin 670 000 euroa ja Pirkanmaalla 510 000 euroa.

Käyttötarkoituksen näkökulmasta **Uudellamaalla (45 %) ja Etelä-Pohjanmaalla (43 %) takausta käytettiin keskimääräistä enemmän käyttöpääomalainoihin**. Käyttöpääomalainojen osuus oli kaikista korkein Pohjanmaalla (52 %). **Aineelliset investoinnit korostuivat Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa**: aineellisten investointien osuus oli maakunnista korkein Pohjois-Savossa (83 %) sen ollessa keskimääräistä korkeampi myös Pohjois-Karjalassa (71 %), Kanta-Hämeessä (69 %) ja Lapissa (68 %). Lappia lukuun ottamatta näissä maakunnissa on kuitenkin myönnetty alle 15 lainaa.

Maakuntien välillä on huomattavia eroja siinä, missä määrin rahoitusta on myönnetty ja minkä kokoisille yrityksille. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla rahoitusta on myönnetty suhteellisesti paljon painottuen pieniin yrityksiin, kun taas esimerkiksi Päijät-Hämeessä ja Pohjois-Savossa rahoituksen hyödyntäminen on ollut vähäistä painottuen liikevaihdoltaan suurempiin yrityksiin.

Maantieteellisesti tarkasteltuna myönnettyjen takausten osuus kaikista ohjelman takauksista mukailee maakunnan toimipaikkojen osuutta kaikista Suomen toimipaikoista, erityisesti niissä maakunnissa, joissa takausohjelmaa on hyödynnetty enemmän. Poikkeuksen tästä muodostaa Etelä-Pohjanmaa: takauksista 12 prosenttia on kohdistunut Etelä-Pohjanmaalle, vaikka maakunnassa sijaitsee ainoastaan noin 5 prosenttia kaikista Suomen toimipaikoista. **Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa osuus myönnettyistä takauksista on sen sijaan joko samalla tasolla tai alhaisempi kuin osuus toimipaikoista**. Maantieteellisissä tuloksissa näkyvät myös pankkien maantieteelliset painotukset: takausta on hyödynnetty erityisesti niissä maakunnissa, joissa pankeilla on ennestään vahva asema tai joissa pankit näkevät riittävästi yritysloihin liittyvää potentiaalia.

Monessa Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnassa myönnettyt lainat ovat kuitenkin euromääräisesti suurempia: Lapissa, Pohjois-Savossa, Keski-Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa lainakoot ovat takausohjelman keskikokoa suurempia. Itä- ja Pohjois-Suomessa rahoitus on myös suuntautunut liikevaihdoltaan suurempiin yrityksiin: esimerkiksi Pohjois-Savossa lainaa saaneiden yritysten keskimääräinen liikevaihto oli maakunnista kaikkien korkein (16,5 miljoonaa euroa) ja Lapissakin 4,5 miljoonaa euroa, kun taas keskimääräinen liikevaihto Uudellamaalla oli noin 3 miljoonaa ja Etelä-Pohjanmaalla 1,7 miljoonaa euroa. Myönnettyjen lainojen keskimääräiset korot maakunnittain vaihtelivat Keski-Pohjanmaan 2,06 prosentista Etelä-Pohjanmaan 3,28 prosenttiin heijastaen erityisesti maakunnan lainarakennetta yritysten koon ja iän suhteen.

Toimialoittain takausohjelmasta myönnettyjen lainojen korkojen tarkastelu suhteessa Suomen pankin tilastojen keskikorkoon osoittaa, että eniten takausohjelmaa hyödyntäneillä toimialoilla ero keskikorkoon vaihtelee 0,33 prosentin (ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta) ja 0,98 prosentin (informaatio ja viestintä) välillä. Koska kyseessä ovat täysin erilaiset ryhmät, ei takausohjelmasta myönnettyjen lainojen korkotason vertailusta kaikkien yrityslainojen keskikorkoon voida vetää varsinaisia johtopäätöksiä. Kun kuitenkin huomioidaan takausohjelman kohdistuminen uusiin sekä pk- ja erityisesti mikroyrityksiin ja yrityslainojen laaja korkohaarukka, eivät erot näyttäyty erityisen suurina.

4. Missä määrin ohjelma on auttanut käynnistämään hyviä hankkeita, jotka ilman ohjelmaa olisivat jääneet rahoittamatta?

Tilastollinen tarkastelu ja sitä kautta muodostetut rahoitusta saaneiden yritysten profiilit sekä yritysten ja pankkien haastattelu antoivat osoitusta siitä, että **ohjelma on auttanut käynnistämään hyviä hankkeita, jotka ilman takausohjelman turvaavaa vakuutta olisivat voineet jäädä ilman pankkirahoitusta**: aiemmin esitetyn mukaisesti takauksista lähes kolmannes oli myönnetty 0–1-vuotiaille yrityksille, jotka tyypillisesti eivät ole pankkirahoituskelpoisia lyhyen toimintahistoriansa vuoksi. Viidennes takauksista oli myönnetty yrityskauppoihin tai sukupolvenvaihdoksiin, mutta yrityshaastattelut osoittivat yritysjärjestelytilanteiden olleen myös muihin tarkoituksiin myönnettyjen lainojen taustalla. Aiemmissa selvityksissä nämä on tunnistettu tilanteiksi, joissa vakuuksien puute on usein esteenä pankkirahoituksen saamiselle.

Myös pankkien mukaan ohjelma on **tarjonnut erityisesti mahdollisuuksia rahoittaa pk-yrityksiä hyvään liikeideaan ja kasvupotentiaaliin perustuen, mikä ei pankeille nykysääntelyn mukaan ole mahdollista ilman turvaavia vakuuksia**. Pankit myös kertoivat takausohjelman hyödyntämisestä tilanteissa, joissa vakuusarvojen määrittäminen on vaikeaa, kuten kasvukeskusten ulkopuolella olevat rakennusten tai toisaalta uusien tuotantomenetelmiin perustuvien investointien arvottaminen. Kasvukeskusten ulkopuolella olevien reaalivakuuksien arvottamisen vaikeudesta nousevaa rahoituskapeikkaa on nostettu esiin myös aiemmissa selvityksissä.

Samoin kuin haastatellut pankit, yli kaksi kolmasosaa haastatelluista yrityksistä näki, että he olisivat jääneet vaille pankkirahoitusta ilman ohjelman takausta. Hieman ristiriitaisesti, haastatellut yritykset eivät kuitenkaan kokeneet rahoituksen saatavuuden olevan merkittävä este toiminnalle. Tätä voi selittää se, että takausohjelma oli ratkaisut rahoitushaasteen eikä takausohjelmasta myönnetyn lainan jälkeen ollut tullut tarvetta hakea rahoitusta tai se oli järjestynyt. Vaikka enemmistö yrityksistä koki, ettei pankkirahoitus olisi järjestynyt ilman takausohjelmaa, olisivat hankkeet kuitenkin voineen käynnistyä, sillä ainoastaan hieman yli neljännes haastatelluista yrityksistä sanoi hankkeiden tai investointien jääneen kokonaan toteuttamatta, mikäli takausohjelmaa ei olisi ollut. Valtaosa

yrityksistä kuitenkin näki, että ilman takausohjelmaa hankkeet tai investoinnit olisivat toteutuneet selkeästi hitaammin tai pienemmässä mittakaavassa.

Tilastoanalyysi ja haastattelut antoivat siis kohtuullisen vahvoja näyttöjä siitä, että ohjelma on auttanut käynnistämään hyviä hankkeita, jotka ilman ohjelmaa olisivat jääneet ilman pankkirahoitusta. On kuitenkin todettava, ettei käytettävissä olleen aineiston perusteella voitu tehdä täysin varmoja johtopäätöksiä siitä, etteivätkö hankkeet olisi voineet saada pankkirahoitusta myös ilman takausohjelmaa lainapäätösten perustuessa pankkien luottoluokituksiin.

5. Miten ohjelma toteuttaa tavoitetta rahoituksen suuntaamisesta uusille, voimakkaasti kasvaville, kansainvälistyville tai innovatiivisille yrityksille, joiden muuten olisi vaikea saada rahoitusta?

Tilastollisen tarkastelun sekä toteutettujen haastattelujen perusteella **ohjelma toteuttaa hyvin tavoitettaan rahoituksen suuntaamisessa uusille yrityksille**, sillä lähes kolmannes rahoitetuista yrityksistä oli uusia, eli lainanmyöntöhetkellä 0–1-vuotiaita, ja yli puolet alle viisivuotiaita.

Samoin ohjelma **toteuttaa tavoitettaan rahoituksen suuntaamisesta kasvaville yrityksille**: huomioitaessa ennen vuotta 2017 perustetut yritykset, oli ohjelmasta rahoitusta saaneiden mikroyritysten keskimääräinen liikevaihto vuodesta 2017 vuoteen 2019 kasvanut 44 prosenttia, pienten yritysten 28 prosenttia ja keskisuurten 41 prosenttia. Suuntaa antavan näkemyksen saamiseksi siitä, miltä ohjelmasta rahoitusta saaneiden yritysten kasvu näyttää, tarkasteltiin myös kaikkien pk-yritysten keskimääräisen liikevaihdon kasvua. Koko pk-yrityskentässä kasvu oli mikroyritysten osalta 6 prosenttia, ja pienten ja keskisuurten yritysten keskimääräisessä liikevaihdossa ei tapahtunut kasvua lainkaan.

Niin ikään myös hankkeessa haastatellut yritykset raportoivat merkittävästä liikevaihdon kasvusta takauksen saamisen jälkeen. Tarkastellessa yritysten kasvutavoitteita kuitenkin havaittiin, että kaikki rahoitusta saaneet yritykset eivät kuitenkaan kuulu voimakkaasti kasvuhaluisiin yrityksiin: siinä missä noin kolmannes haastatelluista yrityksistä tavoitteli voimasta kasvua, noin kolmannes pyrki pikemminkin hillittyyn kasvuun. Tämän perusteella **kasvuhakuisuus on kuitenkin suurempaa kuin pk-sektorilla yleisesti**: esim. pk-barometrin mukaan voimakkaasti kasvuhakuisten yritysten osuus on jäänyt alle 10 prosenttiin.

Innovatiivisuutta tarkasteltaessa yritysten **haastatteluista saatiin viitteitä uusien tuotteiden, palveluiden ja liiketoimintamallien markkinoille saattamisesta** rahoituksen mahdollistamana pankkien kertoessa takauksen hyödyntämistä tilanteissa, joissa yrityksellä on kasvupotentiaalia tarjoava hyvä liikeidea. Yli kolmannes (37 %) ohjelmaan osallistuneista yrityksistä oli myös saanut Business Finland -rahoitusta vuosien 2017–2020 aikana

siinä missä kaikista pk-yrityksistä Business Finland -rahoitusta on saanut alle 10 prosenttia yrityksistä. Tässä yhteydessä on myös todettava, että innovatiivisten yritysten segmenttiin on kohdistettu myös muita EIR-instrumentteja, joita pankit ovat ottaneet käyttöön: ne pankit, joilla on käytössä InnovFin, käyttävät sitä mieluusti innovatiivisiin yrityksiin pk-yritysaloitte-ohjelmaa koskevan valtiotukisääntelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan vuoksi.

Kansainvälistymisestä ei saatu niin vahvaa näyttöä kuin mitä kohdentumisesta uusiin ja kasvaviin yrityksiin, mikä johtuu osin siitä, ettei käytettävissä oleva aineisto sisältänyt tietoja viennistä tai muusta kansainvälisestä toiminnasta. Tullin viejärekisterin mukaan noin 8 prosenttia yrityksistä oli rekisteröitynyt viejäksi. Haastattelut kuitenkin osoittivat, että erityisesti voimakkaasti kasvuhakuisten yritysten joukossa tavoiteltiin kasvua kansainvälistymisen kautta.

6. Onko ohjelman rahoitus syrjäyttänyt muuta rahoitusta, tai vaikuttanut vähemmän tuloksellisten ja tehokkaiden hankkeiden ja toimintojen tukemiseen?

Tarkastellessa rahoituksen syrjäyttämistä pankkirahoituksen näkökulmasta, tilastoaineisto sekä pankki- ja yrityshaastattelut **antoivat vahvaa näyttöä siitä, että pankkirahoituksen saaminen ilman takausohjelmasta saatua lisävakuutta, olisi ollut yrityksille vaikeaa tai jopa mahdotonta.** Jo yrityksen pieni koko voi vaikeuttaa pankkirahoituksen saamista. Samoin ohjelmassa korostuvat uudet yritykset eivät yleensä ole pankkirahoituskelpoisia, minkä lisäksi tunnistettiin myös muita tilanteita, joissa vakuuksien puute on ilman turvaavaa vakuutta este rahoituksen saamiselle. Tähän vaikuttaa myös pankkisääntely, mikä on vähentänyt pankkien riskinottoa ja mahdollisuuksia rahoittaa esimerkiksi uusia yrityksiä. Tämä vähentää normaalin pankkirahoituksen syrjäyttämistä. Yksiselitteisen vastauksen antaminen siihen kysymykseen, onko ohjelman rahoitus syrjäyttänyt normaalia pankkirahoitusta, on tämän toimeksiannon puitteissa kuitenkin erittäin haasteellista: arvioinnissa ei ollut käytettävissä sellaista dataa, jonka perusteella voitaisiin aukottomasti osoittaa, että ohjelma on tai ei ole syrjäyttänyt muuta pankkirahoitusta. Käytännössä tämä vaatisi pääsyä pankkien luottamuksellisiin asiakastietoihin.

Rahoituksen syrjäyttämistä voidaan tarkastella myös muun kuin pankkirahoituksen näkökulmasta. Takausohjelma on osaltaan **vähentänyt tarvetta Finnveran takauksille,** kun takauksia on myönnetty pk-yritykselle ohjelmasta sekä muiden EIP-ryhmän tuotteiden kautta. Kotimaisten takausten korvaaminen EU-takauksilla on hyvä asia, mutta suhteessa Finnveran asiakasmäärään kotimaisten takausten kokonaismäärä tai -volyyymi ei kuitenkaan toistaiseksi ole merkittävästi vähentynyt. Toiseksi takausohjelman voidaan nähdä **pienessä mittakaavassa syrjäyttäneen myös pääomasijoituksia** alkuvaiheessa olevaan yritystoimintaan, kun ohjelman myötä myös aloittavista yrityksistä on tullut pankkirahoituskelpoisia eikä yritysten ole tarvinnut hankkia rahoitusta pääomasijoittajia toiminnan käynnistämiseen.

Periaatteessa ohjelma on voinut syrjäyttää myös hieman avustuksia, mutta selviä näyttöjä tästä ei arvioinnissa kuitenkaan saatu. Sen sijaan tilastotarkastelussa saatiin osoituksia siitä, että eri julkiset rahoitusmuodot täydentävät toisiaan: esimerkiksi yli kolmannes takausohjelmaan osallistuneista yrityksistä oli saanut Business Finlandin rahoitusta ja lähes viidennes ELY-keskusten rahoitusta vuosina 2010–2020. Eri rahoitusmuotojen täydentyvyyttä ja yritysten polkua avustuksista kohti markkinaehtoisempaa rahoitusta tulisi kuitenkin tarkastella omana selvityksenään.

Arvioinnista ei nouse näyttöjä siitä, että ohjelma olisi vaikuttanut vähemmän tuloksellisten tai tehokkaiden hankkeiden tukemiseen. Takausohjelman **kautta myönnettävään rahoitukseen liittyy aina yksityinen riski**, sillä ohjelman julkinen takaus kattaa ainoastaan 50 prosenttia rahoituksesta. Näin ollen pankki kattaa 50 prosenttia riskistä, tai vähintään 20 prosenttia niissä tapauksissa, joissa mukana on myös Finnveran 30 prosentin lisätakaus. **Jo tämä rahoituksen luonne estää pitkälti sen, että rahoitus ohjautuisi kannattamattomiin hankkeisiin.**

Tilastollinen tarkastelu, yritysten ja pankkien haastattelut eivät myöskään anna näyttöjä siitä, että rahoitetut hankkeet, toiminnot ja yritykset olisivat olleet vähemmän tuloksellisia tai tehokkaita. Tilastollinen analyysi esimerkiksi osoitti huomattavasti suurempaa liikevaihdon kasvua kaikissa kokoluokissa kuin pk-sektorilla keskimäärin, ja kasvusta raportoivat myös haastatellut yritykset. Ohjelman luottotappiot ovat myös jääneet ennakoituja pienemmiksi. Takaajan maksuvelvollisuus on realisoitunut tai realisoitumassa 36 tapauksessa, mikä merkitsee alle viiden prosentin osuutta myönnettyistä lainoista.

7. Onko ohjelman hallinto ja toimeenpano toteutunut yritysten näkökulmasta tehokkaalla tavalla?

Yritysten näkökulmasta ohjelman hallinto ja toimeenpano, jossa toimeenpano on EIP-ryhmän vastuulla ja takauksen välittämisestä vastaavat pankit, on toteutunut tehokkaalla tavalla: **yhtä poikkeusta lukuun ottamatta takausprosessi oli haastateltujen yritysten mukaan hyvin helppo ja yksinkertainen.** Myös pankit näkivät asian samoin. Pankkijärjestelmän kautta rahoitusta on ollut myös mahdollista jakaa suurelle joukolle yrityksiä. Pk-yritysmarkkinan kattamiseksi instrumentin laaja käyttö eri pankeissa sekä pankkien aktiivisuus myös siinä, miten ohjelmasta on viestitty pankkien konttoriverkostossa, ovat olleet keskeisessä asemassa. Toisaalta pankkien maantieteellinen keskittyminen ja mahdolliset erot tuotteen jalkauttamisessa konttoriverkoston on voinut johtaa myös siihen, ettei kaikilla yrityksillä ole ollut yhtäläistä mahdollisuutta päästä hyödyntämään ohjelmaa. Sekä pankkien että yritysten haastattelut osoittivat, että tieto takauksen hyödyntämisen mahdollisuudesta tulee useimmissa tapauksissa pankeilta.

Toisaalta myös **pankkien käytössä oleva EIP-ryhmän instrumenttivalikoima vaikuttaa siihen, millaisia tuotteita yrityksille tarjotaan.** Käyttöä on siirtynyt erityisesti innovatiivisille yrityksille suunnattuun InnovFiniin, johon ei sisälly pankkien näkökulmasta haastavaa valtiontukitarkastelua.

Ohjelma on yrityksille helppo, mutta **pankkeja pk-yritysaliohjelmaan liittyvä hallinnollinen työ kuormittaa vielä enemmän kuin muut EIP-ryhmän takausinstrumentit.** Sopimuskysymykset sekä raportointivaatimukset koetaan kaikkien EIP-ryhmän tuotteiden osalta raskaaksi ja hallinnollinen työ kuormittaa suhteellisesti enemmän pieniä pankeja. **Takausohjelman erityinen haaste on näiden lisäksi pankkien vastuulla oleva *de minimis* -tarkastelu.**

8. Missä määrin ohjelman toteutus tukee Eurooppa 2020 strategian, EAKR:n rahastokohtaisen tavoitteiden ja ERI-rahastoihin liittyvien tavoitteiden toteutumista?

EU:n älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 -strategia ulottuu vuoteen 2020. Se sisältää tavoitteita työllisyydelle, tutkimus- ja kehittämispanostuksille, ilmastotoimille, koulutukselle ja köyhyyden poistamiselle. Jäsenvaltiot asettavat sen mukaiset kansalliset uudistusohjelmat ja raportoivat vuosittain niiden edistymisestä. Eurooppa 2020 -strategiaa on sittemmin täydennetty/jatkettu kuudella temaattisella tavoitteella (2019–2024) ja erillisellä elpymissuunnitelmalla. Yleisellä tasolla takausohjelma on hyvin linjassa tavoitteiden kanssa ja on tukenut erityisesti Suomen investointistrategian toteuttamista (kasvupotentiaalia tukevien investointien esteiden purkaminen). Suomen takausohjelma todettu kansallisessa EU-raportoinnissa yhtenä rahoituksen pullonkauloihin kohdistuvana tukitoimena (VM 2019).

EAKR:n rahastokohtaisten tavoitteiden osalta ohjelma kuuluu kumppanuussopimuksessa tavoitteen ***pk-yritysten kilpailukyky*** alle. Tavoitteen saavuttamista kuvaavat tulosindikaattorit ovat elinkeinoelämän dynamiikkaindeksi (kasvavien yritysten määrä, pk-yritystoimipaikkojen nettomuutos, vientiä harjoittavat toimipaikat), yritystoimipaikkojen määrän lisäys, kasvavat yritykset sekä kasvavat yritykset Itä- ja Pohjois-Suomessa. Dynamiikkaindeksiä lukuun ottamatta tavoitteet on saavutettu vuoden 2019 loppuun mennessä: elinkeinoelämän dynamiikkaindeksi: 1,051 (tavoite 1,1), yritystoimipaikkojen määrän lisäys: 21 prosentin lisäys vuoden 2009–2011 lähtötasosta (tavoite 10 % lisäys), kasvavat yritykset: 26 prosentin lisäys vuoden 2009–2011 lähtötasosta (tavoite 10 %), ja kasvavat yritykset Itä- ja Pohjois-Suomessa: 38 prosentin lisäys vuoden 2009–2011 lähtötasosta (tavoite 10 %). Tilastollisen ja laadullisen analyysin perusteella ohjelman toteutuksen voidaan katsoa myötävaikuttaneen myös näiden rahastokohtaisten tavoitteiden saavuttamiseen, kun ajatellaan ohjelman kohdetumista uusiin ja kasvaviin yrityksiin sekä ohjelman merkitystä hankkeiden käynnistymiseen.

Taulukossa 4 tarkastellaan puolestaan ERI-rahastoihin liittyvien rahoitusprioriteettien sekä temaattisten tavoitteiden toteutumista.

Taulukko 4. ERI-rahastoihin liittyvien rahoitusprioriteettien ja temaattisten tavoitteiden toteutuminen

Rahoitusprioriteetit	Temaattiset tavoitteet	Ohjelman tuki
Innovatiivinen ja kilpailukykyinen yritys- ja tutkimusympäristö	Pienten ja keskisuurien yritysten, maatalousalan sekä kalastus- ja vesiviljelyalan kilpailukyvyn parantaminen (17% rahoituksesta) Tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja innovoinnin vahvistaminen (10%) Tieto- ja viestintätekniikan saatavuuden, käytön ja laadun parantaminen	Takausohjelma on kohdentunut erityisesti ensimmäiseen tavoitteeseen. Perusteluissa kansallisen rahoituksen täydentäminen kasvuun tähtääville yrityksille todettu tärkeäksi.
Työvoimaosuuden lisääminen parantamalla työllisyyttä, sosiaalista osallisuutta ja koulutuspolitiikkaa	Kestävien ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen ja työvoiman liikkuvuuden tukeminen Investoiminen koulutukseen, ammattitaidon hankkimiseen ja elinikäiseen oppimiseen Sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden ja syrjinnän torjuminen	Takaus on kohdentunut pienissä määrin tavoitteeseen. Rahoitusta saaneisiin yrityksiin on syntynyt uusia työpaikkoja.
Resurssien kestävämpään ja tehokkaampaan käyttöön perustuva ympäristöystävällinen kasvu	Vähähiiliseen talouteen siirtymisen tukeminen kaikilla aloilla Ilmastonmuutokseen sopeutumisen, riskien ehkäisemisen ja riskinhallinnan edistäminen Ympäristön suojeleminen ja luonnonvarojen käytön tehokkuuden parantaminen	Takausohjelmaa ei ole kohdistettu tavoitteeseen.

Vaikka edellä esitettyyn perustuen ohjelma toteuttaa hyvin ERI-rahoituksen sekä EAK-R:n rahastokohtaisia elinkeinopoliittisia tavoitteita, ei ohjelma voimakkaasti Etelä- ja Länsi-Suomeen painottuvan alueellisen kohdentumisen vuoksi tue em. rahoituksen elinkeinopoliittisia tavoitteita keskeisempiä koheesiopoliittikan tavoitteita. Tämä puolestaan herättää kysymyksiä siitä, onko ohjelman kaltainen takausinstrumentti oikea väline koheesiopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen.

5.2 Johtopäätökset liittyen arvioinnin pääkysymyksiin

5.2.1 Miten ohjelma on saavuttanut tavoitteensa?

Tavoitteiden saavuttamista ja ohjelman tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tarkasteltiin erityisesti ohjelman kohdentumisen sekä additionaliteetin kautta, minkä lisäksi käsiteltiin toimeenpanon tehokkuutta.

Elinkeino­politiikan näkökulmasta ohjelma kohdentunut hyvin uusille ja kasvaville yrityksille

Ohjelman tavoitteiden mukaisesti rahoitusta on ollut tarkoitus suunnata uusille, voimakkaasti kasvaville, kansainvälistyville tai innovatiivisille yrityksille. Sekä pankkien haastattelut että tilastollinen tarkastelu osoittivat, **takausohjelmasta on rahoitettu merkittävässä määrin aloittavia yrityksiä**. Pankit ovat rahoittaneet ohjelman avulla erityisesti uusia yrityksiä, joilla on hyvä liikeidea, muttei riittäviä vakuuksia tai toimintahistoriaa mahdollistamaan pankkirahoitusta ilman takausohjelman turvaavaa vakuutta. Tilastollinen tarkastelu tuki haastattelujen havaintoja: lukumääräisesti tarkasteltuna **lähes kolmannes takauksista on myönnetty lainansaantihetken iän mukaan 0–1-vuotiaille ja yhteensä yli puolet alle 5-vuotiaille yrityksille**.

Ohjelma **on toteuttanut myös tavoitettaan rahoituksen suuntaamisesta kasvaville yrityksille**: Takausohjelman rahoitusta saaneiden mikroyritysten keskimääräinen liikevaihto oli kasvanut vuodesta 2017 vuoteen 2019 noin 44 prosenttia, pienten yritysten 28 prosenttia ja keskisuurten 41 prosenttia siinä missä koko pk-yrityskentässä mikroyrityksen keskimääräinen liikevaihto oli kasvanut 6 prosenttia ja pienten ja keskisuurten ei lainkaan. Vahvistusta saatiin myös yritysten haastatteluista, sillä lähes kaikkien yritysten liikevaihto oli kasvanut merkittävästi takauksen saamisen jälkeen Covid19-pandemian aiheuttamasta hidastumisesta huolimatta. Haastattelujen perusteella noin kolmannes yrityksistä voidaan katsoa olevan voimakkaan kasvuhakuisia, mikä on enemmän kuin pk-sektorilla keskimäärin.

EIP-ryhmän tietoa­ineisto tai Vainu-yritystietokanta eivät mahdollistaneen sen tarkastelua, missä määrin ohjelma on toteuttanut tavoitettaan rahoituksen suuntaamisesta kansainvälistyville yrityksille. Haastatelluista yrityksistä valtaosa toimi kansallisesti, mutta erityisesti voimakasta kasvua hakevissa yrityksissä enemmistö pyrki hakemaan kasvua myös kansainvälistymisen kautta. Tilastollinen ja laadullinen analyysi osoittivat **rahoitusta kohdistuneen myös innovatiivisille yrityksille**, sillä takauksia hyödyntäneistä yrityksistä noin 37 prosentille oli myönnetty ajanjaksolla Business Finlandin rahoitusta. Myös haastatteluista saatiin viitteitä innovatiivisuudesta, kun yritykset olivat rahoituksen avulla tuoneet markkinoille uusia tuotteita ja palveluita tai kehittäneet uusia liiketoimintamalleja. Takausohjelman kohdistumisesta innovatiivisiin yrityksiin on kuitenkin vähentänyt se, että

EIP-ryhmällä on myös innovatiivisille yrityksille suunnattu InnovFin-takausinstrumentti, jonka muutama myös takausohjelmaa enintään hyödyntänyt pankki on ottanut valikoimaansa takausohjelman käyttöönoton jälkeen. Pankit ovat käyttäneet innovatiivisten yritysten segmenttiin enenevässä määrin InnovaFinia, koska instrumenttiin ei liity *de minimis*-ehtoja.

Alueellisen kohdentumisen näkökulmasta takausohjelman käyttö on painottunut Etelä- ja Länsi-Suomeen. Kun ohjelmasta myönnettyjen takausten maakunnittaista osuutta tarkasteltiin suhteessa maakunnan osuuteen koko maan yritysten toimipaikoista, havaittiin, että **Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa osuus myönnetystä takauksista on joko samalla tasolla tai alhaisempi kuin osuus toimipaikoista.** Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla tilanne taas on päinvastainen: maakunnassa on alle 5 prosenttia yritysten toimipaikoista, mutta maakuntaan on myönnetty 12 prosenttia takausohjelman lainoista. Monessa Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnassa myönnetyt lainat ovat kuitenkin euromääräisesti suurempia ja lainaa saaneiden yritysten keskimääräinen liikevaihto korkeampi. Käytön painottumista selittää osaltaan maakuntien elinkeinorakenne sekä pankkien maantieteelliset painotukset, joiden mukaisesti ohjelmaa on jalkautettu erityisesti niihin maakuntiin, joissa pankeilla ennestään vahva asema tai riittävää yrityslainapotentiaalia. Itä- ja Pohjois-Suomen yritysten heikompi kilpailukyky on esitetty yhtenä ohjelman perusteista. Koska alueiden kehittäminen on kuitenkin EAKR:n perusajatuksena, ei ohjelma ole koheesiopolitiikan näkökulmasta kohdentunut yhtä hyvin kuin elinkeinopoliittisten tavoitteiden näkökulmasta. Tämä siitäkään huolimatta, ettei takausohjelmassa ei ole toteutettu erityisiä toimia tai kohdistettu rahoitusta maantieteellisesti.

Tehokkuuden näkökulmasta pankkien osallistaminen ja ohjelman jalkauttaminen konttoriverkoston olennaista

Pankit ovat ottaneet takausohjelman laajasti käyttöön, sillä toteutukseen ovat osallistuneet vuosina 2017–2020 Osuuspankki, Nordea, Aktia, Oma Säästöpankki ja Säästöpankkiryhmä. Ensimmäisenä sopimuksen allekirjoittivat Oma Säästöpankki ja Osuuspankki tammikuussa 2017. Myös muut pankit tulivat mukaan vuonna 2017 kilpailutilanteen ja tarpeen vastata kilpailuun ollessa yhtenä syynä ohjelman käyttöönottoon.

Toimintamalli, jossa ohjelman toteutuksesta vastaa EIP-ryhmä ja takausta välittävät pankit, näyttöytyy tehokkaana, sillä 40 miljoonan julkisella rahoituspanoksella saavutettiin yli 400 miljoonan lainakanta ja näin ollen julkiselle rahoitukselle yli kymmenkertainen vipuvaikutus. Pankkijärjestelmän kautta rahoitusta on saatu kanavoitua hyvin pk-yrityksiin, sillä vuoden 2020 loppuun asti ohjelmasta on myönnetty 773 lainaa 719 yritykselle. 49 yritystä on saanut useamman kuin yhden lainan. Ohjelman alkuvaiheessa pankeilla meni aikaa opetteluun sekä henkilökunnan koulutukseen, mutta kun tuote tuli pankkien konttoriverkostoissa tutuksi, takaukset myytiin loppuun jopa oletettua nopeammin. Tämän jälkeen

osa pankeista joutui odottamaan lisärahoituksen mahdollistamaa uutta takausvaltuutusta. Osalla pankeista käyttö on myös siirtynyt muihin EIP-ryhmän tuotteisiin.

Pankit ovat toimineet laajasti takausohjelman sallimissa raameissa, ja **takauksen kohdentumista ovat ohjanneet erityisesti pankkien strategiat sekä keskittyminen tiettyihin asiakassegmentteihin**. Pankkien toiminnassa **painottuvat myös eri maantieteelliset alueet**. Tämän vuoksi **pk-yritysmarkkinan kattamista ajatellen on merkityksellistä, että takausohjelma on ollut laajasti pankkien käytössä, ja että ohjelma on jalkautettu laajasti pankkien konttoriverkostoon**: arvioinnin laadullinen analyysi osoitti, että pankkien aktiivisuus on vaikuttanut merkittävästi siihen, miten ohjelma on saavuttanut yritykset. Valtaosa haastatelluista yrityksistä oli saanut tiedon mahdollisuudesta pankilta. Takausohjelman hyödyntäminen on yrityksille helppoa hallinnollisen työn ollessa pankkien vastuulla. Yritysten näkökulmasta ohjelman toimeenpano on toteutunut tehokkaasti, joskin markkinoiden mukaan kohdentuminen on voinut jättää joitain yrityksiä takausmahdollisuuden ulkopuolelle, vaikka takausohjelma on ollut laajasti eri pankkien käytössä.

Takausohjelma parantanut pk-yritysten rahoituksen saatavuutta

Takausohjelman tavoitteena on ollut edistää pk-yritysten rahoitusten saatavuutta, jotta rahoitusta vaille jääneiden pk-yritysten määrää voidaan vähentää. Näin näyttää myös tapahtuneen.

Arviointiaineiston analyysi antoi vahvoja näyttöjä siitä, että **takausohjelma on onnistunut pk-yritysten rahoituksen saatavuuden parantamisessa, sekä lisännyt pk-yrityksille myönnettyjä pankkilainoja ja vähentänyt pankkirahoitusta vaille jääneiden pk-yritysten määrää**. Lainanmyöntöhetken liikevaihdon perusteella selvä enemmistö takausohjelman kautta myönnettyistä lainoista on kohdistunut mikroyrityksiin (64 %). Lukumäärällisesti tarkasteltuna lähes kolmannes takauksista on myönnetty 0–1-vuotiaille ja yhteensä yli puolet alle 5-vuotiaille yrityksille. Pankeilla on ohjelman kautta ollut mahdollisuus rahoittaa sellaisia, erityisesti uusia, yrityksiä, joilla on hyvä liikeidea, mutta ei riittäviä vakuuksia tai riittävää toimintahistoriaa. Tilastoaineiston mukaan viidennes takauksista oli myönnetty yrityskauppoihin tai sukupolvenvaihdoksiin, mutta haastattelun paljastivat yritysjärjestelytilanteiden olevan myös muihin tarkoituksiin myönnettyjen lainojen taustalla. Edellä mainitut ovat tyypillisesti tilanteita, joissa vakuuksien puute vaikeuttaa pankkirahoituksen saamista. Turvaava vakuus, tässä tapauksessa takausohjelman takaus, on osaltaan parantanut yrityksen luottoluokitusta, mikä on voinut mahdollistaa pankkirahoituksen sekä alentaa lainamarginaalia.

Rahoituksen saatavuuden parantuminen on takausohjelman suurin yrityksille nou-seva hyöty. Suurin osa haastatelluista yrityksistä koki, että ilman takausohjelman takausta yritys olisi jäänyt vaille pankkirahoitusta. Toisaalta näistäkin yrityksistä iso

osa uskoi, että rahoitus olisi lopulta voinut järjestyä toista reittiä. Huomattavasti pienempi osuus yrityksistä sen sijaan koki, että takaus pikemminkin mahdollisti paremmat lainaehdot kuin itse pankkilainan. Vaikka rahoituksen saatavuuden parantuminen sekä pankkirahoitusta vaille jääneiden yritysten vähentäminen on takausohjelman keskeisin tulos, antoi arviointi näyttöjä myös takausohjelman vaikutuksesta lainamarginaaleihin sekä **takausten hintahyödyn siirtymisestä yrityksiin**. Varmoja johtopäätöksiä ohjelman vaikutuksesta hinnoitteluun ei kuitenkaan voida tehdä marginaalin ollessa vain yksi osa pankkien kokonaishinnoittelua.

5.2.2 Millainen on ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuus osana laajempaa toimintaympäristöä?

Ohjelman perusteet relevantteja

Suomen takausohjelman taustalla olevat tarpeet (mm. yritysten heikentynyt kv-kilpailukyky, Itä- ja Pohjois-Suomen yritysten heikompi kilpailukyky, vähäinen kasvavien ja kansainvälistyvien yritysten määrä sekä tarve varmistaa t&k-toiminnan 4 prosentin BKT-osuus) ovat todellisia, ja **takausohjelma on pääsääntöisesti ollut hyvin linjassa erityisesti elinkeinopoliittisten tavoitteiden kanssa**. Sen sijaan se ei tue yhtä hyvin koheesiopoliittisia tavoitteita, jotka ovat EAKR-rahoituksen perusta. **Talouden ja rahoitusmarkkinoiden positiivisesta kehityksestä huolimatta (sitten ohjelman käynnistämisen) kaikki ohjelman taustalla olevat perusteet kasvuyritysten pankkirahoituksen saatavuuden helpottamiseksi ovat edelleen olemassa ja edistämistoimenpiteet tarpeellisia**.

Tarve takauksille läpileikkaa pk-yrityskentän. Myös rahoitusta saaneiden **yritysten profiilit osoittivat takausohjelman kohdentuneen hyvin laajasti pk-yrityskenttään**. Tätä tarvetta vasten katsottuna laava ohjelma on hyödyllinen, mahdollistaen hyvin pankeille erilaisten vakuusrajoitteisten pk-yritysten lainoittamisen. Julkisen tuen asemoitumisen (kohdentuminen tunnistettuihin rahoitusmarkkinan puutteisiin) ja tuen vaikuttavuuden (tuen lisäisyys suhteessa muihin instrumentteihin) näkökulmasta katsottuna tarkemmin kohdennettu ohjelma sen sijaan olisi tarkoituksenmukaisempi.

Lisäksi pankit ovat ottaneet ohjelmakauden aikana käyttöön myös muita EIP-ryhmän instrumentteja, jotka ovat osin päällekkäisiä pk-yritysaloitte-ohjelman kanssa. Tämän lisäksi uuden InvestEU-ohjelman myötä tarjolle tulee myös uusia instrumentteja.

Takausohjelma laajentanut pk-lainamarkkinaa

Arvioinnin tilastollinen ja laadullinen analyysi antoivat myös näyttöjä takausohjelman laajemmasta vaikuttavuudesta rahoitusmarkkinaan. Ensinnäkin takausohjelma on **laajentanut pk-lainamarkkinaa erityisesti aloittavien yritysten** osalta, kun ohjelman turvaavan

vakuuden myötä pankit ovat voineet myöntää lainoja myös sellaisille uusille yrityksille, jotka muussa tapauksessa eivät olisi saaneet rahoitusta vakuuksien tai aiempien näyttöjen puuttuessa.

Toiseksi, ohjelma on **osaltaan monipuolistanut pk-lainarahoituksen tarjontaa**. Takausinstrumenttien riskinjaon kautta ohjelma on myötävaikuttanut erityisesti pienempien pankkien mahdollisuuteen lisätä yritysrahoitustaan, mikä puolestaan on monipuolistanut pk-yrityksille suunnattun pankkirahoituksen tarjontaa.

Kolmanneksi takausohjelma on **myötävaikuttanut rahoitusmahdollisuuksien laajentamiseen** lisääntyneen EIP-ryhmän instrumenttien käyttöönoton myötä. Takausohjelma on ensimmäinen EIP-ryhmän instrumentti, jonka suomalaiset pankit ottivat käyttöön. **Ohjelman kautta pankit ovat tutustuneet EIP-ryhmän toimintatapoihin ja rahoitustuotteisiin, ja laajentaneet rahoituspalvelujaan muilla EIP-ryhmän instrumenteilla.**

Takausohjelmalla ollut vaikutusta uusien yritysten toiminnan käynnistymiseen, yritysten investointeihin ja kasvuun

Takausohjelman laajempi vaikuttavuus nousee myös sen vaikutuksista yrityskenttään. Analyysit osoittivat, että takausohjelmalla on ollut vaikutusta erityisesti **uusien yritysten toiminnan käynnistymiseen, mutta myös yritysten investointeihin ja kasvuun.**

Huomioiden ohjelman kohdentumisen uusiin yrityksiin – takauksen turvin lainaa on voitu myöntää yli 225 uudelle alle 1-vuotiaalle yritykselle – on takausohjelman avulla **pk-yritystoiminta voinut käynnistyä**. Kohdentuminen erilaisiin yritysjärjestelytilanteisiin, joissa takausohjelmaa on tilastollisen tarkastelun mukaan hyödyntänyt lähes 150 yritystä ja haastattelujen mukaan tätäkin useampi, taas osoittaa, että ohjelma on mahdollistanut yritystoiminnan jatkon **omistajan- tai sukupolvenvaihdoksen kautta**. Haastattelut myös osoittivat, että ilman takausohjelmaa iso osa pk-yrityksistä olisi jäänyt ilman pankkirahoitusta. Sen sijaan vain noin neljännes haastatelluista yrityksistä näki, että investoinnit ja hankkeet olisivat jääneet kokonaan toteuttamatta ilman takausohjelmaa. Enemmistö yrityksistä kuitenkin koki, että **investoinnit ja hankkeet olisivat toteutuneet huomattavasti pienemmässä mittakaavassa tai hitaammin** ilman takausohjelman mahdollistamaa rahoitusta.

Samoin **enemmistö haastatelluista takausta hyödyntäneistä yrityksistä arvioi takausohjelman vaikutuksen ja roolin yritysten kasvuun merkittäväksi**: tulosta voi tässä osaltaan selittää sellaisten yritysten valikoituminen haastatteluihin, joiden pankkirahoitukseen ja sitä kautta hankkeisiin ohjelmalla oli huomattavaa merkitystä. Toisaalta myös tilastoanalyysi osoitti, että takausohjelmasta rahoitusta saaneiden yritysten liikevaihto on myös kehittynyt positiivisesti ja kasvanut huomattavasti enemmän kuin pk-sektorilla keskimäärin.

Liitteet

Liite 1. Arvioinnissa analysoidut ohjelmadokumentit

Dokumentti	Saatavilla
Takausohjelman tiivistelmät 2016–2019	Rakennerahastot.fi
Investointi kasvuun ja työllisyyteen – tavoite 2014–2020. PK-yrittäjäohjelma Suomen takausohjelma kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi 14.1.2016	Rakennerahastot.fi
Suomen takausohjelma kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi – esittelykalvot yritykselle	Rakennerahastot.fi
SMEi Finland – Annual Operational Report 2019	Ei julkisesti saatavilla
Vuotuinen täytäntöönpanokertomus 2019 (Implementation report)	Ei julkisesti saatavilla
Annex to the [Annual Operational] Report 2019 – Monitoring activities and Resulting Follow-Up	Ei julkisesti saatavilla
Amendment and Restatement Agreement 10.12.2018	Ei julkisesti saatavilla
Amendment and Restatement Agreement 20.01.2020	Ei julkisesti saatavilla
Report on the European Investment Fund's internal control system governing EIF's activity in relation to SME Initiative – Finland for the period from 1 July 2019 to 30 June 2020	Ei julkisesti saatavilla
SME Finland Status Update 14.12.2020	Ei julkisesti saatavilla
SMEi Finland – Annual Operational Report 2020	Ei julkisesti saatavilla
SMEi Finland – Semi-Annual Financial Report 2020	Ei julkisesti saatavilla

Liite 2. Haastattelut

Rahoituslaitosten haastattelut

1. Finnvera
2. Euroopan investointirahasto
3. Säästöpankkiryhmä
4. Nordea
5. Osuuspankki
6. Aktia
7. Nordea
8. Oma Säästöpankki

Yritysten haastattelut

26 takausohjelmaa hyödyntänyttä yritystä

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-911-7

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi