



Bryssel 14.10.2019
COM(2019) 468 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman
väliarvioinnista**

{SWD(2019) 374 final}

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman väliarvioinnista

I. JOHDANTO

Yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva ohjelma, jäljempänä 'COSME-ohjelma', on unionin ohjelma, jolla vahvistetaan yritysten kilpailukykyä ja kestävyyttä, kannustetaan yrittäjyyskulttuuria ja edistetään pk-yritysten luomista ja kasvua. Sillä edistetään älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevan Eurooppa 2020 -strategian yleisiä tavoitteita ja pyritään samalla optimoimaan synergioita muiden unionin ohjelmien, kuten Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) kanssa.

Komissio on tehnyt COSME-asetuksen¹ mukaisesti ohjelman väliarvioinnin ja arvioinut ohjelman merkityksellisyyttä ja lisäarvoa, sen täytäntöönpanon vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä sen johdonmukaisuutta suhteessa muihin EU:n ohjelmiin.

Tässä kertomuksessa esitetään tiivistetysti arvioinnin päätulokset sekä esitellään päätelmiä ja saatuja kokemuksia. Kertomuksen liitteenä on tarkempia tietoja sisältävä komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

II. TAUSTA

COSME-ohjelma on jatkoa vuosina 2007–2013 toteutetulle kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmalle², jolle oli varattu määrärahoja 3,6 miljardia euroa³. Sen tavoitteena oli edistää tuottavuutta, innovointivalmiuksia ja kestävää kasvua. Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma jakautui kolmeen pilariin, jotka olivat yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelma, tieto- ja viestintätekniikkapolitiikan tukiohjelma ja älykäs energiahuolto Euroopassa -ohjelma.

Ohjelmakaudella 2014–2020 tieto- ja viestintätekniikkapolitiikan tukiohjelman ja älykäs energiahuolto Euroopassa -ohjelman toimet siirrettiin Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, kun taas suurin osa yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman toimista siirrettiin COSME-ohjelmaan.

Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman osuus kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman määrärahoista oli noin 60 prosenttia. Yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelmalla tuettiin pk-yritysten rahoituksen saantia, Yritys-Eurooppa-verkostoa, Erasmus nuorille yrittäjille -ohjelmaa, teollis- ja tekijänoikeuksia käsitteleviä pk-yritysten neuvontapalveluja sekä toimia, joilla pyritään edistämään yrittäjyyskulttuuria ja parantamaan EU:ssa toimivien pk-yritysten toimintaedellytyksiä. Innovointia ei ole sisällytetty COSME-ohjelmaan lainkaan, kun taas matkailuun kiinnitetään ohjelmassa erityistä huomiota.⁴

¹ Asetus (EU) N:o 1287/2013.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o [1639/2006/EY](#), tehty 24 päivänä lokakuuta 2006, kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamisesta.

³ COM(2005) 121.

⁴ Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmaa ja COSME-ohjelmaa vertaillaan tarkemmin seuraavassa asiakirjassa: Fanny Lajarthe (2012): Differences and Similarities Between CIP And COSME: Briefing Note (IP/A/ITRE/2012-14).

COSME-ohjelmaa koskevan asetusehdotuksen⁵ liitteenä olevassa vaikutustenarvioinnissa⁶ määriteltiin seuraavat markkinoiden epäkohdat: pk-yritysten ongelmat rahoituksen saannissa; vähäinen yritysten perustamisaste ja heikko tulos; heikko yrittäjyyshenki; liiketoimintaympäristö, joka ei kannusta yritysten perustamiseen ja kasvuun; teollisuuden erikoistumista ja sektorikohtaista kilpailukykyä estävät tekijät sekä pk-yritysten vähäinen kansainvälistyminen EU:ssa ja sen ulkopuolella.

COSME-ohjelman yleis- ja erityistavoitteet suunniteltiin edellä mainittujen ongelmien käsittelemiseksi. Jotta nämä tavoitteet voitaisiin saavuttaa, suositelluin vaihtoehto oli jatkaa COSME-ohjelman puitteissa kaikkia yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman toimia (2,2 miljardia euroa) innovointia (noin 600 miljoonaa euroa) lukuun ottamatta. COSME-ohjelmalle on varattu määrärahoja 2,3 miljardia euroa vuosiksi 2014–2020.

COSME-ohjelman toteuttaa Euroopan komission puolesta pääasiassa pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto EASME lukuun ottamatta rahoitusvälineitä, joiden täytäntöönpanosta vastaa Euroopan komission puolesta Euroopan investointirahasto (EIR). Ohjelmaan voivat osallistua myös EU:n ulkopuoliset Euroopan maat⁷.

III. TÄYTÄNTÖÖNPANON NYKYTILANNE

Kuten väliarviointista kävi ilmi, COSME-ohjelman talousarvion toteutusasteet ovat hyviä. Vuodeksi 2014 varatusta toimintatalousarviosta⁸ (247 miljoonaa euroa) toteutettiin 99,87 prosenttia, vuoden 2015 toimintatalousarviosta (329 miljoonaa euroa) 99,38 prosenttia ja vuoden 2016 toimintatalousarviosta (336 miljoonaa euroa) 96,69 prosenttia. Rahoitusvälineiden ja Yritys-Eurooppa-verkoston täytäntöönpanorakenteet olivat valmiina ja käytössä. Rahoitusvälineitä tuettiin Euroopan strategisten investointien rahaston kautta vielä 550 miljoonalla eurolla.

Rahoituksen saanti – erityistavoite 1

Vähintään 60 prosenttia ohjelman varoista (1,4 miljardia euroa) kohdennetaan COSME-ohjelman rahoitusvälineisiin, lainantakausjärjestelyyn, jäljempänä 'LGF-järjestely', ja kasvuun tähtäävään pääomajärjestelyyn, jäljempänä 'EFG-järjestely'. Ne perustuvat kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) hyviä tuloksia tuottaneisiin rahoitusvälineisiin, joiden avulla yli 380 000 pk-yritystä sai Euroopassa yhteensä 21 miljardia euroa lainoina ja 3 miljardia euroa pääomasijoituksina.

Rahoitusvälittäjät ovat olleet erittäin kiinnostuneita vuonna 2014 julkaistusta, rahoitusvälineitä koskevasta kiinnostuksenilmaisupyynnöstä ja erityisesti LGF-järjestelystä kaikkialla EU:ssa sekä COSME-ohjelmaan osallistuvissa EU:n ulkopuolisissa maissa. LGF-järjestelyn voimakas kysyntä jatkui markkinoilla vuonna 2015, ja sen seurauksena vuosiksi 2014–2015 varatut määrärahat oli käytetty loppuun vuoden 2015 puoliväliin mennessä. Euroopan strategisten investointien rahaston takauksen⁹ ansiosta EIR saattoi allekirjoittaa COSME-ohjelman LGF-järjestelyn takaussopimuksia edelleen vuoden 2015 toisella puoliskolla. Tehostetusta LGF-järjestelystä myönnettiin vuoden 2016

⁵ COM(2011) 834.

⁶ SEC(2011) 1452 final.

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34263?locale=fi>

⁸ Budjettikohdat 02.02.01 ja 02.02.02 kaikkien rahoituslähteiden osalta mukaan lukien kolmansien maiden rahoitusosuudet sekä kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelman rahoitusvälineistä takaisin maksettavat varat ja lukuun ottamatta COSME-ohjelman hallintomenojen budjettikohtia.

⁹ Ns. COSME-ohjelman LGF-järjestelyn tehostaminen.

lopussa rahoitusta 143 000 pk-yritykselle lähes 5,5 miljardia euroa¹⁰ 21 osallistujamaassa. COSME-ohjelman LGF-järjestelyä tehostettiin Euroopan strategisten investointien rahaston takauksen avulla edelleen vuosina 2016 ja 2017. Tästä oli myönteisenä seurauksena se, että riskialttiimmille pk-yrityksille myönnettiin rahoitusta paljon aikaisemmassa vaiheessa kuin ainoastaan COSME-ohjelman määrärahoja käyttämällä olisi ollut mahdollista ja tällä tavoin kiihdytettiin reaalitalouden rahoittamista.

Pääomajärjestelylle ominaisten erityispiirteiden ja monimutkaisempien due diligence- ja varainhankintaprosessien vuoksi rahastosopimusten allekirjoittaminen vei enemmän aikaa. Vuoden 2015 lopussa allekirjoitettiin EFG-järjestelyn viisi ensimmäistä transaktiota, joista kolme liittyy Horisontti 2020 -puiteohjelmassa perustetun alkuvaiheen InnovFin-pääomajärjestelyn rinnalla toimiviin monivaiherahastoihin. Ensimmäiset investoinnit pk-yrityksiin tehtiin vuonna 2016 näiden sopimusten mukaisesti.

Markkinoille pääsy – erityistavoite 2

COSME-ohjelmalla autetaan eurooppalaisia yrityksiä, erityisesti pk-yrityksiä, käymään kauppaa sisämarkkinoilla sekä harjoittamaan vientiä unionin ulkopuolelle. Yli kaksi kolmasosaa markkinoille pääsyn helpottamiseen varatusta COSME-ohjelman budjetista on osoitettu Yritys-Eurooppa-verkostolle, joka auttaa pk-yrityksiä löytämään liikekumppaneita sekä teknologia- ja tutkimusyhteistyötä tekeviä kumppaneita EU:sta ja kolmansista maista. Se myös edistää pk-yritysten osallistumista EU:n rahoitusohjelmiin, kuten Horisontti 2020 -puiteohjelmaan ja Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin.

Yritys-Eurooppa-verkosto aloitti toimintansa suunnitelmien mukaisesti 1. tammikuuta 2015 (vuonna 2014 toteutetut toimet kuuluivat vielä kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman piiriin). Kahden ehdotuspyynnön perusteella valittiin 92 yhteenliittymää. Tässä vaiheessa verkostoon kuului 525 organisaatiota EU:sta ja 80 organisaatiota kahdeksasta muusta COSME-ohjelmaan osallistuvasta maasta¹¹. Organisaatiot allekirjoittivat seitsemän vuoden pituisia puitekumppanuussopimuksia sekä yksittäisiä tukisopimuksia toimintakausiksi 2015–2016 ja 2017–2018.

Yritys-Eurooppa-verkoston (noin 3 000 työntekijää) paikallisiin tapahtumiin osallistui vuosittain yli 200 000 pk-yritystä, ja se tarjosi erityisneuvontaa 70 000 pk-yritykselle muun muassa rahoituksen saannista, teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvästä liiketoiminnasta ja teknologiasta sekä resurssitehokkuuteen liittyvistä palveluista. Noin 25 000 pk-yritystä osallistuu joka vuosi suhteiden solmimista edistäviin tapahtumiin, joiden seurauksena on allekirjoitettu noin 2 500 kansainvälistä kumppanuussopimusta pk-yritysten välillä.

COSME-ohjelman erityistavoitteen 2 täytäntöönpanon yhteydessä rahoitetaan myös useita muita pienempiä hankkeita, joista tärkeimmät ovat

- Sinun Eurooppasi -yritysportaali, noin 500 000 euroa vuodessa
- teollis- ja tekijänoikeuksia (IPR) käsittelevät neuvontapalvelut Kiinassa, Latinalaisessa Amerikassa ja Kaakkois-Aasiassa, noin 7,2 miljoonaa euroa
- EU:n ja Japanin teollinen yhteistyökeskus, 2,7 miljoonaa euroa vuodessa
- keskitettyjen asiointipisteiden parantaminen jäsenvaltioissa, 1 miljoonaa euroa

¹⁰ Ks. COSME-ohjelman LGF-järjestelyn täytäntöönpanotilanne 31.3.2016 osoitteessa: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm
http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm

¹¹ Islanti, Montenegro, Pohjois-Makedonia, Turkki, Albania, Serbia, Moldova ja Armenia.

- pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen julkisissa hankinnoissa, 1 miljoonaa euroa.

Yritysten toimintaedellytysten parantaminen – erityistavoite 3

COSME-ohjelmasta rahoitetaan toimia, joiden tarkoituksena on parantaa pk-yritysten liiketoimintaympäristöä, kuten klustereita ja digitaali-tekniikkaa, vähentää byrokratiaa, edistää ”pienet ensin” -periaatteen toteutumista ja parantaa kilpailukykyä Euroopan taloudelle strategisesti tärkeillä aloilla matkailu mukaan luettuna.

Tämän tavoitteen toteuttamiseksi pannaan täytäntöön monia erilaisia pienempiä toimia muun muassa seuraavanlaisten ehdotus- ja tarjouspyyntöjen avulla:

- kilpailukykyä ja innovointia edistävät verkkotaidot, noin 3 miljoonaa euroa vuodessa
- pk-yritysten klusterien kansainvälistymistä koskeva ohjelma, 3,5–5 miljoonaa euroa vuodessa
- klusterien huipputaustamista koskeva ohjelma, 1,5 miljoonaa euroa vuodessa
- teollisuustoiminnan nykyaikaistaminen (esimerkiksi keskeiset mahdollistavat teknologiat ja kehittynyt valmistus), keskimäärin 5 miljoonaa euroa vuodessa
- useita tukitoimia pk-yrityksille, jotka toimivat teollisuuden aloilla (esimerkiksi rakennusala, kemianteollisuus, ilmailuteollisuus, puolustusteollisuus, elintarvikeketju, resurssitehokkuus, muotoilu ja biopohjaisten tuotteiden valmistus), 5–8 miljoonaa euroa vuodessa
- pk-yrityspolitiikan seuranta ja jatkotoimet, keskimäärin 5 miljoonaa euroa vuodessa:
 - pk-yritysten suorituskyvyn tarkastelu
 - pk-yrityskokous
 - pk-yritysedustajien verkosto
 - tiedotuksessa käytettävät välineet, kuten Business Planet Euronews-kanavalla ja pk-yritysportaali
- sääntelyyn liittyvien rasitteiden vähentämistä käsittelevä EU:n REFIT-foorumi, keskimäärin 500 000 euroa vuodessa
- matkailualalle annettava tuki, johon on varattu 5–9 miljoonaa euroa vuodessa
- sosiaalitalouden ja sosiaalisen yrittäjyyden edistäminen, johon on varattu 500 000–2 000 000 euroa vuodessa.

Vuosina 2014–2016 tähän tavoitteeseen osoitettiin 109,3 miljoonaa euroa eli 12 prosenttia rahoituspuutteista. Ensimmäiset tähän tavoitteeseen liittyvät pyynnöt julkaistiin vuoden 2014 lopussa, ja täytäntöönpanoaika huomioon ottaen useimmat toimet alkoivat tuottaa tuloksia vasta arviointijakson jälkeen.

Hallinnollisen rasituksen vähentämistä käsittelevä korkean tason työryhmä edisti hyvien käytäntöjen vaihtoa ja jatkotoimia sekä valmisteli EU:n REFIT-foorumin perustamista. Pk-yritysten suorituskyvyn tarkastelun perusteella laadittiin yleiskatsaus eurooppalaisista pk-yrityksistä ja saatiin yksityiskohtaista tietoa eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan Small Business Act -aloitteen täytäntöönpanosta. Jäsenvaltiokohtaiset tiedot lisättiin EU-ohjausjakson aikana annettuihin maakohtaisiin suosituksiin. Pk-yritysedustajien verkosto, vuosittainen pk-yrityskokous ja Euroopan pk-yritysviikko tarjosivat foorumeita tietoisuuden lisäämiseen ja hyvien käytäntöjen vaihtamiseen kaikilla Small Business Act -aloitteen aloilla. Lisäksi Business Planetin neljäs kausi alkoi Euronews-kanavalla 12. kesäkuuta 2015.

Työelämässä tarvittavien digitaalisten taitojen kampanjaan osallistui 384 eri organisaatiota 30 maasta. Kampanja keräsi yli 300 000 osanottajaa ja tavoitti noin 115 miljoonaa ihmistä.

Suunnittelupohjaisia kulutustavaroita koskevan ehdotuspyynnön (talousarvio 4 miljoonaa euroa) perusteella valittiin kymmenen pk-yrityshanketta, jotka koskevat innovatiivisia digitaalisia ratkaisuja

suunnitteluprosessien ja viestinnän parantamiseksi tekstiili- ja vaatetusalan arvoketjussa, digitaalitekniikkaa sisältäviä innovatiivisia tuotteita sekä tuotteita ja uusia liiketoimintamalleja, joilla puututaan ympäristöä koskeviin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin.

Matkailualoiteilla edistettiin Euroopan matkailualan kilpailukyvyn vahvistamista. Aloitteet, joilla pyrittiin kasvattamaan ikääntyneiden ja nuorten matkailijoiden määrää, edistivät osaltaan matkailusesongin pidentämistä. Matkailun esteettömyyttä lisäävillä toimilla edistettiin matkailukohteiden ja -palveluiden parantamista sellaisten matkailijoiden huomioon ottamiseksi, joilla on erityistarpeita. Eurooppalaiset matkailun huippukohteet -aloitteen näkyvyyttä on parannettu. Tämä lisää mahdollisten matkailijoiden määrää ja tuo lisätuloja paikallisille matkailukohteille ja matkailualan toimijoille. Tiedotustoimilla ja -tapahtumilla parannettiin matkailualoitteiden näkyvyyttä ja toteutusta.

Vuosina 2014–2016 järjestettyihin Clusters Go International -ehdotuspyyntöihin osallistui 25 eurooppalaisten klustereiden strategista kumppanuutta. Ne edustivat 145:tä klusteriorganisaatiota 23:sta EU:n jäsenvaltiosta ja yli 17 000:ta eurooppalaista pk-yritystä. Valituista 25 kumppanuudesta rahoitusta myönnettiin 15:lle eurooppalaisten klustereiden strategiselle kumppanuudelle. Kymmenelle muulle kumppanuudelle myönnettiin eurooppalaisten klustereiden strategisen kumppanuuden merkki, ja niitä kannustettiin jatkamaan kumppanuustoimintaansa vapaaehtoisesti ilman COSME-ohjelman rahoitusta. Yhteisrahoitetuissa 15 kumppanuudessa on mukana 95 klusteria, ja ne tavoittavat yli 10 300 eurooppalaista pk-yritystä.

Yrittäjyys ja yrittäjyyskulttuuri – erityistavoite 4

COSME-ohjelmalla tuetaan eurooppalaisten kouluttajien välistä vaihtoa yrittäjyyskoulutuksen parhaiden käytäntöjen kehittämiseksi EU:ssa. Ohjelmassa keskitytään erityisesti tiettyihin ryhmiin, kuten nuoriin, naisiin ja ikääntyneisiin yrittäjiin, jotta ne voivat hyötyä mentoroinnista tai muista räätelöidyistä järjestelyistä.

Tärkein väline on Erasmus nuorille yrittäjille -mentorointiohjelma, jolla nuoria yrittäjiä autetaan hankkimaan ja kehittämään yrittäjyystaitoja ja -osaamista sekä kehittämään edelleen liiketoimintaansa tarjoamalla heille mahdollisuus oppia kokeneemmilta yrittäjiltä. Ohjelma käynnistettiin vuonna 2009 pilottiohjelmana, ja se kuuluu nyt COSME-ohjelman keskeisiin toimiin.

Ohjelman täytäntöönpanoa varten järjestetään vuosittain ehdotuspyyntöjä, joiden tuloksena EASME allekirjoittaa 24 kuukauden pituisia tukisopimuksia. Varojen puutteen vuoksi monia hyviä hankkeita jää aina rahoittamatta. Vuoden 2014 ehdotuspyyntöön¹² toimitettiin 111 ehdotusta. Niistä valittiin 15 hanketta, joissa oli mukana 111 organisaatiota 28:sta COSME-ohjelman osallistujamaasta. Budjettirajoitteiden vuoksi rahoitusta vaille jäi 40 hanketta, joiden arvo oli noin 14 miljoonaa euroa. Toimien täytäntöönpano aloitettiin 1. helmikuuta 2015 verkoston avulla, johon kuului 175 välittäjäjärjestöä 32 maasta (26 jäsenvaltiota ja kuusi muuta COSME-ohjelmaan osallistuvaa maata). Vuoden 2016 loppuun mennessä oli hyväksytty 11 000 yrittäjäprofiilia. Kumppanuuksia oli solmittu 4 200, ja niissä oli mukana yli 8 400 yrittäjää.

Tämän COSME-ohjelman erityistavoitteen mukaisesti rahoitetaan myös useita muita pienempiä hankkeita, joista tärkeimmät ovat

- yrittäjyyskoulutus, keskimäärin 400 000–1 000 000 euroa vuodessa
- naisten yrittäjyys, keskimäärin 500 000–1 000 000 euroa vuodessa

¹² <https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/erasmus-for-young-entrepreneurs-call-for-proposals-2014.pdf>

- ikääntyneiden yrittäjyys, keskimäärin 500 000–1 000 000 euroa vuodessa
- digitaalinen yrittäjyys, 2,5 miljoonaa euroa vuonna 2015
- maahanmuuttajien yrittäjyyden tukeminen, 1,5 miljoonaa euroa vuodessa.

IV. MENETELMÄT

Väliarvioinnissa käsitellään vuosia 2014–2016, ja se perustuu suurelta osin ulkopuolisen konsultin joulukuun 2016 ja joulukuun 2017 välisenä aikana tekemään tutkimukseen¹³. Konsultti käytti tutkimuksessa komission vakioarviointimenetelmää paremman sääntelyn suuntaviivojen¹⁴ suositusten mukaisesti. Tavoitteena oli arvioida ohjelmasta vuosina 2014–2016 rahoitettuja toimia seuraavien viiden perusteen pohjalta: merkityksellisyys, vaikuttavuus, johdonmukaisuus, tehokkuus ja lisäarvo EU:n tasolla.

Väliarvioinnissa käsiteltiin tutkimuksen eritelmissä määriteltyjä kuutta pääasiallista kysymystä ja 15:tä lisäkysymystä ja käytettiin määrällisten ja laadullisten menetelmien yhdistelmää.

Väliarvioinnissa käytettyjä välineitä olivat muun muassa asiakirjatutkimus, toissijaisten tietojen tilastoanalyysi, työpaja, 120 korkean tason haastattelua, kohdennetut kuulemiset, joilla saavutettiin yli 4 000 pk-yritystä, ja julkinen kuuleminen, johon saatiin 195 vastausta ja 14 kannanottoa.

Kyseessä on väliarviointi, eikä suurinta osaa odotetuista pitkän aikavälin vaikutuksista pystytä siten vielä mittaamaan. Väliarvioinnissa keskityttiin näin ollen tarkastelemaan lähinnä sitä, missä määrin ohjelmalla luodaan perusta tavoiteltujen välivaiheen tuotosten ja tulosten saavuttamiseksi. Tämä merkitsee, että arvioinnissa painotetaan ohjelasuunnittelun eli esitettyjen tavoitteiden ja osoitettujen varojen sopivuutta ja laatua sekä toteutettuja toimia – toisin sanoen merkityksellisyyttä ja johdonmukaisuutta koskevia perusteita.

Menetelmiä koskevia lisätietoja on saatavilla liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

V. ARVIOINNIN TULOKSET

Tässä osiossa esitetään arvioinnin tärkeimmät tulokset edellä määriteltyjen viiden arviointiperusteen mukaisesti.

A. Merkityksellisyys

COSME-ohjelmalla edistetään Jean-Claude Junckerin johtaman komission tärkeintä painopistealuetta eli kasvun ja työpaikkojen edistämistä useilla eri toimilla, muun muassa parantamalla rahoituksen saantia, luomalla verkostoitumismahdollisuuksia, edistämällä tietojen ja hyvien käytäntöjen vaihtoa sekä parantamalla unionin pk-yritysten pääsyä uusille markkinoille. COSME-ohjelma on suunnattu kaikille unionin pk-yrityksille, mikä on yksi sen tärkeimmistä vahvuuksista.

Ohjelmalla pannaan täytäntöön komission keskeisiä toimintapolitiikkoja mukaan lukien Small Business Act -aloite, sisämarkkinastrategia (2015) ja start-up- ja scale-up-yrityksiä koskeva aloite (2016). Ohjelma vastaa myös hyvin Euroopassa toimivien pk-yritysten kehittyviä tarpeita.

Kyselytutkimusten tulosten mukaan sekä välittäjät että edunsaajina olevat pk-yritykset katsovat, että COSME-ohjelman yhteydessä toteutettavien toimien ehdot ja sisältö ovat merkityksellisiä ja

¹³ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/28084>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fi

vastaavat välittäjien ja pk-yritysten tarpeita. Ohjelma on EU:n kansalaisten kannalta erittäin aiheellinen, sillä talouskasvun ja työllisyysmahdollisuuksien edistäminen on ohjelmassa keskeisessä asemassa.

Ohjelman merkitys on vähäisempi aloilla, jotka eivät liity talouteen, kuten yhteiskunnallisiin haasteisiin liittyvät alat tai jotkin Eurooppa 2020 -strategiassa määritellyt tavoitteet, kuten osallistava ja kestävä kasvu. Näitä tavoitteita käsitellään COSME-ohjelmassa lähinnä välillisesti.

COSME-ohjelman joustavuus on tärkeä voimavara. Sen ansiosta uusia poliittisia painopisteitä voidaan panna täytäntöön käynnistämällä uusia toimia ja ohjaamalla varoja ensisijaisille aloille. Tässä yhteydessä talousarviovarojen kohdentamiseen ehdotettiin useita muutoksia, jotka toteutettiin täytäntöönpanon kolmen ensimmäisen vuoden aikana.

Merkittävin merkityksellisyys liittyvä epäkohta koskee ohjelman rakennetta (ja se liittyy myös vaikuttavuuteen, kuten jäljempänä todetaan). Kahden tärkeimmän toimen eli rahoitusvälineiden ja Yritys-Eurooppa-verkoston osuus kokonaistalousarviosta on yli 80 prosenttia, kuten COSME-asetuksessa säädetään. Siten muille, pienemmille toimille jää hyvin vähän määrärahoja. Tämä heikentää joissakin tapauksissa näiden toimien mahdollisia vaikutuksia.

B. Vaikuttavuus

COSME-ohjelma on vuosina 2014–2016 onnistunut yleensä ottaen saavuttamaan odotetut tulokset, kuten tarjoamaan velkarahoitusta tietyille määrälle pk-yrityksiä ja järjestämään tietyn määrän tapahtumia. Saatavilla oleva näyttö osoittaa, että COSME-ohjelma vaikuttaa myönteisesti edunsaajiensa kasvuun ja työllisyyteen.

COSME-ohjelman vahvuus perustuu erityisesti välittäjien käyttöön ohjelman täytäntöönpanossa. COSME-ohjelmassa hyödynnetään sitä, että välittäjät ovat lähellä pk-yrityksiä, ja helpotetaan ohjelman puitteissa toimitettujen palvelujen yhdistämistä välittäjien kansallisella ja alueellisella tasolla toimittamiin palveluihin. Tällä tavoin COSME-ohjelma pystyy maksimoimaan mahdollisuutensa saavuttaa toivotut vaikutukset.

Rahoituksen saanti

LGF- ja EFG-järjestelyt ovat edunsaajina olevien pk-yritysten kannalta erittäin tehokkaita rahoitusvälineitä. Erityisesti LGF-järjestely saavutti huomattavan määrän pk-yrityksiä. Sen puitteissa ehdotettiin kaiken kaikkiaan edullisempia rahoitusehtoja, ja sillä oli merkittävä kerrannaisvaikutus pk-yritysten rahoitukseen. Se myös lisäsi velkarahoituksen tarjoamista useimmissa jäsenvaltioissa. Arvioinnissa kuitenkin todettiin, että 150 000 euron kynnyсарvo, jonka ylittyessä rahoituksen välittäjien on tarkistettava, täyttääkö pk-yritys ainuttakaan Horisontti 2020 -puiteohjelman velkarahoitusvälineessä pk-yrityksille asetettua innovointiperustetta, oli vaikutuksiltaan kielteinen. Sen seurauksena välittäjät rajoittavat rahoitustarjontansa kyseiseen kynnyсарvoon, vaikka sen katsotaan olevan riittämätön monien pk-yritysten rahoitustarpeisiin nähden.

Edistys on ollut heikompaa EFG-järjestelyssä, koska pääomasijoituksille on luontaista rahoituksen saamisen hitaus ja koska Euroopan strategisten investointien rahaston vuonna 2016 perustama pääomaväline on etusijalla.

LGF-järjestelyssä oli 31. joulukuuta 2016 mukana yli 60 välittäjää 25 maasta, ja ne myönsivät tukea yli 140 000 pk-yritykselle. Näistä yrityksistä puolet on uusia, alle viisi vuotta toiminnassa olleita yrityksiä, ja 90 prosenttia tuetuista yrityksistä on mikroyrityksiä.

LGF-järjestely tarjosi mahdollisuuden lisätä suuririskisemmille pk-yrityksille suunnattujen rahoitustoimien määrää ja rahallista arvoa (vuosina 2014–2016 allekirjoitettujen takaussopimusten

arvo oli 611,17 miljoonaa euroa ja rahoituksen arvo 5,5 miljardia euroa). Useimmat kyselytutkimukseen osallistuneista rahoituksen välittäjistä ilmoittivat, että LGF-järjestely paransi huomattavasti niiden kykyä kattaa luottoriskejä tai myöntää luottoa. Kyselytutkimus osoitti myös, että COSME-ohjelmasta myönnetty takaus johti yleensä merkittäviin lisäinvestointeihin, joiden arvioitu kokonaisarvo oli 1,25 miljardia euroa. Kyselytutkimukseen osallistuneet pk-yritykset ilmoittivat sekä EFG- että LGF-järjestelyn vaikuttaneen myönteisesti niiden kasvunäkymiin.

Markkinoille pääsy

Yritys-Eurooppa-verkosto on osoittanut, että sillä on erinomaiset valmiudet pk-yritysten tavoittamiseen kaikkialla Euroopassa mukaan lukien ne 150 000 pk-yritystä, jotka osallistuivat Yritys-Eurooppa-verkoston yhteistyöhön ja joille tarjottiin neuvontapalveluja. Yritys-Eurooppa-verkoston ansiosta yli 8 000 pk-yritystä teki sopimuksia yli rajojen tehtävästä yhteistyöstä toisten pk-yritysten kanssa tai noudatti verkoston uusien neuvontapalvelujen suosituksia. Yritys-Eurooppa-verkoston palveluilla pk-yrityksiä autettiin lähinnä parantamaan tuotteidensa ja palvelujensa laatua, kasvattamaan liikevaihtoa odotetusti ja ennen muuta pyrkimään uusille maantieteellisille markkinoille sekä Euroopassa että sen ulkopuolella. Asiakkaina olevat pk-yritykset käyttävät verkoston palveluja laajasti ja arvostavat niitä. Tuotosten perusteella verkosto on saavuttanut merkittäviä tuloksia erityisesti tarjotessaan yritysten yhteistyötä edistäviä palveluja ja neuvontaa, avustaessaan pk-yrityksiä innovointiin ja liikkeenjohtoon liittyvien esteiden poistamisessa ja tarjotessaan pk-yrityksille mahdollisuuksia arvokkaiden liikesuhteiden luomiseen. Verkoston tulokset ovat hyödyttäneet myös välittäjiä, muun muassa lisäämällä tietämystä, strategisia tietoja ja verkoston muiden jäsenten kanssa tehtävää yhteistyötä palvelujen laadun parantamiseksi.

Yritys-Eurooppa-verkoston palvelujen rinnalla toinen keskeinen tietolähde on Sinun Eurooppasi -yritysportaali. Se tarjoaa tietoa oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka liittyvät yrityksen perustamiseen ja/tai johtamiseen Euroopan maissa. Portaalin kävijämäärä on ollut odotettua suurempi. Seurantatietojen mukaan portaalissa on käynyt 2,9 miljoonaa yksittäistä käyttäjää (COSME-asetuksessa Yritys-Eurooppa-verkoston pitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin 2,3 miljoonaa digitaalipalvelujen käyttäjää). Myös käyttäjien tyytyväisyysaste oli korkea (93 prosenttia verrattuna COSME-ohjelman vuoden 2016 työohjelmassa asetettuun 85 prosentin tavoitteeseen).

Clusters Go International -toimintaan osallistuu 25 eurooppalaisten klustereiden strategista kumppanuutta, jotka edustavat 145:tä klusterijärjestöä 23:sta EU:n jäsenvaltiosta ja yli 17 000:tä eurooppalaista pk-yritystä. Valituista 25:stä eurooppalaisten klustereiden strategisesta kumppanuudesta rahoitusta myönnettiin budjettirajoitteiden vuoksi vain 15 kumppanuudelle. Kymmenelle muulle kumppanuudelle myönnettiin eurooppalaisten klustereiden strategisen kumppanuuden merkki, ja niitä kannustettiin jatkamaan kumppanuustoimintaansa vapaaehtoisesti ilman COSME-ohjelman rahoitusta. Yhteisrahoitetuissa 15 kumppanuudessa on mukana 95 klusteria, ja ne tavoittavat yli 10 300 eurooppalaista pk-yritystä. Klustereiden välille on luotu virallisia eurooppalaisia kumppanuuksia sekä ensimmäiset maailmanlaajuiset kumppanuudet.

Keskeisiä tuloksia olivat kansainvälistymisprosessin parempi ymmärtäminen ja klusterijohtajien kansainvälistymistä tukevien valmiuksien parantaminen sekä uusien kansainvälisten liikesuhteiden luominen. Kansainvälisen kuvan ja näkyvyyden vahvistamisen voidaan katsoa kuuluvan laajemmin saavutettuihin keskipitkän aikavälin tuloksiin.

Kilpailukyvyyn puite-edellytysten parantaminen

Alakohtaista kilpailukykyä tukevat aloitteet ovat enimmäkseen kertaluonteisia toimia, joilla on rajallinen talousarvio ja jotka on suunnattu monille eri aloille. Matkailuohjelman edunsaajien mukaan ohjelman välittömiä tuloksia ovat muun muassa yli rajojen solmitut uudet strategiset kumppanuudet sekä näkyvyyden paraneminen kansainvälisillä markkinoilla. Vaikka vain harvat pk-

yrietykset olivat suoraan mukana ohjelmassa, ammattialajärjestöjen sekä paikallisten, alueellisten ja kansallisten julkisten matkailuvirastojen osallistuminen loi perustan merkittäville kerrannaisvaikutuksille. Uusia matkailutuotteita ja -palveluja on parhaillaan kehitteillä, ja osallistujat kohdistavat suuria odotuksia mahdollisuuksiinsa päästä uusille markkinoille.

Small Business Act -aloitteen täytäntöönpanotoimilla onnistuttiin välittämään kansallisille päättäjille laadukasta tietoa julkaisemalla pk-yrietysten suorituskykyä koskeva tarkastelu, ja pk-yrietysedustajien verkosto tarjosi arvostetun foorumin tietojen ja hyvien käytäntöjen jakamiseen. Yleisesti ottaen näiden toimien katsotaan edistävän pk-yrietysspolitiikkojen lähentämistä COSME-ohjelman osallistujamaissa.

Yrittäjyys

Erasmus nuorille yrittäjille -ohjelma onnistui saavuttamaan sille asetetut tavoitteet. Ohjelmaan osallistui noin 3 500 yrittäjää. Arvion mukaan uusien yrittäjien osallistuminen ohjelmaan johti 250 uuden yrietyksen perustamiseen, lisäsi liikevaihtoa 5 miljoonalla eurolla ja tarjosi noin 1 000 uutta työpaikkaa vuosina 2014–2016. Samaan aikaan isäntäyrittäjien osallistuminen lisäsi liikevaihtoa 203 miljoonalla eurolla ja loi 1 100 uutta työpaikkaa. Sekä uudet yrittäjät että isäntäyrittäjät saavuttivat merkittäviä tuloksia myös liikesuhteiden luomisessa ja kansainvälistymisessä ohjelman luoman perustan ansiosta. Vuosina 2014–2016 järjestettiin yhteensä 2 117 harjoittelujaksoa. Arvion mukaan noin 1 800 potentiaalista uutta yrittäjää kehitti johtamistaitojaan ja teknistä osaamistaan Erasmus nuorille yrittäjille -ohjelman avulla, kun taas osa potentiaalisista yrittäjistä paransi muita yrietystoimintaan liittyviä taitojaan (markkinointi, hallinto ja rahoitus).

Osallistujat totesivat, että Erasmus nuorille yrittäjille -ohjelman tarjoama kokemus oli auttanut heitä ymmärtämään paremmin yrittäjien haasteita. Erasmus nuorille yrittäjille -ohjelma vaikutti isäntäyrittäjiin myös suoraan, sillä ohjelma tuki innovointia isäntäyrietyksissä ja kasvu oli niissä huomattavasti nopeampaa kuin EU:ssa keskimäärin. Erasmus nuorille yrittäjille -ohjelma saavutti myös tavoitteensa, jotka koskivat liikesuhteiden vahvistamista ja perustan luomista tulevalle yhteistyölle ja kansainvälistymiselle ohjelman puitteissa luotujen huomattavien verkostoitumismahdollisuuksien ansiosta.

C. Tehokkuus

COSME-ohjelman toiminta on yleensä ottaen tehokkuudeltaan kohtuullisella tasolla, ja kaikki sen tärkeimmät osat on toteutettu vuotuisissa työohjelmissa määriteltyjen erityistavoitteiden ja aikataulujen mukaisesti. COSME-ohjelman tärkein valtti on sen työohjelmien kuvausten selkeys, minkä ansiosta avustuksia koskeviin pyyntöihin toimitetaan suhteellisen vähän ehdotuksia, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Merkittäviä hallinnollisia pullonkauloja ei havaittu ja käyttöön otettuja yksinkertaistamistoimenpiteitä pidettiin kaiken kaikkiaan myönteisinä, vaikka EASME:n uuden tietoteknisen järjestelmän ensimmäisenä toimintavuonna tulikin esiin seikkoja, jotka aiheuttivat ongelmia edunsaajille.

COSME-ohjelman täytäntöönpanosta vastaavat pääasiassa EASME (muut kuin rahoitukseen liittyvät toimet) ja EIR (rahoitusvälineet). EASME:n vuosina 2014–2016 toteuttama talousarvio oli 298 miljoonaa euroa, ja EIR toteutti COSME-ohjelman rahoitusvälineiden kautta pk-yrietyksille osoitetun 550 miljoonan euron suuruisen talousarvion.

Sekä välittäjät että lopulliset edunsaajat pitivät COSME-ohjelmaan liittyviä kuluja ja rasitteita yleisesti ottaen kohtuullisina ja hyväksyttävinä. Vaikka hallinnollisia rasitteita joissakin tapauksissa pidettiin raskaina, yleisesti ottaen palautteissa todettiin etujen olevan kustannuksia suurempia. Rahoituksen välittäjät katsoivat, että raportointivaatimukset aiheuttivat paljon työtä ja saattoivat vähentää LGF-järjestelyn houkuttelevuutta. Rahoituksen välittäjät totesivat myös, että EFG-järjestelyn hallinnolliset rasitteet olivat huomattavasti raskaampia kuin yleensä riskipääoma-alalla.

LGF-järjestelystä tukea saaneet pk-yritykset totesivat kuitenkin, ettei EU-takaus ollut lisännyt niiden kuluja, hallinnollisia rasitteita tai vaikeuksia.

Kaikki pk-yritykset, erityisesti mikro- ja pienyritykset, katsoivat, että EU:n COSME-ohjelman takauksella tuetun rahoituksen lainaehdot olivat muiden rahoituksen välittäjien vastaavanlaiselle rahoitukselle myöntämiä ehtoja suotuisimmat. Myös COSME-ohjelman muilla aihealueilla edunsaajina olleet pk-yritykset katsoivat, että edut olivat kustannuksia suurempia.

EASME:n hoitamaa COSME-ohjelman hallinnointia tarkasteltaessa todettiin, että avoimissa ehdotuspyynnöissä tuen myöntämiseen kuluva aika oli EASME:n asettamaa tavoitetta lyhyempi, kun taas kilpailun tasolla ehdotusten lukumäärä ja tukikelpoisten ehdotusten hyväksymisaste vaihtelivat huomattavasti eri toimien välillä. On tärkeää huomata, että COSME-ohjelmasta rahoitetaan monia pieniä toimia, jotka edellyttävät suhteellisen suuren henkilöstömäärän työpanosta.

Puutteita tarkasteltaessa väliarviointi osoittaa, että COSME-ohjelman tietojen hallintaa on parannettava. Täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät jakautuvat monien toimijoiden kesken, mikä on merkittävä haaste ohjelman tehokkaalle hallinnoinnille ja koordinoinnille ja saattaa heikentää ohjelman valvontaa ja arviointia. Edunsaajien profiilitietojen keruuseen on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota, jotta voidaan seurata asianmukaisesti ohjelman tuotoksia sekä edistymistä ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

D. Johdonmukaisuus

COSME-ohjelman sisäinen johdonmukaisuus on kaiken kaikkiaan hyvä. Ohjelmassa pyritään luomaan synergioita, eikä merkittäviä päällekkäisyyksiä havaittu. Eri toimien väliseen täydentävyyteen kiinnitetään paljon huomiota, erityisesti Yritys-Eurooppa-verkoston ja kansainvälistymisen aloilla. Esimerkiksi EU:n ja Japanin yhteistyökeskus ja teollis- ja tekijänoikeuksia käsittelevät neuvontapalvelut tekevät molemmat yhteistyötä Yritys-Eurooppa-verkoston kanssa. Klusterien kansainvälistymistä edistäviä kumppanuuksia on voitu tukea klusterien kansainvälistymistä koskevan ohjelman ja EU:n ja Japanin yhteistyökeskuksen välisellä yhteistyöllä. Teollis- ja tekijänoikeuksia käsittelevien neuvontapalvelujen ja Yritys-Eurooppa-verkoston asiantuntijoita kannustetaan myös osallistumaan eurooppalaisen klusteriyhteistyöfoorumin tapahtumiin.

Yrittäjyystavoitteen yhteydessä sidosryhmien välinen päällekkäisyys oli erittäin vähäistä, sillä useimmissa toimissa tarvitaan tietynlaisia kumppaneita, joilta edellytetään tarkoin määriteltyä asiantuntemusta. Sisämarkkinoiden perusedellytyksiä koskevan aihealueen toimet eivät ole keskenään päällekkäisiä: kussakin toimessa käsitellään sisämarkkinoita eri näkökulmasta.

COSME-ohjelman eri viestintätoimet koskevat pääasiassa rahoitusvälineisiin ja yrittäjyystoimiin liittyviä verkkosivustoja, ja niiden keskinäiseen johdonmukaisuuteen liittyy joitakin ristiriitoja. Rahoitusvälineitä koskevilla verkkosivustoilla tarjottavat tiedot ovat selkeitä, kun taas yrittäjyystoimia käsittelevät verkkosivustot ovat ilmeisesti erillisiä eikä niillä ole keskinäistä vuorovaikutusta. Arvioinnissa annetaan myönteistä palautetta Sinun Eurooppasi -portaalin ja Yritys-Eurooppa-verkoston palvelujen sekä COSME-ohjelman muiden kansainvälisyyteen keskittyvien toimien, kuten Yritys-Eurooppa-verkoston ja Clusters Go International -ohjelman, välisestä synergiasta ja täydentävyydestä.

Analyysi osoittaa, että EU:n rahoitusvälineiden välillä on sekä synergioita että päällekkäisyyksiä. COSME-ohjelman LGF-järjestelyn ja ESIR-rahaston pk-yrityksikkunan välisestä synergiasta on selvää näyttöä, sillä ESIR-rahaston interventiot ohjataan LGF-järjestelyn kautta. COSME-ohjelman LGF-järjestelyn ja ESIR-rahaston rahoitusvälineiden välillä saattaa olla päällekkäisyyksiä. ESIR-rahaston pk-yrityksikkuna syrjäyttää EFG-järjestelyn selvästi (kuten komissio tarkoittikin perustaessaan ESIR-rahaston pk-yrityksikkunan vuonna 2016).

COSME-ohjelman ja Horisontti 2020 -puiteohjelman rahoitusvälineet ovat kaiken kaikkiaan linjassa keskenään. Investointisuunnitelman vuoden 2016 arvioinnissa todettiin, että ESIR-rahasto, COSME-ohjelma ja Horisontti 2020 -puiteohjelman Innovfin-järjestely täydentävät toisiaan hyvin. COSME-ohjelman Yritys-Eurooppa-verkoston ja Horisontti 2020 -puiteohjelman toimien välinen koordinointi on erinomainen esimerkki yhdenmukaisuudesta muiden EU:n aloitteiden kanssa. Se on saanut paljon kiitosta monilta sidosryhmien edustajilta.

Pk-yritysten kansainvälistymisen alalla ei ole merkittäviä päällekkäisyyksiä COSME-ohjelmasta ja Horisontti 2020 -puiteohjelmasta rahoitettujen toimien välillä. Pk-yritysten kansainvälistymistä koskevat komission aloitteet toteutetaan pääasiassa COSME-ohjelman kautta. Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä toteutetaan kuitenkin joitakin tärkeitä ohjelmia, joilla voidaan implisiittisesti tai epäsuorasti auttaa pk-yrityksiä kansainvälistymisessä ja innovoinnissa. Hyvä esimerkki on Horisontti 2020 -puiteohjelman INNOSUP-aloite¹⁵, jossa käsitellään pk-yritysten innovointipotentiaalin pohjalta teollisuusalojen välisten uusien arvoketjujen kehittämiseen liittyvää haastetta kaikkialla EU:ssa.

Käytettävissä olevat tiedot eivät osoita merkittäviä päällekkäisyyksiä Yritys-Eurooppa-verkoston palvelujen, pk-yritysten klusterien kansainvälistymistä koskevien toimien ja muista EU:n aloitteista rahoitettujen toimien välillä. Tällaisia EU:n aloitteita ovat muun muassa EAKR:n toimenpideohjelmat ja Interreg-ohjelma sekä EU:n Gateway- ja Business Avenues -aloitteet.

COSME-ohjelmasta rahoitetut Yritys-Eurooppa-verkoston palvelut ja EAKR:n toimenpideohjelmat täydentävät toisiaan useimmissa tapauksissa tehokkaasti. EAKR:n toimenpideohjelmissa painopiste on yleensä aluetasolla, kun taas COSME-ohjelmasta rahoitetut Yritys-Eurooppa-verkoston palvelut keskittyvät lähinnä rajat ylittävään yhteistyöhön. EU:n Gateway- ja Business Avenues -aloitteilla autetaan eurooppalaisia yrityksiä käynnistämään yritysyhteistyötä Aasiassa (muun muassa Japanissa, Koreassa ja Kaakkois-Aasian maissa). Arviointi osoitti, että Yritys-Eurooppa-verkoston sekä EU:n Gateway- ja Business Avenues -aloitteiden välillä tehdään säännöllisesti yhteistyötä. Lisäksi muiden COSME-ohjelman toimien, kuten EU:n ja Japanin yhteistyökeskuksen ja teollis- ja tekijänoikeuksia käsittelevien neuvontapalvelujen, välillä havaittiin myös synergioita.

Komission Yrittäjyys 2020 -toimintasuunnitelman¹⁶ puitteissa käynnistetään yrittäjyyttä edistäviä ja tukevia aloitteita. Monia näistä toimenpiteistä rahoitetaan COSME-ohjelman kautta. Samoihin aiheisiin keskittyviä muita toimia rahoitetaan kuitenkin muista EU:n ohjelmista. Tällaisia ovat muun muassa tuki monille sellaisille verkostoille, joissa kannustetaan naisia ryhtymään yrittäjiksi, Erasmus+-ohjelma, työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva EU:n ohjelma (EaSI) sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot). Vaikka kaikilla näillä toimilla on yhteinen tavoite, niiden välillä ei kuitenkaan ole ilmeisiä päällekkäisyyksiä. Täydentävyys perustuu lähinnä eri välineiden käyttöön.

Samaan aikaan väliarviointi osoittaa, että pk-yrityksille EU:n tasolla sekä kansallisella ja alueellisella tasolla suunnatun tuen vuorovaikutus ei aina takaa synergiaa ja keskinäistä täydentävyyttä, vaikkei merkittäviä päällekkäisyyksiä havaittaisikaan. Parempi koordinointi kansallisten ja alueellisten toimien kanssa parantaisi edelleen yhdenmukaisuutta toimissa, joissa pk-yritysyhteisöjen läheisyys on merkittävä kehitystä edistävä tekijä. Tämä koskee erityisesti Yritys-Eurooppa-verkoston palveluja ja klusterijärjestöjä tukevia COSME-ohjelman toimia.

¹⁵ Pienyritysten innovaatiotuki, <https://ec.europa.eu/easme/en/innosup>

¹⁶ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan_fi

E. Lisäarvo Euroopan unionin tasolla

Kaikkien EU:n rahoittamien ohjelmien olisi tarjottava konkreettista lisäarvoa EU:n tasolla. Tämä tarkoittaa, että niiden olisi selvästi edistettävä EU:n arvoja ja normeja. EU:n rahoittamien toimien olisi täydennettävä, tehostettava ja tuettava kansallisia, alueellisia ja paikallisia toimia.

COSME-ohjelman rahoitusvälineillä, erityisesti LGF-järjestelyllä, varmistetaan merkittävä taloudellinen kerrannaisvaikutus, jonka avulla kansalliset ja alueelliset välittäjät voivat tarjota lainatuotteita, joilla on niiden tavanomaista tuotevalikoimaa korkeampi riskiprofiili. Järjestelyn ansiosta voidaan myös tukea huomattavasti useampia yrityksiä kuin muuten olisi mahdollista. Lisäksi kansallisilla tukiohjelmilla on varsinkin pienillä markkinoilla suurempi kerrannaisvaikutus silloin, kun ne yhdistetään EU:n tason ohjelmaan. Sidosryhmät ja välittäjät ovat yleensä yhtä mieltä siitä, ettei yksikään yksityinen laitos tai osallistujamaa olisi voinut yksinään saavuttaa COSME-ohjelmalla saavutettuja tuloksia, kun otetaan huomioon kerrannaisvaikutukset sekä asiaankuuluvien pk-yritysten kohdealat ja riskiprofiilit.

Useimmat LGF-järjestelyn välittäjistä pitivät EU:n tason julkista tukea ratkaisevan tärkeänä, ja ne katsoivat, että unionin ohjelmalla voidaan saavuttaa tuloksia, joita kansallisella ohjelmalla ei pystyttäisi saavuttamaan. LGF-järjestelyn avulla ne pystyivät tarjoamaan takausvälineitä edullisemmin ehdoin (alhaisemmat korot ja maksut, vähäisemmät takauksiin liittyvät vaatimukset) yhä useammille pk-yrityksille. Kaikissa maissa ei myöskään ole olemassa pk-yritysten rahoituksen saantia tukevia kansallisia ohjelmia. "EU:n tavaramerkki" auttaa lisäämään luottamusta mahdollisten edunsaajien keskuudessa. Arvioinnin tulokset osoittivat kuitenkin, ettei LGF-järjestely ollut saavuttanut vähemmän kehittyneitä rahoitusmarkkinoita riittävällä tavalla ja että kohdennetumpi lähestymistapa olisi parempi vaihtoehto.

Tämän arvioinnin yhteydessä kuullut EFG-järjestelmän välittäjät olivat kaikki yhtä mieltä siitä, että EU:n tasolla voidaan järjestää pääomarahoitusta kansallisia ja alueellisia ohjelmia tehokkaammin ja tarjota monipuolisempaa ja laajempaa tukea.

Eurooppalainen ulottuvuus on keskeisessä asemassa myös Yritys-Eurooppa-verkostossa ja sen palveluissa. Toimitettujen palvelujen laajuuden ja laadun ansiosta verkosto toteuttaa toimia, jotka eivät muuten olisi mahdollisia. Eurooppalainen ulottuvuus on olennaisen tärkeää erityisesti palveluille, joihin liittyy rajat ylittäviä tekijöitä. Tätä pk-yritystuen näkökohtaa ei yleensä oteta huomioon vastaavanlaisissa kansallisissa ja alueellisissa ohjelmissa.

Kansallisella ja paikallisella tasolla on suunniteltu monia erityyppisiä toimia, joilla edistetään yrittäjyyttä ja uusia yrityksiä niiden toiminnan alkuvaiheessa. Useimmilla COSME-ohjelmasta rahoitetuilla pienimuotoisilla yrittäjyystoimilla pyritään saattamaan yhteen yrittäjyyden eri osa-alueita käsittelevät kansalliset sidosryhmät ja aloitteet. COSME-ohjelman toimet ovat kehittyvillä aloilla (esimerkiksi maahanmuuttajien yrittäjyys) keskeisessä asemassa kansallisten toimien tukemisessa.

Erasmus nuorille yrittäjille -ohjelmalla on myös merkittäviä EU:n rajat ylittäviä kohdealoja ja tavoitteita. Se tarjoaa mahdollisuuksia liikkuvuuteen kaikkialla Euroopassa, luo yhteyksiä nuorten yrittäjien ja niiden toisiin maihin sijoittautuneiden isäntien välille sekä tarjoaa tilaisuuksia oppimiseen ja liikekumppanien tapaamiseen kaikkialla sisämarkkinoilla. Sen toimia toteutetaan sellaisessa mittakaavassa, joka ei olisi mahdollista kansallisella tasolla.

Myös muissa COSME-ohjelman toimintalinjoissa saavutetaan huomattavaa hyötyä, kun toimet toteutetaan Euroopan tasolla kansallisen tai alueellisen tason sijasta. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi tietoteknisiä taitoja koskeva eSkills, matkailualan toimet, joihin osallistuu eurooppalaisten arvoketjujen toimijoita, ja klusterien välisiä eurooppalaisia kumppanuuksia edistävä Clusters Go International -ohjelma, jonka tarkoituksena on kehittää ja toteuttaa yhdessä

kansainvälistymisstrategioita. Lisäksi pk-yrityspolitiikan toimilla, joilla tarjotaan strategisia tietoja ja verkostoitumismahdollisuuksia kansallisille päättäjille, edistetään pk-yrityksiin liittyvää päätöksentekoa sekä kansallisten pk-yrityspolitiikkojen toimien lähentämistä. COSME-ohjelman tarjoamalla tuella saavutetaan sen mittasuhteiden ja ulottuvuuden ansiosta huomattavasti laajempia vaikutuksia kuin tuella, jota eurooppalaisille pk-yrityksille voidaan tarjota kansallisissa tai alueellisissa aloitteissa.

V. PÄÄTELMÄT JA SAADUT KOKEMUKSET

COSME-ohjelman väliarvioinnissa esitetään myönteinen yleiskatsaus ohjelman täytäntöönpanosta ja ohjelmakauden kolmen ensimmäisen vuoden aikana saavutetuista tuloksista. Ohjelmalla voidaan saavuttaa oikeusperustassa asetetut tavoitteet vuoden 2020 loppuun mennessä. On kuitenkin todettava, että arvioinnin tulokset koskevat vain arviointijaksoa, eivätkä ne vielä kata COSME-ohjelman kaikkia vaikutuksia.

COSME-ohjelman toimet ovat hyvin tarpeellisia vastattaessa haasteisiin, jotka liittyvät talouskasvun ja työllisyysmahdollisuuksien edistämiseen. Toimien vaikutukset ovat kuitenkin rajallisempia maailmanlaajuisia ja yhteiskunnallisia haasteita käsiteltäessä. Nämä haasteet olisi sen vuoksi otettava entistä paremmin huomioon COSME-ohjelman hankkeissa, ja COSME-ohjelman nykyisiä välineitä, erityisesti Yritys-Eurooppa-verkostoa, olisi käytettävä laajemmin, jotta voitaisiin auttaa pk-yrityksiä puuttumaan yhteiskunnallisiin haasteisiin.

Useimmat COSME-ohjelman toimet, rahoitusvälineet, Yritys-Eurooppa-verkosto, Erasmus nuorille yrittäjille -ohjelma, teollis- ja tekijänoikeuksia käsittelevät pk-yritysten neuvontapalvelut ja klusterit ovat jatkoa kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman toimille. COSME-ohjelma on yleensä ottaen onnistunut toteuttamaan odotetut tulokset. Ohjelman vahvuus perustuu erityisesti välittäjien käyttöön ohjelman täytäntöönpanossa. COSME-ohjelmassa hyödynnetään sitä, että välittäjät ovat lähellä pk-yrityksiä, ja helpotetaan COSME-ohjelman puitteissa tarjottujen palvelujen yhdistämistä palveluihin, joita välittäjät toimittavat kansallisella ja alueellisella tasolla.

Kaiken kaikkiaan COSME-ohjelman toiminta on tehokkuudeltaan kohtuullisella tasolla. Toimet toteutetaan vuotuisissa työohjelmissa määriteltyjen erityistavoitteiden ja aikataulujen mukaisesti. Suuri enemmistö välittäjistä ja lopullisista edunsaajista pitää osallistumisen kustannus-hyöty-suhdetta hyvänä. Pienimuotoisten toimien suuri määrä heikentää kuitenkin EASME:n vastuulla olevan COSME-ohjelman täytäntöönpanon kustannustehokkuutta. Pirstaloitumiseen puututaan COSME-ohjelman vuotuisissa työohjelmissa ohjelmakauden loppuun saakka siten, että etusijalle asetetaan suuremmat ja strategiset toimet, joilla toteutetaan komission keskeisiä toimintapolitiikkoja, samalla kun säilytetään rajoitettu määrä pienehköjä pilottitoimia ohjelman joustavuuden varmistamiseksi.

COSME-ohjelman täytäntöönpanosta ovat vastuussa komissio, EASME ja EIR, mikä tekee ohjelman tehokkaasta koordinoinnista ja hallinnoinnista haastavaa. Muita kuin rahoitustoimia koskevan tiedonhallinnan laatua on kuitenkin parannettava, jotta ohjelman toimista, tuotoksista ja edunsaajista saadaan kattavat tiedot.

Muiden EU:n, kansallisten tai alueellisten ohjelmien kanssa ei ole merkittäviä päällekkäisyyksiä, mutta yhdenmukaisuutta niiden välillä voitaisiin edelleen parantaa tehostamalla koordinointia kansallisten ja alueellisten toimien kanssa. Parempi tiedonhallinta ja seurantatietojen parempi saatavuus kansallisella ja alueellisella tasolla mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat raportoida päällekkäisyyksistä ja lisätä synergioita.

COSME-ohjelmasta saadaan selvää eurooppalaista lisäarvoa. Eurooppalainen ulottuvuus on COSME-ohjelman toimien suunnittelun perusta. COSME-ohjelman toimet ovat paitsi täydentäneet kansallisia, alueellisia ja paikallisia toimenpiteitä ja monissa tapauksissa myös auttaneet tehostamaan niitä.

Väliarvioinnilla pohjustetaan COSME-ohjelman loppuarviointia, josta saatavia tietoja voidaan käyttää myös ensimmäisten vuoden 2020 jälkeen toteutettavien työohjelmien yksityiskohtaisessa suunnittelussa. Väliarvioinnin alustavia tuloksia on hyödynnetty sisämarkkina- ja InvestEU-ohjelmia käsittelevissä vaikutustenarvioinneissa, jotka laaditaan vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä varten.