

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi eurooppalaisen työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevan mikrorahoitusjärjestelyn (Progress-mikrorahoitusjärjestely) perustamisesta”**

KOM(2009) 333 lopullinen – 2009/0096 (COD)

(2009/C 318/15)

Yleisesittelijä: **Gabriele BISCHOFF**

Neuvosto päätti 17. heinäkuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös eurooppalaisen työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevan mikrorahoitusjärjestelyn (Progress-mikrorahoitusjärjestely) perustamisesta*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 14. heinäkuuta 2009 antaa asian valmistelun 'yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus' -erityisjaoston tehtäväksi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 30. syyskuuta – 1. lokakuuta 2009 pitämässään 456. täysistunnossa (lokakuun 1. päivän kokouksessa) työjärjestyksensä 20 artiklan nojalla yleisesittelijäksi Gabriele BISCHOFF in ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 171 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Tiivistelmä komitean päätelmistä ja suosituksista

1.1 Yrityksille soveltuvat rahoitusvälineet ovat talouskasvun keskeinen edellytys. Tämä koskee myös sosiaalitalouden mikroyrityksiä. Komitea onkin tyytyväinen mikroluottojen kehittämiseen, kun ajatellaan, että ne voivat olla uusi keino edistää yrittäjyyttä ja luoda uusia työpaikkoja mikroyrityksiin (eli yrityksiin, joissa on alle kymmenen työntekijää tai joiden vuosiliikevaihto on alle kaksi miljoonaa euroa). Näin otetaan huomioon se tosiseikka, että Euroopassa on tähän mennessä ollut vain vähän mikrorahoitusjärjestelyjä.

1.2 Mikroluottojen myöntäminen sosiaalitalouden mikroyrityksille ja heikossa asemassa oleville ryhmille on tavanomaisten luottojen myöntämiseen verrattuna paljon työläämpää ja kalliimpaa. Tällaista lisätaakkaa voidaan vähentää yhtäältä kehittämällä standardeitua ja teknistettyä palvelutarjontaa, parantamalla markkinointia ja kaiken kaikkiaan tehostamalla ammattimaisuutta mikrorahoituspalvelujen yhteydessä, ja toisaalta hyödyntämällä takauksia ja yhteisrahoitusta. Ehdotetun mikrorahoitusjärjestelyn keskeisenä tehtävänä pidetäänkin mikrorahoituspalvelujen kehittämistä myös yhteistyössä vakiintuneiden rahoituspalvelujen tarjoajien kanssa. Tässä yhteydessä on kehitettävä organisaatorakenteita, jotta ne voivat käsitellä standardoidusti suurta hakemuskäärää. Mahdollisimman suureen ammattimaisuuteen tuskin päästään ilman asianmukaisia tietokoneohjelmia ja internetiin perustuvien teknologioiden käyttöä. 1.2.1 Mikroluottojen myöntämisestä tähän mennessä Euroopassa saatujen kokemusten perusteella on myös luotava markkinalähtöisiä kannustimia, jotta varmistetaan, että rahoitusala todella huolehtii sille kaavaillusta tehtävästä myöntäessä mikroluottoja kummallekin erityiskohderyhmälle.

1.3 Mikroluottojen tulisi olla heikossa asemassa olevista ryhmistä peräisin olevien, uusia yrityksiä perustavien

henkilöiden ulottuvilla sekä yrityksen perustamista varten että muutamina vuosina yrityksen perustamisen jälkeen.

1.4 Noin prosentti Progress-mikrorahoitusjärjestelyn varoista on varattu hallintomenoihin. Niihin eivät sisälly varat, jotka myönnetään välittäjäpankeille ja mikroluottoja tarjoaville tahoille, jotta ne myöntävät mikroluottoja kohderyhmille. Komitean mielestä on tärkeää tietää, mikä osuus varoista myönnetään välittäjäpankeille ja mikroluottoja tarjoaville tahoille mikroluottojen välittämiseksi. Lisäksi tulisi varmistaa – muun muassa säännöllisellä Euroopan tasolla toteutettavalla valvonnalla sekä julkaisemalla luotonantoehdot toimivaltaisen valvontaviranomaisen verkkosivustolla – että pankit välittävät edulliset korkoehdot myös kohderyhmille.

1.5 Eurooppalaisen mikrorahoitusjärjestelyn perustamisella tavoiteltuja työllisyys- ja sosiaalipoliittisia vaikutuksia tulisi arvioida tarkkaan kohderyhmittäin eriteltyinä. Kumminkin kohderyhmät – sosiaalitalouden mikroyritykset ja yksittäiset hakijat (työttömät, nuoret ja sosiaalisesti heikossa asemassa olevat henkilöt) – tarvitsevat erilaisia neuvonta- ja tukipalveluja. Tämä on otettava huomioon myös organisatorisesti, samoin yhtymäkohdat muihin asianomaisiin ohjelmiin.

1.6 Lopuksi ETSK suosittelee, että tutkitaan, mitä muita rahoituslähteitä on Progressin ohella käytettävissä uuden mikrorahoitusjärjestelyn rahoittamiseksi.

## 2. Johdanto ja komission ehdotuksen tiivistelmä

2.1 Komissio ehdottaa 13. marraskuuta 2007 julkaisemassaan tiedonannossa 'Mikroluottojen kehittämistä kasvun ja työllisyyden tukemiseksi koskeva eurooppalainen aloite' ensinnäkin jäsenvaltioiden oikeudellisten ja institutionaalisten perusedellytysten parantamista ja toiseksi uuden keskusyksikön luomista mikroluottolaitosten perustamisen ja kehittämisen tukemiseksi yhteisössä <sup>(1)</sup>. Lisäksi on järjestettävä taloudellista lisäpääomaa muille kuin pankkialaan kuuluville uusille mikroluottolaitoksille <sup>(2)</sup>. Tiedonannossa komissio antaa suuren merkityksen mikroluottojen myöntämistä palvelevan rakenteen kehittämiseksi toteutettaessa kasvuun ja työllisyyteen pyrkivää Lissabonin strategiaa <sup>(3)</sup>.

2.2 Mikroyritysten sekä pienten ja keski suurten yritysten määritelmästä 6. toukokuuta 2003 annetussa komission suosituksessa 2003/361/EY <sup>(4)</sup> 'mikroluotto' määritellään alle 25 000 euron lainaksi ja 'mikroyritys' yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin kymmenen työntekijää, mukaan luettuna itsenäiset ammatinharjoittajat, ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään kaksi miljoonaa euroa.

2.3 Mikroluottojen sääntelyä Euroopassa tarkastelevasta asiantuntijaryhmän kertomuksesta ilmenee, miten suuria eroja jäsenvaltioiden välillä on mikroluottojen käyttöön asettamisessa sekä oikeudellisissa perusedellytyksissä.

2.4 Komissio ilmoitti jo 3. kesäkuuta 2009 julkaisemassaan tiedonannossa työllisyyttä koskevasta mikrorahoitusjärjestelystä <sup>(5)</sup> (Progress-mikrorahoitusjärjestely).

2.5 Heinäkuun 2. päivänä 2009 julkaistulla komission ehdotuksella eurooppalaisen työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevan mikrorahoitusjärjestelyn (Progress-mikrorahoitusjärjestely) perustamisesta <sup>(6)</sup> pyritään talous- ja rahoitusmarkkinakriisiin sekä siitä työllisyyteen ja luotonantoon kohdistuvien vaikutusten valossa luomaan uusi EU:n mikrorahoitusjärjestely, jotta (mahdollisia) työttömiä ja heikossa asemassa olevia ryhmiä tuetaan oman mikroyrityksen perustamisessa tai itsenäisen ammattitoiminnan aloittamisessa aina 25 000 euron mikroluotoin, takauksin, oman pääoman ehtoisin instrumentein, velkasitoumuksin ja muin toimenpitein, esimerkiksi tiedonvälitys-, seuranta-, valvonta-, tarkastus- ja arviointitoimin. Myös työttömiä ja heikossa asemassa olevia henkilöitä työllistäviä sosiaalitalouden mikroyrityksiä voidaan tukea. Näin on tarkoitus tasoittaa työttömien ja muiden heikossa asemassa olevien ryhmien tietä yrittäjyyteen. Nykyisestä Progress-ohjelman talousarviosta on tarkoitettu kohdentaa 100 miljoonaa euroa. Kyseisen määrärahan avulla voidaan saada käyttöön kaikkiaan yli 500 miljoonaa euroa, ja nelivuotiskautena 2010–2013 on määrä myöntää jopa 45 000 henkilölle ja yritykselle keskimäärin 11 000 euron luottoja. Hal-

linnoinnista huolehtii komissio yhteistyössä kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston, kanssa. Jäsenvaltioille ei koidu ylimääräisiä hallintotehtäviä.

## 3. Yleistä

3.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio jatkaa mikro- rahoitusjärjestelyn perustamista koskevilla ehdotuksillaan toimia työpaikkojen luomiseksi ja haluaa antaa lisäpanoksen heikossa asemassa olevien ryhmien yrittäjyyden edistämiseksi. Samalla on muistettava, että mikrorahoitusjärjestelyjen käytöstä on Euroopassa tähän mennessä vasta verrattain vähän kokemuksia ja että tarvitaan huomattavaa suunnittelua, jotta varmistetaan yhtäältä mikroluottojen ja muiden varojen hallinnollinen käsittely ja toisaalta kyseisen järjestelyn kestävä sovellettavuus. Kun ajatellaan mikroluottopalvelujen vaikuttavaa onnistumista kehitysyhteistyössä (vuonna 2006 Nobelin rauhanpalkinto myönnettiin Grammeen-pankille ja sen perustajalle Muhammad Yunusille), on korostettava mahdollisuuksia, mutta myös haasteita, siirrettäessä kokemukset eurooppalaiseen toimintaympäristöön. Näin myös siksi, että kokemuksia siirrettäessä alkuperäisen mallin keskeiset edut (kuten integrointi paikalliseen, ammatilliseen tai etniseen yhteisöön ja tästä syntyvä luottamus, joka vähentää valvontakustannuksia ja luottotappioita) häviävät. Tämän vuoksi on kyseenalaista, voidaanko kokemuksia soveltaa kehittyneemmissä maissa.

3.2 Myös Euroopassa on huomattava mikrorahoituspalvelujen tarve. Vain noin puolet pienyrityksistä pitää pankkien roolia luottojen saatavuudessa yleisesti ottaen myönteisenä <sup>(7)</sup>. Jeremie-ohjelma (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), joka rahoitetaan ennen kaikkea rakennerahastovaroista, on aluepolitiikan pääosaston ja EIP-ryhmän yhteinen aloite, jolla pyritään tukemaan ja parantamaan mikro- ja pk-yritysten rahoitusta <sup>(8)</sup>.

3.2.1 CIP-puiteohjelman (*Competiveness and Innovation Framework*) <sup>(9)</sup> ja Jasmine-kokeiluhankkeen (*Programme Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*) – jolla on muun muassa määrä edistää muiden kuin pankkeina toimivien mikrorahoituslaitosten vakiintumista ja kehittymistä <sup>(10)</sup> – myötä Euroopan komissio on myös käynnistänyt tärkeitä aloitteita pk- ja mikroyritysten pääomatilanteen parantamiseksi. Komitea suosittelee mukauttamaan kyseiset eri toimet nykyistä paremmin keskenään. Komitea on Jeremie-ohjelmasta vuonna 2006 antamassaan lausunnossa <sup>(11)</sup> jo tuonut selkeästi esiin, että se on aina kannattanut komission aloitteita, joilla yksinkertaistetaan rahoituksen saatavuutta pienten ja keski suurten yritysten parissa, ja kehottanut kutsumaan työmarkkinaosapuolet laaja-alaisesti mukaan asianomaisiin toimiin.

<sup>(1)</sup> Ks. KOM(2007) 708 lopullinen, s. 3–4.

<sup>(2)</sup> Ks. edellä, s. 11.

<sup>(3)</sup> Ks. edellä, s. 3.

<sup>(4)</sup> EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36.

<sup>(5)</sup> KOM(2009) 257 lopullinen, 3.6.2009.

<sup>(6)</sup> KOM(2009) 333 lopullinen.

<sup>(7)</sup> Ks. Eurobarometri (2005), *SME Access to Finance* (Pk-yritysten rahoitusmahdollisuudet), Flash Eurobarometer 174.

<sup>(8)</sup> Ks. KOM(2006) 349 lopullinen, s. 9.

<sup>(9)</sup> Ks. KOM(2005) 121 lopullinen, s. 6.

<sup>(10)</sup> Ks. KOM(2007) 708 lopullinen, s. 3.

<sup>(11)</sup> EUVL C 110, 9.5.2006.

3.2.2 Komitean mukaan siellä, missä EIP-varoja käytetään, ne ovat osoittautuneet hyödylliseksi välineeksi helpottamaan pientä mikroyritysten rahoituksen saatavuutta.

3.2.3 Komitea viittaa lausunnossaan myös siihen, että etenkin pk-yritysten mahdollisuuksia mikroluottojen saantiin tulisi helpottaa ja että on ratkaisevan tärkeää saavuttaa tietyt ryhmät, kuten nuoret yrittäjät, naisyrittäjät tai heikossa asemassa oleviin väestöryhmiin ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt.

3.3 Mikroluotto palvelujen käytön mahdollisuudet perustuvat muun muassa yrityksen perustamista varten tarjolla oleviin mahdollisimman epämuodollisiin ja nopeisiin rahoitusmuotoihin. Suurin osa yrityksen perustamista varten tarvittavista varoista on peräisin yrityksen perustajalta tai tämän sukulaisilta, ystävilta ja naapureilta<sup>(1)</sup>. Tämä on osoitus tavanomaisten pankkilainojen rajoista, sillä hylättyjen laina-anomusten osuus on sitä suurempi, mitä alhaisempia anottut summat ovat. Tämä johtuu siitä, että kyseisten anomusten huolellinen tutkiminen on työlästä. Mikrorahoituspalvelut voivat täyttää epämuodollisten (ja vain rajallisesti tehokkaiden) rahoitustapojen ja pankkien tarjoaman rahoituksen väliin jäävän aukon. Jos mikroluottojen ja muiden mikrorahoituspalvelujen myöntämisen voidaan arvioida olevan yhtä nopeaa, mutkatonta ja joustavaa kuin epämuodollisten rahoitustapojen, voivat mikroluotot antaa keskeisen panoksen talouden dynamiikkaan ja yrittäjyyteen.

3.4 Mikroluotto palvelujen tulisi olla kohderyhmiin kuuluvien, uusia yrityksiä perustavien henkilöiden ulottuvilla sekä yritystä käynnistettäessä että muutamia vuosia yrityksen perustamisen jälkeen, sillä he ovat huomattavan riippuvaisia pienistä pääomista hankkeiden rahoittamiseksi.

3.5 Myös riippumatta nykyisestä talous- ja rahoitusmarkkinakriisistä on mikroluottojen myöntäminen tavanomaisiin lainoihin verrattuna erittäin työlästä ja kallista, sillä lainasumma on suhteellisen pieni, pankkien yleensä edellyttämät vakuuksia ei ole ja käsittelykustannukset ovat erittäin korkeita. Mikrorahoitusaloitteiden onnistumisen keskeisiä edellytyksiä ovatkin käsiteltävien tapausten korkea määrä, asianmukainen organisaatiokenttä, soveltuvat teknologiat ja kaiken kaikkiaan mahdollisimman suuri ammattimaisuuden aste. Jos on jo olemassa kokemuksia vastaavista aloitteista ja ohjelmista (CIP, Jeremie, EIP:n kokeiluhanke, Jasmine), ne tulisi ehdottomasti ottaa etukäteen huomioon.

3.6 Kun otetaan huomioon riittävän ammattimaisuuden tarve, mikroluottoja on ensinnäkin käsiteltävä mahdollisimman pitkälle standardoituina massatuotteina, jotta hyödytään mittakaava- ja riskien jakamisen eduista. Kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Kanadassa saadut kokemukset osoittavat<sup>(2)</sup>, näin korkeat asiakasluvut ovat kunnianhimoisen tavoite. Tämä viittaa hyvän tunnettuuden (esimerkiksi mainoskampanjat, kuten ranskalaisen ADIEn mikroluottoviikot) ja saatavuuden helppouden (esimerkiksi internet) merkitykseen. Tulisi osoittaa, voidaanko

tähän päästä ja miten ja minkälainen rooli muilla ohjelmilla (kuten ESR) voisi tässä yhteydessä olla (tekninen tuki). Yhdenmukaisuuden varmistamiseksi lisäksi tulisi selvittää yhtymäkohdat kyseisten ohjelmien ja aloitteiden kanssa.

3.7 Liiketoimintaprosessien organisoinnissa on toiseksi kyse organisatoristen edellytysten varmistamisesta suunniteltua massatoimintaa varten, jotta hakemukset voidaan käsitellä nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon asianmukaiset takausmuodot sekä soveltaa sopimusrikkomusten (maksuviivästyks) yhteydessä standardoituja sanktioita ja riskinjakomuotoja. Kulutusluottojen tapaan herääkin kysymys, miten asiakkaiden luottokelpoisuus voidaan arvioida mahdollisimman yksinkertaisesti, nopeasti ja luotettavasti.

3.8 Kolmanneksi tällaisen massatoiminnan teknisenä edellytyksenä ovat kehittyneet tietokoneohjelmistot sopimusten alulle panemista sekä sopimusten täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon seuranta varten. Näin voitaisiin päästä eroon standardoidun massatoiminnan ja hakemusten yksittäisen käsittelyn välistä tasapainoilusta sekä antaa panos mikrorahoituspalvelujen markkinalohkon laajempaan avaamiseen.

3.9 Sosiaalitalouden mikroyritykset ja henkilöt niissä jäsenvaltioissa ja niillä alueilla, joilla erityiset mikroluottolaitokset ovat jo vakiintuneet, voinevat hyödyntää helpommin ja nopeammin varoja kuin niistä jäsenvaltioista tai niiltä alueilta peräisin olevat hakijat, joilla kyseisiä laitoja ei ole tai ne ovat vielä perusteilla. Komitea suosittelee, että ohjelmassa huolehditaan siitä, ettei asiantila kaiken kaikkiaan johda epätasa-arvoisiin luotonsaantimahdollisuuksiin.

3.10 Keskeinen kysymys on, tulisiko luotonannossa turvautua tavanomaisiin luottolaitoksiin vai erityisiin, mahdollisesti perustettaviin mikroluottolaitoksiin, jotka yleensä eivät tavoittele suurta voittoa ja ovat hyvin pieniä. Yhtäältä Euroopassa on muutaman vuoden ajan kehittynyt komission tuella mikrorahoituspalvelujen tarjoajien verkosto. Kyseisistä palvelutarjoajista kuitenkin vain viidennes (alle 20) myöntää vuosittain yli 400 mikroluottoa<sup>(3)</sup>. Toisaalta mikroluotto palvelujen tarjontaa voidaan tuskin laajentaa onnistuneesti ilman erittäin ammattitaitoista ja voittoa tavoittelevaa hallinnointia – ja tässä yhteydessä pankeilla (jotka jo nyt myöntävät suurimman osan mikroluottoista) on huomattavia etuja. Ei vaikuta järkevältä kohdentaa varoja vain pienille, yleishyödyllisiin tarkoituksiin suuntautuneille mikroluotto palvelujen tarjoajille, jotka keskittyvät henkilöihin, joilla ei ole vakituisia tuloja, naisiin, nuoriin, iäkkäisiin ja maahanmuuttajiin, sillä tällainen lokeroiva pankkijärjestelmä vakiinnuttaisi kyseisten ryhmien marginalisoinnin jälleen yhdellä alalla. Jotta siis varmistetaan, että myös pankkisektorilla myönnetään mikroluottoja huolimatta odotettavissa olevasta minimaalisesta tuotosta, tarvitaan luultavasti markkinataloudellisia lisäkannustimia tai tukivälineitä asianmukaisen infrastruktuurin luomiseksi.

<sup>(1)</sup> Ks. <http://www.gemconsortium.org/download.asp?fid=608>

<sup>(2)</sup> Ks. <http://ssrn.com/abstract=976211>

<sup>(3)</sup> Ks. aiheesta mikrorahoitus EU:ssa [www.nantiklum.org/Overview\\_final\\_web.pdf](http://www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf) ja [www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf](http://www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf)

3.11 Koska mikrorahoitusaloitteella pyritään nimenomaan työllisyys- ja sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin, olisi ohjelmien tehokkuutta välttämättä arvioitava myös kyseisistä näkökohdista kummankin kohderyhmän (sosiaalitalouden mikroyritykset ja heikossa asemassa olevat henkilöt) kannalta. Nyt on määrä ottaa kriteereinä huomioon vain luoton määrä ja lainansaajien lukumäärä, mutta komitea suosittelee, että mitataan myös integroitumista virallisille työmarkkinoille, saatuja tuloja sekä epäsuoria työllisyysvaikutuksia komission tiedonannossa mainituissa ryhmissä. Vain näin voidaan osoittaa aloitteen onnistuminen myös kyseisten seikkojen osalta <sup>(1)</sup>.

3.12 Myönteisenä seikkana on korostettava, että komission ehdotuksessa mainitaan myös tukitoimenpiteitä, kuten tiedonvälitys, seuranta, valvonta, tarkastus ja arviointi (4 artiklan 1 kohta). Jää kuitenkin avoimeksi, onko tässä yhteydessä kyse ensi sijassa yrityksen perustajien neuvonnasta vai mikroluottolaitosten neuvonnasta, miten neuvonta on tarkoitus järjestää ja miten

käytettävissä olevat varat on määrä jakaa takausten, oman pääoman ehtoisten instrumenttien, velkasitoumusten ja tukitoimien kesken.

3.13 Komitea suosittelee sen varmistamista, että edullisia korkoehtoja sovelletaan myös lainanottajiin. Lisäksi tulisi esittää, minkä suuruinen osuus varoista on määrä kohdentaa välittäjäpankeille tai mikroluottolaitoksille korvaukseksi asian hoidosta.

3.14 Kuten asiakokonaisuuteen INT/495 kuuluvassa lausunnossa todetaan, komitea kannattaa aloitetta luoda uusi kyseisille kohderyhmille suunnattu mikrorahoitusjärjestely mutta epäilee, onko järkevää ja tarkoituksenmukaista rahoittaa uusi mikrorahoitusjärjestely vähentämällä Progressin rahoitusta. Komitea suosittelee, että tutkitaan, mitä muita rahoituslähteitä on Progressin ohella käytettävissä uuden mikrorahoitusjärjestelyn rahoittamiseksi.

Bryssel 1 päivänä lokakuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Ks. tällaisen menettelyn osalta <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf>