

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett EU-instrument för mikrokrediter för sysselsättning och social inkludering (Progress-instrument för mikrokrediter)"

KOM(2009) 333 slutlig – 2009/0196 (COD)

(2009/C 318/15)

Huvudföredragande: **Gabriele BISCHOFF**

Den 17 juli 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett EU-instrument för mikrokrediter för sysselsättning och social inkludering (Progress-instrument för mikrokrediter)"

Den 14 juli 2009 gav kommitténs presidium facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

I enlighet med artikel 20 i arbetsordningen beslutade kommittén vid sin 456:e plenarsession den 30 september–1 oktober 2009 (sammanträdet den 1 oktober 2009) att utnämna Gabriele BISCHOFF till huvudföredragande och antog följande yttrande med 171 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av kommitténs slutsatser och rekommendationer

1.1 Lämpliga finansieringsinstrument för företag är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt. Detta gäller också för mikroföretag i den sociala ekonomin. Vi ställer oss därför positiva till idén om att utveckla mikrokrediterna. Detta kan nämligen vara ett nytt sätt att främja företagandet och skapa nya arbetstillfällen i mikroföretag (dvs. företag med mindre än tio anställda och en årsomsättning eller en balansomslutning på mindre än två miljoner euro). På så sätt tar man också hänsyn till att mikrokreditinstrumenten i Europa hittills varit få.

1.2 Det är mycket omständigare och dyrare att ge mikrokrediter till mikroföretag i den sociala ekonomin och till personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden än att ge konventionella krediter. Detta merarbete kan reduceras, för det första genom att man utvecklar ett standardiserat, teknifierat tjänsteutbud, bättre marknadsföring och rent generellt professioniserar mikrokredit tjänsterna, för det andra genom garantier och samfinansiering. En central uppgift för det föreslagna mikrokreditinstrumentet är därför också att vidareutveckla instrumentet för mikrokredit tjänster i samarbete med etablerade leverantörer av finansiella tjänster. Det handlar här om att utveckla organisationsstrukturer som möjliggör en standardiserad hantering av stora mängder ansökningar. Största möjliga professionalism kan knappast uppnås om man inte har lämpliga datorprogram och inte använder Internetbaserad teknik. 1.2.1 Tidigare erfarenheter av mikrokrediter i Europa ger dessutom vid handen att man måste skapa ytterligare marknadsekonomiska incitament för att den finansiella sektorn också verkligen ska sköta sin tilltänkta uppgift att ge mikrokrediter till de båda specifika målgrupperna.

1.3 Personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden och som startar eget företag bör ha tillgång till mikrokredit tjänster inte bara vid företagsbildningen utan också under de första åren efter detta.

1.4 Cirka 1 % av medlen inom Progress-instrumentet för mikrokrediter är öronmärkta för administrativa utgifter. Detta inbegriper inte de medel som förmedlande banker och mikrokreditgivare får för att de förmedlar dessa krediter till målgrupperna. Kommittén skulle gärna vilja veta vilka medel de förmedlande bankerna och mikrokreditgivarna får för att de förmedlar dessa krediter. Dessutom skulle man behöva se till att bankerna också ger målgrupperna förmånliga räntevillkor, bl.a. genom regelbunden övervakning på EU-nivå och genom att kreditvillkoren offentliggörs på de behöriga inspektionsmyndigheternas hemsidor.

1.5 De sysselsättnings- och socialpolitiska effekter som man vill uppnå genom ett EU-instrument för mikrokrediter bör bli föremål för en noggrann utvärdering differentierad efter målgrupp. De båda målgrupperna – mikroföretag i den sociala ekonomin och enskilda sökande (arbetslösa, ungdomar och socialt utsatta) – har olika behov av rådgivning och stöd. Detta måste också beaktas i organisationen för att undvika överlappningar med andra program på samma område.

1.6 Avslutningsvis anser EESK att man bör undersöka vilka andra källor än Progress som finns tillgängliga för att finansiera det nya instrumentet för mikrokrediter.

2. 2. Inledning och sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 I sitt meddelande av den 13 november 2007 om ett europeiskt initiativ för mikrokrediter för att främja tillväxt och sysselsättning (KOM(2007) 708) föreslår kommissionen för det första att man förbättrar de rättsliga och institutionella ramvillkoren i medlemsstaterna och för det andra att man skapar en ny tjänst för att stödja arbetet med att grunda och utveckla mikrokreditinstitut i gemenskapen ⁽¹⁾. Dessutom föreslår kommissionen att man bör avsätta ytterligare finansiella medel för nya mikrofinansinstitut utanför banksektorn ⁽²⁾. Enligt kommissionens meddelande kan mikrokrediterna spela en viktig roll i genomförandet av Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning ⁽³⁾.

2.2 I kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag ⁽⁴⁾ definieras mikrokrediter som lån under 25 000 euro och mikroföretag som företag som sysselsätter färre än tio personer, inklusive egenföretagarna, och vars årsomsättning och/eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro.

2.3 Expertgruppen för reglering av mikrokrediterna i Europa förtydligar i sin rapport vilka stora skillnader det finns mellan medlemsstaterna när det handlar om att bevilja mikrokrediter och när det gäller de rättsliga ramarna.

2.4 I sitt meddelande av den 3 juni 2009 aviserade kommissionen ett nytt EU-instrument för mikrokrediter för sysselsättning ⁽⁵⁾ (Progress-instrument för mikrokrediter).

2.5 Mot bakgrund av den ekonomiska och finansiella krisen och dess effekter på sysselsättningsnivån och kreditgivningen syftar kommissionens förslag av den 2 juli 2009 om inrättande av ett EU-instrument för mikrokrediter för sysselsättning och social inkludering ⁽⁶⁾ till att skapa ett nytt EU-instrument för mikrokrediter för att bistå (potentiellt) arbetslösa och personer med svårigheter att hävda sig på arbetsmarknaden som grundar egna mikroföretag, även som ensamföretagare, med mikrokrediter på upp till 25 000 euro, med garantier, egetkapitalinstrument, skuldinstrument och andra åtgärder, t.ex. inom kommunikation, övervakning, styrning, revision och utvärdering. Mikroföretag i den sociala ekonomin som anställer arbetslösa eller personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden kan få stöd. Tanken är att man ska öppna dörren till egenföretagande för arbetslösa och personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden. Tanken är att möjligtvis så mycket som 45 000 personer och företag genom en omfördelning av 100 miljoner euro från den löpande Progress-budgeten, som kan leda till en mobilisering av sammanlagt mer än 500 miljoner euro, under fyraårsperioden 2010–2013 ska tilldelas ett genom-

snittligt belopp på uppskattningsvis 11 000 euro. Förvaltningen sköts av kommissionen i samarbete med internationella finansiella institut som Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska investeringsfonden (EIF). Medlemsstaterna får inga nya administrativa uppgifter.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén ställer sig positiv till att kommissionen med sina förslag om att inrätta ett instrument för mikrokrediter fullföljer sitt engagemang för att skapa arbetstillfällen och ytterligare vill bidra till att främja egenföretagande bland personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden. Man bör dock framhålla att erfarenheterna i Europa av mikrokreditinstrument hittills varit jämförelsevis få och att det krävs exceptionella ansträngningar i samband med utformningen av systemet, för det första för den administrativa hanteringen av mikrokrediter och andra medel och för det andra för en hållbar användning av detta instrument. Just med tanke på de imponerande resultat som uppnåtts med mikrokredit-tjänsterna inom det utvecklingspolitiska samarbetet (och som ledde till att Grameen Bank och dess grundare Muhammad Yunus tilldelades Nobels fredspris 2006) måste man betona inte bara möjligheterna utan även de utmaningar som överföringen av dessa erfarenheter till ett europeiskt sammanhang innebär. Detta gäller inte minst eftersom stora fördelar med det ursprungliga konceptet går förlorade (t.ex. integreringen i en lokal gemenskap, en yrkesgrupp eller en etnisk gemenskap samt det förtroende och därmed de minskade övervakningskostnader och kreditförluster som detta medför). Det råder därför delade meningar om möjligheten att tillämpa dessa erfarenheter på mer utvecklade länder.

3.2 I Europa finns det också ett stort behov av mikrokredit-tjänster. Endast cirka hälften av de mindre företagen ställer sig helt positiva till bankernas roll i kreditgivningen ⁽⁷⁾. Programmet Jeremie (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), som framför allt finansieras med strukturfondsmedel, är ett gemensamt initiativ från GD Regionalpolitik och EIB-gruppen, för att stödja och förbättra finansieringen av mikroföretag och små och medelstora företag ⁽⁸⁾.

3.3.1 Med ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (CIP) ⁽⁹⁾ och pilotinitiativet Jasmine (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*), som bland annat ska främja konsolidering och utveckling av andra mikrofinansinstitut än banker ⁽¹⁰⁾, har kommissionen dessutom satt i gång viktiga initiativ för att förbättra kapital situationen i små och medelstora företag och mikroföretag. Kommittén rekommenderar att dessa olika åtgärder stäms av bättre mot varandra. I sitt yttrande om Jeremie ⁽¹¹⁾ klargjorde kommittén redan 2006 att den allttjämt stöder kommissionens initiativ för att underlätta små och medelstora företags tillgång till kapital. Kommittén uppmanade också kommissionen att i stor utsträckning involvera arbetsmarknadsparterna.

⁽¹⁾ Se KOM(2007) 708 s. 2.

⁽²⁾ Dito s. 11.

⁽³⁾ Dito s. 2.

⁽⁴⁾ EUT L 124, 20.5.2003, s. 36.

⁽⁵⁾ KOM(2009) 257, 3.6.2009.

⁽⁶⁾ KOM(2009) 333.

⁽⁷⁾ Se Eurobarometer (2005): "SME Access to Finance", Flash Eurobarometer 174.

⁽⁸⁾ Se KOM(2006) 349, s. 9.

⁽⁹⁾ Se KOM(2005) 121, s. 6.

⁽¹⁰⁾ Se KOM(2007) 708, s. 3.

⁽¹¹⁾ EUT C 110, 9.5.2006.

3.3.2 Kommittén förklarade vidare att medlen från Europeiska investeringsbanken där de satts in visat sig vara ett användbart instrument för att underlätta mikro- och småföretagens tillgång till finansiering.

3.3.3 I yttrandet framhöll kommittén dessutom att tillgången till mikrokrediter framför allt bör underlättas för de små och medelstora företagen och att det är av avgörande betydelse att man når ut till sådana grupper som unga företagare, kvinnliga företagare eller människor från en mindre gynnad bakgrund och etniska minoriteter.

3.3 Mikrokreditjänster skapar möjligheter genom den centrala betydelse som informella och snabba finansieringsformer har för bl.a. nyetableringar. Den övervägande delen av de medel som behövs vid en nyetablering mobiliseras av grundaren, dennes släktingar, vänner och grannar⁽¹⁾. Detta visar de vanliga bankkrediternas begränsningar. Avslagskvoten blir nämligen högre ju lägre belopp kreditansökningarna avser, eftersom en noggrann prövning av ansökningarna är alltför kostsam. Mikrokreditjänsterna kan överbrygga klyftan mellan informella finansieringssätt (med begränsad effektivitet) och finansiering via banker. Om man lyckas bedöma ansökningar om mikrokrediter och andra mikrokreditjänster lika snabbt, okomplicerat och flexibelt som inom den informella sektorn, kan mikrokrediterna bli ett viktigt bidrag till ekonomisk dynamik och egenföretagande.

3.4 De personer ur målgruppen som startar eget företag bör ha tillgång till mikrokreditjänster inte bara när de startar företaget utan också under de första åren efter starten, eftersom de i stor utsträckning är hänvisade till mindre kapitalbelopp för finansiering av sina projekt.

3.5 Också om man bortser från den rådande ekonomiska och finansiella krisen är mikrokrediter mycket kostsamma och dyra i jämförelse med traditionella krediter. Detta beror på att lånebeloppen är förhållandevis små, att de garantier som bankerna brukar kräva inte kan ges och att handläggningen är mycket kostsam. Ett stort antal fall, en lämplig organisationsstruktur, lämplig teknik och en generellt sett så hög grad av professionalism som möjligt är därför av central betydelse för att mikrokreditinitiativen ska lyckas. Om det redan finns erfarenheter av liknande initiativ och program (CIP, Jeremie, EIB pilot; Jasmine) bör dessa till att börja med absolut inkluderas.

3.6 Med tanke på den professionalism som krävs måste mikrokrediterna för det första vara en massverksamhet som är så standardiserad som möjligt för att man ska kunna dra nytta av skalfördelar och riskspridning. Att uppnå så höga kundantal är ett ambitiöst mål, som brittiska och kanadensiska erfarenheter visar⁽²⁾. Detta visar hur viktigt det är med en hög igenkänningsgrad (t.ex. genom reklamkampanjer som franska ADIE:s "mikrokreditveckor") och vikten av lättillgänglighet (t.ex. via internet). Man bör visa om och hur detta kan uppnås och vilken roll

andra program (t.ex. Europeiska socialfonden) skulle kunna spela här (tekniskt stöd). Vidare borde man för samstämmighetens skull redogöra för skärningspunkterna med dessa program och initiativ.

3.7 När affärsverksamheten organiseras handlar det för det andra om att se till att den planerade massverksamheten uppfyller de organisatoriska förutsättningarna, så att ansökningar kan behandlas på ett snabbt och flexibelt sätt och med hänsyn till lämpliga former av skydd och så att standardiserade sanktioner och former av riskspridning kan sättas in vid avtalsbrott (betalningsförsummelser). Som i fallet med konsumentkrediter uppstår här frågan om hur man på enklast, snabbast och tillförlitligast möjliga sätt kan bedöma kundernas kreditvärdighet.

3.8 En teknisk förutsättning för en sådan massverksamhet är för det tredje att det finns mogna mjukvarusystem för förberedelse, ingående och uppföljning av avtal. På så sätt kan man göra den grannliga avvägningen mellan standardiserad massverksamhet och individuell behandling av ansökningarna och bidra till en bredare exploatering av marknadssegmentet för mikrokreditjänster.

3.9 Det är möjligt att mikroföretag i den sociala ekonomin och enskilda personer från medlemsstater och regioner där det redan finns särskilda mikrofinansinstitut lättare och snabbare kan få tillgång till medlen än sökande från länder eller regioner där de inte finns och inte heller är under uppbyggnad. Kommittén anser att man inom ramen för programmet bör se till att detta inte generellt sett leder till orättvisor i tillgången till mikrokrediterna.

3.10 En central fråga är om man vid kreditgivning bör använda sig av traditionella kreditinstitut eller av särskilda mikrofinansinstitut som eventuellt måste inrättas och som för det mesta inte har något vinstsyfte och är mycket små. För det första håller sedan ett antal år tillbaka med stöd av kommissionen ett nätverk av tillhandahållare av mikrokreditjänster på att växa fram i Europa. Endast en femtedel av dessa tjänsteleverantörer (mindre än 20) tillhandahåller dock mer än 400 mikrokrediter per år⁽³⁾. För det andra kan man knappast lyckas med spridningen av mikrokreditjänster utan en mycket professionell och vinstorienterad ledning – och där har bankerna (som också redan nu står för de flesta mikrokrediterna) stora fördelar. Det förefaller inte meningsfullt att bara dela ut medlen via mindre mikrokreditgivare som framför allt ser till allmänintresset och riktar in sig på personer utan fast inkomst, kvinnor, ungdomar, äldre personer och invandrare, eftersom ett sådant nischbanksystem skulle leda till marginalisering av dessa grupper på ytterligare ett område. För att se till att också banksektorn tar på sig rollen som mikrokreditgivare, trots den minimala avkastning som kan förväntas, kommer det därför sannolikt att behövas ytterligare marknadsekonomiska incitament eller stödinstrument för uppbyggnad av nödvändig infrastruktur.

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

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

⁽³⁾ Angående mikrokrediter i EU, se www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf och www.european-microfinance.org/data/file/Librairy/ISSUE%20PAPER.pdf

3.11 Eftersom man med mikrokreditinitiativet uttryckligen vill uppnå sysselsättnings- och socialpolitiska effekter, bör utvärderingen av programmets effektivitet också ur dessa aspekter vara differentierad efter de båda målgrupperna (mikroföretag i den sociala ekonomin och enskilda personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden). Medan kreditvolymen och antalet stödmottagare hittills varit de enda kriterierna att beakta, anser kommittén att man också bör mäta det första inträdet på arbetsmarknaden, vilken inkomst som uppnåtts och andra indirekta sysselsättningseffekter för de olika grupper som nämns i kommissionens meddelande. Endast på så sätt kan man se om initiativet varit lyckat också ur dessa aspekter ⁽¹⁾.

3.12 Ett positivt inslag som bör framhållas är att kommissionen också föreslår till exempel stödåtgärder som kommunikation, övervakning, styrning, revision och utvärdering (artikel 4.1). Frågan återstår dock om det i första hand ska handla om rådgivning till nyföretagare eller rådgivning till mik-

rofinansinstitut, hur dessa ska organiseras och hur tillgängliga medel ska fördelas mellan garantier, egetkapitalinstrument, skuldinstrument och stödåtgärder.

3.13 Kommittén anser att man bör se till att de förmånliga räntevillkoren kommer kredittagarna till godo. Samtidigt bör man ange hur stor andel av medlen som ska gå till förmedlande banker och mikrofinansinstitut som ersättning för handläggningen.

3.14 Som redan framförts i yttrande INT/495 stöder kommittén initiativet att skapa ett nytt mikrokreditinstrument för målgrupperna. Kommittén ställer sig dock tveksam till om det är meningsfullt och ändamålsenligt att ett nytt mikrokreditinstrument finansieras genom minskade anslag till Progress. EESK anser därför att man bör undersöka vilka andra källor än Progress som finns tillgängliga för att finansiera programmet.

Bryssel den 1 oktober 2009.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
Mario SEPI

⁽¹⁾ För exempel på ett sådant tillvägagångssätt, se <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf>