



EUROPAPARLAMENTET

2014 - 2019

Utskottet för sysselsättning och sociala frågor

2015/2042(INI)

22.5.2015

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om genomförande av det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter
(2015/2042(INI))

Utskottet för sysselsättning och sociala frågor

Föredragande: Sven Schulze

PR_INI

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	8

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om genomförande av det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter (2015/2042(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av rapporten från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Genomförande av det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter – 2013 (COM(2014)0639),
- med beaktande av interimsvärderingen av det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter av den 5 maj 2015¹,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1296/2013 av den 11 december 2013 om Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och om ändring av beslut nr 283/2010/EU om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet² (nedan kallat *instrumentet*),
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 283/2010/EU av den 25 mars 2010 om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet³,
- med beaktande av sin resolution av den 24 mars 2009 med rekommendationer till kommissionen om ett europeiskt initiativ för mikrokrediter för att främja tillväxt och sysselsättning⁴,
- med beaktande av artikel 52 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för sysselsättning och sociala frågor och yttrandet från budgetkontrollutskottet (A8-0000/2015), och av följande skäl:
 - A. Mikrofinansiering kan bidra till att målen i Europa 2020-strategin uppnås. Mikrofinansiering kan lyfta människor ur fattigdom och förbättra den sociala delaktigheten.
 - B. Syftet med instrumentet är att öka tillgången till finansiering för arbetslösa och andra missgynnade människor och för mikroföretag, vilket i sin tur genererar arbetstillfällen och tillväxt i lokalsamhällen.
 - C. Instrumentet förbättrar villkoren enligt vilka låntagare erhåller lån och gör finansiering tillgänglig för enskilda som annars inte är stödberättigade. Mikrofinansieringsinstitut

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7760>

² EUT L 347, 20.12.2013, s. 238.

³ EUT L 87, 7.4.2010, s. 2.

⁴ EUT C 117 E, 6.5.2010, s. 85.

har dragit nytta av instrumentet i 22 medlemsstater. Instrumentets övergripande mål är att betala ut 46 000 mikrolån till 2020, vilket ska motsvara ett uppskattat belopp på 500 miljoner EUR.

- D. Låntagarnas återbetalningsgrad uppskattas till 95 %. Instrumentet har hjälpt arbetslösa att starta egna företag och egenföretagare att bevara eller utvidga sina mikroföretag med avseende på bevarade arbetstillfällen, nyanställningar och genererad omsättning. Instrumentet har nått avlägsna områden i Europa och lett till ekonomisk verksamhet.
- E. Det är fortsatt svårt att bedöma i vad mån instrumentet nått ut till minoriteter eftersom de flesta mikrofinansieringsinstitut inte uttryckligen utövat verksamhet i syfte att nå ut mer till minoriteter. Mottagare av mikrolån ser inte nödvändigtvis sig själva som en marginaliserad grupp eller är rädda för diskriminering om deras etniska bakgrund skulle röjas.
- F. Den kvot mellan kvinnliga och manliga entreprenörer på 40:60 som eftersträvs har nästan nåtts, och är betydligt högre än genomsnittet i unionen.
- G. Företagsutvecklingstjänster som fortbildning och mentorskap är centrala för ett mikroföretags framgång och bärkraft.
- H. Avsaknad av finansiering av företag inom den sociala ekonomin har fastställts vara en brist med instrumentet.
- I. Det finns tecken på att mikrofinansiering gör det möjligt för företag att övergå från skuggekonomin till status som deklarerad ekonomisk verksamhet.
- J. Det finns en potential för synergieffekter mellan instrumentet och Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) och andra EU-fonder, vilket skulle leda till att oönskade överlappningar kan undvikas.

Ökad tillgång till mikrofinansiering

1. Europaparlamentet betonar vikten av finansieringsinstrument, som instrumentet, mot bakgrund av den ekonomiska krisen för att säkra att arbetslösa och mikroföretag har tillgång till finansiering.
2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och Europeiska investeringsfonden att göra programdelen mikrofinansiering och socialt entreprenörskap inom ramen för EaSI operativ så snart som möjligt för att säkra mottagarnas tillgång till medel. Parlamentet förväntar sig att EaSI kommer att lyckas ta itu med bristerna i instrumentet.
3. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att bedöma lämpligheten av den gällande definitionen på mikrokrediter i syfte att se till att framtida finansieringsinstrument uppfyller marknadens behov. Parlamentet välkomnar att instrumentets saldo och återflöden kommer att tillföras budgeten för programdelen mikrofinansiering och socialt entreprenörskap inom ramen för EaSI, och därmed öka antalet garantier och finansierade instrument som kommer att erbjudas mikrolåntagare.

Att nå ut till målgrupperna och rapportera om social påverkan

4. Europaparlamentet beklagar att bristen på väldefinierad social rapportering lett till att instrumentets sociala påverkan inte har mätts noggrannare med avseende på ny sysselsättning, företagets hållbarhet och i vilken omfattning minoritetsgrupperna har nåtts. Parlamentet föreslår därför att lämpliga indikatorer ska utarbetas och uppmanar kommissionen att bedöma huruvida definitionen av målgrupper behöver förtydligas ytterligare.
5. Europaparlamentet uppmanar Europeiska investeringsfonden att se till att de bestämmelser i avtal med mikrofinansieringsinstitut efterlevs, enligt vilka de ska samarbeta närmare med organisationer som företräder minoritetsgrupper i syfte att nå målgrupperna effektivare.
6. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att förbättra metoderna för att utvärdera företagets bärkraft efter det att mikrokrediten betalats tillbaka.
7. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och Europeiska investeringsfonden att förbättra rapporteringen om mottagarna och mikrofinansieringsinstituten, och att samtidigt inse att man måste nå en balans så att mikrofinansieringsinstituten inte överbelastas. Parlamentet betonar att större delen av den information som behövs för en lämplig rapport tillhandahålls av mikrolåntagarna för att få ett lån.
8. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att sträva efter jämställdhet mellan män och kvinnor med avseende på tillgången till mikrofinansiering och att planera för att kvoten mellan manliga och kvinnliga entreprenörer ska vara jämställd i framtiden.

Att stödja den sociala ekonomin

9. Europaparlamentet beklagar att instrumentet inte har finansierat särskilt många sociala företag. Parlamentet ser därför positivt på att en viss procentsats av EaSI:s budget är öronmärkt för finansiering av sociala företag.

10. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att noga övervaka denna nya funktion och se till att mikrofinansieringsinstituterna rapporterar på ett lämpligt sätt.
11. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att utvärdera, och, om det behövs, se över det tak som föreskrivits för sociala företag inom EaSI, så att marknadens behov kan uppfyllas.

Mentorskap, fortbildningstjänster och komplementaritet med andra instrument

12. Europaparlamentet välkomnar möjligheten att finansiera kapacitetsuppbyggnad av och tekniskt stöd till finansieringsinstitut genom EaSI för att förbättra deras professionalisering, tjänestetillhållande samt insamling och bearbetning av uppgifter, för att möjliggöra bättre feedback om instrumentet.
13. Europaparlamentet beklagar att företagsutvecklingstjänster, däribland mentorskap och fortbildning, inte kan finansieras direkt genom EaSI, och uppmanar kommissionen att utreda framtida finansieringsvägar.
14. Europaparlamentet rekommenderar att kommissionen och medlemsstaterna utvecklar sitt strategiska samarbete i fråga om EaSI, ESF och andra eventuella nationella program, för att mikrolåntagare ska få bättre stöd i form av fortbildning, mentorskap och övergripande stöd till ökad bärkraft för företagen.
15. Europaparlamentet ser positivt på möjligheten att använda medel från ESF för programdelen mikrofinansiering och socialt entreprenörskap inom ramen för EaSI, och uppmanar kommissionen och Europeiska investeringsfonden att informera mikrofinansieringsinstituterna bättre om denna möjlighet i enlighet med artikel 38 i förordningen om gemensamma bestämmelser¹.
16. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att se till att Efsi finns tillgängligt för att finansiera mikroföretag.

Mikrofinansieringsinstitut

17. Europaparlamentet rekommenderar att avtal mellan mikrofinansieringsinstitut och Europeiska investeringsfonden ska bli flexibla och lättare att förstå, vilket gör det möjligt för små mikrofinansieringsinstitut att komma in på marknaden snabbt.
18. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och Europeiska investeringsfonden att bedöma hur nyttan med instrumentet ska spridas bättre till en bredare allmänhet, utöver de befintliga krav som mikrofinansieringsinstituterna ålagts.
19. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att utveckla sektorn för mikrofinansiering och att utnyttja instrumentet genom att utreda möjligheterna för andra

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006, EUT L 347, 20.12.2013, s. 320.

finansförmedlare än banker att komma in på marknaden för mikrokrediter utan att vara beroende av en partnerbank.

20. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att stärka sin dialog med aktörer inom mikrofinans (mikrofinansieringsinstitut, banker och andra än banker, nätverk som europeiska nätverket för mikrokrediter) med avseende på utformningen av de produkter som ska erbjudas genom de program som finansieras av unionen.

21. Europaparlamentet uppmanar Europeiska investeringsfonden att utreda hur mikrofinansieringsinstituten efterlever den europeiska uppförandekoden för tillhandahållande av mikrokrediter.

o

o o

22. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen samt till medlemsstaternas regeringar och parlament.

MOTIVERING

Bakgrund

Beviljande av mikrolån tog sin början i Sydasiens och i Latinamerika för över fyrtio år sedan. De första initiativen till mikrolån uppstod där och de har till övervägande del varit mycket lyckade.

De positiva effekter som uppkommer för den lokala ekonomin när mikrolån beviljas för att bekämpa fattigdom i utvecklingsländer togs i beaktande av EU då det 2010 inrättade det europeiska instrumentet Progress för mikrokrediter, omfattande sammanlagt 205 miljoner euro i syfte att garantera socialt och finansiellt missgynnade personer en chans att bygga upp en skälig levnadsstandard också i Europa.

Det går för närvarande att ansöka om Progress endast i 22 av de 28 medlemsstaterna. Detta beror på skillnaderna i utvecklingsgrad i de europeiska nationalekonomierna, skillnader i marknadsintresse samt olika rättsliga förutsättningar.

Kommissionen granskade senast 2013 i en genomföranderapport situationen för Progress och har därutöver också utarbetat en interimsvärdering för instrumentet, som ännu fortsätter att löpa till 2016.

Instrumentet Progress för mikrokrediter har en socialpolitisk inriktning och underlättar tillgång till mikrokrediter i syfte att starta och stödja mikroföretag. Instrumentet finansierar inte självt mikroföretagen utan möjliggör för de mikrokreditförmedlare som deltar i programmet, så kallade mellanhänder, att garantera fler lån i EU genom högre kreditvärdighet, tack vare den refinansieringsmöjlighet som Progress ger.

Progress är ett viktigt och effektivt instrument för att nå EU:s mål på området för sysselsättning och socialpolitik inom ramen för EU 2020-strategin. Ett betydande antal nya arbetsplatser uppstår nämligen tack vare nystartade företag. Lite mindre än 85 % av dessa arbetstillfällen skapas i mikroföretag.

Det finns en motsvarande hög efterfrågan på mikrokrediter, från människor som inte klarar av att få en kredit inom den klassiska banksektorn, eftersom de utgör en för denna sektor så kostnadsintensiv målgrupp att kredit inte kommer i fråga.

Progress hjälper till att finna vägen (tillbaka) till arbetsmarknaden, frigör entreprenörspotentialer, inhämtande av nya färdigheter genom kompletterande fortbildning och mentorskap och möjliggör ett liv för människor med egenmakt och värdighet.

Enligt den definition som fortfarande gäller (men går att ifrågasätta) inom EU ska en mikrokredit, som ges till ett mikroföretag, inte överstiga lånesumman 25 000 euro (d.v.s. ett företag som har färre än tio anställda och vars årsomsättning och/eller årliga balansräkning inte överstiger 2 miljoner euro, i enlighet med artikel 2 i Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI)).

Målgrupper

Instrumentet Progress för mikrokrediter är i första hand ett socialpolitiskt och först i andra hand ett instrument för den ekonomiska politiken. Det är nämligen inriktat på målgrupper, som hittills inte uppmärksammats tillräckligt i ekonomin som helhet: (långtids-)arbetslösa, mottagare av försörjningsstöd, invandrare, personer från etniska minoriteter, personer som är verksamma i den informella ekonomin eller lever i eftersatta landsbygdsområden samt kvinnor.

Instrumentet Progress för mikrokrediters särdrag

Mikrokrediter till ovannämnda målgrupper är en enskild riskabel och kostnadsintensiv affär för bankerna, särskilt som det, utöver själva krediten, också behövs en personalintensiv åtföljande rådgivning i samband med affärsprojektet och dess genomförande (mentorskap och fortbildning). Sammantaget gör detta mikrokrediterna dyra och marginalerna låga, och det blir därför oattraktivt att marknadsföra dem. Detta innebär att mikrokreditverksamhet alltid kommer att skilja sig från klassisk bankverksamhet

eftersom den, i och med att den ska skapa social integration, har ett socialpolitiskt uppdrag. Det är ändamålsenligt ur ekonomisk och samhällelig synpunkt att bevilja mikrokrediter, eftersom det finansiella stöd som behövs för att uppnå egenföretagande kostar statliga institutioner mindre än vad utgifter för sociala förmåner vid arbetslöshet gör, och dessutom tjänar de som språngbräda för människor på väg mot egenföretagande.

Situationen för Progress efter halva tiden

Progress kan i stort sett betecknas som en lyckad åtgärd: med lämplig finansiering skulle man till och med kunna bemöta en avsevärt högre efterfrågan. 13 252 mikrokrediter har beviljats, omfattande en volym på 124,6 miljoner euro. Denna summa är något lägre än de 142,4 miljoner euro som var planerade.

Många, om än inte alla, av de eftersträvade målgrupperna kunde nås.

Den kvot mellan kvinnliga och manliga företagare som eftersträvades (40:60) kunde i stort sett uppnås (37 % av mottagarna är kvinnor), trots att inte alla kreditförmedlare hade inrättat särskilda program för kvinnors nystartande av företag. Denna andel kvinnliga företagare är avsevärt högre än EU-genomsnittet. Man bör här ändå sträva efter en väl avvägd kvot.

Enligt interimsvärderingen hade 17 % av de tillfrågade förut inte kunnat erhålla en konventionell kredit hos en bank. 68 % av de tillfrågade svarade att de hade ansökt om en kredit för första gången och ytterligare 56 % angav att de inte hade kunnat erhålla en annan kredit till liknande villkor någon annanstans. Enligt egna uppgifter ligger 43 % av de svarande under den respektive nationella fattigdomsgränsen – en betydligt högre andel än EU-genomsnittet (18,2 %). 17 % betecknade sig till och med som utblottade – en nästan dubbelt så hög andel som genomsnittet i EU:s befolkning.

Progress sänker alltså verkligen tröskeln för att över huvud taget komma i fråga för en kredit.

Effektiviteten av Progress är mindre tydlig när det gäller missgynnade grupper och den sociala ekonomin. Detta kan dels bero på att många kreditmottagare inte skulle beteckna sig

som (etnisk) minoritet på grund av rädsla för diskriminering. Dels kan det bero på att insamlingen av uppgifter, på grund av olämpliga eller otillräckligt utvecklade indikatorer och den åtföljande skyldigheten att lämna in uppgifter, varit otillräcklig.

Effektiviteten i den sociala ekonomin är låg dels eftersom många kreditförmedlare inte inrättat några specifika program för denna ekonomiska modell och dels eftersom företag inom den sociala ekonomin ofta behöver mer medel än vad som är möjligt för dem att få enligt definitionen på mikrokrediter. Denna brist verkar ha erkänts i EaSI: genom artikel 26 c underlättas tillgången till finansiering för sociala företag. Här är det aktuellt att se över om det tak som anges där motsvarar marknadens behov.

Det är dock svårt att för närvarande bedöma hur hållbara de arbetstillfällena är som skapats eftersom många krediter som erhållits från Progress ännu inte är ett år gamla. Det är emellertid viktigt att skapa en möjlighet för att fortsatt observera mikroföretagens marknadsframgång även efter det att återbetalningstiden för krediten löpt ut.

Tilldelning av medel från ESF till instrumentet EaSI enligt förordningen om gemensamma bestämmelser

Möjligheten att tilldela medel från ESF till instrumentet EaSI är av särskilt stor betydelse. Enligt artikel 38.1 a i förordningen om gemensamma bestämmelser är det möjligt att tillåta ESF-myndigheterna att tilldela delar av ESF:s medel till andra finansieringsinstrument på unionsnivå såsom EaSI. Regionala ekonomiska medel från ESF som exempelvis tilldelats EaSI måste då användas i samma region.

Den särskilda avdelningen för ESF inom EaSI måste efterleva de allmänna parametrarna för EaSI (exempelvis en lägsta hävstångseffekt), men vissa specifika villkor kan även läggas till (exempelvis en viss målgrupp, såsom unga mikrolåntagare, kvinnor, funktionsnedsatta).

Denna överenskommelse skulle omfatta de allmänna reglerna för finansieringsinstrumenten inom EaSI, liksom de regler som gäller specifikt för den utvalda delen. Dessa specifika regler skulle exempelvis säkerställa att garantierna och lånen används till nytta för personer eller företag i det land eller den region som omfattas av det operativa programmet, och eventuellt inriktas på särskilda befolkningsgrupper som ungdomar ("öronmärkta bidrag").

Fördelen med detta är att inte bara den betrodda enheten (Europeiska investeringsfonden) redan valts ut av kommissionen, utan att i stort sett alla parametrar i finansieringsinstrumentet också är bestämda.

De medlemsstater som använder detta alternativ skulle se sin administrativa börda minska eftersom Europeiska investeringsfonden skulle svara för förvaltning och övervakning av medlen.

Medlemsstaterna och deras regioner kan därför slå samman sin finansieringskapacitet när de slår samman EU-medel och nationella medel och de kan dra nytta av sakkunskapen inom Europeiska investeringsfonden när de förvaltar finansieringsinstrumenten.

Efsi (Europeiska fonden för strategiska investeringar) och mikroföretag

Det har varit EMPL-utskottets partiövergripande ståndpunkt att medel från Efsi även ska göras tillgängliga för mikroföretag. Denna ståndpunkt framförs här än en gång.

Slutsatser

Mikrokrediter fungerar inte bara i utvecklingsländer utan även i Europa. Hos oss ska de dock i första hand ses som ett socialpolitiskt instrument för att ge människor i en svår social situation en chans.

Andra möjligheter till stöd står till buds för att främja de små och medelstora företagen och innovativa idéer. EU-definitionen på mikrokrediter tål att övervägas och bör anpassas till de förhållanden som gäller i dag. Detta gäller även för det maximala lånebeloppet, som eventuellt inte är tillräckligt högt i alla EU-länder. Det borde vara möjligt i samtliga medlemsstater att tillåta en möjlighet för också andra finansförmedlare än banker att förmedla mikrokrediter. Hjälpen i form av experter vid utveckling av en affärsplan och granskning och övervakning av affärsidén (fortbildning och mentorskap) borde kunna stödjas finansiellt genom EaSI.

I det stora hela rekommenderas att programmet Progress ska fortsätta, med beaktande av förbättringarna i EaSI och av de förslag som ges i detta betänkande.