



**2015/2042(INI)**

22. 5. 2015

## **NÁVRH ZPRÁVY**

o provádění evropského nástroje mikrofinancování Progress  
(2015/2042(INI))

Výbor pro zaměstnanost a sociální věci

Zpravodaj: Sven Schulze

**OBSAH**

	<b>Strana</b>
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU .....	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ .....	8

## NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

### o provádění evropského nástroje mikrofinancování Progress (2015/2042(INI))

*Evropský parlament,*

- s ohledem na zprávu Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o provádění evropského nástroje mikrofinancování Progress – 2013 (COM(2014)0639),
  - s ohledem na předběžné hodnocení evropského nástroje mikrofinancování Progress ze dne 5. května 2015<sup>1</sup>,
  - s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1296/2013 ze dne 11. prosince 2013 o programu Evropské unie pro zaměstnanost a sociální inovace („EaSI“) a o změně rozhodnutí č. 283/2010/EU, kterým se zřizuje evropský nástroj mikrofinancování Progress pro oblast zaměstnanosti a sociálního začleňování<sup>2</sup> (dále jen „nástroj mikrofinancování“),
  - s ohledem na rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 283/2010/EU ze dne 25. března 2010, kterým se zřizuje evropský nástroj mikrofinancování Progress pro oblast zaměstnanosti a sociálního začleňování<sup>3</sup>,
  - s ohledem na své usnesení ze dne 24. března 2009 s doporučeními Komise ve věci Evropské iniciativy pro rozvoj mikroúvěru na podporu růstu a zaměstnanosti<sup>4</sup>,
  - s ohledem na článek 52 jednacího řádu,
  - s ohledem na zprávu Výboru pro zaměstnanost a sociální věci a na stanovisko Výboru pro rozpočtovou kontrolu (A8-0000/2015),
- A. vzhledem k tomu, že mikrofinancování může přispět k dosažení cílů strategie Evropa 2020; vzhledem k tomu, že mikrofinancování může jednotlivce vyvést z chudoby a zlepšit jejich začlenění do společnosti;
- B. vzhledem k tomu, že nástroj mikrofinancování má zlepšit přístup nezaměstnaných, dalších znevýhodněných osob a mikropodniků k finančním prostředkům, což v místních komunitách povede k vytváření pracovních míst a růstu;
- C. vzhledem k tomu, že nástroj mikrofinancování nabízí půjčky za výhodnějších podmínek, a tak finanční prostředky zpřístupňuje i osobám, které by jinak nemohly získat úvěr; vzhledem k tomu, že nástroj mikrofinancování využívají zprostředkovatelé ve 22 členských státech; vzhledem k tomu, že z nástroje mikrofinancování má být do

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

<sup>2</sup> Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 238.

<sup>3</sup> Úř. věst. L 87, 7.4.2010, s. 2.

<sup>4</sup> Úř. věst. C 117 E, 6.5.2010, s. 85.

roku 2020 poskytnuto celkově 46 000 mikroúvěrů, což představuje asi 500 milionů EUR;

- D. vzhledem k tomu, že vypůjčitelé zřejmě splatí 95 % částky; vzhledem k tomu, že nástroj mikrofinancování pomohl nezaměstnaným osobám zahájit podnikání a samostatně výdělečně činným osobám zachovat nebo rozšířit jejich mikropodniky, tj. umožnil zachovat pracovní místa a najmout nové zaměstnance a podpořil jejich obrat; vzhledem k tomu, že nástroj mikrofinancování podnítil hospodářskou činnost i ve vzdálených evropských regionech;
- E. vzhledem k tomu, že je obtížné posoudit, zda k mikrofinancování mají přístup i menšiny, protože většina zprostředkovatelů mikroúvěrů se nesespecializuje na činnosti, které by ho měly za cíl zlepšit; vzhledem k tomu, že příjemci mikroúvěrů se nemusí nutně považovat za příslušníky marginalizovaných skupin nebo se obávají, že pokud by uvedli svůj etnický původ, mohli by čelit diskriminaci;
- F. vzhledem k tomu, že bylo téměř dosaženo vytyčeného poměru 40 podnikatelek na 60 podnikatelů a že se jedná o výrazně vyšší skóre, než je unijní průměr;
- G. vzhledem k tomu, že mají-li být mikropodniky úspěšné a životaschopné, je mimořádně důležité jim nabízet služby podporující rozvoj podnikání, např. odbornou přípravu a poradenství;
- H. vzhledem k tomu, že za jeden z nedostatků nástroje mikrofinancování byla označena absence financování podniků působících v sociální ekonomice;
- I. vzhledem k tomu, že mikrofinancování podle všeho podnikům umožňuje přejít ze stínové ekonomiky na oficiálně ohlášenou hospodářskou činnost;
- J. vzhledem k potenciálním synergiím mezi nástrojem mikrofinancování a Evropským sociálním fondem, Evropským fondem pro strategické investice a dalšími fondy EU, které zabrání případnému nežádoucímu překrývání financování;

### ***Lepší přístup k mikrofinancování***

1. zdůrazňuje význam finančních nástrojů, jako je např. nástroj mikrofinancování, v dobách hospodářské krize, neboť zajišťují přístup nezaměstnaných osob a mikropodniků k financování;
2. naléhá na Komisi a Evropský investiční fond, aby co nejdříve uvedly do praxe osu mikrofinancování a sociálního podnikání (MF/SE) vytvořenou v rámci programu EU pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSI), aby se potenciálním příjemcům zajistil přístup k finančním prostředkům; očekává, že EaSI úspěšně odstraní nedostatky nástroje mikrofinancování;
3. vyzývá Komisi, aby posoudila vhodnost stávající definice mikroúvěru tak, aby budoucí finanční nástroje odpovídaly potřebám trhu; vítá skutečnost, že saldo a vrácené prostředky nástroje mikrofinancování budou přidělovány do rozpočtu osy MF/SE programu EaSI, takže se zvýší počet záruk a financovaných nástrojů určených vypůjčovatelům mikroúvěrů;

### ***Dosažení cílových skupin a podávání zpráv o sociálních dopadech***

4. vyjadřuje politování nad tím, že kvůli nejasně definovanému podávání zpráv o sociálních dopadech, nebylo možné přesněji měřit sociální důsledky nástroje mikrofinancování, jmenovitě vytváření pracovních míst, udržitelnost podniků a dostupnost mikrofinancování pro minoritní skupiny; navrhuje proto, aby byly vypracovány vhodné ukazatele, a vybízí Komisi, aby posoudila, zda je nutné definici cílových skupin více upřesnit;
5. vybízí Evropský investiční fond (EIF), aby prosazoval ustanovení obsažená v dohodách se zprostředkovateli mikrofinancování o těsnější spolupráci s organizacemi zastupujícími minoritní skupiny v zájmu účinnějšího oslovení cílových skupin;
6. vyzývá Komisi, aby zdokonalila metody, kterými se hodnotí životaschopnost podniků po splacení mikroúvěru;
7. vyzývá Komisi a EIF, aby zlepšily podávání zpráv o příjemcích a zprostředkovatelích mikrofinancování, avšak současně měly na paměti, aby povinné poskytování informací zprostředkovatele příliš nezatěžovalo; zdůrazňuje, že většinu informací, které mají být v příslušné zprávě uváděny, poskytují žadatelé v žádosti o mikroúvěr;
8. vyzývá Komisi, aby usilovala o rovný přístup mužů a žen k mikrofinancování a aby si stanovila za cíl rovnocenné zastoupení podnikatelů a podnikatelek mezi vypůjčovateli;

### ***Podpora sociální ekonomiky***

9. vyjadřuje politování nad tím, že z nástroje nebyl financován významnější počet sociálních podniků; vítá proto, že na jejich financování je vyčleněn konkrétní procentní podíl z prostředků EaSI;
10. vyzývá Komisi, aby tento nový prvek pečlivě sledovala a zajistila, aby o něm zprostředkovatelé mikrofinancování náležitě podávali zprávy;

11. vybízí Komisi, aby posoudila a případně zrevidovala stanovený strop půjček pro sociální podniky v rámci EaSI tak, aby vyhovoval potřebám trhu;

### ***Služby odborného poradenství a odborné přípravy a jejich doplňkovost s jinými nástroji***

12. vítá, že EaSI umožňuje financovat budování kapacit zprostředkovatelů mikrofinancování a poskytování technické pomoci v zájmu zvýšení jejich odbornosti, zlepšení poskytovaných služeb a shromažďování a zpracovávání údajů k získání lepší zpětné vazby o nástroji mikrofinancování;
13. vyjadřuje politování nad tím, že v rámci EaSI nelze přímo financovat služby zaměřené na rozvoj podnikání, včetně odborného poradenství a odborné přípravy, a vyzývá Komisi, aby prozkoumala budoucí možnosti financování;
14. doporučuje, aby Komise a členské státy vypracovaly programy strategické spolupráce EaSI, ESF s různými vnitrostátními programy, které přicházejí v úvahu, aby se zlepšila pomoc drobným vypůjčovatelům poskytovaná formou odborné přípravy a odborného poradenství a celková podpora větší životaschopnosti podniků;
15. vítá možnost využití prostředků z ESF na osu MF/SE programu EaSI a žádá Komisi a EIF, aby zprostředkovatele mikrofinancování o této možnosti podle článku 38 nařízení o společných ustanoveních<sup>1</sup> lépe informovaly;
16. vyzývá Komisi a členské státy k zajištění toho, aby z EFSI bylo možné financovat mikropodniky;

### ***Zprostředkovatelé mikrofinancování***

17. doporučuje, aby dohody mezi zprostředkovateli mikrofinancování a EIF byly flexibilnější a srozumitelnější, aby mohly menší zprostředkovatelé rychleji vstupovat na trh;
18. vyzývá Komisi a EIF k posouzení toho, jak lze lépe zprostředkovat výhody nástroje mikrofinancování širší veřejnosti nad rámec povinností stanovených pro zprostředkovatele mikrofinancování;
19. vyzývá členské státy, aby rozvíjely mikrofinanční sektor a využívaly nástroje mikrofinancování a aby za tímto účelem prozkoumaly možnosti vstupu nebankovních zprostředkovatelů na trh s mikroúvěry nezávisle na partnerské bance;
20. vybízí Komisi ke zintenzivnění dialogu se subjekty, které se zabývají mikrofinancováním (bankovní i nebankovní zprostředkovatelé mikrofinancování či sítě typu Evropská mikrofinanční síť), o koncepci produktů, které mají být nabízeny v rámci programů financovaných Unií;

---

<sup>1</sup> NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) č. 1303/2013

ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

21. vyzývá EIF, aby ověřil, zda se zprostředkovatelé mikrofinancování řídí evropským kodexem správného chování pro poskytování mikroúvěrů;

◦

◦ ◦

22. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi, jakož i vládám a parlamentům členských států.

# VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

## Vstupní informace

Mikroúvěry mají původ v jižní Asii a Latinské Americe, kde byly první mikroúvěrové iniciativy zahájeny před více než 40 lety. Většina z nich úspěšně působí dodnes.

Na pozitivní výsledky, kterých bylo poskytováním mikroúvěrů dosaženo v tamních rozvojových ekonomikách při potírání chudoby, navázala v roce 2010 EU vytvořením nástroje mikrofinancování PROGRESS s celkovým rozpočtem 205 milionů EUR, který má v Evropě poskytnout šanci sociálně a finančně znevýhodněným osobám k vybudování slušného živobytí.

Nástroj PROGRESS je v současné době dostupný pouze ve 22 členských státech. Lze to vysvětlit různou úrovní rozvoje evropských národních ekonomik, rozdílnými tržními zájmy i různou právní úpravou.

Komise se nástrojem PROGRESS zatím naposledy zabývala ve zprávě o provádění z roku 2013 a tomuto nástroji, jehož platnost vyprší v roce 2016, ještě věnovala průběžnou zprávu.

Nástroj mikrofinancování PROGRESS má sociální charakter a usnadňuje přístup k mikroúvěrům za účelem zakládání nebo podpory mikropodniků. Neposkytuje finanční prostředky přímo drobným podnikatelům, ale umožňuje, aby zprostředkovatelé mikroúvěrů, kteří jsou zapojeni do programu, v EU poskytovali více půjček zvýšením jejich bonity díky zavedení možnosti refinancování z prostředků nástroje PROGRESS.

Jedná se o důležitý a účinný nástroj k dosažení cílů EU stanovených v rámci strategie Evropa 2020 pro zaměstnanost a sociální oblast. V nově zakládaných firmách totiž vzniká významný počet pracovních míst, z toho téměř 85 % v mikropodnicích.

Po mikroúvěrech je poměrně vysoká poptávka. Vychází od lidí, kteří nemohou získat úvěr od klasických bankovních institucí, neboť pro ně představují cílovou skupinu s prohibitivně vysokými náklady.

PROGRESS umožňuje (opětovné) začlenění na trh práce, uvolnění podnikatelského potenciálu, osvojení nových dovedností prostřednictvím doprovodných odborných školení a poradenství a lidem umožňuje vzít život do svých rukou a zajistit si důstojnou existenci.

Podle platné definice EU (kterou je nutno přezkoumat) nepřekročí mikroúvěr poskytnutý mikropodniku částku 25 000 EUR (mikropodnikem se rozumí podnik s méně než 10 zaměstnanci, jehož roční obrat nebo bilanční suma rozvahy nepřekročí 2 miliony EUR, viz článek 2 programu EU pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSI)).

## Cílové skupiny

Nástroj mikrofinancování PROGRESS je v první řadě nástrojem sociální politiky a až poté nástrojem hospodářským. Zaměřuje se totiž na cílové skupiny, které zatím byly v našem hospodářském systému opomíjeny: na (dlouhodobě) nezaměstnané, příjemce sociálních



dávek, přistěhovalce, příslušníky etnických menšin, osoby činné v neformální ekonomice nebo žijící ve znevýhodněných regionech a na ženy.

### **Zvláštní charakteristiky nástroje mikrofinancování PROGRESS**

Pro banky představuje poskytování mikroúvěrů výše uvedeným cílovým skupinám riskantní a nákladově náročné operace, zvláště vzhledem k tomu, že kromě vlastní půjčky je třeba zajistit doprovodné poradenství k podnikatelskému záměru a jeho realizaci (poradenství a odbornou přípravu), což je náročné na lidské zdroje. To vše mikroúvěry prodražuje, snižuje jejich marže, a tedy i atraktivitu mikroúvěrů na trhu.

To znamená, že se mikroúvěrová operace od klasického bankovního obchodu vždy liší v tom, že úsilím o sociální začlenění plní úkoly sociální politiky. Poskytování mikroúvěrů je smysluplné z hospodářského i společenského hlediska, protože finanční podpora osoby, která se snaží osamostatnit, je pro státní instituce výhodnější než výdaje na sociální dávky nezaměstnaným, a navíc občanům slouží jako odrazový můstek k podnikání.

### **Stav nástroje PROGRESS v polovině období**

PROGRESS lze celkově označit za úspěšný. Pokud by mu bylo poskytnuto více finančních prostředků, mohl by dokonce uspokojit mnohem vyšší poptávku. Dosud bylo poskytnuto 13 252 mikroúvěrů v celkové hodnotě 124,6 milionu EUR, tj. o něco méně oproti plánovaným 142,4 milionu EUR.

Pomoc se dostala k mnoha, i když ne ke všem plánovaným cílovým skupinám.

V podstatě bylo dosaženo vytyčeného poměru 40:60 mezi příjemkyněmi a příjemci (37 % příjemců představovaly ženy), i když ne všichni zprostředkovatelé mikrokreditů vypracovali zvláštní programy pro začínající podnikatelky. Jedná se o mnohem vyšší podíl podnikatelek, než tomu je v unijním průměru. Přesto by se mělo usilovat o vyrovnaný poměr.

Podle průběžné zprávy nebylo předtím 17 % dotázaných s to získat běžnou půjčku u bankovní instituce. 68 % dotázaných uvedlo, že se vůbec poprvé pokusili získat půjčku, a dalších 56 % se domnívalo, že by nikde jinde nedostali půjčku za srovnatelných podmínek. 43 % dotázaných žije podle vlastních údajů pod příslušnou vnitrostátní hranicí chudoby, což je mnohem více, než činí průměr v EU (18,2 %). 17 % dotázaných dokonce uvedlo, že jsou bez prostředků – tj. jedná se o téměř dvojnásobně vyšší podíl než u průměru obyvatelstva EU. PROGRESS tedy účinně snížil hranici pro získání úvěru.

Efektivita PROGRESSu není tak jednoznačná v souvislosti se znevýhodněnými skupinami obyvatelstva a sociální ekonomikou. Částečně to lze vysvětlit tím, že mnozí příjemci mikroúvěru by se z obavy před diskriminací nikdy nepřihlásili k (etnické) menšině. Dalším důvodem je skutečnost, že shromažďování údajů a související povinnost předkládat zprávy nejsou uspokojivé kvůli nevhodným nebo nedostatečně propracovaným ukazatelům.

V případě sociální ekonomiky je PROGRESS neefektivní ze dvou důvodů: jednak mnoho zprostředkovatelů mikroúvěrů nezavedlo pro tento hospodářský sektor zvláštní programy,

jednak podniky v sociální ekonomice často potřebují více peněz, než je možné podle definice mikroúvěru poskytnout. Toto opomenutí zřejmě napravuje EaSI: v čl. 26 písm. c) zajišťuje lepší přístup sociálních podniků k finančním prostředkům. Naším cílem bylo přezkoumat, zda jeho stropy vyhovují potřebám trhu.

V této fázi je obtížné posoudit udržitelnost vytvořených pracovních míst, neboť mnoho úvěrů bylo z nástroje PROGRESS poskytnuto před necelým rokem. Je však důležité, aby bylo možné sledovat, jak jsou mikropodniky úspěšné na trhu i po splacení úvěru.

### **Přidělování prostředků z evropských strukturálních fondů (ESF) nástroji EaSI podle nařízení o obecných ustanoveních**

Je velmi důležité, aby bylo možné nástroji EaSI přidělovat prostředky z ESF. Čl. 38 odst. 1 písm. a) nařízení o společných ustanoveních umožňuje orgánům ESF poskytovat finanční příspěvky z prostředků ESF jiným nástrojům EU, např. EaSI. Finanční prostředky ESF určené konkrétnímu regionu, které by byly poskytnuty např. EaSI, by pak byly použity ve stejném regionu.

Zvláštní oddíl ESF vytvořený v rámci EaSI by musel dodržovat obecné parametry EaSI (např. minimální pákový efekt), ale bylo by možné pro něj stanovit i zvláštní podmínky (např. konkrétní cílovou skupinu, jako např. mladí příjemci mikroúvěrů, ženy nebo postižené osoby).

Tato dohoda by zahrnovala jak obecná pravidla pro finanční nástroje EaSI, tak pravidla, která by se vztahovala pouze na zvolené okno. Pomocí těchto zvláštních pravidel by se například zajistilo, aby byly záruky a půjčky použity ve prospěch obyvatel nebo podniků země nebo regionu, na něž se vztahuje operační program, a případně by bylo možné se soustředit na konkrétní část populace, např. na mladé lidi (tzv. účelově vázané příspěvky).

Výhodou je, že Komise nejen předem určí pověřený subjekt (Evropský investiční fond, EIF), ale de facto všechny parametry finančních nástrojů.

Pokud by členské státy zvolily tuto možnost, snížila by se jejich administrativní zátěž, protože za kontrolu prostředků by odpovídal EIF.

Členské státy a jejich regiony tak mohou sloučit prostředky spojením unijních a vnitrostátních zdrojů a při řízení finančních nástrojů mohou využívat odborné kapacity EIF.

### **Evropský fond pro strategické investice (EFSl) a mikropodniky**

Zástupci všech politických skupin ve výboru EMPL se shodli na tom, že prostředky fondu EFSl by měly být zpřístupněny i mikropodnikům. Tento názor by se měl opět v návrhu promítnout.

### **Závěr**

Mikroúvěry fungují dobře nejen v rozvojových zemích, ale i v Evropě. V našem kontextu se ale v první řadě jedná o nástroj sociální politiky, který má lidem v těžké životní situaci nabídnout druhou šanci.

K podpoře malých a středních podniků a inovací existují jiné nástroje. Je vhodné přezkoumat unijní definici mikroúvěrů, neboť by se měla přizpůsobit aktuální situaci. Platí to i pro maximální výši úvěrů, která není ve všech členských státech EU dostačující. Ve všech členských státech by mělo být povoleno, aby mikroúvěry poskytovaly i nebankovní instituce. Dále by mělo být v rámci EaSI možné finančně podpořit pomoc odborníků s vypracováním podnikatelského plánu a jeho přezkoumání a realizaci (odborná příprava a poradenství).

V zásadě se pokračování programu PROGRESS doporučuje za předpokladu, že budou zohledněna zlepšení v rámci EaSI a připomínky obsažené v této zprávě.