



2015/2042(INI)

22.5.2015

NACRT IZVJEŠĆA

o provedbi europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress
(2015/2042(INI))

Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja

Izjavitelj: Sven Schulze

PR_INI

SADRŽAJ

	Stranica
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
EXPLANATORY STATEMENT.....	8

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o provedbi europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress (2015/2042(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir izvješće Komisije upućeno Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi Europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress – 2013. (COM(2014)0639),
 - uzimajući u obzir privremenu ocjenu europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress od 5. svibnja 2015.¹,
 - uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1296/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o Programu Europske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije i izmjeni Odluke br. 283/2010/EU o uspostavi Europskog mikrofinancijskog instrumenta za zapošljavanje i socijalnu uključenost² („Instrument”),
 - uzimajući u obzir Odluku br. 283/2010/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2010. o uspostavljanju Europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress za zapošljavanje i socijalnu uključenost³,
 - uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 24. ožujka 2009. s preporukama Komisiji o europskoj inicijativi za razvoj mikrokredita za poticanje rasta i zapošljavanja⁴,
 - uzimajući u obzir članak 52. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja i mišljenje Odbora za proračunski nadzor (A8-0000/2015),
- A. budući da se mikrofinanciranjem može doprinijeti ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. i budući da se njime može pomoći ljudima da izađu iz siromaštva i da se poveća socijalna uključenost;
- B. budući da je cilj Instrumenta povećati pristup financijama za nezaposlene i ostale osjetljive skupine osoba te za mikropoduzeća, što će zauzvrat dovesti do poticanja zapošljavanja i rasta u lokalnim zajednicama;
- C. budući da se Instrumentom stvaraju bolji uvjeti za ostvarenje kredita i da se omogućuje pristup financijama za osobe koje inače ne bi imale pravo na financiranje; budući da posrednici u mikrofinanciranju u 22 države članice imaju korist od Instrumenta; budući da je opći cilj Instrumenta izdati 46 000 mikrokredita do 2020., što predstavlja iznos od otprilike 500 milijuna EUR;

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

² SL L 347, 20.12.2013., str. 238.

³ SL L 87, 7.4.2010., str. 2.

⁴ SL C 117 E, 6.5.2010., str.85.

- D. budući da procijenjena stopa otplate od strane korisnika kredita iznosi otprilike 95 %; budući da su s pomoću Instrumenta mnoge nezaposlene osobe osnovale vlastita poduzeća, a mnogi samozaposleni su sačuvali ili proširili svoja mikropoduzeća u smislu očuvanih radnih mjesta, zapošljavanja novih osoba i ostvarenja dobiti; budući da se Instrument koristi i u udaljenim europskim područjima i da je potaknuo gospodarsku aktivnost;
- E. budući da je još uvijek teško procijeniti u kojoj se mjeri doprlo do manjinskih skupina s obzirom na to da većina posrednika u mikrofinanciranju nije posebno aktivna u cilju dopiranja do manjinskih skupina; budući da se korisnici mikrokredita nužno ne smatraju marginaliziranima niti se boje etničke diskriminacije u slučaju otkrivanja svog podrijetla;
- F. budući da je gotovo ostvaren željeni omjer od 40:60 između žena poduzetnica i muškaraca poduzetnika i budući da je on znatno viši od prosjeka Unije;
- G. budući da su usluge poslovnog razvoja kao što su osposobljavanje i podučavanje ključne za uspjeh i održivost mikropoduzeća;
- H. budući da je izostanak financiranja poduzeća u socijalnoj ekonomiji utvrđen kao nedostatak Instrumenta;
- I. budući da postoje naznake da mikrofinanciranje doprinosi prijelazu poslovanja poduzeća iz sive ekonomije u poslovanje sa statusom prijavljene ekonomske aktivnosti;
- J. budući da postoji potencijal za sinergiju između Instrumenta i Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za strateška ulaganja i drugih fondova EU-a s pomoću koje bi se izbjegla nepotrebna preklapanja;

Jačanje pristupa mikrofinanciranju

1. ističe važnost financijskog instrumenta kao što je ovaj u vrijeme financijske krize za osiguravanje pristupa financiranju za nezaposlene osobe i mikropoduzeća;
2. poziva Komisiju i Europski investicijski fond da os mikrofinanciranja i socijalnog poduzetništva Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije što prije učine funkcionalnom kako bi korisnici mogli imati pristupi novcu; očekuje da će se zahvaljujući Programu za zapošljavanje i socijalne inovacije uspješno riješiti nedostatci Instrumenta;
3. poziva Komisiju da ocijeni prikladnost postojeće definicije pojma mikrokredita kako bi se osiguralo da budući financijski instrumenti zadovolje potrebe tržišta; pozdravlja činjenicu da će se u proračun osi mikrofinanciranja i socijalnog poduzetništva Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije ubrizgati pozitivni saldo i priljev od povrata Instrumenta, što će povećati broj jamstava i financiranih instrumenta koji će se nuditi korisnicima mikrokredita;

Kako doprijeti do ciljanih skupina i podnositi izvješća o socijalnom utjecaju

4. žali zbog činjenice što u nedostatku dobro definiranog načina podnošenja izvješća socijalni utjecaj Instrumenta nije točnije izmjereno u pogledu otvaranja novih radnih mjesta, održivosti poduzeća i dopiranja do manjinskih skupina; stoga predlaže da se utvrde odgovarajući pokazatelji i potiče Komisiju da procijeni potrebu za daljnjim pojašnjavanjem definicije ciljnih skupina;
5. poziva Europski investicijski fond da provede odredbe iz sporazuma sklopljenih s posrednicima u mikrofinanciranju koji su u skladu s tim odredbama dužni usko surađivati s organizacijama koje predstavljaju manjinske skupine u cilju ostvarenja lakšeg pristupa ciljnim skupinama;
6. poziva Komisiju da unaprijedi metode procjene održivosti poduzeća nakon otplate mikrokredita;
7. poziva Komisiju i Europski investicijski fond da unesu poboljšanja u način podnošenja izvješća o korisnicima i posrednicima u mikrofinanciranju te da istodobno priznaju potrebu za uspostavljanjem ravnoteže kako ne bi preopteretili posrednike u mikrofinanciranju; ističe da većinu informacija koje bi bile potrebne za prikladno izvješće pružaju korisnici mikrokredita kako bi ostvarili kredit;
8. poziva Komisiju da se zalaže za jednakost muškaraca i žena u pogledu pristupa mikrofinanciranju i da ubuduće predvidi jednak omjer muškaraca poduzetnika i žena poduzetnica;

Potpora socijalnoj ekonomiji

9. žali što se Instrumentom nije financirao znatan broj socijalnih poduzeća; stoga pozdravlja činjenicu da je određeni postotak proračuna Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije namijenjen za financiranje socijalnih poduzeća;

10. poziva Komisiju da pomno nadzire taj novi element i da se pobrine da posrednici u mikrofinanciranju primjereno podnose izvješća;
11. poziva Komisiju da ocijeni i po potrebi revidira gornju granicu predviđenu za kredite za socijalna poduzeća u okviru Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije kako bi se zadovoljile potrebe tržišta;

Usluge podučavanja i osposobljavanja te sukladnost s drugim instrumentima

12. pozdravlja mogućnost koja postoji u okviru Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije i koja se odnosi na financiranje jačanja kapaciteta posrednika u mikrofinanciranju i tehničku pomoć kako bi se poboljšala profesionalizacija posrednika u mikrofinanciranju, pružanje usluga te prikupljanje i obrada podataka u cilju boljeg pružanja povratnih informacija o Instrumentu;
13. žali zbog činjenice da se usluge poslovnog razvoja, kao što su usluge podučavanja i osposobljavanja, ne mogu izravno financirati s pomoću Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije te poziva Komisiju da istraži buduće kanale financiranja;
14. preporučuje da Komisija i države članice razviju stratešku suradnju u pogledu Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije, Europskog socijalnog fonda i drugih mogućih nacionalnih programa kako bi pružile bolju pomoć korisnicima mikrokredita u smislu osposobljavanja, obučavanja i cjelokupne potpore za bolju održivost poduzeća;
15. pozdravlja mogućnost korištenja sredstava Europskog socijalnog fonda za os mikrofinanciranja i socijalnog poduzetništva Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije te poziva Komisiju i Europski investicijski fond da o toj mogućnosti bolje informiraju posrednike u mikrofinanciranju u skladu s člankom 38. Uredbe o zajedničkim odredbama¹;
16. poziva Komisiju i države članice da učine sve što je potrebno kako bi Europski fond za strateška ulaganja bio dostupan za financiranje mikropoduzeća;

Posrednici u mikrofinanciranju

17. predlaže da sporazumi između posrednika u mikrofinanciranju i Europskog investicijskog fonda budu fleksibilniji i jednostavniji za razumijevanje kako bi se manjim posrednicima u mikrofinanciranju omogućio brži ulazak na tržište;
18. poziva Komisiju i Europski investicijski fond da procijene mogućnosti boljeg širenja informacija o prednostima Instrumenta u javnosti, a ne samo informacija o postojećim zahtjevima koji se nameću posrednicima u mikrofinanciranju;
19. poziva države članice da unaprijede sektor mikrofinanciranja i da iskoriste Instrument te

¹ UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, SL L 347, 20.12.2013., str. 320.

da istraže mogućnosti za ulazak posrednika koji nisu bankovne institucije na tržište mikrokredita, a da pritom ne budu ovisni o partnerskoj banci;

20. poziva Komisiju da ojača svoj dijalog s akterima u mikrofinanciranju (posrednicima u mikrofinanciranju, bankama ili nebankovnim institucijama, mrežama kao što je Europska mreža za mikrofinanciranje) u pogledu osmišljavanja proizvoda koji će se nuditi u okviru programa financiranih sredstvima Unije;
21. poziva Europski investicijski fond da istraži poštuju li posrednici u mikrofinanciranju Europski etički kodeks za pružanje usluga mikrokreditiranja;

o

o o

22. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji te vladama i parlamentima država članica.

EXPLANATORY STATEMENT

Hintergrund

Die Vergabe von Kleinstkrediten hat ihren Ursprung in Südasien und Lateinamerika, wo vor über vierzig Jahren die ersten Kleinstkreditinitiativen entstanden und seitdem in überwiegender Anzahl sehr erfolgreich agieren.

Die positiven Effekte für die lokale Wirtschaft, die durch die Vergabe von Kleinstkrediten bei der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern erzielt wurden, wurden von der EU mit der Schaffung des Mikrofinanzinstrumentes PROGRESS im Jahr 2010 mit einem Gesamtvolumen von 205 Millionen Euro aufgegriffen, um auch in Europa sozial und finanziell benachteiligten Menschen eine Chance zum Aufbau einer auskömmlichen Existenz zu gewährleisten.

PROGRESS ist derzeit nur in 22 von 28 Mitgliedsstaaten erhältlich. Dies ist auf den unterschiedlichen Entwicklungsgrad der europäischen Volkswirtschaften, das unterschiedliche Marktinteresse sowie gesetzliche Voraussetzungen zurückzuführen.

Die EU - Kommission prüfte zuletzt 2013 in einem Umsetzungsbericht die Situation bei PROGRESS und fertigte darüber hinaus einen Zwischenbericht für das noch bis 2016 laufende Instrument an.

Das Mikrofinanzierungsinstrument PROGRESS hat eine sozialpolitische Ausrichtung und erleichtert den Zugang zu Mikrokrediten, um Kleinstunternehmen zu gründen oder zu fördern. Es finanziert Mikrounternehmer nicht selbst, sondern es ermöglicht am Programm teilnehmenden Mikrokreditvermittlern, sog. Intermediären, in der EU, mehr Darlehen durch eine verbesserte Bonität dank Refinanzierungsmöglichkeit aus Progress zu gewähren.

PROGRESS ist ein wichtiges und effektives Instrument, um die Ziele der EU in den Bereichen Beschäftigung und Soziales im Rahmen der EU 2020 Strategie zu erreichen. Denn eine bedeutende Zahl neuer Arbeitsplätze entsteht durch neu gegründete Firmen. Knapp 85 % dieser Arbeitsplätze werden in Kleinstunternehmen geschaffen.

Es besteht eine entsprechend hohe Nachfrage nach Kleinstkrediten, die von Menschen ausgeht, die nicht in der Lage sind, im klassischen Bankensektor einen Kredit zu erhalten, da sie für diesen eine prohibitiv kostenintensive Zielgruppe darstellen.

PROGRESS hilft, in den Arbeitsmarkt (zurück) zu finden, unternehmerisches Potenzial freizusetzen, neue Fähigkeiten durch begleitendes Training und Mentoring zu erwerben und den Menschen ein Leben in Selbstverantwortung und Würde zu ermöglichen.

Nach der derzeit noch gültigen (und hinterfragbaren) EU- Definition übersteigt ein Kleinstkredit, der einem Kleinstunternehmen zugute kommt, die Darlehenssumme von 25 000 EUR nicht. (D.h. einem Unternehmen, das weniger als 10 Mitarbeiter beschäftigt und dessen Jahresumsatz und/oder Jahresbilanzsumme 2 Mio. EUR nicht überschreitet, (Artikel 2 EaSI (Programme for Employment and Social Innovation))

Zielgruppen

Beim Mikrofinanzinstrument PROGRESS handelt es sich zu allererst um ein sozialpolitisches und erst in zweiter Linie um ein wirtschaftspolitisches Instrument. Denn es konzentriert sich auf Zielgruppen, denen im Wirtschaftsgefüge bislang nicht genügend Aufmerksamkeit zuteil wurde: (Langzeit-) Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Zuwanderer, Angehörige ethnischer Minderheiten, Personen, die in der informellen Wirtschaft tätig sind oder in benachteiligten ländlichen Gebieten leben, und Frauen.

Spezifische Merkmale des PROGRESS Mikrofinanzinstruments

Für Banken sind Kleinstkredite mit den oben beschriebenen Zielgruppen individuell riskante und kostenintensive Geschäfte, zumal neben dem eigentlichen Kredit eine personalintensive begleitende Beratung zum unternehmerischen Vorhaben und dessen Umsetzung (Mentoring und Training) erforderlich ist. All das macht Kleinstkredite teuer, margenschwach und so in der Vermarktung unattraktiv.

Dies bedeutet, dass sich das Kleinstkreditgeschäft vom klassischen Bankgeschäft immer unterscheidet, denn es hat mit der Schaffung von sozialer Inklusion einen sozialpolitischen Auftrag. Die Vergabe von Kleinstkrediten ist wirtschaftlich und gesellschaftlich sinnvoll, da die finanzielle Unterstützung des Erreichens der Selbständigkeit für staatliche Institutionen günstiger ist als die Ausgaben für Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit und darüber hinaus den Menschen als unternehmerisches Sprungbrett dient.

Situation bei PROGRESS nach der Hälfte der Laufzeit

PROGRESS kann man insgesamt als erfolgreich bezeichnen; bei entsprechender finanzieller Ausstattung könnte sogar eine substanziell höhere Nachfrage befriedigt werden. 13 252 Mikrokredite mit einem Volumen von 124,6 Millionen Euro wurden vergeben und damit etwas unter der Vorgabe von 142,4 Millionen Euro.

Viele, wenn auch nicht alle der anvisierten Zielgruppen werden erreicht.

Das angestrebte Verhältnis zwischen Unternehmerinnen und Unternehmern von 40:60 wurde so gut wie erreicht (37% der Begünstigten sind Unternehmerinnen), obwohl nicht alle Kreditvermittler spezielle Programme für Unternehmensgründungen von Frauen aufgelegt hatten. Dies stellt einen signifikant höheren Anteil an Unternehmerinnen dar als jener, der im EU- Durchschnitt zu verzeichnen ist. Dennoch sollte hier eine ausbalancierte Quote angestrebt werden.

Laut Zwischenbericht konnten 17% der Befragten zuvor keinen konventionellen Kredit bei einer Bank bekommen. 68% der Befragten gaben an, dass sie sich zum ersten Mal überhaupt um einen Kredit bemühten und weitere 56% nahmen an, dass sie keinen anderen Kredit mit ähnlichen Konditionen anderswo bekommen hätten. 43% der Befragten liegen nach eigenen Angaben unter der jeweiligen nationalen Armutsschwelle- ein deutlich höherer Anteil als der EU Durchschnitt (18,2%). 17% bezeichneten sich sogar als mittellos – ein beinahe doppelt so hoher Anteil wie der Durchschnitt der EU- Bevölkerung.

Progress senkt also effektiv die Schwelle, einen Kredit überhaupt bekommen zu können.

Weniger eindeutig ist die Effektivität von PROGRESS bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen und der Sozialwirtschaft. Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass sich viele Kreditbegünstigte aus Angst vor Diskriminierung nicht als (ethnische) Minderheit bezeichnen würden. Zum anderen, weil die Datenerhebung aufgrund unpassender oder unzureichend entwickelter Indikatoren und die dazugehörige Berichtspflicht ungenügend sind.

Die Effektivität in der Sozialwirtschaft ist gering, da zum einen viele Kreditvermittler keine spezifischen Programme für diese Wirtschaftsform aufgelegt haben und zum anderen Unternehmen der Sozialwirtschaft oft mehr Geld benötigen, als nach Mikrokreditdefinition möglich ist. Dieses Versäumnis scheint unter EaSI erkannt worden zu sein: Artikel 26 (c) schafft hierzu besseren Finanzzugang für Sozialunternehmen. Hier gilt es zu überprüfen, ob die dort vorgesehene Deckelung den Marktbedürfnissen Rechnung trägt.

Die Nachhaltigkeit der geschaffenen Stellen ist derzeit noch schwer zu beurteilen, da viele Kredite aus PROGRESS jünger als ein Jahr sind. Es ist jedoch wichtig, eine Möglichkeit zu schaffen, den Markterfolg der Kleinstunternehmen auch nach dem Ende der Kreditlaufzeit weiter zu beobachten.

Allocation of ESF funds to the EaSI instrument under the Common Provision Regulation

Of particular importance is the possibility to attribute ESF funds to the EaSI instrument. According article 38 (1a) of the Common Provisions Regulations it is possible to allow ESF authorities to allocate parts of the financial means of the ESF to other financial EU instruments such as EaSI. Regional financial means from the ESF for example attributed to EaSI would then have to be spent in the same region.

The specific compartment for ESF under EaSI would have to respect the general parameters of EaSI (e.g. minimum leverage effect), but could also add some specific conditions (e.g. a specific target group, like young micro-borrowers, women, disabled).

This agreement would include the general rules of the EaSI financial instruments, as well as the rules specifically applying to the chosen window. These specific rules could, for example, ensure that the guarantees and loans are used for the benefit of people or enterprises of the country or region covered by the operational programme and, possibly targeting specific populations such as young people. ("ring-fenced contribution").

The advantage is that not only the entrusted entity (the EIF) is already selected by the Commission, but practically all parameters of the financial instruments are also determined.

Member States using this option would see their **administrative burden reduced**, as the management and control of the funds would be the responsibility of the EIF.

Member States and their regions can hence merge funding capability when blending EU and national resources and they can profit from the expertise of the EIF in managing financial instruments.

European Fund for Strategic Investments (EFSI) und Kleinstunternehmen

Es ist fraktionsübergreifende Position des EMPL - Ausschusses gewesen, die Gelder des European Fund for Strategic Investments (EFSI) auch Kleinstunternehmen zugänglich zu machen. Diese Ansicht soll hier erneut zur Geltung kommen.

Fazit

Mikrokredite funktionieren nicht nur in Entwicklungsländern sondern auch in Europa. Sie sind bei uns aber zu erst als sozialpolitisches Instrument zu sehen, um Menschen in einer schwierigen sozialen Lage eine Chance zu geben.

Für die Förderung von KMUs und innovativer Ideen stehen andere Fördermöglichkeiten bereit. Die EU- Definition für Mikrokredite ist überdenkenswert und sollte an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden. Dies gilt auch für die maximale Kredithöhe, die nicht in allen EU-Ländern ausreichend sein könnte. Die Möglichkeit auch Nicht-Banken die Vermittlung von Kleinstkrediten zu erlauben, sollte in allen Mitgliedsstaaten möglich sein. Die Hilfe durch Experten bei der Entwicklung eines Geschäftsplanes und die Überprüfung und Begleitung der Geschäftsidee (Training und Mentoring) sollte unter EaSI finanziell unterstützt werden können.

Die Fortsetzung des PROGRESS-Programmes unter Berücksichtigung der Verbesserungen unter EaSI und der Anregungen in diesem Bericht ist generell zu empfehlen.