



EVROPSKI PARLAMENT

2014 - 2019

Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve

2015/2042(INI)

22.5.2015

OSNUTEK POROČILA

o izvajanju evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress
(2015/2042(INI))

Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve

Poročevalec: Sven Schulze

PR_INI

VSEBINA

	Stran
PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	3
OBRAZLOŽITEV.....	8

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o izvajanju evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress (2015/2042(INI))

Evropski parlament,

- ob upoštevanju poročila Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Izvajanje evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress v letu 2013 (COM(2014)0639),
 - ob upoštevanju vmesne ocene evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress z dne 5. maja 2015¹,
 - ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1296/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o Programu Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije („EaSI“) in spremembi Sklepa št. 283/2010/EU o ustanovitvi Evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress za zaposlovanje in socialno vključenost² (instrument),
 - ob upoštevanju Sklepa št. 283/2010/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 o evropskem mikrofinančnem instrumentu Progress za zaposlovanje in socialno vključenost³,
 - ob upoštevanju svoje resolucije z dne 24. marca 2009 o priporočilih Komisiji glede evropske pobude za razvoj mikrokredita v podporo rasti in zaposlovanju⁴,
 - ob upoštevanju člena 52 Poslovnika,
 - ob upoštevanju poročila Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve in mnenja Odbora za proračunski nadzor (A8-0000/2015),
- A. ker mikrofinance lahko pripomorejo k uresničitvi ciljev strategije Evropa 2020 in ker lahko ljudi potegnejo iz revščine in povečajo socialno vključenost;
- B. ker je cilj instrumenta povečanje dostopa brezposelnih in drugih prikrajšanih oseb ter mikropodjetij do financiranja, kar dejansko pomeni ustvarjanje delovnih mest in rasti v lokalnih skupnostih;
- C. ker instrument izboljšuje pogoje, pod katerimi posojilojemalci lahko dobijo posojila, in omogoča financiranje za posameznike, ki sicer posojil ne bi dobili; ker imajo mikrofinančni posredniki koristi od instrumenta v 22 državah članicah; ker je splošni cilj instrumenta izplačilo 46 000 mikroposojil do leta 2020, kar bi znašalo približno 500 milijonov EUR;

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

² UL L 347, 20.12.2013, str. 238.

³ UL L 87, 7.4.2010, str. 2.

⁴ UL C 117 E, 6.5.2010, str. 85.

- D. ker je stopnja odplačila s strani posojilojemalcev ocenjena na 95 %; ker je instrument pomagal brezposelnim pri ustanavljanju lastnih podjetij in pomagal samozaposlenim, da ohranijo ali razširijo svoja mikropodjetja v smislu ohranjanja delovnih mest, novega zaposlovanja in ustvarjenega prihodka; ker je instrument dosegel oddaljena evropska območja in spodbudil gospodarsko dejavnost;
- E. ker je doseg manjšin še vedno težko oceniti, saj se večina mikrofinančnih posrednikov ne ukvarja z dejavnostjo izrecno z namenom dosega manjšin; ker se prejemniki mikroposojil ne vidijo nujno kot marginalizirana skupina ali se bojijo diskriminacije, če bi se razkrilo njihovo etnično poreklo;
- F. ker je ciljno razmerje 40:60 med podjetnicami in podjetniki skoraj doseženo in ker je bistveno višje od povprečja Unije;
- G. ker so storitve za razvoj podjetja, kot sta usposabljanje in mentorstvo, bistvenega pomena za uspeh in možnost preživetja mikropodjetja;
- H. ker je bilo ugotovljeno, da je pomanjkljivost instrumenta to, da ne financira podjetij socialnega gospodarstva;
- I. ker kaže, da mikrofinance podjetjem pomagajo pri prehodu iz sive ekonomije v prijavljeno gospodarsko dejavnost;
- J. ker obstaja potencial za sinergije med instrumentom in Evropskim socialnim skladom (ESS), Evropskim skladom za strateške naložbe (EFSI) in drugimi skladi EU, s čimer bi se izognili neželenemu prekrivanju;

Povečanje dostopa do mikrofinanc

1. poudarja, kako pomembni so finančni instrumenti, kot je instrument Progress, v času finančne krize, saj zagotavljajo dostop do financiranja brezposelnim in mikropodjetjem;
2. poziva Komisijo in Evropski investicijski sklad (EIF), naj zagotovita, da bo os za mikrofinanc in socialno podjetništvo pri EaSI čim hitreje postala operativna, da bi upravičencem zagotovili dostop do financiranja; pričakuje, da bo EaSI uspešno obravnaval pomanjkljivosti instrumenta;
3. poziva Komisijo, naj oceni primernost sedanje opredelitve mikroposojila, da bi zagotovila, da bodo prihodnji finančni instrumenti ustrezali potrebam trga; pozdravlja dejstvo, da bodo saldo instrumenta in vrnjena sredstva vloženi v proračun osi EaSI za mikrofinanc in socialno podjetništvo, s čimer se bo povečalo število jamstev in instrumentov financiranja, ki jih bodo jemalci mikroposojil lahko izkoristili;

Doseganje ciljnih skupin in poročanje o socialnem učinku

4. obžaluje dejstvo, da zaradi slabo opredeljenega socialnega poročanja socialni učinek instrumenta ni merjen natančneje v smislu ustvarjanja delovnih mest, vzdržnosti podjetij in dosega manjšinskih skupin; zato predlaga oblikovanje ustreznih kazalcev in spodbuja Komisijo, naj oceni, ali je treba dodatno pojasniti opredelitev ciljnih skupin;
5. EIF poziva, naj v sporazume z mikrofinančnimi posredniki vnese določbe, v skladu s katerimi bi morali ti posredniki tesneje sodelovati z organizacijami, ki predstavljajo manjšinske skupine, da bi jih učinkoviteje dosegli;
6. poziva Komisijo, naj izboljša metode za ocenjevanje sposobnosti preživetja podjetij po vračilu mikroposojila;
7. poziva Komisijo in EIF, naj izboljšata poročanje o upravičencih in mikrofinančnih posrednikih, obenem pa ugotavlja, da je treba najti ravnovesje, da mikrofinančnih posrednikov ne bi preveč obremenili; poudarja, da večino informacij, ki bi bile potrebne za ustrezno poročanje, zagotovijo jemalci mikroposojil, ko želijo pridobiti posojilo;
8. poziva Komisijo, naj stremi za enakostjo med moškimi in ženskami v smislu dostopa do mikrofinanc in naj v prihodnosti kot cilj predvidi enako razmerje med moškimi in ženskami;

Podpora socialnemu gospodarstvu

9. obžaluje, da instrument ne financira večjega števila socialnih podjetij; zato pozdravlja dejstvo, da je določen delež proračuna EaSI namenjen financiranju socialnih podjetij;
10. spodbuja Komisijo, naj v prihodnosti to tesno spremlja ter zagotovi ustrezno poročanje mikrofinančnih posrednikov;
11. poziva Komisijo, naj oceni in po potrebi pregleda omejitve za posojila socialnim podjetjem v okviru EaSI, da bodo izpolnjene potrebe trga;

Storitve spremljanja in usposabljanja ter komplementarnost z drugimi instrumenti;

12. pozdravlja dejstvo, da je v okviru EaSI mogoče financirati okrepitev zmogljivosti mikrofinančnih posrednikov in jim zagotavljati tehnično pomoč, da bi izboljšali njihovo profesionalizacijo, izvajanje storitev ter zbiranje in obdelavo podatkov za boljše povratne informacije o instrumentu;
13. obžaluje dejstvo, da storitev za razvoj podjetja, vključno z mentorstvom in usposabljanjem, ni mogoče financirati neposredno iz EaSI, in poziva Komisijo, naj preuči možne poti financiranja v prihodnosti;
14. priporoča, naj Komisija in države članice razvijejo strateško sodelovanje v zvezi z EaSI, ESS in drugimi morebitnimi nacionalnimi programi, da bi izboljšali pomoč, ki se zagotavlja jemalcem mikroposojil v smislu usposabljanja, mentorstva in splošne podpore za večjo sposobnost preživetja podjetij;
15. pozdravlja možnost uporabe sredstev iz ESS za os EaSI za mikrofinance in socialno podjetništvo in poziva Komisijo in EIF, naj mikrofinančne posrednike bolje seznanijo s to možnostjo iz člena 38 uredbe o skupnih določbah¹;
16. poziva Komisijo in države članice, naj zagotovijo, da bo EFSI na voljo za financiranje mikropodjetij;

Mikrofinančni posredniki

17. priporoča, naj bodo sporazumi med mikrofinančnimi posredniki in EIF prožnejši in lažje razumljivi, da bodo manjši mikrofinančni posredniki lahko hitreje vstopili na trg;
18. poziva Komisijo in EIF, naj ocenita, kako bi s preseganjem obstoječih zahtev za mikrofinančne posrednike lahko boljše porazdelili koristi instrumenta med širšo javnost;
19. poziva države članice, naj razvijejo mikrofinančni sektor in naj uporabijo instrument, tako da preučijo možnosti za vstop nebančnih posrednikov na trg mikroposojil, ne da bi bili odvisni od partnerske banke;
20. spodbuja Komisijo, naj okrepi svoj dialog z mikrofinančnimi akterji (mikrofinančni posredniki, banke ali nebanke in omrežja, kot je evropska mikrofinančna mreža) glede zasnove proizvodov, ki so na voljo v okviru programov, ki jih financira Unija;
21. spodbuja EIF, naj preuči, v kakšni meri mikrofinančni posredniki izpolnjujejo zahteve evropskega kodeksa pravičnega ravnanja za ponudnike mikrokreditov;

o

o o

22. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji ter

¹ UREDBA (EU) št. 1303/2013 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 UL L 347, 20.12.2013, str. 320.

vladam in parlamentom držav članic.

OBRAZLOŽITEV

Ozadje

Mikroposojila izvirajo iz južne Azije in Latinske Amerike, kjer so tovrstne pobude nastale pred več kot štiridesetimi leti in so vse odtlej večinoma zelo uspešne.

EU se zgleduje po pozitivnih učinkih na lokalno gospodarstvo, ki so bili v boju proti revščini v državah v razvoju doseženi z mikroposojili, in je leta 2010 mikrofinančnemu instrumentu Progress namenila skupno 205 milijonov EUR, s katerim bi tudi v Evropi socialno in finančno prikrajšanim ljudem omogočili, da si zagotovijo dostojno preživljanje.

Instrument je zaenkrat na voljo le v 22 od 28 držav članic, saj evropska gospodarstva niso enako razvita ter imajo različne tržne interese in zakonske okvire.

Evropska komisija je nazadnje pregledala stanje leta 2013 s poročilom o izvajanju tega instrumenta in obenem pripravila še vmesno poročilo za instrument, ki se bo izvajal do leta 2016.

Mikrofinančni instrument Progress je socialnopolitično usmerjen in omogoča dostop do mikroposojil za ustanavljanje mikropodjetij. Mikropodjetij ne financira neposredno, marveč posrednikom mikroposojil v EU, ki sodelujejo v programu, omogoči več kreditiranja, saj jim instrument Progress z možnostjo refinanciranja izboljša boniteto.

Gre torej za pomemben in učinkovit instrument za doseganje ciljev EU na področju zaposlovanja in socialnih zadev v okviru strategije Evropa 2020. Velik delež novih delovnih mest se namreč odpre v novoustanovljenih podjetjih. Skoraj 85 % jih ustvarijo v mikropodjetjih.

Povpraševanje po mikroposojilih je temu primerno precejšnje – in sicer med ljudmi, ki v tradicionalnem bančnem sektorju ne morejo pridobiti posojila, saj gre za stroškovno sila intenzivno ciljno skupino.

Instrument Progress je v pomoč pri vračanju na trg dela, sproščanju podjetniškega potenciala in pridobivanju novih veščin z usposabljanjem in mentorstvom ter tako ljudem pomaga prevzeti odgovornost za dostojno življenje.

Po trenutno veljavni evropski opredelitvi – o kateri bi se dalo razpravljati – za mikropodjetje (to je za podjetje, ki ima manj kot 10 zaposlenih in letni promet ali letna bilanca ni višja od 2 milijonov EUR) mikroposojilo ne sme preseči 25 000 EUR (člen 2 programa EaSI).

Ciljne skupine

Mikrofinančni instrument Progress je v prvi vrsti instrument socialne, šele zatem gospodarske politike. Osredinja se namreč na ciljne skupine, ki v gospodarstvu niso deležne dovolj pozornosti: (dolgoročno) brezposelne, prejemnike socialne pomoči, priseljence, pripadnike etničnih manjšin, delavce v neformalnem sektorju, prebivalce prikrajšanih podeželskih območij in ženske.

Posebnosti mikrofinančnega instrumenta Progress

Mikroposojila za zgoraj naštete ciljne skupine so za banke individualno tvegani in dragi posli, saj je poleg posojila potrebnega tudi precej osebja za svetovanje o poslovnem projektu in njegovem izvajanju (mentorstvo in usposabljanje). Zaradi vsega tega so ta posojila draga, ne omogočajo velike marže in trženjsko niso privlačna.

To pomeni, da se tovrstni posli vedno razlikujejo od tradicionalnega bančnega poslovanja, saj zaradi socialnega vključevanja posegajo na področje socialne politike. Mikrofinanciranje je smiselno v gospodarskem in družbenem smislu, saj je državnim ustanovam ugodneje, da omogočijo finančno pomoč pri prizadevanju k neodvisnosti kot plačevati nadomestilo za brezposelnost, ljudem pa je omogočena odskočna deska v podjetništvo.

Položaj instrumenta Progress na polovici trajanja

Na splošno lahko ocenimo, da je instrument uspešen; če bi mu zagotovili ustrezna finančna sredstva, bi lahko pokrili tudi precej višje povpraševanje. Odobrenih je bilo 13 252 mikrokreditov v vrednosti 124,6 milijona EUR, torej nekaj manj od predvidenega 142,4 milijona EUR.

Doseženih je bilo veliko ciljnih skupin, čeravno ne vse.

Zastavljeno razmerje 40 : 60 med podjetnicami in podjetniki je bilo skoraj doseženo (37 % prejemnikov je žensk), čeprav vsi kreditni posredniki niso uvedli posebnih programov za novoustanovljena podjetja za ženske. Delež podjetnic je precej višji od siceršnjega povprečja EU. Vseeno bi si bilo treba prizadevati za uravnovešeno razmerje.

Po podatkih vmesnega poročila okoli 17 % vprašanih pred tem ni moglo dobiti običajnega bančnega posojila. 68 % vprašanih je povedalo, da so za posojilo zaprosili prvič, drugih 56 % pa, da nikjer drugje niso mogli dobiti posojila po podobnih pogojih. Pod nacionalnim pragom revščine je po lastnih podatkih 43 % vprašanih – precej večji delež od povprečja EU (18,2 %). Kar 17 % jih je brez sredstev za preživetje – skoraj dvakrat toliko kot povprečje EU. Progress torej dejansko znižuje prag zmožnosti za pridobitev posojila.

Učinkovitost tega instrumenta je manj očitna pri prikrajšanih skupinah in socialnem gospodarstvu. Tako je lahko tudi zato, ker se številni prosilci za posojilo iz strahu pred diskriminacijo ne želijo opredeliti kot pripadniki (etnične) manjšine. Poleg tega lahko primanjkuje zbranih podatkov tudi zaradi neustreznih ali premalo dodelanih kazalnikov in s tem povezanih obveznosti poročanja.

Učinkovitost socialnega gospodarstva je omejena, saj po eni strani številni kreditni posredniki niso izdelali posebnih programov za ta gospodarski model, po drugi strani pa podjetja v socialnem gospodarstvu pogosto potrebujejo več denarja, kot ga je mogoče pridobiti glede na opredelitev mikroposojila. Ta pomanjkljivost je bila očitno ugotovljena tudi v okviru programa EaSI: člen 26(c) bo socialnim podjetjem omogočil boljši dostop do financiranja. Preveriti bo treba, ali predvidena gornja meja upošteva potrebe na trgu.

O vzdržnosti ustvarjenih delovnih mest bi še težko presojali, kajti številna posojila iz instrumenta Progress so bila odobrena pred manj kot letom dni. Pomembno pa je omogočiti, da se bo dala tržna uspešnost mikropodjetij spremljati tudi po izteku posojila.

Dodelitev sredstev ESS instrumentu EaSI v okviru uredbe o skupnih določbah

Posebej pomembno je, da je instrumentu EaSI mogoče dodeliti sredstva iz ESS. V skladu s členom 38(1a) uredbe o skupnih določbah imajo organi ESS možnost, da del finančnih sredstev ESS dodelijo drugemu finančnemu instrumentu, kot je EaSI. Regionalna finančna sredstva iz ESS, ki se dodelijo na primer EaSI, je treba porabiti v isti regiji.

Poseben oddelek ESS v okviru EaSI bi moral spoštovati splošne parametre EaSI (npr. minimalni učinek vzvoda), vendar bi lahko dodali posebne pogoje (npr. določena ciljna skupina, kot so mladi posojilojemalci, ženske, invalidi).

Ta sporazum bi vključeval splošna pravila finančnega instrumenta EaSI, pa tudi pravila, določena posebej za izbrano okno. Ta posebna pravila bi lahko na primer zagotovila, da se jamstva in posojila uporabijo v korist ljudi ali podjetij v državi ali regiji, ki je zajeta v operativnem programu, in po možnosti za določen del prebivalstva, kot so mladi (omejen prispevek).

Prednost tega je, da je pooblaščen subjekt (EIF) že izbran s strani Komisije, prav tako pa so določeni praktično vsi parametri finančnega instrumenta.

Države članice, ki koristijo to možnost, bi imele manjše upravno breme, saj bi bil za upravljanje in nadzor sredstev pristojen EIF.

Države članice in njihove regije lahko tako povečajo zmogljivost financiranja z združevanjem sredstev EU in nacionalnih sredstev ter koristijo znanje EIF glede upravljanja finančnih instrumentov.

Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) in mikropodjetja

Člani odbora EMPL iz različnih političnih skupin zagovarjajo, da bi bilo treba dostop do sredstev evropskega sklada za strateške naložbe omogočiti tudi mikropodjetjem. To stališče bi bilo treba tu ponovno izraziti.

Sklepna ugotovitev

Mikroposojila ne delujejo samo v državah v razvoju, marveč tudi v Evropi. Gre predvsem za instrument socialne politike, s katerim damo priložnost ljudem, ki živijo v težkih socialnih razmerah.

Za spodbujanje malih in srednjih podjetij ter inovativnih zamisli so na voljo druge možnosti. Evropsko opredelitev mikroposojil bi bilo treba premisliti in jo prilagoditi aktualnim okoliščinam. To velja tudi za najvišji znesek posojila, ki v vseh državah EU morda ne bo zadostoval. V vseh državah članicah bi morali omogočiti, da bi mikroposojila posredovale nebančne institucije. Iz programa Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) bi morali finančno podpreti strokovno pomoč pri oblikovanju poslovnega načrta ter preverjanje in spremljanje poslovne zamisli (usposabljanje in mentorstvo).

Na splošno priporočamo nadaljevanje programa Progress z upoštevanjem izboljšav po programu EaSI in s pobudami iz tega poročila.