

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a foglalkoztatási és társadalmi integrációs célú európai mikrofinanszírozási eszköz (Progress mikrofinanszírozási eszköz) megteremtéséről

(COM(2009) 333 végleges – 2009/0096 (COD))

(2009/C 318/15)

Főelőadó: **Gabriele BISCHOFF**

2009. július 17-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 152. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

„Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a foglalkoztatási és társadalmi integrációs célú európai mikrofinanszírozási eszköz (Progress mikrofinanszírozási eszköz) megteremtéséről”

Az EGSZB Elnöksége 2009. július 14-én megbízta az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

Az EGSZB 2009. szeptember 30 – október 1-én tartott 456. plenáris ülésén (a 2009. október 1-i ülésnapon) az Eljárási Szabályzat 20. cikkének megfelelően Gabriele BISCHOFF-ot jelölte ki főelőadóul, és 171 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB következtetései és ajánlásainak összefoglalása

1.1 A gazdasági növekedés alapvető előfeltétele, hogy legyenek megfelelő pénzügyi eszközök a vállalatok számára. Ez a szociális gazdaság mikrovállalkozásaira is érvényes. Üdvözlendő ezért a mikrohitel fejlesztése, mivel ez új utakat jelenthet a vállalkozói szellem támogatásához és új munkahelyek létrehozásához a mikrovállalkozásoknál (azaz a 10 főnél kevesebbet foglalkoztató és 2 millió eurónál kisebb éves forgalmú, illetve mérlegfőösszegű vállalkozásoknál). Ez figyelembe veszi azt a tényt, hogy Európában eddig csak csekély mértékben léteztek mikrofinanszírozási eszközök.

1.2 Mikrohitel nyújtása a szociális gazdaságban működő mikrovállalkozások és hátrányos helyzetű csoportok számára a hagyományos hitelek nyújtásához képest sokkal munkaigényesebb és drágább. Ezt a többletráfordítást egyrészt szabványosított, technikailag támogatott szolgáltatáskínálat és jobb marketing kialakításával és általában véve a mikrofinanszírozási szolgáltatások professzionálisabbá tételével, másrészt kezességvállalásokkal és társfinanszírozással lehet csökkenteni. A javasolt mikrofinanszírozási eszköz egyik központi feladatának így a mikrofinanszírozási szolgáltatások eszközének a meglévő pénzügyi szolgáltatókkal is együttműködve történő továbbfejlesztése tekinthető. Itt olyan szervezeti struktúrák kifejlesztéséről van szó, amelyekkel nagyszámú kérelem szabványosított feldolgozása megvalósítható. A nagyfokú professzionalitás aligha lehetséges megfelelő szoftverek és internet alapú technológiák használata nélkül.

1.2.1 A mikrohitel nyújtásával kapcsolatos eddigi európai tapasztalatokból ezenkívül az szűrhető le, hogy emellett piacgazdasági ösztönzőket is teremteni kell annak biztosításához, hogy a pénzügyi szektor valóban betöltse a neki szánt feladatot a két konkrét célcsoportnak történő mikrohitelnyújtás terén.

1.3 A mikrofinanszírozási szolgáltatásokhoz való hozzáférést a hátrányos helyzetű személyek csoportjába tartozó egzisztenciaalapítóknak nem csupán a vállalkozásalapításhoz kellene lehetővé tenni, hanem az alapítás utáni első években is.

1.4 A Progress mikrofinanszírozási eszköz pénzeszközeinek mintegy 1 %-át igazgatási kiadásokra irányozzák elő. Ebben nem szerepelnek azok az eszközök, amelyeket a közvetítő bankoknak és a mikrofinanszírozóknak azért nyújtanak, hogy ezeket a hiteleket a célcsoportoknak továbbadják. Az EGSZB fontosnak tartja megtudni, hogy az eszközök mekkora részét nyújtják a közvetítő bankoknak és a mikrofinanszírozóknak azért, hogy ezeket a hiteleket közvetítsék. Emellett – többek közt rendszeres európai szintű monitoring, valamint a hitelnyújtási kondícióknak az illetékes felügyeleti hatóságok weblapjain történő közzététele útján – biztosítani kellene, hogy a bankok a kedvező kamatfeltételeket a célcsoportoknak is továbbadják.

1.5 Az európai mikrofinanszírozási eszköz létrehozásával elérni kívánt foglalkoztatás- és szociálpolitikai hatásokat célcsoportonként differenciáltan, pontosan ki kell értékelni. A két célcsoportnak – a szociális gazdaságban működő mikrovállalkozásoknak, illetve az egyéni kérelmezőknek (munkanélküliek, fiatalok, hátrányos szociális helyzetűek) – eltérő tanácsadási és támogatási kapacitásokra van szükségük. Ezt szervezési szempontból is tekintetbe kell venni, a többi vonatkozó programmal való kapcsolódások figyelembevételével.

1.6 Végül pedig az EGSZB azt ajánlja, vizsgálják meg, hogy – a PROGRESS mellett – milyen egyéb finanszírozási források állnak rendelkezésre az új mikrofinanszírozási eszköz finanszírozásához.

2. Bevezetés és az európai bizottsági javaslat összefoglalása

2.1 Az Európai Bizottság „Európai kezdeményezés a mikrohitel fejlesztésére a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás támogatása érdekében” című 2007. november 13-i közleményében [COM(2007) 708] azt javasolja, hogy javítsák a tagállami jogi és intézményi keretfeltételeket, emellett hozzanak létre új eszközt a mikrohitel-intézetek Közösségben való alapításának és fejlesztésének támogatására ⁽¹⁾. További pénzügyi eszközöket kell biztosítani a bankszektoron kívüli új mikrofinanszírozási intézmények részére is ⁽²⁾. Az Európai Bizottság a közleményben elismeri, hogy a növekedésre és foglalkoztatásra irányuló lisszaboni stratégia megvalósításához igen fontos egy mikrohitel nyújtásával foglalkozó struktúra kialakítása ⁽³⁾.

2.2 Az Európai Bizottság a mikrovállalkozások, valamint a kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i, 2003/361/EK számú ajánlásában ⁽⁴⁾ a „mikrohitelt” 25 000 euró alatti hitelként, a „mikrovállalkozást” pedig olyan vállalkozásként definiálja, amely 10 főnél kevesebbet foglalkoztat (beleértve az önálló tevékenységet is) és éves forgalma, illetve mérlegfőösszege nem lépi túl a 2 millió eurót.

2.3 A mikrohitel európai szabályozásával foglalkozó szakértőcsoport jelentése megmutatja, hogy mekkora különbségek vannak az egyes tagállamok között a mikrohitel rendelkezésre bocsátása, valamint a jogi keretfeltételek terén.

2.4 Az Európai Bizottság 2009. június 3-i közleményében ⁽⁵⁾ már bejelentett egy, a foglalkoztatást célzó új uniós mikrofinanszírozási eszközt (Progress mikrofinanszírozási eszköz).

2.5 A foglalkoztatási és társadalmi integrációs célú európai mikrofinanszírozási eszköz megteremtéséről szóló, 2009. július 2-án benyújtott európai bizottsági javaslatnak ⁽⁶⁾ az a célja, hogy – tekintettel a gazdasági és pénzügyi piaci válságra és ennek a foglalkoztatás szintjére és a hitelnyújtásra gyakorolt hatásaira – új uniós mikrofinanszírozási eszközt hoz létre, hogy a (potenciális) munkanélkülieket és a hátrányos helyzetű csoportokat saját mikrovállalkozásuk létrehozásában vagy önálló tevékenység megkezdésében legfeljebb 25 000 euró összegű mikrohitelkel, kezességvállalással, tőkeeszközökkel, hitelviszonyt megteremtítő eszközökkel és más intézkedésekkel, például kommunikációs, nyomkövetési, ellenőrzési, pénzügyi ellenőrzési és értékelési tevékenységekkel támogassa. Azokat a szociális gazdaságban működő mikrovállalkozásokat is támogatni lehet, amelyek munkanélkülieket és hátrányos helyzetűeket foglalkoztatnak. Ennek célja, hogy megkönnyítsük a munkanélküliek és más hátrányos helyzetű csoportok számára a vállalkozói léthez vezető utat. A jelenlegi PROGRESS-költségvetés 100 millió eurójának átcsoportosításával, amely összesen több mint 500 millió euró mobilizálását tehetné lehetővé, a 2010 és 2013 közötti négyéves időszakban adott esetben akár 45 000 személyt és vállalkozást lehetne a becslés szerint átlagosan 11 000 eurós összeggel segíteni. Az adminisztrációért az Európai Bizottság felelős, nemzetközi pénzügyi intézetekkel – például

az Európai Beruházási Bankkal (EBB) és az Európai Beruházási Alappal (EBA) – együttműködve. A tagállamokra nem hárulnak további adminisztrációs feladatok.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB üdvözi, hogy az Európai Bizottság a mikrofinanszírozási eszköz megteremtését célzó javaslataival további elkötelezettséget mutat a munkahelyteremtés iránt, és ismét hozzá szeretne járulni a hátrányos helyzetű csoportok vállalkozói szellemének ösztönzéséhez. Arra is rá kell azonban mutatni, hogy a mikrofinanszírozási eszközök alkalmazásáról Európában egyelőre még csak viszonylag kevés tapasztalat áll rendelkezésre, és hogy rendkívüli koncepcionális erőfeszítésekre van szükség egyrészt a mikrohitel és egyéb eszközök adminisztratív lebonyolításának, másrészt ezen eszköz tartós felhasználhatóságának biztosításához. Éppen a mikrofinanszírozási szolgáltatásokkal a fejlesztéspolitikai együttműködés terén elért látványos eredményekre való tekintettel (amelyekért 2006-ban a Grameen Bank és alapítója, Muhammad Yunus, Nobel-békedíjat kapott) hangsúlyozni kell azokat a lehetőségeket, de egyben a kihívásokat is, amelyek e tapasztalatok európai helyzetre való átvitelével járnak. Ez nem utolsósorban azért van így, mert az átvitel során az eredeti koncepció lényeges előnyei (például a helyi, foglalkozási vagy etnikai közösségbe való beágyazottság és az ebből eredő bizalom, amely a nyomkövetési költségek és a hitelezési veszteségek csökkenését eredményezi) elvesznek. Ezeknek a tapasztalatoknak a fejlettebb országokra történő átvitelére éppen ezért vitatott.

3.2 Európában is jelentős igény van a mikrofinanszírozási szolgáltatásokra; csak a kisebb vállalkozások mintegy fele látja a bankoknak a hitelekhez való hozzáférésben játszott szerepét teljesen pozitívnak ⁽⁷⁾. Az elsősorban a strukturális alapok eszközeiből finanszírozott JEREMIE (a mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források) elnevezésű program a Regionális Politikai Főigazgatóság és az EBB-csoport közös kezdeményezése, amely a mikrovállalkozások és kkv-k finanszírozásának támogatására és javítására irányul ⁽⁸⁾.

3.2.1 A CIP (versenyképességi és innovációs keretprogram) elnevezésű keretprogram ⁽⁹⁾ és a többek között a bankokon kívül álló mikrofinanszírozási intézmények megszilárdulásának és fejlődésének ösztönzését szolgáló JASMINE (az európai mikrofinanszírozási intézmények támogatására irányuló közös fellépés) elnevezésű kísérleti kezdeményezés révén ⁽¹⁰⁾ az Európai Bizottság ezenkívül fontos kezdeményezéseket indított útjukra a kkv-k és a mikrovállalkozások tőkehelyzetének javítása céljából. Az EGSZB javasolja, hogy ezeket a különféle intézkedéseket jobban hangolják össze. Az EGSZB a JEREMIE kezdeményezésről szóló, 2006-os véleményében ⁽¹¹⁾ már egyértelművé tette, hogy határozottan támogatja a kis- és középvállalkozások finanszírozási forrásokhoz való hozzáféréseinek egyszerűsítésére irányuló európai bizottsági kezdeményezéseket, és a szociális partnerek teljes mértékű bevonását sürgette.

⁽¹⁾ Vö. COM(2007) 708, 2. o.

⁽²⁾ Vö. ua., 11. o.

⁽³⁾ Vö. ua., 2. o.

⁽⁴⁾ HL L 124., 2003.5.20., 36. o.

⁽⁵⁾ COM(2009) 257, 2009.6.3.

⁽⁶⁾ COM(2009) 333.

⁽⁷⁾ Lásd Eurobarometer (2005): „SME Access to Finance”, Flash Eurobarometer 174.

⁽⁸⁾ Vö. COM(2006) 349, 9. o.

⁽⁹⁾ Vö. COM(2005) 121, 6. o.

⁽¹⁰⁾ Vö. COM(2007) 708, 3. o.

⁽¹¹⁾ HL C 110., 2006.5.9.

3.2.2 Az EGSZB azt is kifejtette, hogy az EBB eszközei, ott, ahol felhasználásra kerültek, hasznos eszköznek bizonyultak a mikro- és kisvállalkozások finanszírozáshoz való hozzáféréseinek megkönnyítéséhez.

3.2.3 Az EGSZB ezenfelül arra is utalt a véleményben, hogy különösen a kkv-k számára kellene megkönnyíteni a mikro-hitelekhez való hozzáférést, és döntő fontosságú, hogy elérjünk olyan bizonyos csoportokat, mint a fiatal vállalkozók, a női vállalkozók vagy az etnikai kisebbségekhez és a népesség hátrányos helyzetű csoportjaihoz tartozók.

3.3 A mikrofinanszírozási szolgáltatások igénybevételének előnyei a például vállalkozásalapítások céljára nyújtott lehető leginformálisabb és leggyorsabb finanszírozási formák központi jelentőségéből adódnak. A vállalkozásalapításokhoz szükséges pénzügyi eszközök legnagyobb részét az alapító, illetve rokonok, barátok és szomszédok teremtik elő⁽¹⁾. Ez rámutat a hagyományos banki hitelek korlátaira, hiszen minél magasabb az elutasítási arány, annál kisebbek a kérelmezett összegek, mivel a megfelelő kérelmek alapos vizsgálata túl munkaigényes. A mikrofinanszírozási szolgáltatások betömhetik az informális (és csak korlátozott teljesítőképeségű) finanszírozási módok és a bankok által történő finanszírozás között tátongó rést. Ha sikerül elérni, hogy a mikrohitel és egyéb mikrofinanszírozási szolgáltatások nyújtását az informális csatornákhöz hasonlóan gyorsan, egyszerűen és rugalmasan bírálják el, a mikrohitel döntően hozzájárulhatna a gazdasági dinamikához és a vállalkozói szellemhez.

3.4 A célcsoport kezdő vállalkozóinak mikrofinanszírozási szolgáltatásokhoz való hozzáférést nemcsak vállalkozásuk kezdetekor, hanem az alapítást követő első években is lehetővé kellene tenni, mivel e vállalkozók jelentős mértékben rá vannak utalva kisebb tőkeösszegekre projektjeik finanszírozásához.

3.5 A hagyományos hitelnyújtáshoz képest a mikrohitelzés a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válságtól függetlenül is igen munkaigényes és drága, mivel a kölcsönzött összeg viszonylag alacsony, általában nincsenek meg a bankoknál szokásos biztosítékok, és nagyon magasak a kezelési költségek. Ezért a mikrofinanszírozási kezdeményezések sikeréhez döntően hozzájárul az ügyletek nagy száma, a megfelelő szervezési struktúra és a megfelelő technológiák, valamint általánosságban a magas szintű szakmai felkészültség. Amennyiben már léteznek hasonló kezdeményezésekkel és programokkal kapcsolatos tapasztalatok (CIP, JEREMIE, EBB kísérleti projekt, JASMINE) ezeket feltétlenül már előre be kell építeni.

3.6 A szakmai felkészültség megkívánt szintjére való tekintettel először is szükséges feltétel, hogy a mikrohitelket a lehető legmesszemenőben szabványosított lakossági bankügyletekként kezeljék a méretgazdaságosság és a kockázatok megosztása előnyeinek kihasználása érdekében. A magas ügyfélszám ambiciózus célkitűzés, ahogy brit és kanadai tapasztalatok mutatják⁽²⁾. Ez rámutat a magas ismertségi szint jelentőségére (például olyan reklámkampányok révén, mint a francia ADIE „mikrohitel-hetek” elnevezésű kezdeményezése), valamint a könnyű (például interneten keresztül történő) hozzáférés szükségességére. Meg kellene vizsgálni, hogy ez megvalósítható-e, és

ha igen, miként, illetve hogy ebben egyéb programok (mint például az ESZA) milyen szerepet játszhatnak (technikai támogatás). Ezenfelül a koherencia biztosítása érdekében ismertetni kellene a fenti programok és kezdeményezések közötti kapcsolódási pontokat.

3.7 Az üzleti folyamatok szervezésekor másodsorú nagyon fontos, hogy biztosítva legyenek a tervezett lakossági bankügyletek szervezési feltételei annak érdekében, hogy a kérelmeket gyorsan, rugalmasan és a biztosítók megfelelő típusainak figyelembevételével bírálhassák el, valamint szerződésszegés (késedelmes fizetés) esetén szabványosított szankciókat és kockázatmegosztási módokat alkalmazhassanak. A fogyasztói hitelekhez hasonlóan itt is felmerül a kérdés, hogy az ügyfelek hitelképessége miként állapítható meg a lehető legegyszerűbb, leggyorsabb és legmegbízhatóbb módon.

3.8 A lakossági bankügyletek technikai előfeltétele harmadszor pedig a szerződések előkészítését, lebonyolítását és nyomon követését szolgáló, magas szintű szoftverrendszer. Ez segíthetne a szabványosított lakossági bankügyletek és a kérelmek egyéni feldolgozása közötti egyensúly megteremtésében, és hozzájárulhatna a mikrofinanszírozási szolgáltatások piaci szegmensének szélesebb körű feltáráshoz.

3.9 A szociális gazdaságban tevékenykedő mikro-vállalkozások, illetve az olyan tagállamokból és régiókból származó egyének, amelyekben már léteznek külön mikrofinanszírozási intézmények, valószínűleg könnyebben és gyorsabban hozzáférhetnek az eszközökhöz, mint az olyan tartományokból és régiókból származó kérelmezők, amelyekben még nem léteznek ilyen intézmények, illetve ezek fejlesztés alatt állnak. Az EGSZB javasolja, hogy a program keretében gondoskodjanak arról, hogy ez ne vezessen egyenlőtlen hozzáférési esélyekhez.

3.10 Központi kérdés, hogy a hitelnyújtás során hagyományos hitelintézeteket vagy külön, adott esetben még létrehozandó mikrofinanszírozási intézményeket – amelyek általában nem profitorientáltak és nagyon kis méretűek – vegyenek igénybe. Egyrészt az Európai Bizottság támogatásával Európában néhány éve kiépülőben van a mikrofinanszírozási szolgáltatások hálózata. Ugyanakkor e szolgáltatók csupán egyötöde (kevesebb mint 20) nyújt évente több mint 400 mikrohitelt⁽³⁾. Másrészt viszont a mikrofinanszírozási szolgáltatások sikeres terjesztése egy magas szakmai felkészültségű, profitorientált irányítás nélkül aligha lesz lehetséges – és ezen a területen a bankok (amelyek már jelenleg is a mikrohiteltek többségét nyújtják) jelentős előnnyel bírnak. Nem tűnik ésszerűnek, hogy a hitelnyújtást kizárólag olyan kisebb, a közérdeket szem előtt tartó mikrofinanszírozási szolgáltatókon keresztül bonyolítsák le, amelyek az állandó jövedelemmel nem rendelkezőkre, nőkre, fiatalokra, idősebbekre és bevándorlóakra specializálódnak, mivel egy ilyen „célcsoport-orientált banki rendszer” szélesebb körben intézményesítené a szóban forgó csoportok marginális helyzetét. Ezért annak biztosítása érdekében, hogy a bank-szektor a várható minimális megtérülés ellenére is foglalkozzon a mikrohiteltekkel, valószínűleg további piaccgazdasági ösztönzőkre vagy a megfelelő infrastruktúra létesítését támogató eszközökre van szükség.

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

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

(3) Az uniós mikrofinanszírozás témájával kapcsolatban lásd: www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf és www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf

3.11 Mivel a mikrofinanszírozási kezdeményezés kifejezetten foglalkoztatás- és szociálpolitikai hatásokat kíván elérni, a programok hatékonyságának értékelését ezeken a területeken is feltétlenül a két célcsoportnak (a szociális gazdaságban tevékenykedő mikrovállalkozások és hátrányos helyzetű egyének) megfelelően, differenciáltan kell elvégezni. Míg eddig csak a hitelek volumenét és a kezdeményezettek számát kellett figyelembe venni kritériumként, az EGSZB javasolja, hogy mérjék az elsődleges munkaerőpiacba történő integrációt, az elért jövedelmet és az európai bizottsági közleményben említett különféle csoportokra gyakorolt közvetett további foglalkoztatási hatásokat is. Csak így lesz bizonyítható a kezdeményezés sikere ezekben a dimenziókban is ⁽¹⁾.

3.12 Üdvözlendő, hogy az európai bizottsági javaslat olyan támogató intézkedésekről is rendelkezik, mint például a kommunikációs tevékenységek, nyomon követés, ellenőrzés, pénzügyi ellenőrzés és értékelés (4.1. cikk). Azonban megválaszolatlanul marad a kérdés, hogy itt elsősorban a vállalkozások alapítói számára nyújtott tanácsadásról vagy a mikrofinanszírozási intézmények számára nyújtott tanácsadásról van-e szó, hogyan kell ezeket megszervezni, és hogyan kell elosztani az

összesen rendelkezésre álló eszközöket a kezességvállalások, tőkeeszközök, hitelviszonyt megtestesítő eszközök és támogatási intézkedések között.

3.13 Az EGSZB javasolja annak biztosítását, hogy a kedvezményes kamatfeltételeket továbbadják a hitelfelvevők felé. Egyidejűleg azt is tisztázni kellene, hogy a lebonyolítás finanszírozása érdekében az eszközök milyen hányada kerüljön a közvetítói bankokhoz, illetve a mikrofinanszírozási intézményekhez.

3.14 Ahogy már az INT/495 sz. véleményében is kifejtette, az EGSZB támogatja a célcsoportok számára új mikrofinanszírozási eszközt létrehozni kívánó kezdeményezést, azonban kétségei vannak afelől, hogy az új mikrofinanszírozási eszköznek a PROGRESS eszközeinek megnyirbálása révén történő finanszírozása ésszerű és célravezető-e. Az EGSZB ezért azt ajánlja, vizsgálják meg, hogy – a PROGRESS mellett – milyen egyéb finanszírozási források állnak rendelkezésre a program finanszírozásához.

Kelt Brüsszelben, 2009. október 1-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽¹⁾ Egy ilyen eljárásról lásd: <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf>.