

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване“ (механизъм за микрофинансиране „Прогрес“)

COM(2009) 333 окончателен — 2009/0096 (COD)

(2009/С 318/15)

Главен докладчик: г-жа **Gabriele BISCHOFF**

На 17 юли 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 152 от ДЕО, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване (механизъм за микрофинансиране „Прогрес“)“

На 14 юли 2009 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

В съответствие с член 20 от Правилника за дейността, на 456-ата си пленарна сесия на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-жа Gabriele BISCHOFF за главен докладчик и прие настоящото становище със 171 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение на заключенията и препоръките на ЕИСК

1.1 Подходящите финансови инструменти за предприятията са възлова предпоставка за икономически растеж. Това се отнася и за микропредприятията в социалната икономика. Поради това развитието на микрокредитите е похвално с оглед на факта, че те могат да представляват нов начин за насърчаване на предприемаческия дух и за създаване на нови работни места в микропредприятията (т.е. предприятия с по-малко от 10 работници и годишен оборот или балансов отчет, ненадвишаващ 2 млн. евро). Отчита се фактът, че засега в Европа броят на инструментите за микрофинансиране не е голям.

1.2 Предоставянето на микрокредити на микропредприятия в социалната икономика и на групи в неравностойно положение е много по-трудоемко и скъпо в сравнение с отпускането на традиционни кредити. Тези по-високи разходи могат да бъдат намалени от една страна чрез разработването на стандартизирани, технологизирани услуги, на по-добър маркетинг и въобще чрез професионализация на услугите за микрофинансиране, и, от друга страна, чрез гаранции и съфинансиране. Следователно като една от централните задачи на предлагания механизъм за микрофинансиране се разглежда по-нататъшното разработване на инструмента за микрофинансови услуги също и в сътрудничество с наложили се доставчици на финансови услуги. При това е важно да се развият организационни структури, които да позволяват стандартизираната обработка на голям брой заявки. Висока степен на професионализъм едва ли ще може да се постигне без подходящи софтуерни програми и без използването на интернет базирани технологии. 1.2.1 Освен това досегашният опит в Европа в предоставянето на микрокредити показва, че допълнително трябва да се създадат пазарно-икономически стимули, за да се гарантира, че финансовият сектор действително ще поеме отредената му задача за отпускане на микрокредити на двете специфични целеви групи.

1.3 Новите предприемачи от групата на лицата в неравностойно положение би следвало да получат достъп до микрофинансови услуги не само при започване на собствен бизнес, но също и през първите години след основаване на предприятието.

1.4 Около 1 % от средствата по механизма за микрофинансиране „Прогрес“ са предвидени за административни разходи. Тук не са включени средствата, които ще се предоставят на банките посредници и на микрофинансиращите институти за придвижването на кредитите до целевите групи. Комитетът държи да научи каква част от средствата ще се предоставя на банките посредници и на микрофинансиращите институти за посредничеството им за тези кредити. Освен това би трябвало чрез редовен мониторинг на равнище на ЕС, както и чрез публикуване на условията за предоставяне на кредити на интернет страниците на компетентните надзорни органи да се гарантира, че банките ще предлагат изгодните лихвени условия и на целевите групи.

1.5 Следва да се направи прецизна и диференцирана оценка на въздействието на европейския механизъм за микрофинансиране върху политиката по заетостта и върху социалната политика според целевата група. Двете целеви групи – микропредприятия в социалната икономика и индивидуални кредитосъскатели (безработни, младежи, лица в неравностойно социално положение) – имат различни потребности от консултация и подпомагане. Това следва да се има предвид и от организационна гледна точка, като се отчитат пресечните точки с други сродни програми.

1.6 Накрая ЕИСК препоръчва да се проучи какви други източници на финансиране, наред с „Прогрес“, са на разположение за осигуряване на средства за новия механизъм за микрофинансиране.

2. Въведение и резюме на предложението на Комисията

2.1 В съобщението си от 13 ноември 2007 г. относно европейска инициатива за развитие на микрокредитирането в подкрепа на растежа и заетостта [COM(2007) 708] окончателен Европейската комисия предлага, първо, да се подобрят институционалните и правни рамки в държавите-членки и, второ, да се създаде нов инструмент в помощ на основаването и развитието на микрокредитиращи институти в Общността⁽¹⁾. Също така трябва да се осигури допълнителен финансов капитал за нови небанкови микрофинансиращи институти (МФИ)⁽²⁾. В съобщението си Комисията отнежда на микрокредитирането важна роля в осъществяването на Лисабонската стратегия за растеж и работни места⁽³⁾.

2.2 В препоръка 2003/361/ЕО на Комисията от 6 май 2003 г. относно определението на микропредприятия, както и на малки и средни предприятия⁽⁴⁾ „микрокредитиране“ се определя като заеми под 25 000 EUR, а „микропредприятие“ като предприятие, в което работят по-малко от 10 души, включително самостоятелна заетост, и чийто годишен оборот и/или общ годишен баланс не надхвърля 2 млн. EUR.

2.3 От доклада на експертната група за регулиране на микрокредитите в Европа става видно какви големи разлики съществуват в предоставянето на микрокредити, както и в правните рамкови условия в държавите-членки.

2.4 Още в своето съобщение от 3 юни 2009 г. Комисията оповести, че ще предложи нов механизъм на ЕС за микрофинансиране на трудова заетост⁽⁵⁾ (механизъм за микрофинансиране „Прогрес“).

2.5 Представеното на 2 юли 2009 г. предложение на Комисията за създаване на европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване⁽⁶⁾ има за цел, предвид икономическата криза и кризата на финансовите пазари и тяхното отражение върху равнището на заетостта и кредитирането, да се създаде нов механизъм на ЕС за микрофинансиране, чрез който (потенциално) безработни и групи в неравностойно положение да бъдат подпомагани при основаването на собствени микропредприятия или при започването на самостоятелна заетост с микрокредити до 25 000 EUR, гаранции, капиталови инструменти, дългови инструменти и други мерки за подкрепа като напр. комуникационни дейности, мониторинг, контрол, одит и оценка. Могат да бъдат подпомагани също и микропредприятията в социалната икономика, които наемат на работа безработни и лица в неравностойно положение. Замисълът е по този начин да се даде възможност за предприемаческа дейност на безработни и на други групи в неравностойно положение. Чрез преразпределяне на 100 млн. EUR от съществуващия бюджет на програмата „Прогрес“, което би могло да мобилизира повече от 500 млн. EUR, през четиригодишния период 2010–2013 г. 45 000 души и предприятия могат да получат заеми със среден размер 11 000 EUR. Управлението ще се извършва от Комисията съвместно с

международни финансови институции като Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ). Държавите-членки няма да имат допълнителни административни задачи.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства факта, че с предложенията си за изграждане на механизъм за микрофинансиране Комисията продължава своя ангажимент за създаване на работни места и желае да даде още един принос към насърчаването на предприемачеството на групи в неравностойно положение. Същевременно трябва да се посочи, че до момента са налице сравнително малко наблюдения върху използването на микрофинансови инструменти в Европа и че са необходими извънредни концептуални усилия, за да се гарантира административното уреждане на микрокредити и други средства, от една страна, и устойчивата приложимост на този механизъм, от друга. Имайки предвид забележителните успехи, постигнати в областта на сътрудничеството за развитие чрез микрофинансови услуги (и отличени през 2006 г. с Нобеловата награда за мир, присъдена на банка „Грамин“ и нейния основател Мухамад Юнус), следва да се подчертаят шансовете, но също и предизвикателствата при пренасянето на този опит в европейски условия. Това е така не на последно място поради обстоятелството, че в процеса на пренасяне на този опит отпадат съществени предимства на първоначалната концепция (например контекстът на местна, професионална или етническа общност и произтичащото от него доверие, което води до намаляване на разходите за мониторинг и при непогасяване). Затова е спорно в каква степен този опит е приложим в развитите страни.

3.2 В Европа също има значителна нужда от микрофинансови услуги. Само половината от по-малките предприятия оценява като изцяло положителна ролята на банките при осигуряването на достъп до кредити⁽⁷⁾. Програмата JEREMIE (Съвместни европейски ресурси за финансиране на микро-, малки и средни предприятия), която се финансира предимно със средства от структурните фондове, е съвместна инициатива на ГД Regio и на Групата на ЕИБ с цел подкрепа и подобряване на финансирането на микропредприятията и МСП⁽⁸⁾.

3.2.1 С рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (CIP)⁽⁹⁾ и пилотната инициатива JASMINE (Съвместно действие за подкрепа на институциите за микрофинансиране в Европа), която трябва да насърчи също и консолидирането и развитието на небанкови финансови институти⁽¹⁰⁾, Европейската комисия освен това лансира важни инициативи за подобряване на капиталовата обезпеченост на МСП и на микропредприятията. Комитетът препоръчва тези разнообразни мерки да бъдат съгласувани помежду им. В своето становище⁽¹¹⁾ относно JEREMIE Комитетът още през 2006 г. ясно заяви, че винаги подкрепя инициативите на Комисията за улесняване на достъпа на малки и средни предприятия до източници на финансиране и призова за широко включване на социалните партньори.

⁽¹⁾ Вж. COM(2007) 708, стр. 3.

⁽²⁾ Пак там, стр. 12.

⁽³⁾ Пак там, стр. 3.

⁽⁴⁾ ОВ L 124 от 20.5.2003 г., стр. 36.

⁽⁵⁾ COM(2009) 257 от 3.6.2009 г.

⁽⁶⁾ COM(2009) 333 окончателен.

⁽⁷⁾ Вж. Евробарометър (2005): SME Access to Finance (Достъпът на МСП до финансиране), Flash Eurobarometer 174.

⁽⁸⁾ Вж. COM (2006) 349, стр. 9 (бел.пр.: документът не е преведен на български).

⁽⁹⁾ Вж. COM(2005) 121, стр. 6 (бел.пр.: документът не е преведен на български).

⁽¹⁰⁾ Вж. COM(2007) 708, стр. 3.

⁽¹¹⁾ ОВ С 110 от 9.5.2006 г.

3.2.2 Комитетът посочи освен това, че навсякъде, където са били използвани, средствата от ЕИБ са се утвърдили като полезен инструмент за улесняване на достъпа до финансиране на микро- и малки предприятия.

3.2.3 В становището си Комитетът обърна също така внимание, че е особено необходимо да се улеснява достъпът на МСП до микрокредити и че е от решаващо значение да се достигне до определени групи като напр. млади предприемачи, жени-предприемачи или лица, принадлежащи към групи от населението в неравностойно положение и към етнически малцинства.

3.3 Шансовете при използването на микрофинансови услуги произтичат от възловото значение, което имат възможно неформалните и бързи начини на финансиране, включително и за създаването на предприятия. Преобладаващата част от средствата, необходими за създаването на предприятие, се осигуряват от самия предприемач или от роднини, приятели и съседни⁽¹⁾. Това показва до къде са границите на традиционните банкови кредити, защото процентът на отказани кредити е толкова по-голям, колкото по-малки са поисканите суми, тъй като прецизното проучване на съответните искания е твърде трудоемко. Микрофинансовите услуги могат да запълнят празнината между неформалните (и само частично ефективни) начини на финансиране и финансирането от страна на банките. Ако се удаде експертната оценка на предоставянето на микрокредити и други микрофинансови услуги да се извършва също толкова бързо, неусложнено и гъвкаво, както това се прави при неформалните начини, микрокредитите ще могат съществено да допринесат за икономическата динамика и предприемачеството.

3.4 Предприемачите от целевата група би следвало да получат достъп до микрофинансови услуги не само при започването на собствен бизнес, но също и през първите години след основаване на предприятието, тъй като те се нуждаят предимно от по-малки суми, за да финансират проектите си.

3.5 Дори и независимо от настоящата икономическа и финансова криза предоставянето на микрокредити е много трудоемко и скъпо в сравнение с отпускането на традиционни кредити, тъй като размерът на заема е сравнително малък, обикновено липсват обичайните за банкови кредити обезпечения, а разходите за обработка са много високи. Поради това решаващи за успеха на инициативите за микрофинансиране са големият брой микрокредитирания, наличието на подходяща организационна структура и подходящи технологии и, като цяло, възможно най-високата степен на професионализъм. Ако вече съществува опит от подобни инициативи и програми (CIP, JEREMIE, Групата на ЕИБ, JASMINE), той непременно трябва да бъде предварително взет предвид.

3.6 С оглед на изискващата се степен на професионализъм е необходимо, първо, микрокредитирането да се извършва като максимално стандартизирана масова процедура, за да се използват икономите на мащаба и предимствата от разпределянето на рисковете. Да се намерят толкова голям брой клиенти е амбициозна цел, както показват британският и канадският опит⁽²⁾. Това показва колко е важно да се постигне висока степен на популярност (напр. чрез рекламни

кампании като „Седмиците на микрокредитирането“ на френската ADIE (Асоциация за право на икономическа инициатива) и че е необходимо да се осигури лесен достъп (напр. чрез Интернет). Би следвало да се посочи дали/как може да се осъществи това и каква роля (напр. техническа помощ) биха могли да играят тук други програми (като ЕСФ). Освен това би трябвало да бъдат посочени пресечните точки с тези програми и инициативи, за да се осигури съгласуваност.

3.7 Второ, при организацията на процесите на управление е важно да се осигурят организационните предпоставки за споменатата масова процедура, за да могат исканията да се обработват бързо и с определяне на подходящи форми за обезпечение и за да се прилагат стандартизирани санкции и форми на разпределяне на рисковете при нарушения на договора (просрочени плащания). Аналогично на потребителските кредити възниква и въпросът как платежоспособността на клиентите може да се оцени по възможно най-опростен, бърз и надежден начин.

3.8 Трето, техническа предпоставка за такава масова процедура са оперативни софтуерни системи за подготовка, сключване и проследяване на договора. По този начин биха могли да се преодолеят противоречията между стандартизираната масова процедура и индивидуализираното разглеждане на исканията и да се допринесе за разкриването на по-широк пазарен сегмент за микрофинансовите услуги.

3.9 Микропредприятията в социалната икономика, както и индивидуалните кредитоискатели от държавите-членки и регионите, в които вече са изградени специализирани институции за микрокредитиране, вероятно могат да получат достъп до средствата по-лесно и по-бързо, отколкото кредитоискатели от страни и региони, в които такива институции не съществуват или още са в процес на изграждане. Комитетът препоръчва в рамките на програмата да се внимава това да не води като цяло до нееднакви възможности за достъп.

3.10 Централен е въпросът дали при микрокредитирането да се търсят традиционни кредитни институции или специализирани микрофинансови институти (евентуално в процес на изграждане), които в повечето случаи са малки и нямат стопанска цел. От една страна, с подкрепата на Комисията в Европа от няколко години се развива мрежа от доставчици на микрофинансови услуги. На практика обаче само една пета от тези доставчици (по-малко от 20) отпускат повече от 400 микрокредита годишно⁽³⁾. От друга страна, успешното разпространяване на микрофинансовите услуги едва ли ще бъде възможно без високопрофесионално управление, ориентирано към печалба, а в този случай банките (които и понастоящем раздават по-голямата част от микрокредитите) разполагат със значителни преимущества. Не изглежда рационално средствата да се отпускат само чрез по-малки доставчици на микрофинансови услуги без стопанска цел, насочени към лица без постоянен доход, към жени, младежи, възрастни хора и мигранти, тъй като такава „система на банкови ниши“ ще затвърди маргинализацията на посочените групи в още една област. Затова, за да се гарантира, че и банковият сектор ще поеме микрокредити въпреки очакваната им ниска доходност, за създаването на съответната инфраструктура вероятно ще са необходими допълнителни пазарно-икономически стимули или инструменти за подпомагане.

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

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

(3) По темата микрофинансиране в ЕС вж. www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf и www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf

3.11 Тъй като инициативата за микрокредитиране определено има за цел въздействие върху политиката по заетостта и върху социалната политика, ефикасността на програмата следва непременно да бъде оценена прецизно и диференцирано по целеви групи (микропредприятия в социалната икономика и лица в неравностойно положение) и по отношение на тези две измерения. Докато засега критерии са само размерът на кредита и броят на бенефициерите, Комитетът препоръчва да се отчитат също и интеграцията в първичния пазар на труда, получаваният доход и непреките допълнителни последици за заетостта на различните групи, посочени в съобщението на Комисията. Само тогава успехът на инициативата ще може да бъде доказан и по отношение на тези измерения ⁽¹⁾.

3.12 Заслужава да се приветства, че предложението на Комисията предвижда също и мерки за подкрепа като напр. комуникационни дейности, мониторинг, контрол, одит и оценка (член 4, параграф 1). Открит остава обаче въпросът дали при това се имат предвид преди всичко консултации за нови предприемачи или консултации за микрофинансови

институти, каква да бъде организацията им и как общо наличните средства следва да се разпределят между гаранции, капиталови инструменти, дългови инструменти и мерките за подкрепа.

3.13 Комитетът препоръчва да се гарантира, че облекчените лихвени условия ще бъдат предоставяни и на кредитополучателите. Същевременно би трябвало да се посочи, каква част от средствата следва да се предоставят на банките посредници и на микрофинансиращите институти като възнаграждение за обработването на кредитите.

3.14 Както се посочва в становище INT/495, Комитетът подкрепя инициативата да се създаде механизъм за микрофинансиране на целевите групи, но има съмнения, дали осигуряването на средства за нов механизъм за микрофинансиране чрез съкращаване на средствата по „Прогрес“ е разумно и целесъобразно. Поради това той препоръчва да се проучи какви други финансови източници, наред с „Прогрес“, са на разположение за финансиране на програмата.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Относно такъв подход вж.: [ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf](http://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf).