

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui instrument european de microfinanțare pentru ocuparea forței de muncă și incluziune socială (instrumentul de microfinanțare Progress)

COM(2009) 333 final — 2009/0096 (COD)

(2009/C 318/15)

Raportor: **dna Gabriele BISCHOFF**

La 17 iulie 2009, în conformitate cu articolul 152 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

„Propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui instrument european de microfinanțare pentru ocuparea forței de muncă și incluziune socială (instrumentul de microfinanțare Progress)”

La 14 iulie 2009, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru piața unică, producție și consum cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Conform articolului 20 din Regulamentul de procedură, Comitetul a numit-o raportor general pe dna Gabriele BISCHOFF în cadrul celei de-a 456-a sesiuni sa plenare din 30 septembrie și 1 octombrie 2009 (ședința din 1 octombrie 2009) și a adoptat prezentul aviz cu 171 de voturi pentru și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Instrumentele financiare adecvate pentru întreprinderi reprezintă o condiție centrală a creșterii economice. Acest lucru este valabil și pentru microîntreprinderile din economia socială. Prin urmare, trebuie salutată dezvoltarea microcreditului, având în vedere faptul că acesta poate reprezenta o nouă cale de promovare a spiritului întreprinzător și de creare a unor noi locuri de muncă în microîntreprinderi (este vorba de întreprinderi cu mai puțin de 10 angajați și cu o cifră de afaceri anuală sau un bilanț total anual sub 2 milioane EUR). Astfel se încearcă corectarea faptului că până în prezent în Europa nu există decât puține instrumente de microfinanțare.

1.2 Acordarea de microcredite unor microîntreprinderi din economia socială și unor grupuri defavorizate este mult mai costisitoare decât acordarea de credite convenționale. Aceste cheltuieli suplimentare pot fi reduse, pe de o parte, prin dezvoltarea unor oferte de servicii standardizate și tehnizate, a unei strategii de marketing mai bune și, pe ansamblu, prin profesionalizarea serviciilor de microcreditare, iar, pe de altă parte, prin garanții și cofinanțări. Din acest motiv, dezvoltarea în continuare a instrumentului serviciilor de microfinanțare, inclusiv în cooperare cu furnizorii de servicii financiare stabiliți, constituie o sarcină centrală a instrumentului de microfinanțare propus. În acest context, este vorba despre dezvoltarea unor structuri organizaționale prin intermediul cărora să se poată prelucra în mod standardizat un număr mai mare de cereri. Va fi foarte greu de atins un grad cât mai înalt de profesionalism fără programe informatice adecvate și fără utilizarea unor tehnologii bazate pe internet. 1.2.1 Experiențele anterioare din Europa referitoare la acordarea de microcredite au demonstrat că, în plus, trebuie create stimulente în spiritul economiei de piață, pentru a garanta că sectorul financiar își îndeplinește cu adevărat sarcina care i-a fost atribuită de a acorda microcredite celor două grupuri-țintă specifice.

1.3 Ar trebui asigurat accesul la servicii de microfinanțare pentru fondatorii de întreprinderi care provin din grupuri defavorizate, nu doar în vederea înființării unei noi întreprinderi, ci și în primii ani după înființarea acesteia.

1.4 Aproximativ 1% din fondurile instrumentului de microfinanțare PROGRESS sunt destinate cheltuielilor administrative. Acestea nu includ fondurile care se acordă băncilor de tranzit și microfinanțatorilor pentru intermedierea acestor credite către grupurile țintă. Comitetul consideră important să se cunoască ce cotă din fonduri se acordă băncilor de tranzit și microfinanțatorilor pentru intermedierea acestor credite. În afară de aceasta, ar trebui să se asigure că băncile oferă condițiile favorabile de dobândă grupurilor-țintă, printre altele prin monitorizarea periodică la nivel european, precum și prin publicarea condițiilor de acordare a creditelor pe site-ul internet al organismelor de supraveghere competente.

1.5 Efectele în domeniul politicii sociale și al ocupării forței de muncă care sunt vizate prin crearea unui instrument de microfinanțare european ar trebui evaluate diferențiat în funcție de grupurile-țintă. Cele două grupuri-țintă – microîntreprinderile din economia socială și solicitanții individuali (șomeri, tineri, persoane defavorizate social) – au nevoie de diferite capacități de consiliere și sprijin. De acest lucru trebuie ținut seama și în plan organizatoric, având în vedere și punctele de intersecție cu alte programe relevante.

1.6 În final, CESE recomandă să se examineze ce alte surse de finanțare – pe lângă PROGRESS – sunt disponibile pentru finanțarea noului instrument de microfinanțare.

2. Introducere și sinteza documentului Comisiei

2.1 În Comunicarea sa din 13 noiembrie 2007 privind o inițiativă europeană de dezvoltare a microcreditelor în sprijinul creșterii și ocupării forței de muncă [COM(2007) 708], Comisia propune în primul rând îmbunătățirea condițiilor-cadru juridice și instituționale din statele membre și în al doilea rând crearea unui noi organism care să sprijine înființarea și dezvoltarea instituțiilor de microcreditare în Comunitate⁽¹⁾. Totodată, trebuie puse la dispoziție fonduri suplimentare pentru noi institute de microfinanțare în afara sectorului bancar⁽²⁾. În comunicare, Comisia consideră că dezvoltarea unei structuri de acordare a microcreditelor este foarte importantă pentru punerea în aplicare a Strategiei de la Lisabona pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă⁽³⁾.

2.2 În Recomandarea 2003/361/CE a Comisiei din 6 mai 2003 privind definiția microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii⁽⁴⁾, „microcreditul” este definit drept un împrumut sub 25 000 EUR, iar „microîntreprinderile” ca întreprinderi cu mai puțin de 10 angajați (inclusiv lucrătorii independenți) și a căror cifră anuală de afaceri sau bilanț total anual nu depășește 2 milioane EUR.

2.3 Raportul grupului de experți privind reglementarea microcreditelor în Europa arată clar cât de mari sunt diferențele existente cu privire la acordarea de microcredite, precum și la condițiile-cadru juridice din statele membre.

2.4 În comunicarea sa din 3 iunie 2009, Comisia a anunțat deja un nou instrument de microfinanțare pentru ocuparea forței de muncă⁽⁵⁾ (instrumentul de microfinanțare PROGRESS).

2.5 Propunerea Comisiei prezentată la 2 iulie 2009 de instituire a unui instrument european de microfinanțare pentru ocuparea forței de muncă și incluziune socială⁽⁶⁾ urmărește crearea unui nou instrument de microfinanțare al UE, având în vedere criza economică și financiară și efectele sale asupra gradului de ocupare a forței de muncă și acordării de credite. Scopul acestuia este de a sprijini (potențialii) șomeri și grupurile defavorizate la înființarea unei microîntreprinderi proprii sau la începerea unei activități independente cu microcredite de până la 25 000 EUR, cu garanții, instrumente de capitaluri proprii, instrumente de debit și alte măsuri, de exemplu activități de comunicare, monitorizare, control, auditare și evaluare. Ar putea fi sprijinite și microîntreprinderile din economia socială care oferă un loc de muncă șomerilor și persoanelor defavorizate. În acest mod, trebuie să se deschidă șomerilor și altor grupuri defavorizate drumul către antreprenoriat. Prin realocarea a 100 de milioane EUR din bugetul în curs al programului PROGRESS, care ar putea avea drept efect mobilizarea unei sume totale de peste 500 de milioane EUR, este posibil să fie ajutate, în perioada cvadrinuală 2010-2013, până la 45 000 de persoane și întreprinderi cu o sumă medie

evaluată la 11 000 EUR. Administrarea este asigurată de Comisie în cooperare cu instituții financiare internaționale precum Banca Europeană de Investiții (BEI) și Fondul European de Investiții (FEI). Statelor membre nu le revin cheltuieli administrative suplimentare.

3. Observații generale

3.1 CESE salută faptul că, prin propunerile sale privind instituirea unui instrument de microfinanțare, Comisia își continuă angajamentul în favoarea creării de locuri de muncă și dorește să-și aducă o contribuție suplimentară la promovarea spiritului întreprinzător al grupurilor defavorizate. Totodată trebuie subliniat faptul că în Europa există până în momentul de față relativ puține experiențe privind utilizarea unor instrumente de microfinanțare și că sunt necesare eforturi excepționale în materie de concepție pentru a se asigura, pe de o parte, procesarea administrativă a microcreditelor și a altor fonduri și, pe de altă parte, aplicabilitatea durabilă a acestui instrument. Tocmai ținând seama de succesele impresionante care au fost obținute prin serviciile de microfinanțare în domeniul cooperării în materie de politică de dezvoltare (și care au fost recompensate în 2006 cu un premiu Nobel pentru Banca Grameen și fondatorul acesteia Muhammad Yunus), trebuie subliniate șansele, dar și provocările legate de transpunerea acestor experiențe în contextul european. Acest lucru este valabil nu în ultimul rând deoarece se pierd avantaje esențiale ale conceptului original la transpunerea acestuia (de exemplu integrarea într-o comunitate locală, etnică sau profesională și încrederea rezultată de aici, care conduce la o reducere a costurilor de monitorizare și a cazurilor de incapacitate de plată). Din acest motiv, posibilitatea transpunerii acestor experiențe în țările dezvoltate este controversată.

3.2 Și în Europa există o nevoie considerabilă de servicii de microfinanțare; doar aproximativ jumătate din întreprinderile mici apreciază în ansamblu pozitiv rolul băncilor în ceea ce privește accesul la credite⁽⁷⁾. Programul JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises), care este finanțat în primul rând din fondurile structurale, reprezintă o inițiativă comună a DG Regio și a Grupului BEI, pentru sprijinirea și îmbunătățirea finanțării microîntreprinderilor și IMM-urilor⁽⁸⁾.

3.2.1 Pe lângă acesta, prin programul-cadru CIP (Competitiveness and Innovation Framework Programme)⁽⁹⁾ și inițiativa pilot JASMINE (Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe), care printre altele trebuie să promoveze consolidarea și dezvoltarea institutelor de microfinanțare nebankare⁽¹⁰⁾, Comisia Europeană a lansat inițiative importante pentru îmbunătățirea situației de capital a IMM-urilor și microîntreprinderilor. Comitetul recomandă o armonizare mai bună a acestor măsuri diferite. În Avizul⁽¹¹⁾ său privind JEREMIE, Comitetul a afirmat clar deja din 2006 că sprijină permanent inițiativele Comisiei de simplificare a accesului la surse de finanțare pentru întreprinderile mici și mijlocii și a solicitat implicarea cuprinzătoare a partenerilor sociali.

⁽¹⁾ A se vedea COM(2007) 708, p. 2

⁽²⁾ A se vedea *ibidem*, p. 11

⁽³⁾ A se vedea *ibidem*, p. 2

⁽⁴⁾ JO L 124, 20.5.2003, p. 36.

⁽⁵⁾ COM (2009) 257 din 3.6.2009

⁽⁶⁾ COM (2009) 333 final

⁽⁷⁾ A se vedea Eurobarometru (2005): „SME Access to Finance” (Accesul IMM-urilor la finanțare), Flash Eurobarometru 174.

⁽⁸⁾ A se vedea COM(2006) 349, p. 9

⁽⁹⁾ A se vedea COM(2005) 121, p. 6

⁽¹⁰⁾ A se vedea COM(2007) 708, p. 3

⁽¹¹⁾ JO C 110, 9.5.2006.

3.2.2 În continuare, Comitetul a explicat că fondurile BEI, în cazurile în care au fost utilizate, s-au dovedit un instrument util pentru facilitarea accesului întreprinderilor mici și microîntreprinderilor la finanțare.

3.2.3 În afară de aceasta, Comitetul a subliniat în aviz că ar trebui facilitat în special accesul IMM-urilor la microcredite și că este de o importanță capitală să se atingă anumite grupuri precum tinerii întreprinzători, femeile întreprinzătoare sau membrii anumitor grupuri defavorizate (de populație) sau ai minorităților etnice.

3.3 Șansele de utilizare a serviciilor de microfinanțare depind de importanța centrală a unor forme de finanțare cât mai rapide și informale posibil, printre altele pentru înființarea de întreprinderi. Cea mai mare parte a fondurilor necesare pentru înființarea unor întreprinderi este pusă la dispoziție de către fondator sau de către rude, prieteni și vecini⁽¹⁾. Aceasta arată limitele creditelor bancare curente, deoarece cota de respingere este cu atât mai mare cu cât sumele solicitate sunt mai mici, deoarece o examinare atentă a cererilor respective este prea costisitoare. Serviciile de microfinanțare pot acoperi prăpastia dintre căile de finanțare informale (cu o eficacitate limitată) și finanțarea de către bănci. Dacă se reușește să se autorizeze acordarea de microcredite și de alte servicii de microfinanțare la fel de rapid, simplu și flexibil, cum este posibil pe căi informale, microcreditele pot aduce o contribuție centrală la dinamismul economic și spiritul întreprinzător.

3.4 Accesul la servicii de microfinanțare pentru fondatorii de întreprinderi din grupul-țintă ar trebui asigurat nu doar la lansarea întreprinderii, ci și în primii ani după înființare, deoarece aceștia depind într-o măsură considerabilă de sume mai mici de capital pentru a-și finanța proiectele.

3.5 Și independent de actuala criză economică și financiară, acordarea de microcredite este foarte costisitoare în comparație cu acordarea de credite convenționale, deoarece suma de împrumutat este relativ mică, nu există de regulă garanții bancare uzuale și costurile de prelucrare sunt foarte mari. De aceea, un număr ridicat de cazuri, o structură organizatorică adecvată și tehnologii corespunzătoare și în ansamblu un grad cât mai ridicat posibil de profesionalism sunt centrale pentru succesul inițiativelor de microfinanțare. În cazul în care există deja experiențe cu inițiative și programe similare (CIP, JEREMIE, program-pilot BEI; JASMINE), acestea ar trebui neapărat luate în considerare în prealabil.

3.6 Având în vedere gradul necesar de profesionalism, este nevoie în primul rând să se opereze microcreditele ca o afacere de masă pe cât posibil standardizată, pentru a beneficia de economii de scară și de avantaje legate de distribuirea riscurilor. Un astfel de număr de clienți reprezintă un țel ambițios, așa cum o indică experiențele canadiene și britanice⁽²⁾. Aceasta evidențiază importanța unui grad înalt de cunoaștere (de exemplu prin campanii publicitare cum ar fi „săptămânile microcreditului” ale asociației franceze ADIE) și necesitatea unui acces ușor (de exemplu prin internet). Ar trebui specificat

dacă/cum poate fi atins acest obiectiv și ce rol ar putea juca alte programe (ca FSE) în acest context (asistență tehnică). În continuare ar trebui prezentate punctele de intersecție cu aceste programe și inițiative, pentru a se asigura coerența.

3.7 În al doilea rând, la organizarea proceselor de afaceri este vorba de asigurarea condițiilor organizatorice pentru afacerea de masă vizată, pentru a se prelucra cererile rapid și flexibil, ținând seama de formele adecvate de protecție a creditului, și pentru a se utiliza sancțiuni standardizate și forme de distribuire a riscului în cazul nerespectării contractului (întârziere la plată). În mod analog creditelor de consum, se pune astfel, de asemenea, întrebarea cum poate fi evaluată bonitatea clienților într-un mod cât mai simplu, rapid și fiabil.

3.8 În al treilea rând, o condiție tehnică pentru o astfel de afacere de masă o reprezintă sistemele informatice funcționale pentru inițierea, derularea și monitorizarea contractului. În acest mod ar putea fi eliminată oscilația între afacerea standardizată de masă și prelucrarea individuală a cererilor și s-ar putea aduce o contribuție la o mai amplă deschidere a segmentului de piață al serviciilor de microfinanțare.

3.9 Microîntreprinderile din economia socială, precum și persoanele din statele membre și regiunile în care sunt stabilite deja instituții de microcreditare separate pot avea un acces mai facil și mai rapid la credite decât solicitanții din țări sau regiuni în care acestea nu există sau sunt încă în curs de dezvoltare. Comitetul recomandă să se vegheze în cadrul programului ca aceasta să nu conducă în ansamblu la șanse de acces inegale.

3.10 O întrebare centrală este dacă, pentru acordarea de credite, trebuie să se recurgă la instituții de creditare tradiționale sau la instituții de microfinanțare separate sau eventual în curs de dezvoltare - care cel mai adesea nu au intenția de a obține profit și sunt foarte mici. Pe de o parte, de câțiva ani, se dezvoltă în Europa cu sprijinul Comisiei o rețea de furnizori de servicii de microfinanțare. Totuși, doar o cincime dintre acești furnizori de servicii (mai puțini decât 20) acordă mai mult de 400 de microcredite pe an⁽³⁾. Pe de altă parte, răspândirea cu succes a serviciilor de microfinanțare va fi aproape imposibilă în lipsa unui management profesionalizat într-un grad înalt și orientat către câștig - și în acest sens băncile (care și în prezent acordă deja o mare parte a microcreditelor) dispun de avantaje considerabile. Nu pare util să se acorde fondurile exclusiv prin intermediul unor furnizori de servicii de microfinanțare mai mici și orientați către promovarea interesului obștesc și care se concentrează pe persoane fără venituri fixe, femei, tineri, persoane vârstnice și migranți, deoarece printr-un astfel de „sistem bancar de nișă” s-ar institui marginalizarea grupurilor menționate într-un domeniu suplimentar. De aceea, pentru a se asigura că și sectorul bancar preia microcredite în ciuda rentabilității minime care este de așteptat, sunt necesare în mod previzibil stimulente suplimentare conforme economiei de piață sau instrumente de sprijin pentru crearea infrastructurii corespunzătoare.

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

⁽²⁾ A se vedea <http://ssrn.com/abstract=976211>

⁽³⁾ Cu privire la tema microfinanțare în UE a se vedea: www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf și www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf

3.11 Deoarece prin inițiativa de microfinanțare se urmăresc explicit efecte în domeniul politicii sociale și ocupării forței de muncă, eficacitatea programelor ar trebui evaluată neapărat și în aceste dimensiuni în funcție de cele două grupuri-țintă (microîntreprinderi din economia socială și persoane defavorizate). În timp ce până acum trebuiau considerate drept criterii doar volumul de credite și numărul beneficiarilor, Comitetul recomandă să se măsoare și prima inserție pe piața forței de muncă, venitul obținut și efectele suplimentare indirecte asupra ocupării forței de muncă pentru diferitele grupuri menționate în comunicarea Comisiei. Doar astfel poate fi demonstrat succesul inițiativei și în aceste dimensiuni ⁽¹⁾.

3.12 Trebuie evidențiat în mod pozitiv faptul că propunerea Comisiei prevede și măsuri de sprijin, de exemplu activități de comunicare, monitorizare, control, auditare și evaluare [art. 4 alin. (1)]. Rămân însă deschise întrebările dacă în acest context este vorba în primul rând de consilierea fondatorilor de întreprinderi sau de consilierea instituțiilor de microfinanțare, cum

trebuie organizate acestea și cum trebuie distribuite pe ansamblu fondurile disponibile între garanții, instrumente de capitaluri proprii, instrumente de debit și măsuri de sprijin.

3.13 Comitetul recomandă să se asigure faptul că li se oferă debitorilor condițiile favorabile de dobânzi. Totodată ar trebui să se prezinte cota de fonduri care trebuie să revină băncilor de tranzit și instituțiilor de microfinanțare pentru plata derulării operațiunii.

3.14 Așa cum explică și în Avizul INT/495, Comitetul sprijină inițiativa de creare a unui instrument de microfinanțare pentru grupurile-țintă, are însă îndoieli cu privire la faptul că finanțarea unui nou instrument de microfinanțare prin reducerea fondurilor în cadrul PROGRESS este utilă și conformă scopului urmărit. De aceea, Comitetul recomandă să se examineze ce alte surse de finanțare – pe lângă PROGRESS – sunt disponibile pentru finanțarea programului.

Bruxelles, 1 octombrie 2009.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁾ A se vedea pentru o astfel de procedură: <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf>