

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego (Instrument Mikrofinansowy „Progress”)**

COM(2009) 333 wersja ostateczna – 2009/0096 (COD)

(2009/C 318/15)

Sprawozdawca generalny: **Gabriele BISCHOFF**

Dnia 17 lipca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 152 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego (Instrument Mikrofinansowy „Progress”)

Dnia 14 lipca 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gabriele BISCHOFF na sprawozdawcę generalnego i 171 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Odpowiednie instrumenty finansowe dla przedsiębiorstw są podstawowym warunkiem wzrostu gospodarczego. Dotyczy to również mikroprzedsiębiorstw gospodarki społecznej. Z tego względu należy wspierać rozwój mikrokredytów z myślą o tym, że mogą one stanowić nowy sposób wspierania przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy w mikroprzedsiębiorstwach (czyli przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 10 pracowników i odnotowujących roczny obrót lub roczną kwotę bilansu nieprzekraczającą 2 mln EUR). Stanowiłoby to reakcję na fakt, że dotychczas w Europie instrumenty mikrofinansowania są dostępne jedynie w ograniczonym stopniu.

1.2 Udostępnianie mikrokredytów mikroprzedsiębiorstwom gospodarki społecznej oraz grupom znajdującym się w niekorzystnym położeniu wymaga większych nakładów pracy i jest droższe w porównaniu do tradycyjnych kredytów. Ten dodatkowy nakład pracy można zmniejszyć z jednej strony poprzez opracowanie zestandaryzowanych, technicznych ofert usługowych, lepszego marketingu i ogólnie poprzez profesjonalizację usług w zakresie mikrofinansowania, zaś z drugiej strony poprzez gwarancje i współfinansowanie. Podstawowe zadanie proponowanego instrumentu mikrofinansowego polega więc na dalszym rozwijaniu instrumentu usług mikrofinansowych, również we współpracy z istniejącymi dostawcami usług finansowych. Chodzi tu o rozwijanie struktur organizacyjnych umożliwiających zestandaryzowane rozpatrywanie dużej liczby wniosków. Bez odpowiedniego oprogramowania i wykorzystania technologii opartych na internecie właściwie niemożliwe będzie zapewnienie najwyższego poziomu profesjonalizmu. 1.2.1 Z dotychczasowych doświadczeń europejskich w zakresie przyznawania mikrokredytów wynika ponadto, że należy stworzyć dodatkowe bodźce gospodarcze, które zagwarantują, że sektor finansowy rzeczywiście będzie realizował powierzone mu zadanie przyznawania mikrokredytów obu konkretnym grupom docelowym.

1.3 Osoby znajdujące się w niekorzystnym położeniu powinny mieć zapewniony dostęp do usług z zakresu mikrofinansowania nie tylko w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej, lecz również przez pierwsze lata jej prowadzenia.

1.4 Przewiduje się przeznaczenie ok. 1 % środków Instrumentu Mikrofinansowego „Progress” na wydatki administracyjne. Kwota ta nie obejmuje środków, które zostaną zapewnione bankom pośredniczącym i dostawcom mikrokredytów, aby ci udostępniali te kredyty grupom docelowym. Komitet chciałby się dowiedzieć, jaki odsetek dostępnych środków instrumentu zostanie przeznaczony na ten cel. Ponadto należałoby zagwarantować, m.in. poprzez regularne monitorowanie na szczeblu europejskim oraz poprzez ogłaszanie warunków przyznawania kredytów na stronach internetowych odpowiednich władz nadzorczych, że banki będą rzeczywiście oferować korzystne stopy procentowe grupom docelowym.

1.5 Należy przeprowadzić dokładną analizę skutków oddziaływania instrumentu mikrofinansowego pod względem zatrudnienia i polityki społecznej z podziałem na konkretne grupy docelowe. Dwie grupy docelowe – mikroprzedsiębiorstwa gospodarki społecznej i indywidualni zainteresowani (osoby bezrobotne, osoby młode, osoby znajdujące się w niekorzystnym położeniu społecznym) będą potrzebowały zróżnicowanego doradztwa i wsparcia. Należy uwzględnić również tę kwestię wśród spraw organizacyjnych, biorąc przy tym pod uwagę punkty wspólne z innymi podobnymi programami.

1.6 Komitet proponuje wreszcie, aby sprawdzić, jakie inne źródła finansowania oprócz instrumentu Progress można wykorzystać w celu sfinansowania nowego instrumentu mikrofinansowego.

## 2. Wprowadzenie i streszczenie wniosku Komisji

2.1 W komunikacie Komisji z 13 listopada 2007 r. w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju mikro-kredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (COM (2007) 708) Komisja proponuje w pierwszej kolejności ulepszyć prawne i instytucjonalne warunki ramowe w państwach członkowskich, a następnie stworzyć nowy instrument na rzecz wsparcia i rozwijania instytucji mikrofinansowych w państwach Wspólnoty<sup>(1)</sup>. Należy również zapewnić dodatkowy kapitał finansowy dla nowych pozabankowych instytucji mikrofinansowych<sup>(2)</sup>. W komunikacie Komisja uznaje, że rozwijanie struktur na rzecz udostępniania mikro-kredytów może odegrać istotną rolę w realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia<sup>(3)</sup>.

2.2 W zaleceniu Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącym definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw<sup>(4)</sup> zdefiniowano „mikrokredyt” jako kredyt na kwotę poniżej 25 000 EUR, zaś „mikroprzedsiębiorstwo” jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 osób (w tym jednoosobową działalność gospodarczą), którego roczny obrót lub roczna kwota bilansu nie przekracza 2 mln EUR.

2.3 W raporcie ekspertów na temat regulacji mikro-kredytów w Europie wyraźnie wykazuje się, jakie wielkie różnice występują między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o dostęp do mikro-kredytów oraz prawne warunki ramowe.

2.4 W swoim komunikacie z 3 czerwca 2009 r. Komisja zapowiedziała już nowy instrument mikrofinansowy UE na rzecz zatrudnienia (Instrument Mikrofinansowy „Progress”)<sup>(5)</sup>.

2.5 Celem przedłożonego 2 lipca 2009 r. wniosku Komisji w sprawie europejskiego instrumentu mikrofinansowego na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego<sup>(6)</sup> jest, by w kontekście kryzysu gospodarczo-finansowego i wynikających zeń konsekwencji dla poziomu zatrudnienia i udzielania kredytów utworzyć nowy instrument mikrofinansowy UE z myślą o wsparciu osób (potencjalnie) bezrobotnych i grup osób znajdujących się w niekorzystnym położeniu przy zakładaniu własnych mikroprzedsiębiorstw lub przy rozpoczynaniu własnej działalności gospodarczej za pomocą mikro-kredytów w wysokości do 25 tys. EUR, gwarancji, instrumentów kapitałowych, instrumentów dłużnych i innych środków wsparcia, np. działalności informacyjnej, monitorowania, kontroli, audytu i oceny. Wsparcie może być udzielane również mikroprzedsiębiorstwom w gospodarce społecznej zatrudniającym osoby bezrobotne i osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Dzięki temu osoby bezrobotne i inne grupy znajdujące się w niekorzystnym położeniu będą miały ułatwioną drogę do prowadzenia działalności gospodarczej. Przesunicie 100 mln EUR z obecnego budżetu programu Progress, które dzięki efektowi dźwigni może doprowadzić do wygenerowania w sumie ponad 500 mln EUR, ma w latach 2010-2013 doprowadzić do udzielenia wsparcia nawet 45 tys. osób indywidualnych i przedsiębiorstw kwotami w średniej szacowanej wysokości 11 tys. EUR. Administracją

tego instrumentu ma się zajmować Komisja we współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi takimi jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Państwa członkowskie nie będą obciążone żadnymi dodatkowymi zadaniami administracyjnymi.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że poprzez swoje wnioski w sprawie utworzenia nowego instrumentu mikrofinansowego Komisja kontynuuje swoje zaangażowanie na rzecz tworzenia miejsc pracy i chce wnieść dalszy wkład we wspieranie działalności gospodarczej grup znajdujących się w niekorzystnym położeniu. Jednocześnie zwraca uwagę, że dotychczas w Europie udało się zebrać jedynie stosunkowo niewiele doświadczeń w zakresie wykorzystania instrumentów mikrofinansowych i że konieczny jest nadzwyczajny wysiłek koncepcyjny w celu zapewnienia z jednej strony obsługi administracyjnej mikro-kredytów i innych środków, a z drugiej – możliwości wykorzystywania tego instrumentu w długim okresie. Biorąc pod uwagę imponujący sukces mikrofinansowania w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju (który został w 2006 r. nagrodzony Pokojową Nagrodą Nobla dla Grameen Banku i dla jego założyciela, Muhammada Yunusa), należy podkreślić szanse, lecz również wyzwania związane z przenoszeniem tych doświadczeń na grunt europejski. Należy zauważyć przede wszystkim, że przy tym przenoszeniu utracone zostaną istotne zalety pierwotnej koncepcji (na przykład zakorzenienie we wspólnocie lokalnej, zawodowej lub etnicznej i wynikający stąd klimat zaufania, który prowadzi do zmniejszenia kosztów monitorowania i zalegania ze spłatami). Z tego względu możliwość przeniesienia tych doświadczeń na kraje bardziej rozwinięte budzi wątpliwości.

3.2 Również w Europie występuje znaczące zapotrzebowanie na usługi w zakresie mikrofinansowania. Zaledwie około połowy mniejszych przedsiębiorstw określa ogólnie pozytywnie rolę banków w dostępie do kredytów<sup>(7)</sup>. Program JEREMIE (wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw), który jest finansowany przede wszystkim ze środków funduszy strukturalnych, jest wspólną inicjatywą DG ds. Polityki Regionalnej i Grupy EBI na rzecz wspierania i ulepszania finansowania mikroprzedsiębiorstw i MŚP<sup>(8)</sup>.

3.2.1 Program ramowy CIP (program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji)<sup>(9)</sup> i inicjatywa pilotażowa Jasmine (wspólne działanie na rzecz wsparcia instytucji mikrofinansowych w Europie), która ma za zadanie między innymi skonsolidowanie i rozwijanie pozabankowych instytucji mikrofinansowych<sup>(10)</sup>, to dalsze ważne inicjatywy zainicjowane przez Komisję w celu poprawy pozycji kapitałowej MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Komitet zaleca lepsze zharmonizowanie tych różnych środków ze sobą. W swojej opinii<sup>(11)</sup> w sprawie inicjatywy JEREMIE Komitet już w 2006 r. jasno wyraził swoje stałe poparcie dla inicjatyw Komisji mających na celu uproszczenie dostępu do źródeł finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw i postulował wszechstronne zaangażowanie w tę inicjatywę partnerów społecznych.

<sup>(1)</sup> Zob. COM(2007) 708, s. 3-4.

<sup>(2)</sup> Por. tamże s. 11.

<sup>(3)</sup> Por. tamże s. 3.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 136 z 20.5.2003, s. 36.

<sup>(5)</sup> COM(2009) 257 z 3.6.2009.

<sup>(6)</sup> COM(2009) 333.

<sup>(7)</sup> Por. Eurobarometr (2005): „SME Access to Finance”, Flash Eurobarometer 174.

<sup>(8)</sup> Por. COM(2006) 349, s. 9.

<sup>(9)</sup> Por. COM(2005) 121, s. 6.

<sup>(10)</sup> Por. COM(2007) 708, s. 4.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 110 z 9.5.2006.

3.2.2 Komitet stwierdził wówczas, że środki EBI – tam gdzie zostały zastosowane – okazały się przydatnym instrumentem, który ułatwiał mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom dostęp do finansowania.

3.2.3 Ponadto podkreślił, że dostęp do mikrokredytów należy ułatwić w szczególności MŚP i że dotarcie do pewnych grup, takich jak młodzi przedsiębiorcy i członkowie grup społecznych znajdujących się w niekorzystnym położeniu i mniejszości etnicznych, ma decydujące znaczenie.

3.3 Szanse przy korzystaniu z mikrofinansowania wynikają z fundamentalnego znaczenia maksymalnie nieformalnych i szybkich form finansowania, np. w celu założenia przedsiębiorstwa. Przeważający udział środków potrzebnych do założenia przedsiębiorstwa wnoszony jest przez osoby je zakładające lub ich krewnych, przyjaciół bądź sąsiadów<sup>(1)</sup>. Pokazuje to ograniczenia tradycyjnych kredytów bankowych, gdyż im niższa kwota kredytu, o jaki się ubiegają klienci, tym wyższy jest odsetek odpowiedzi odmownych, dokładna analiza wniosków zabiera bowiem zbyt wiele czasu. Mikrofinansowanie może wypełnić lukę między nieformalnymi źródłami finansowania (których efektywność jest ograniczona) a finansowaniem przez banki. Jeśli udzielanie mikrokredytów i innych usług mikrofinansowych zacznie być postrzegane jako szybkie, nieskomplikowane i elastyczne, tak jak jest w wypadku źródeł nieformalnych, mikrokredyty mogą odegrać bardzo istotną rolę dla dynamiki gospodarczej i przedsiębiorczości.

3.4 Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą z grup docelowych powinny mieć zapewniony dostęp do usług z zakresu mikrofinansowania nie tylko w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej, lecz również przez pierwsze lata jej prowadzenia, gdyż do realizacji ich projektów niezbędne są im niewielkie zastrzyki kapitału.

3.5 Niezależnie od obecnego kryzysu gospodarczo-finansowego udzielanie mikrokredytów wymaga dużych nakładów i jest droższe w porównaniu do kredytów tradycyjnych, gdyż pożyczone kwoty są relatywnie niewielkie, z reguły nie są dostępne stosowane zwykle przez banki zabezpieczenia, a koszty manipulacyjne są bardzo wysokie. Dla powodzenia inicjatyw w zakresie mikrofinansowania konieczna jest więc duża liczba chętnych, odpowiednia struktura organizacyjna, odpowiednie technologie i możliwie najwyższy stopień profesjonalizmu. Należy koniecznie z wyprzedzeniem uwzględnić ewentualne doświadczenia zebrane przy realizacji podobnych inicjatyw i programów (CIP, Jeremie, pilotażowa inicjatywa EBI, Jasmine).

3.6 Jeśli chodzi o wymagany poziom profesjonalizmu, to przede wszystkim niezbędne jest obsługiwanie kredytów jako możliwie najbardziej zestandaryzowanego produktu masowego, co pozwoli korzystać z efektu skali i korzyści płynących z podziału ryzyka. Jak pokazują doświadczenia brytyjskie i kanadyjskie<sup>(2)</sup>, wysoka liczba klientów to ambitny cel. Tak więc duże znaczenie ma wysoki poziom świadomości o takich inicjatywach (który można osiągnąć na przykład dzięki kampaniom reklamowym takim jak „tygodnie mikrokredytów” organizowane przez francuskie stowarzyszenie ADIE)

i niezbędny jest łatwy dostęp do nich (na przykład przez internet). Należy ustalić, czy i jak cele te są możliwe do osiągnięcia i jaką rolę mogłyby tutaj (w zakresie wsparcia technicznego) odegrać inne programy (takie jak EFS). Ponadto, gwoli spójności, konieczne jest ustalenie punktów wspólnych z nimi.

3.7 Po drugie, zorganizowanie procesów biznesowych wymaga zapewnienia warunków organizacyjnych dla przewidywanej masowej obsługi klientów, szybkiej i elastycznej analizy wniosków z uwzględnieniem odpowiednich form zabezpieczenia oraz stosowania zestandaryzowanych sankcji i form podziału ryzyka w wypadku naruszenia umowy (zalegania z płatnościami). Podobnie jak w wypadku kredytów konsumenckich pojawia się więc pytanie, w jaki sposób można ocenić zdolność kredytową klientów w sposób jak najprostszy, jak najszybszy i jak najrzetelniejszy.

3.8 Po trzecie, warunkiem technicznym takiej masowej obsługi są zaawansowane systemy oprogramowania przeznaczone do sporządzania, realizacji i monitorowania umów. Dzięki nim można by znaleźć równowagę między standardową masową obsługą klientów a indywidualną analizą wniosków, co pozwoliłoby na większe otwarcie segmentu rynkowego usług mikrofinansowych.

3.9 Mikroprzedsiębiorstwa w gospodarce społecznej oraz osoby indywidualne z państw członkowskich i regionów, w których oddzielne instytucje mikrofinansowe już zostały utworzone, mogą mieć łatwiejszy i szybszy dostęp do środków finansowych niż chętni z krajów i regionów, w których takie instytucje nie istnieją lub są obecnie tworzone. Komitet zaleca, aby w ramach tego programu zadbać o to, by nie pojawił się brak równości szans dostępu.

3.10 Główną wątpliwość stanowi pytanie, czy przy udzieleniu kredytów należy korzystać z tradycyjnych instytucji kredytowych, czy też ze specjalnych instytucji mikrofinansowych – ewentualnie takich, które dopiero mają zostać utworzone – które najczęściej nie kierują się chęcią osiągnięcia zysku i są bardzo małe. Z jednej strony od kilku lat przy wsparciu Komisji rozwija się sieć placówek oferujących usługi mikrofinansowe. Jednak zaledwie jedna piąta tych placówek (mniej niż 20) przyznaje rocznie ponad 400 mikrokredytów<sup>(3)</sup>. Z drugiej strony powodzenie upowszechniania usług mikrofinansowych będzie niemożliwe bez profesjonalnej kadry zarządzającej wysokiego szczebla, zorientowanej na osiąganie zysków. Pod tym względem banki (które już w tym momencie udzielają większości mikrokredytów) mają tutaj znaczną przewagę. Nie wydaje się sensowne koncentrowanie środków wyłącznie na małych i skupiających się na wspólnym dobru placówkach świadczących usługi mikrofinansowe, które zajmowałyby się głównie osobami bez stałych źródeł dochodu, kobietami, osobami młodymi, osobami starszymi i migrantami, gdyż przez taki „system bankowości niszowej” utrwaliliby się marginalizacja takich grup na jeszcze jednym polu. Aby zagwarantować, że również sektor bankowy przejmie udzielanie mikrokredytów pomimo niskich oczekiwanych zysków, do stworzenia odpowiedniej infrastruktury potrzeba zapewne dodatkowych bodźców gospodarczych lub instrumentów wsparcia.

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

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

(3) W sprawie mikrofinansowania w Europie zob. [www.nantiklum.org/Overview\\_final\\_web.pdf](http://www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf) i [www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf](http://www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf)

3.11 Ponieważ inicjatywa w zakresie mikrofinansów łączy się wyraźnie z konsekwencjami dla zatrudnienia i polityki społecznej, oddziaływanie programu należy koniecznie ocenić również w tych wymiarach oddzielnie w dwóch grupach docelowych (mikroprzedsiębiorstw w gospodarce społecznej i osób indywidualnych znajdujących się w niekorzystnym położeniu). Dotychczas jako kryteria miały być stosowane jedynie kwoty przyznanych kredytów i liczba klientów, jednak Komitet zaleca mierzenie również integracji na pierwszym rynku pracy, osiągniętych dochodów i pośrednich dodatkowych efektów zatrudnienia w różnych grupach wymienionych w komunikacie Komisji. Tylko wówczas można będzie wykazać powodzenie inicjatywy również w tych aspektach <sup>(1)</sup>.

3.12 Należy docenić, że wniosek Komisji przewiduje również środki wsparcia takie jak działalność informacyjna, monitorowanie, kontrola, audyt i ocena (art. 4 ust. 1). Jednak nie jest jasne, czy chodzi tu przede wszystkim o doradztwo dla osób zakładających przedsiębiorstwa czy o doradztwo dla instytucji

mikrofinansowych dotyczące ich organizacji i podziału wszystkich dostępnych środków pomiędzy gwarancje, instrumenty kapitałowe, instrumenty dłużne i inne środki wsparcia.

3.13 Komitet zaleca zagwarantowanie, że korzystne stopy procentowe będą oferowane kredytobiorcom. Jednocześnie należy ustalić, jaka część środków będzie przekazywana bankom pośredniczącym lub instytucjom mikrofinansowym w celu pokrycia kosztów administracyjnych.

3.14 Jak stwierdzono w opinii INT/495, Komitet udziela swojego poparcia inicjatywie utworzenia nowego instrumentu mikrofinansowego dla konkretnych grup docelowych, jednak ma wątpliwości, czy finansowanie nowego instrumentu poprzez uszczuplenie środków programu Progress jest sensowne i celowe. Proponuje więc, aby sprawdzić, jakie inne źródła finansowania oprócz instrumentu Progress można wykorzystać w celu sfinansowania tego programu.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Por. przykład takiej procedury <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf>.