

Kiút Mikrohitel program értékelése

Vezetői Összefoglaló

Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet

Készítette: Reszkető Petra, Váradi Balázs

2012. április

Vezetői Összefoglaló

Jelen dokumentum a Kiútprogram független szakértői értékelése. A Polgár Alapítvány az Esélyekért alapítója és vezetői körében 2008-ban merült fel az az elképzelés, hogy indítsanak egy magyarországi mikrohitel programot, mely különbözik a korábbi hazai kezdeményezésektől. A Kiútprogram hivatalosan 2010. januárban indult el, és eredetileg három évre tervezték. Míg az első csoportok viszonylag hamar (2010 tavaszán) megalakultak, az első hitelkihelyezések csak 2010 szeptemberében történtek meg. 2010 júniusban írták alá az Európai Bizottságtól elnyert támogatási szerződést, mely két éves időtávban járul hozzá a program finanszírozásához, és amely a közösségi támogatás elnyerése révén az EU Regionális Főigazgatóság kísérleti programjává tette a kezdeményezést.

A Kiútprogram stratégiai célkitűzése: a szegénységi csapdából való kikerülés támogatása, az érintettek vállalkozói tevékenységének fehéritése, valamint a hátrányos helyzetűekkel, kiemelten romákkal szembeni társadalmi előítéletek oldása, a társadalmi integráció segítése. A program hátrányos helyzetű kistérségekben élőknek, elsősorban, de nem kizárólag romáknak nyújt kis összegű vállalkozói hitelt csoportos keretben. A program a pénzügyi eszköz alkalmazása mellett egyéni és csoportos keretben nyújtott, egyéb szolgáltatással is támogatja kedvezményezettjeit (képzés, tanácsadás, mentori támogatás). A program végrehajtásáért a Kiútprogram Közhasznú Nonprofit Zrt. a felelős.

A végrehajtásban tapasztalt nehézségek és a program lassú előrehaladása okán 2011 tavaszán változtatásokat eszközöltek a program főbb elemeiben. Jóllehet a stratégiai céloktól nem tértek el, az ún. „modellváltás” során módosították a program célzását, nyitottak a szegények körében valamivel magasabb gazdasági státuszú, de elmaradott térségekben élők és vállalkozói képességeket bizonyíthatóan (lásd előtörténet) felmutatók felé, valamint számos szervezeti változást is bevezettek (például a kríziskezelés intézményesítése, területi koordinátorok kinevezése). A felülvizsgálat kapcsán több, korábbi programelem is megerősítést kapott (többek között a készpénzes heti törlesztés előírása, a közeli, vérségi kapcsolatok kizárása, vagy a csoportvizsga szerepének erősítése).

Jelenleg 27 hitelcsoport keretében zajlik hitelezés. 2011 novemberére a fő ügyfelek száma 70 fő lett, ezek közül is 64 már hitelt kapott, 41 véglegesen program kedvezményezett lett és 22 fő előszűrési fázisban van. A 64 hitelt kapott ügyfél körében közel egyenletes az eloszlás a rendszeren törlesztő, a késedelmes és a már kizárt ügyfelek között, illetve 11 ügyfél második körös, egy ügyfél pedig immár harmadik körös hitelben részesült. A program egyik eredeti célkitűzésének teljesítése, mely a Grameen modellnek is fontos eleme – nevezetesen, hogy az ügyfelek körében domináljanak a nők, jelenlegi számok alapján még nem kielégítő. Jelenleg a program hitelezettjei között a nők aránya 45%, és a többi ügyfél körében is többségében vannak a férfiak.

Az eddig kihelyezett hitelállomány összege megközelíti az 50 millió forintot, és az eddig felhalmozott késedelmek összege pedig 16,2 millió forint. 2011 november végi összesítések alapján az átlagos hitel összege: 651 151 Ft., míg a minimálisan kihelyezett hitelösszeg 200.000 Ft, a maximális összeg pontosan 1.000.000 Ft.

Tekintve, hogy a felkérést 2011 júniusában kaptuk, értékelésünkben így kettős megközelítést alkalmazunk: egyrészt ex ante szemléletben elemezzük a Kiútprogram 2011 tavaszi modellváltásának megfelelőségét, a program belső konzisztenciáját. Másrészt, tekintettel a megbízás idejére és arra a tényre, hogy a program végrehajtása az

értékelési időszakban teljesedett ki és – részben éppen a modellváltás nyomán – új elemekkel bővült, nem kerülhettük meg az ún. közbenső értékelői feladatokat sem. Ez utóbbi szemlélet a végrehajtás megfelelőségének és következetességének megítélésére koncentrált, azonban nem tér ki a program-menedzsment átfogó, szervezeti értékelésére.

Vizsgálataink során kvalitatív és statisztikai értelemben nem szignifikáns kvantitatív módszereket használtunk. Az értékelési projekt 2010 júliusa és decembere között zajlott.

Az elmúlt három évtized nemzetközi tapasztalatai, valamint a regionális és hazai programok tanulságai sok ponton egybecsengenek. Az egyes nemzetközi és regionális programok értékelései és hatásvizsgálatai számos buktatót és siker-kritériumot mutattak ki, ezek közül az értékelői megállapításaink beépítésével az alábbiakat emeljük ki.

Program megfelelősége és belső logikája

- A Kiútprogram stratégiai célkitűzései indokolhatóak, azonban a kitűzött célrendszer összességében túl ambiciózus. A három hosszú távú, stratégiai cél együttes teljesítése átváltásokat rejt és egyben irreális egy három éves kifutású kísérleti (pilot) program esetében.
- A kitűzött célok elérése önmagában, erre az egy programra hagyatkozva, más helyi, fejlesztéspolitikai kezdeményezésekkel való együttműködés nélkül egy alaposan előkészített és tesztelt program esetében is óriási kihívás lenne.
- Korábbi, hazai program-tapasztalatok azt mutatják, hogy a legális vállalkozói tevékenységek ösztönzése számos akadályba ütközik – kiemelten a viszonylag fejlett piaci makro-környezetben, ám mélyszegénységben élők körében. Ezt a társadalmi-piaci környezet keretfeltételei (a helyi, fizető képes kereslet hiánya és /vagy ennek időbeni ingadozása, a fekete (vagy szürke) gazdaság dominanciája) és információs problémák magyarázzák inkább, mintsem az egyéni motivációk hiánya. A Kiútprogram első periódusának tapasztalatai (2010 október – 2011 eleje) is ezt igazolják.
- Ugyanakkor a kifejlesztési szándék sikere, párosítva a társadalmi előítéletek oldásával, jelentős kihívásokat rejt akkor, ha „szűken” a mélyszegénységben élőkre célunk. Ez kiváltképp igaz olyan program esetében, mely nem része egy, a vonatkozó kistérségre / település(rész)re irányuló, összetettebb és hosszú távú(!) fejlesztési kezdeményezésnek. Ennek hiányában a létrehozott vállalkozások gazdasági fenntarthatósága erősen megkérdőjelezhető.
- A program vezetősége hamar felismerte, hogy operatív célkitűzése, a nagyszámú ügyfélszám (első évben: 100 fő, második évben: további 300 fő) sem lesz teljesíthető az eredetileg tervezett két évben. Ezt részben a program előkészítési és végrehajtási periódusának összeecsúszása, ebből következően az érdemi hitelezés megkezdésének időbeni elhúzódása magyarázza. Mindemellett ezt a célkitűzést a program meghosszabbításakor (2011 június) nem módosították.
- A programhoz tartozó, a kezdetektől betervezett utólagos hatásvizsgálat feladata lesz annak feltárása, hogy a kedvezményezettek körében kimutatható-e jövedelem-növekedés. A jelenleg elérhető monitoring adatok alapján megállapítható, hogy a sikeres hitelezések esetében is kétségbe vonható, hogy volt-e az első év során jövedelem-növekedés – tekintve a célcsoport körében többségében hiányzó egyéni és háztartási megtakarításokat, és az adott

vállalkozás elindításával járó, rövid távú, plusz kiadásokat (beszerzések, korábbi adósságok törlesztése).

- A visszafizetésre vonatkozó irányszámok (75% az első kölcsönt felvevők; 80% a második kölcsönt felvevők körében) igazolhatóak a nemzetközi eredmények alapján. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy ezek a teljesítmény-mutatók nem kísérleti, hanem előtesztelt, adott környezetben már bejáratott programokra esetére valóságok, valamint nem gazdasági válsággal sújtott makrokörnyezetben elvárhatóak..
- A csoportos hitelezés sikeres modelljeinek közös jellemzője, hogy a csoport fontos funkcióval bír. A csoportműködés egyrészt mérhető hatékonyságot biztosít, másrészt még hangsúlyosabb funkciója az is, hogy segíti a kölcsönös tanulást, azt egymásért való felelősségvállalást, erősíti a morális kényszert (a csoport előtt való szégyenben maradás elkerülését). Mindezek hiánypótlóak egy olyan program esetében, ahol nincs banki környezetben megszokott tárgyi/ anyagi hitelbiztosíték. Nemzetközi tapasztalatok alapján, a sikeres csoportos mikrohitel-modellek vagy olyan közösségekben találtak táptalajra, ahol bizonyos közösségi (pl. vallási, etikai) normák vagy nehezen elszakítható társadalmi kapcsolathálóak támogatták a kölcsönös fegyelmet a csoport-tagok között; és/vagy ott, ahol konkrét anyagi, kölcsönös felelősség terhelte az érintetteket (például kölcsönösen vállalt hitelfedezet, teljes csoport hitelezésének felfüggesztése egy tag elmaradása esetén). Míg az előbbi esetről nincsenek, az utóbbi megoldásról (közös/ kölcsönös felelősség) nem pozitívak a korábbi, hazai tapasztalatok. A Kiútprogram esetében a csoportok többsége hitelkihelyezésig viszonylag jól működik, egyes esetekben utána is működő, támogató funkciót lát el, másutt viszont a csoportvizsga után elhal, visszafizetést kikényszerítő funkcióját alig látja el.
- A „modellváltás” keretében bevezetett intézményi újítás volt a szervezett esetkezelés („kríziskezelés”). A költség-racionalizálás és az ütemes programvégrehajtás szempontjából ez egy indokolható lépés volt (lásd 2011 elején mutatkozó tömeges bedőlések), azonban ez a tüneti kezelést nyújtó újítás véleményünk szerint nem javította, hanem rontotta a program egészének sikerességét.
- Nemzetközi tapasztalatok tükrében elmondható, hogy a max. egy éves futamidő a moratórium nélküli törlesztéssel, megfelelő üzleti tervek esetén irreálisan magas és gyors hozam esetén tűnik csak megoldhatónak. Ezt enyhíthetné a Kiútprogram esetében az, ha kötelező megtakarításokat eszközölné vagy ösztönözne a program az ügyfeleknél a vállalkozóvá válást segítő támogatás (VVT) által lefedett fél évben. Ez a szándék megjelenik a modellváltást leíró dokumentumokban is, azonban a végrehajtás során – megfigyeléseink szerint – erős csorbát szenved.
- A megkérdezett kedvezményezettek szerint minimális volt a szerepük az életmódszabályok formálásában, maguk elfogadták a készen kapott, feleslegesnek, vagy akár megbélyegzőnek érzett szabályokat. Kivétel az olyan eset, ahol megbeszélték és akár kiegészítették a sablon szabályokat. A csoport életmódszabályai tehát nem játszottak semmilyen szerepet a Kiútprogram működésében, holott hasonló szabályok mindegyik elődprogram / mintaprogram esetében a csoport-kohézió kialakításában fontos funkcióval bírtak.

- Ugyanakkor a programalkotók helyesen ismerték fel a hiteltermék melletti, kiegészítő szolgáltatások szükségességét – lásd potenciális ügyfelek számára nyújtott pénzügyi képzés, vállalkozói ismeretek terjesztése, csoportvizsgára való felkészítés, mentori támogatás előírása a hitelfelvétel után is.

Célzás

- A korai bangladesi programok esetében a vidéki, földtulajdon nélküli nők megcélzása automatikusan magával hozott bizonyos programelemeket – így például életmód-képzést, alacsony összegű és csak fokozatosan növelt működőtőke-hitelt, alapvető piaci információk megosztását. Az észak-amerikai mikrohitel-programok többsége ezzel szemben sokkal inkább középtávú, működő tőke és/ vagy beruházási hitelekre és üzleti, vállalkozói készségek fejlesztésére (pl. cash-flow menedzsment, üzleti tervezés) koncentrált – az összetettebb üzleti környezetnek és esetenként eltérő vállalkozói igényeknek megfelelően. Ugyanez jellemezte azt a néhány, közép-kelet-európai régióban sikeres programot is, melyek inkább már futó vállalkozások bővítését, semmint vállalkozások indítását célozták meg visszatérítendő támogatásokkal.
- Összességében fontos nemzetközi tapasztalat, hogy az adott mikrohitel program a célcsoportja igényeihez és legfőbb hiányosságaihoz igazítva alakítsa ki kínálatát – legyen szó akár a hiteltermékről, akár az azt kiegészítő szolgáltatásokról. Olyan kliensek esetében például, akiknél felmerülhet annak esélye, hogy az adott hitel sokkal inkább fennálló (fogyasztási) hitelek fedezetéül, mintsem a visszafizetést lehetővé tevő vállalkozásra adott kölcsönként szolgál, az adott program eleve kudarcra van ítélve (ez is egybecseng a korábbi, hazai tapasztalatokkal).
- A Kiútprogram ilyen tekintetben figyelemre méltó kísérletet tett, hiszen mind az előkészítő tanulmány, mind a megvalósíthatósági tanulmány kitért ezen elemek vizsgálatára. Ugyanakkor a végrehajtás legnagyobb kihívása éppen az volt, hogy a programalkotók fejében körvonalazott „idális ügyfél”-típusnak megfelelő ügyfeleket megtalálják. Megfigyeléseink szerint, a későbbi alapítású csoportok kedvezményezettjei – a modellváltáskor megfogalmazott elmozdulás dacára – inkább csak árnyalatnyi különbséget mutatnak a korábbi ügyfelekhez képest. A terepmunkások tapasztaltabbá válásával javulást várunk a célzásban, ám ezt akadályozhatja a terepmunkások nagy fluktuációja, a belső, szervezeti (terepmunkások közötti / programiroda és terepmunkások közötti) tanulás esetlegessége.
- A helyi/egyéni igényekhez való igazodást segítheti, amennyiben a program kiegészítő szolgáltatásainak kialakításakor figyelembe veszik a városi/térségi piaci központok közelségét. Míg az elmaradott, perifériális falvakban az árubeszerzés, a piaci információkról való tájékozódás maga is már kihívás, addig a városi környezetben sokszor a hátrányos helyzet ellenére ezek könnyebben teljesíthető akadályként jelentkeznek. Ez a fajta differenciálás megjelent a programban, azonban esetileg, jórészt az adott terepmunkás program melletti elköteleződése, az ügyfelek igényei iránti rugalmassága függvényében – semmiképp nem intézményesen. A program lezárultával érdemes lenne a teljes kedvezményezett körben részletesen vizsgálni a kiegészítő szolgáltatások iránti ügyfél-igények megoszlását.
- Az etnikai megkülönböztetés még Budapesten is erősen szűkíti a releváns vevői piacot, de a célzás-váltás a nagyobb piacok fele egyértelműen több esélyt ad a

meghitelezett vállalkozásoknak. Saját, hangsúlyozottan nem reprezentatív megfigyeléseink szerint, az izolált településeken kevés az olyan ügyfél, akinek vállalkozása jó eséllyel fenntartható a program-időszakon túl, a jelenleg biztosított kiegészítő támogatások (például árubeszerzés terepmunkás kocsijával, ingyenes könyvelői szolgáltatás) nélkül. Tapasztalataink tehát e tekintetben megerősítik a modellváltás irányának helyességét, ugyanakkor felhívják a figyelmet olyan 'kivezetési' stratégia szükségességére, mely az egyes ügyfelek vállalkozásainak hosszú távú fenntarthatóságát biztosítaná.

Program illeszkedése a hazai környezetbe

- Fontos nemzetközi és hazai tapasztalat, hogy adott ország üzleti környezete, a kapcsolódó állami szabályozások minősége erőteljesen befolyásolják az ott indított egyéni vállalkozások eredményességét. Például a kedvezményezettek információs lemaradását növeli egy folyamatosan változó adórendszer, (esetlegesen meglévő) pénzügyi megtakarításait emésztheti fel a járulékfizetési rendszer kedvezőtlen változása, vagy éppen a mikrohitel-programba való belépést akadályozhatja a vállalkozásindítás költségeinek túlzott mértéke. Ezek Magyarország, így a Kiútprogram esetében is egyértelműen azonosított korlátozó tényezők.
- Tény, hogy fejlett gazdaságokban a piaci verseny is fokozottabb. Az árakat gyakran a hatékony nagyüzem, a (feketén működő) versenytársak vagy akár az import költségei határozzák meg. Ez akár egész szektorokat is profitábilisan elérhetetlenné tehet a legálisan működő kisvállalkozó számára. Ilyen versenyhátrányokat is azonosíthattunk a hitelcsoportok vizsgálata során. Ezen hátrányok pontos felmérése és számszerűsítése azonban az ex post hatásvizsgálat feladata lesz.
- A pénzügyi közvetítés hazai, szigorú szabályai (erős belépési korlátok a pénzügyi szolgáltatási ágazatban) a Kiútprogram számára is elkerülhetlenné tették egy pénzügyi szervezettel (bankkal) való együttműködést. Ez óhatatlanul magával hozta a banki termék és eljárásrend kidolgozását, mely igen időigényesnek bizonyult, jelentős késéssel zárult (2010 szeptember), illetve végül magas adminisztratív kötelezettségeket és időráfordítást ró a program végrehajtására, ami egy kísérleti program keretében nem teljesen indokolható. Összességében, ez késleltette az első hitelkihelyezések megindítását, ami jelentős mértékű bizalomvesztést eredményezett az első ügyfelek esetében; valamint folyamatosan terheli a végrehajtást, ami nemcsak a kezdeti szakaszban, de később is elbizonytalanította/ ja a terepmunkásokat.
- A külső környezetről szólva, nem megkerülhető megemlíteni a 2010. évi, magyarországi kormányváltás során bevezetett, a program célcsoportja (hátrányos helyzetűek kistérségekben élők, mélyszegények) számára hátrányos intézkedések (pl. szociális / vállalkozás-fejlesztési támogatások szűkítése) hatásait. Tereptapasztalataink alapján elmondható, hogy a helyi fizetőképes kereslet az első hullámban (2010) megcélzott települések tekintetében erőteljesen csökkent 2011-ben, illetve szezonális ingadozásokat mutat (nyári, közmunka-szezon ideiglenesen felfutó jövedelmei, téli hónapok megszorítotttsága). A potenciális keresleti oldal (szezonális/ időbeli változása, egyéb, kiegészítő jövedelmek alakulása a célcsoport körében, fogyasztói szokások vizsgálata) részletes elemzése meghaladta jelen értékelésünk keretét, azonban javasolt lenne ezek átfogó elemzése a jövőben.

Összességében, a Kiútprogram egy hiánypótló kezdeményezés Magyarországon, melynek tapasztalatai és tanulságai beépítésre kell, hogy kerüljenek hasonló célokat megfogalmazó jövőbeni programokba.

A Kiútprogram egy, a végrehajtás során is folyamatos módosításokkal terhelt kísérleti program, melyet a programcélok iránt elkötelezett szponzorok és vezetők menedzselnek, illetve (részben) finanszíroznak. Ennek számos előnyét (például az ügyfél-igényekhez való igazodás) és több hátrányát (nem kiszámítható végrehajtási keretek, egyedi, eseti döntések és eljárások preferálása a sztenderdizált döntéshozatallal szemben) magán hordozza. A program tervezői számos programkockázatot megfelelően azonosítottak, a modellváltás részben ezek kiküszöbölésére is irányult, ám végül az eredetileg kitűzött programcélokat nem módosították, illetve a végrehajtási kockázatokat a priori nem vették számba.

Az igen ambíciózus célszámok (ügyfélszám) és a rövid időhorizont (két, illetve három évre tervezett programlefutás) akadályozza a gondos, időt igénylő szűrést, a program megfontolt, a tereptapasztalatokat (terepmunkások tapasztalatait) szisztematikusan feldolgozó és arra építő, akár többszöri újratervezését, valamint idő hiányában a végrehajtás következetességének ellenőrzését.

Egy másik fontos tanulság jövőbeni kísérletek számára, hogy hazai környezetben a legális vállalkozóként való profitábilis működés jelentős tőke- és időigénye és a program hitelterméke (egy éves futamidő, heti törlesztés) között konfliktus feszül. A legális vállalkozás program által elvárt működésmódja egy olyan üzleti / szabályozási közegben, ahol a tisztességes ügyvitelt számos plusz költség és adminisztratív teher sújtja, az érintett célcsoportot alacsony (vagy nem létező) megtakarítások jellemzik, a program végrehajtása, támogató szolgáltatásainak kialakítása során fontos, figyelembe veendő tényezők. A modellváltás megfelelő választ adott a tervezési hibákra (pl. a területi célzás finomítása, a szigorú csoportszabályok enyhítése), azonban nem módosította az eredeti modell-kereteket (pl. rövid futamidejű hitelek).

A programidőszak hátralévő részére tett legfőbb ajánlásainkkal zárjuk az értékelést. A végrehajtási deficitek szisztematikusan kezelésére érdekében:

- az ügyfélcsoportokon belüli tanulás ösztönzése (az első hitelfelvételek utáni időszakra kiterjedően is)
- a csoportkohézió és a hitelcsoport információs és garanciális szerepének erősítése
- a terepmunkások fokozottabb támogatása, munkájuk nyomon követése és a fluktuáció csökkentése
- előszűrés finomítása
- ügyfelek és ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások diverzifikálása, ezzel kapcsolatos terepmunkás tapasztalatok közvetítése
- szervezettebb belső tapasztalatgyűjtés és információ-csere biztosítása a program-végrehajtók körében.