KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.12.2007
KOM(2007) 708 endelig/2

CORRIGENDUM
Concerne l'annexe 4 en EN dans toutes les versions linguistiques

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Et europæisk initiativ til udbredelse af mikrokreditter for at fremme væksten og beskæftigelsen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Hvorfor et initiativ på dette område? ... 3

2. Tegn på større forskel mellem udbud af og efterspørgsel efter mikrokredit i Europa . 4

3. På vej mod et europæisk mikrokreditinitiativ ... 5

3.1. Indsatsområde 1: Forbedring af de retlige og institutionelle rammer i medlemsstaterne ... 6

3.2. Indsatsområde 2: Yderligere forbedring af betingelserne for iværksætteri ... 8

3.3. Indsatsområde 3: Formidling af eksempler på bedste praksis ... 10

3.4. Indsatsområde 4: Tilførsel af yderligere finansiel kapital til nye mikrofinansieringsinstitutter uden for banksektoren ... 11

4. Kommunikation og evaluering ... 12

5. Konklusion ... 12

6. Annexes ... 14

6.1. ANNEX 1: About micro-credit ... 14

6.2. ANNEX 2: The market pyramid ... 15

6.3. ANNEX 3: Review of Community initiatives on micro-credit ... 15

6.4. ANNEX 4 : Estimated demand for micro-credit in the EU ... 19

6.5. ANNEX 5: Supply of micro-credit in Europe ... 21

6.6. ANNEX 6: The segmentation of the micro-credit market ... 23

6.7. ANNEX 7: Providing mentoring and business support ... 25

6.8. ANNEX 8: Comments on financial institutions delivering micro-credit ... 27

6.9. ANNEX 9: A possible scheme for the Micro-fund ... 29

6.10. ANNEX 10: A multidimensional Evaluation Scoreboard ... 31

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Et europæisk initiativ til udbredelse af mikrokreditter for at fremme væksten og beskæftigelsen

1. HVORFOR ET INITIATIV PÅ DETTE OMRÅDE?

Mikrokreditter antager mange former og opfylder forskellige formål, men i Den Europæiske Unions medlemsstater og regioner anvendes de ofte til at fremme selvstændig erhvervsvirksomhed og oprettelse og udvikling af mikrovirksomheder. I mange tilfælde sammenkædes dette med bestræbelserne for at lette overgangen fra arbejdsløshed til selvstændig erhvervsvirksomhed. Sådanne mikrokreditter kan spille en vigtig rolle ved gennemførelsen af Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse og fremme af social integration i overensstemmelse med den betydning, der tillægges "flexicurity"[1] (en kombination af fleksibilitet og social sikring)[2].

Selv om der i mange medlemsstater og regioner findes en aktiv mikrokreditsektor, og der på fællesskabsplan er blevet truffet en række foranstaltninger for at øge væksten i denne sektor, står det klart, at der kan gøres meget mere. I sin meddelelse om finansiering af SMV'ers vækst fra 2006 peger Kommissionen på en af de hindringer, der står i vejen for udvikling af mikrokreditter, og opfordrer medlemsstaterne

"til at sikre, at den nationale lovgivning letter mikrofinansiering (lån på mindre end 25 000 EUR). Sådanne lån er et vigtigt middel til at tilskynde til iværksættervirksomhed gennem selvstændig erhvervsvirksomhed og mikrovirksomheder, særlig blandt kvinder og mindretal. Mikrofinansiering fremmer ikke blot konkurrenceevne og iværksættervirksomhed, men også social integration."[3]

I nærværende meddelelse foreslås løsninger til fjernelse eller reducering af denne og andre hindringer. Konkret foreslås følgende:

For det første opfordres medlemsstaterne til efter behov at fastlægge nationale institutionelle, retlige og erhvervsmæssige rammer til at skabe bedre betingelser for udvikling af mikrokreditter. Kommissionen er villig til at hjælpe medlemsstaterne med at fastlægge målsætninger og samle eksempler på god reguleringspraksis.

---

1 KOM(2007) 359 - "Mod fælles principper for flexicurity".

2 I dette dokument behandles ikke spørgsmål som "finansiel integration" eller "mikrofinansiering". Disse bredere begreber omfatter andre finansielle tjenesteydelser som opsparing, mikroforsikring eller overførsler.

3 KOM(2006) 349 af 29.6.2006, s. 7: "Gennemførelse af Fællesskabets Lissabon-program: Finansiering af SMV'ers vækst – Merværdiskabelse på EU-plan.

For det andet forslås oprettelse af en ny facilitet, hvortil der er knyttet specialiseret personale med henblik på at sikre

- faglig bistand og generel støtte i forbindelse med konsolidering og udvikling af mikrofinansieringsinstitutter uden for banksektoren i medlemsstaterne og regionerne

- oplysning og PR-virksomhed vedrørende dette initiativ rettet mod medlemsstaterne, regionerne, bankerne og mikrofinansieringsinstitutterne i almindelighed; der kan være tale om udgivelse af brochurer, afholdelse af konferencer og seminarer, udveksling af besøg mv.

- tekniske manualer, vejledninger og software, der skal hjælpe mikrofinansieringsinstitutterne med at indføre bedste praksis med bistand fra særlige centre; udarbejdelse af retningslinjer for oprettelse og forvaltning af mikrofinansieringsinstitutter mv.

- bedre finansieringsmuligheder for udvalgte "mønstermikrofinansieringsinstitutter" ved tilvejebringelse af finansielle ressourcer (startkapital) kombineret med faglig bistand.

Denne facilitet vil kunne finansieres af midler fra strukturfondenes (Den Europæiske Fond for Regionaludvikling - EFRU) eksisterende budget til faglig bistand, der forvaltes af Kommissionen. Eftersom Den Europæiske Investeringsfond har vist interesse for dette initiativ, kunne faciliteten administreres inden for fonden, som også er ansvarlig for Jeremie-initiativet, der har til formål at lette SMV'ers adgang til finansiering.

2. TEGN PÅ STØRRE FORSKEL MELLEM UDBUD AF OG EFTERSPØRGSEL EFTER MIKROKREDIT I EUROPA

I Europa henvender mikrokreditter sig almindeligvis til to grupper: "mikrovirksomheder", der defineres som virksomheder med under 10 ansatte (udgør ca. 91 % af alle europæiske virksomheder) og "dårligt stillede personer" (arbejdsløse eller personer uden for erhverv, bistandsmodtagere, indvandrere mv.), som ønsker at oprette en virksomhed, men som ikke har adgang til de traditionelle banktjenesteydelser. Mikrokreditter har særlig betydning for landdistrikter og kan yde et vigtigt bidrag til at integrere etniske minoriteter og indvandrere både økonomisk og socialt. Bilag 2 indeholder en oversigt over fordelingen af markedet.

I løbet af de seneste årtier har EU's økonomi udviklet sig fra at være baseret på store virksomheder til større afhængighed af mindre virksomheder, herunder enkeltmandsvirksomheder og primært inden for servicesektoren. Dette har øget efterspørgslen efter mikrokreditter. Selv om kun 16 % af Europas erhvervsaktive befolkning er selvstændige erhvervsdrivende, synes 45 % af europæerne at ville foretrække at arbejde for sig selv frem for at være arbejdstagere[4]. I hele EU vil den potentielle efterspørgsel efter mikrokreditter ydet af finansieringsinstitutter uden for banksektoren til virksomhedsstarter kunne nå et godt stykke over en halv million nye kunder[5]. Dette tal vil kunne vokse ganske betydeligt i de kommende år på grund af den potentielle efterspørgsel, genudlån af mikrokreditter og den forventede positive virkning af det foreslåede mikrokreditinitiativ.

---

4 Eurobarometer-undersøgelse fra juni 2004.

5 Beregningen er baseret på Eurostat-tal og fremgår af bilag 4.

Tilgængeligheden eller udbuddet af mikrokreditter i medlemsstaterne viser det sig vanskeligt at vurdere. Hvad angår størrelsen af de enkelte lån skønnes et typisk mikrolån i Europa at ligge på 7000-8000 EUR. Undersøgelser foretaget af mikrofinanscentret for Central- og Østeuropa (MFC) i EU-medlemsstaterne i Central- og Østeuropa og af det europæiske mikrofinansnetværk (EMN) i hele EU har givet oplysninger om lånenes omfang. Bankerne selv udarbejder ikke nogen særskilt statistik over mikrokreditter, og de data, de råder over, kan være uklare, da nogle lån er klassificeret som personlige lån, mens andre indgår i en bredere kategori af lån til SMV'er, eller er lån, som i nogle lande er kombineret med lån til landbruget. Spare- og lånekooperativer, som er højt udviklet i Central- og Østeuropa, og kreditforeninger i Det Forenede Kongerige og Irland låner hovedsagelig penge til privatpersoner og sondrer ikke mellem de midler, der udlånes som mikrokreditter til virksomheder, og midler, der udlånes til privat forbrug[6].

Alt i alt har mikrokreditter vundet større udbredelse i mange af de nye medlemsstater, og en lignende tendens har i de senere år kunnet ses i EU-15. Imidlertid er der stadig meget, der kan gøres for at udnytte potentialet[7] fuldt ud især med henvisning til ovennævnte potentielle efterspørgsel.

3. PÅ VEJ MOD ET EUROPÆISK MIKROKREDITINITIATIV

Ser man nærmere på udviklingen i udbuddet af og efterspørgslen efter mikrokreditter, fremgår det, at det er nødvendigt at placere mikrokreditter i en bredere retlig og social sammenhæng, eftersom finansierings-, beskæftigelses- og socialsikringsordninger er indbyrdes forbundet. Selv om mikrokreditter ikke er et nyt begreb, er det værd at bemærke, at medlemsstaterne griber fænomenet forskelligt an alt efter landets politik og lovgivning. Ganske vist har EU og medlemsstaterne allerede lanceret initiativer, som skal fremme udbredelsen af mikrokreditter, men de forekommer at være ret specifikke og kun anvendelige på lokalt plan.

I forbindelse med mikrokreditter anvendes en finansiel tilgang til virksomhedsudvikling, således at kapital-, risiko- og driftsomkostninger er passende dækket af hensyn til institutionernes og tjenesternes bæredygtighed. Passende finansieringsmuligheder for mikrovirksomheder og potentielle selvstændige erhvervsdrivende er imidlertid stadig et uløst problem, hvilket man også har erkendt. Både Rådet og Kommissionen har i partnerskab med de nationale myndigheder indledt en række foranstaltninger (jf. bilag 3).

Disse bestræbelser kombineret med visse medlemsstaters indsats vil ikke isoleret set kunne øge udbuddet af mikrokreditter i tilstrækkeligt omfang og inden for en rimelig tidshorisont, hvis ikke de nationale myndigheder og fællesskabsmyndighederne træffer gennemtænkte og omfattende foranstaltninger. Til trods for at bankerne er blevet mere bevidste om de muligheder, der ligger i mikrokreditmarkedet, er der meget der tyder på, at bankerne kun indlader sig på mikrokreditforretninger (enten direkte eller oftere i partnerskab med ikke-bank-institutioner), hvis de tilskyndes til det via offentlige støtteordninger (f.eks. EU's Phare-program, Den Europæiske Investeringsfond (EIF) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD).

---

6 Jf. bilag 5.

7 Ifølge undersøgelsen af markedsudviklingen foretaget af MFC i Polen efter anmodning af EIF er det således kun 15 % af mikrovirksomhederne, der benytter mikrokreditter. Den samlede forskel mellem udbud og efterspørgsel udgør ca. to millioner potentielle kunder.

Der er derfor basis for en større indsats på dette område med udgangspunkt i arbejdet på fællesskabesplan og bankernes og mikrofinansieringsinstitutternes arbejde og samarbejde. Det foreslåede initiativ omfatter fire indsatsområder:

(1) forbedring af de retlige og institutionelle rammer i medlemsstaterne

(2) yderligere forbedring af betingelserne for iværksætteri

(3) formidling af eksempler på bedste praksis, herunder uddannelse

(4) tilførsel af yderligere finansiel kapital til mikrokreditinstitutter.

Da banker almindeligvis allerede yder finansiering til eksisterende mikrovirksomheder og traditionelle virksomhedsstarter, fokuseres der her på det mere vanskelige segment, man kunne kalde det ikke bankegnede marked.[8] Det bør dog bemærkes, at enhver institutionel forbedring og formidlingen af bedste praksis vil komme begge segmenter til gode.

3.1. Indsatsområde 1: Forbedring af de retlige og institutionelle rammer i medlemsstaterne

De institutionelle rammer i medlemsstaterne er ofte dårligt egnede til udvikling af mikrokreditter. Eftersom mikrokreditter almindeligvis ikke er direkte omhandlet i national lovgivning eller i fællesskabslovgivningen, er statistikker over mikrokreditter ikke særlig udviklet.

En bedre udnyttelse af potentialet for udvikling af mikrokreditter kræver dog ikke større investeringer af knappe offentlige ressourcer. Tværtimod er en af fordelene ved mikrokreditter, at de på længere sigt hviler i sig selv. Almindeligvis kræves en række foranstaltninger til forbedring af det, man generelt kan betegne som de retlige og institutionelle rammer for mikrokreditter.

I det følgende fokuseres på syv områder, hvor der på nationalt plan kan ske forbedringer, ligesom der, hvor det er muligt, anføres eksempler på bedste praksis.

Etablering af rammer, som gør det muligt at udvikle mikrofinansieringsinstitutter, og som dækker alle kundesegmenter

I betragtning af de potentielle kunders antal og forskellighed bør alle former for mikrofinansieringsinstitutter, hvad enten der er tale om banker eller ikke-banker, have let adgang til finansielle ressourcer, der gør det muligt for dem at udvikle mikrokreditter. Det forudsætter, at banker tilskyndes til at udvikle mikrokreditforretninger. Dette kan sikres ved, at der i højere grad ydes lånegarantier, og efterhånden som porteføljerne vokser, ved securitisation. Det forudsætter også, at kreditforeninger og lignende institutioner, der har at gøre med mikrokredittransaktioner, får eller bibeholder en tilladelse til at modtage opsparede midler og har ret til at finansiere indkomstskabende aktiviteter.

Det bør nævnes, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne og Det Europæiske Banktilsynsudvalg (CEBS) driver et websted (the Capital Requirement Directive

[8] Personer, som ikke kan stille sikkerhed, ikke har fast arbejde og ikke har en verificerbar kredithistorie.

Transposition Group)[9], hvor offentligheden kan stille spørgsmål om kapitalgrundlagsdirektivet. Via dette websted vil man også kunne få svar på spørgsmål om behandling af mikrokreditter i forbindelse med kapitalgrundlagsdirektivet.

Fremme af mikrokreditters bæredygtighed ved at gøre rentelofter for mikrokredittransaktioner mere fleksible

Ud over foranstaltninger, som er specifikke for forskellige kategorier af formidlere, er der foranstaltninger, som er fælles for alle mikrokreditinstitutter og programmer. Hertil hører lempelse af reglerne for rentelofter for lån til virksomheder, som bremser enhver mulighed for at dække omkostningerne i forbindelse med mikrokreditter. Det bør understreges, at renten i absolutte tal selv med en høj rente er lav, eftersom lånene er små og med kort løbetid. Let adgang til lånemuligheder er den vigtigste faktor for mikrovirksomheder i Europa og alle andre steder. I medlemsstater, der har ordninger med rentelofter, bør lofterne sættes så højt, at kreditinstitutterne kan få dækket deres omkostninger, samtidig med at de økonomiske og sociale virkninger heraf evalueres regelmæssigt, som f.eks i Irland, således at låntagerne ikke pålægges en urimelig byrde. I Tyskland må renteloftet inden for en bestemt sektor ikke være mere end dobbelt så høj som eller ligge mere end 12 point over gennemsnitsrenten[10].

Adgang for mikrofinansieringsinstitutter til kreditoplysningsdatabaser for at gøre det lettere at foretage risikovurdering

Blandt andre generelle foranstaltninger, som er vigtige for mikrokreditinstitutter, herunder også ikke-banker, er adgangen til kreditoplysningsbureauernes data, hvori der er registreret låntagere, som ikke overholder deres forpligtelser. I nogle lande, især Det Forenede Kongerige, opfordres kreditinstitutter, der finansierer den lokale udvikling (community development finance institutions), til at videregive oplysninger til kreditoplysningsbureauer. I andre lande, bl.a. Frankrig, føres disse registre hos centralbanken, og anerkendte mikrokreditinstitutter har endnu ikke fået adgang til dem.

Fælles databaser på EU-plan om misligholdelser og tab i forbindelse med mikrofinansiering (privatpersoner, virksomheder og mikrofinansieringsinstitutter) sammen med fælles EU-dækkende rating-redskaber, som er konsistente med bedste praksis inden for sektoren, kan hjælpe kreditinstitutterne med at udvikle mikrofinansiering. Sådanne redskaber, der anvendes af banker med den mest avancerede tilgang til kreditrisici, ville gøre det muligt for dem at drage fuld nytte af bestemmelserne i kapitalgrundlagsdirektivet[11]. Sådanne databaser kan bedst udvikles af markedsaktørerne.

Det er vigtigt at nævne, at den krævede egenkapitalandel kan reduceres ved hjælp af lånegarantier og, efterhånden som porteføljerne vokser eller kombineres, ved securitisation.

Reducering af driftsomkostninger gennem favorable skatteordninger

Mere favorable skatteordninger er ligeledes vigtige for en sektor i udvikling, uanset om ordningerne består i skattefritagelse for mikrofinansieringsinstitutter eller skattelempelser for privatpersoner eller virksomheder, som investerer i deres aktiviteter, eller der er tale om gaver. I Det Forenede Kongerige kan privatpersoner i henhold til en

---

9 http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/transposition_en.htm

10 Jf. bilag 8.

11 Direktiv 2006/48/EF og direktiv 2006/49/EF.

skattebegunstigelsesordning (Community Interest Tax Relief) opnå et fradrag på 25 % i den skattepligtige indkomst over fem år ved investeringer i form af lån, værdipapirer eller risikokapital. I Frankrig giver loven om velgørenhed privatpersoner mulighed for at opnå et fradrag på 66 % for gaver op til 20 % af den skattepligtige indkomst og for virksomheder 60 % for beløb op til 0,5 % af omsætningen.

Tilpasning af medlemsstaternes bestemmelser og tilsyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for mikrofinansiering

I henhold til EU-lovgivningen[12] falder mikrofinansieringsinstitutter ind under EU's tilsynsregler, hvis de fra offentligheden modtager indlån eller andre midler, der skal tilbagebetales, og de er derfor underlagt den lovgivning og de tilsynsregler, der gælder for sådanne. Hvis mikrofinansieringsinstitutter ikke modtager indlån eller andre midler, der skal tilbagebetales, og ikke er omfattet af konsolideret tilsyn af kreditinstitutter, er de ifølge kapitalgrundlagsdirektivet ikke underkastet særlige harmoniserede kapitalkrav. Såfremt medlemsstaterne fører sådant tilsyn med institutioner, som ikke modtager indlån, er det vigtigt, at eventuelle yderligere regler og tilsynsbestemmelser står i rimeligt forhold til omkostningerne herved og til de risici, der er forbundet med mikrofinansieringsinstitutter, således at det ikke begrænser udbuddet af mikrokreditter og hæmmer specialiserede mikrofinansieringsinstitutters vækst.

Sikring af, at det indre markeds regler også gælder for mikrokreditter

Harmoniseringen af reglerne i EU gør det muligt for banker, som er etableret i en af medlemsstaterne, at drive virksomhed i andre EU-medlemsstater via grænseoverskridende tjenesteydelser eller ved oprettelse af filialer. Det er relevant at undersøge, i hvilket omfang og på hvilke betingelser mikrokreditydere, som ikke er kreditinstitutter i henhold til EU-lovgivningen, vil kunne opnå lignende rettigheder.

Integrering af mikrokreditter i lovgivningen og i regnskabsstandarder

Erfaringen har navnlig i Rumænien vist, at overregulering kan have en negativ indflydelse på udviklingen af mikrokreditter, hvis afviklingen af transaktionerne derved vanskeliggøres, eller långiverne derved får pålagt store byrder. Denne risiko kan reduceres ved forinden at samle eksempler på bedste praksis og ved at sammenligne den foreslåede lovgivning med den måde, hvorpå de nationale transaktioner afvikles i virkeligheden. Mikrokreditter vil på længere sigt kunne gøres mere synlige, hvis de registreres som sådanne blandt bankernes normale forretninger og i de nye regnskabsstandarder (IFRS).

3.2. Indsatsområde 2: Yderligere forbedring af betingelserne for iværksætteri

Europas udvikling hen imod en økonomi, der er baseret på viden, tjenesteydelser og ny teknologi i henhold til den fornyede Lissabon-strategi fra 2005, vil kunne stimuleres yderligere ved at fokusere på tre faktorer, der forbinder virksomhedsstarter og mikrokreditter på tre niveauer: tilpasning af de institutionelle rammer for mikrovirksomheder, lettelse af overgangen mellem arbejdsløshed og oprettelse af mikrovirksomheder samt ydelse af faglig bistand til mikrovirksomheder.

---

[12] Artikel 4 i direktiv 2006/48/EF.

Forbedring af de institutionelle rammer for selvstændig erhvervsvirksomhed og mikrovirksomheder

I beskæftigelsespolitikker er det i stigende omfang nødvendigt at sikre ligebehandling af selvstændige og lønmodtagere. For at selvstændig erhvervsvirksomhed og mikrovirksomheder kan opnå anerkendelse, er det nødvendigt, at der på skoler, universiteter og hos arbejdsformidlinger køres oplysningskampagner rettet mod den offentlige opinion generelt. Der kræves foranstaltninger til afvikling af lovgivningsmæssige, skattemæssige og administrative hindringer som f.eks. fritagelse for bidrag til sociale ordninger for nystartede virksomheder, forenklede registreringsformaliteter for nye mikrovirksomheder og adgang til flere og mere favorable afsætningsmarkeder. Et nyt koncept i Tyskland "Ich AG" (Jeg A/S) signalerer, at selvstændig erhvervsvirksomhed er et bæredygtigt og udfordrende karrierevalg. I Frankrig er oprettelsen af mikrovirksomheder blevet anerkendt som en mulighed for at integrere arbejdsløse, der således fritages for bidrag til sociale ordninger i løbet af de første tre år.

Udformning af løsninger, som giver arbejdsløse og bistandsmodtagere mulighed for at starte selvstændig erhvervsvirksomhed

At lette overgangen fra arbejdsløshed eller afhængighed af sociale ydelser til selvstændig erhvervsvirksomhed er af stor betydning. Der kan være tale om foranstaltninger som midlertidig indkomststøtte fra det offentlige i overgangsperioden kombineret med bestemmelser om, at man igen kan modtage arbejdsløshedsunderstøttelse eller social bistand, hvis projektet mislykkes. I Irland kan bistandsmodtagere fortsat oppebære bistand dog med faldende ydelser over en fireårig periode. En sådan politik kræver, at sociale sagsbehandlere og medarbejdere inden for arbejdsformidlingen er specialuddannet inden for virksomhedsstart og selvstændig erhvervsvirksomhed, således at de kan yde kompetent vejledning til potentielle iværksættere.

Forbedring af nye mikrovirksomheders overlevelseschancer gennem kurser, mentorordninger og virksomhedsudvikling

Selv om mikrokreditter kan hjælpe nye iværksættere og socialt udstødte med at få adgang til finansiering, er der også noget, der tyder på, at adgang til finansiering ikke løser alle problemer på efterspørgselssiden. De komplekse rammebetingelser for mikrovirksomheder forudsætter, at man kan søge vejledning om virksomhedsudvikling, og stiller krav til den nye iværksætters kompetencer, som han ofte ikke er i besiddelse af. Uddannelse og coaching af eller mentorordninger for den nye iværksætter er af stor betydning for at forbedre virksomhedens overlevelseschancer. Eftersom virksomhedsudviklingstjenester øger omkostningerne, er mikrovirksomheder ikke så attraktive for forretningsbankerne. Erfaringen har vist, at sådanne tjenester ofte varetages af det offentlige og frivillige. Sidst men ikke mindst bør det nævnes, at outsourcing i forbindelse med lånetransaktioner (udarbejdelse af forretningsplan, virksomhedsovervågning mv.) øger finansieringsmulighederne. Bedre udnyttelse af de ressourcer, som stilles til rådighed gennem EFRU (Den Europæiske Fond for Regionaludvikling), ESF (Den Europæiske Socialfond) og ELFUL (Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne) til fremme af iværksætteri, innovation og virksomhedsstarter kan også medvirke til at dække finansieringsbehovet (jf. bilag 7).

Forslag 1

Fra teori til praksis: Fremme af udbredelsen af mikrokreditter og mikrovirksomheder på nationalt plan

En måde, hvorpå man kunne gennemføre nogle af de forbedringer, der er foreslået i de 10 punkter under indsatsområde 1 og 2, ville være at opfordre medlemsstaterne til at iværksætte et reformprogram, som skal forbedre betingelserne for mikrokreditter alt efter nationale omstændigheder og prioriteringer. I betragtning af den vægt, Lissabon-strategien tillægger bedre finansieringsmuligheder generelt og fremme af mikrokreditter i særdeleshed, opfordres medlemsstaterne til som led i de nationale reformprogrammer under Lissabon-strategien at iværksætte de foranstaltninger, som er nødvendige for at skabe mere favorable betingelser for udviklingen af mikrokreditter, og som falder inden for de nationale institutionelle, retlige og erhvervsmæssige rammer. Kommissionen er villig til at hjælpe medlemsstaterne med at fastsætte kvantitative mål for lån og samle eksempler på god reguleringspraksis.

3.3. Indsatsområde 3: Formidling af eksempler på bedste praksis

Det er af fundamental betydning for mikrokreditter at lade bankerne og finansieringsinstitutter uden for denne sektor fortsætte deres forretninger og udvikle bæredygtige aktiviteter. Anvendelse af offentlige midler til midlertidige foranstaltninger, som forsvinder, når den offentlige støtte ophører, er ikke effektivt. Det er mere hensigtsmæssigt at støtte udviklingen af banktjenester og varige mikrofinansieringsinstitutter uden for banksektoren og tilskynde dem til at dele erfaringer og bedste praksis og anvende et fælles sprog, som vil gøre det lettere for dem at samarbejde mere effektivt. Selv om finansieringsinstitutter uden for banksektoren kan lære meget af bankerne, gælder det omvendte også, eftersom den praksis, der er udviklet for at stille mikrokreditter til rådighed og inddrive dem igen, afviger fra traditionelle bankaktiviteter. Denne udveksling af knowhow ville bl.a. muliggøre bedre integrering af kvantitative metoder som scoring, som er begyndt at vinde indpas i forbindelse med mikrokreditter og tillidsskabende kontakter, hvoraf mikrokreditter og tilbagebetalingen heraf afhænger. Formidlingen af bedste praksis er en vigtig faktor i udviklingen af mikrokreditter og vil fortsat blive fremmet af eksisterende ressourcecentre som Microfinance Centre for Central and Eastern Europe, the European Microfinance Centre[13] og bankerne selv.

Et centralt organ med ekspertise inden for mikrofinansiering

Omfanget af det arbejde, der skal udføres, antyder, at der er behov for overvågning og koordinering, der f.eks. varetages af et centralt organ, som har ekspertise inden for det finansielle og sociale område, og som kan overvåge og koordinere aktiviteterne i forbindelse med mikrokreditter og til stadighed fungere som samtalepartner for de pågældende aktører. EIF, der allerede deltager i Jeremie og i mikrokreditgarantiordninger på Europa-Kommissionens vegne, har i praksis vist, at det er i stand til at varetage en sådan opgave.

Et særligt mikrokreditmærke, som skal engagere EU-borgerne

Det burde være muligt at skaffe flere midler til mikrofinansieringsinstitutter ved at tilskynde privatpersoner eller socialt ansvarlige virksomheder til at investere i dem. "Grønne investeringsfonde" tiltrækker i stigende omfang private investorer. På samme måde kunne der udvikles et særligt mikrokreditmærke for at synliggøre de investeringsfonde, der satser på

[13] Microfinance Centre for Central and Eastern Europe og the European Microfinance Centre er allerede yderst aktive inden for oplysning, uddannelse, teknisk bistand mv.

mikrokreditter, at forbedre borgernes tillid til investeringer i mikrofinansiering og dirigere ressourcerne mod de mikrofinansieringsinstitutter, der opnår de bedste sociale og finansielle resultater.

Behov for en adfærdskodeks for mikrofinansieringsinstitutter

En måde, hvorpå man kan øge tilliden til et mikrokreditmærke, er udarbejdelsen af en adfærdskodeks for mikrofinansieringsinstitutter, som ville være en overordentlig god fremgangsmåde til at formidle bedste praksis blandt mikrofinansieringsinstitutter efter etiske og kundevenlige principper. Det vil være mest hensigtsmæssigt, hvis en sådan kodeks udarbejdes af de forskellige aktører. Den bør baseres på mikrofinansieringsinstitutters sociale og finansielle resultater som beskrevet i afsnit 4. (Kommunikation og evaluering) og bygge på deres forretningsadfærd.

Det bør være obligatorisk for mikrofinansieringsinstitutter, at de i de dokumenter, der offentliggøres, giver oplysninger om deres retlige form, tilsyn og overholdelse af adfærdskodeksen.

3.4. Indsatsområde 4: Tilførsel af yderligere finansiel kapital til nye mikrofinansieringsinstitutter uden for banksektoren

For at fremme udviklingen af mikrokreditter i Europa skal der iværksættes en række komplekse initiativer, som inddrager markedsaktørerne, de nationale og europæiske institutioner. Mange af de ovenfor beskrevne forslag understreger betydningen af en indsats på EU-plan for at kunne stimulere og koordinere foranstaltningerne til fordel for mikrokreditter. For at tage denne udfordring op ønsker Kommissionen at yde sit bidrag ved inden for rammerne af EU's samhørighedspolitik at indføre en særlig mikrokreditfacilitet, der stiller finansielle midler og faglig bistand til rådighed for nye mikrofinansieringsinstitutter uden for banksektoren for at øge udbuddet af mikrokreditter.

Denne facilitet skulle via indkaldelse af forslag være rettet mod de mest lovende mikrofinansieringsinstitutter uden for banksektoren. Ideelt set skulle der via denne facilitet ydes faglig bistand kombineret med finansiering ved hjælp af midler fra forskellige kilder, f.eks. EU's strukturfonde, EIB, EUROFI-netværk, banker og donatorer. Formålet er at hjælpe mikrofinansieringsinstitutter med at blive selvfinansierende og bidrage til at øge anvendelsen af mikrokreditter i EU ved at foretage markedsanalyser, fastlægge retningslinjer og fremme uddannelses- og læringsmuligheder, hvori indgår eksempler på bedste praksis.

Forslag 2

En specialiseret enhed til fremme af mikrokreditter

For at kunne etablere en sådan facilitet hurtigt og med en omkostningseffektiv struktur forslås det at anmode Den Europæiske Investeringsfond (EIF) om at oprette og forvalte en specialiseret enhed inden for dens Jeremie-afdeling.

Dens aktivitetsområde kunne være faglig bistand og generel bistand ved konsolidering og udvikling af mikrofinansieringsinstitutter, f.eks. oplysnings- og PR-kampagner vedrørende mikrokreditinitiativet rettet mod medlemsstaterne, regionerne, bankerne og mikrofinansieringsinstitutterne generelt; udgivelse af brochurer, tilrettelæggelse af konferencer, seminarer og gensidige besøg; udarbejdelse af manualer og vejledninger, som skal hjælpe mikrofinansieringsinstitutterne med at indføre bedste praksis i forbindelse med

etablering og drift af mikrofinansieringsinstitutter; forbedring af finansieringsmulighederne ved at mobilisere finansielle ressourcer (startkapital).

Midlerne til aflønning af personale i enheden og den faglige bistand til mikrofinansieringsinstitutterne kan finansieres over strukturfondenes budget til faglig bistand, der forvaltes af Europa-Kommissionen.

I bilag 9 gives der en beskrivelse af, hvordan en mikrofond kan være opbygget.

4. KOMMUNIKATION OG EVALUERING

Kommunikation er nødvendig for at kunne udbrede kendskabet til mikrokreditinitiativet blandt alle markedsaktører, offentlige myndigheder, banker, finansielle formidlere og slutbrugere. Sammen med iværksættelsen af mikrokreditinitiativet skal der lanceres passende kampagner, og der skal indledes områdespecifik oplysningsarbejde på permanent basis med det formål at sikre langsigtet udbredelse af kendskabet til mikrokreditter i Europa.

Det er nødvendigt at lægge vægt på at foretage evaluering på flere niveauer for at vurdere initiativets økonomiske og sociale virkning inden for rammerne af Lissabon-strategien. Målsætningerne skal fastlægges på et tidligt tidspunkt for at gøre det muligt at måle ændringerne (jf. bilag 10).

5. KONKLUSION

Hensigten med det foreslåede initiativ er at udvikle mikrokreditter i Den Europæiske Union inden for rammerne af Lissabon-strategien, og det markerer et yderligere skridt på vej mod opfyldelsen af målsætningen i Kommissionens meddelelse "Finansiering af SMV'ers vækst – Merværdiskabelse på EU-plan"[14]. Det foreslås, at der oprettes en specialiseret struktur til fremme af mikrokreditter med henblik på dels at indføre mentorordninger, som er værdifulde for mikrolåntagere, der ønsker at starte en virksomhed, dels at udvikle god markedspraksis ved at indføre et særligt mikrokreditmærke og en adfærdskodeks. Endvidere er hensigten at tilvejebringe mere kapital, og der foreslås oprettet en mikrokreditfond, som skal medvirke til at finansiere mikrofinansieringsinstitutternes udlånsaktiviteter. Eftersom det er nødvendigt at foretage en række ændringer på nationalt niveau i de institutionelle og retlige rammer for mikrokreditter, foreslås det, at disse aspekter tages op i forbindelse med den årlige Lissabon-styringscyklus. Med andre ord kan medlemsstaterne ved at integrere dem i de nationale reformprogrammer blive tilskyndet til at indlede reformer, som alt efter de nationale forhold er velegnede til at fremme mikrokreditter. Der skal iværksættes passende informationskampagner for at øge udbredelsen af mikrokreditter i Europa og bidrage til udviklingen heraf på lang sigt, ligesom der skal foretages evalueringer. Alle disse faktorer supplerer hinanden og er af stor betydning for udviklingen af favorable betingelser for mikrokreditters bæredygtighed og udvikling i Europa.

Initiativet er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions politik, som går ud på at fremme iværksætteri og økonomisk inititativ, at fremme "flexicurity" og social integrering af dårligt stillede personer, udvikling af menneskelige ressourcer og forny de sociale bånd baseret på tillid, som svarer til ordet "kredit i dets" oprindelige betydning. De forventede

[14] KOM(2006) 349, s. 7.

virkninger af dette initiativ vil i første omgang være vækst i oprettelsen af nye virksomheder og nye arbejdspladser med deraf følgende direkte og indirekte indflydelse på den økonomiske vækst. I lande, som har store etniske minoriteter, f.eks. i Centraleuropa, eller modtager mange indvandrere, kan mikrokreditter få stor betydning for integrering af disse grupper både økonomisk og socialt.

Forslagene i dette initiativ kan være udgangspunkt for konkrete foranstaltninger til udvikling og fremme af mikrokreditter i Den Europæiske Union.

6. ANNEXES

6.1. ANNEX 1: About micro-credit

Micro-credit is the extension of very small loans (micro-loans) to entrepreneurs, to social economy enterprises, to employees who wish to become self-employed, to people working in the informal economy and to the unemployed and others living in poverty who are not considered bankable. It stands at the crossroads between economic and social preoccupations. It contributes to economic initiative and entrepreneurship, job creation and self-employment, the development of skills and active inclusion for people suffering disadvantages.

Micro-credit has also proven its cost effectiveness as a public policy tool, costing a fraction of equivalent passive labour market measures: the average cost of support for micro-credit schemes in Europe is reported to be under €5 000 per job created[15].

Experience shows a survival rate of well over 60 % after two years for businesses set up thanks to micro-credit. In purely economic terms public support for micro-credit is worthwhile even if the job created only lasts a year.

Micro-credit is defined by:

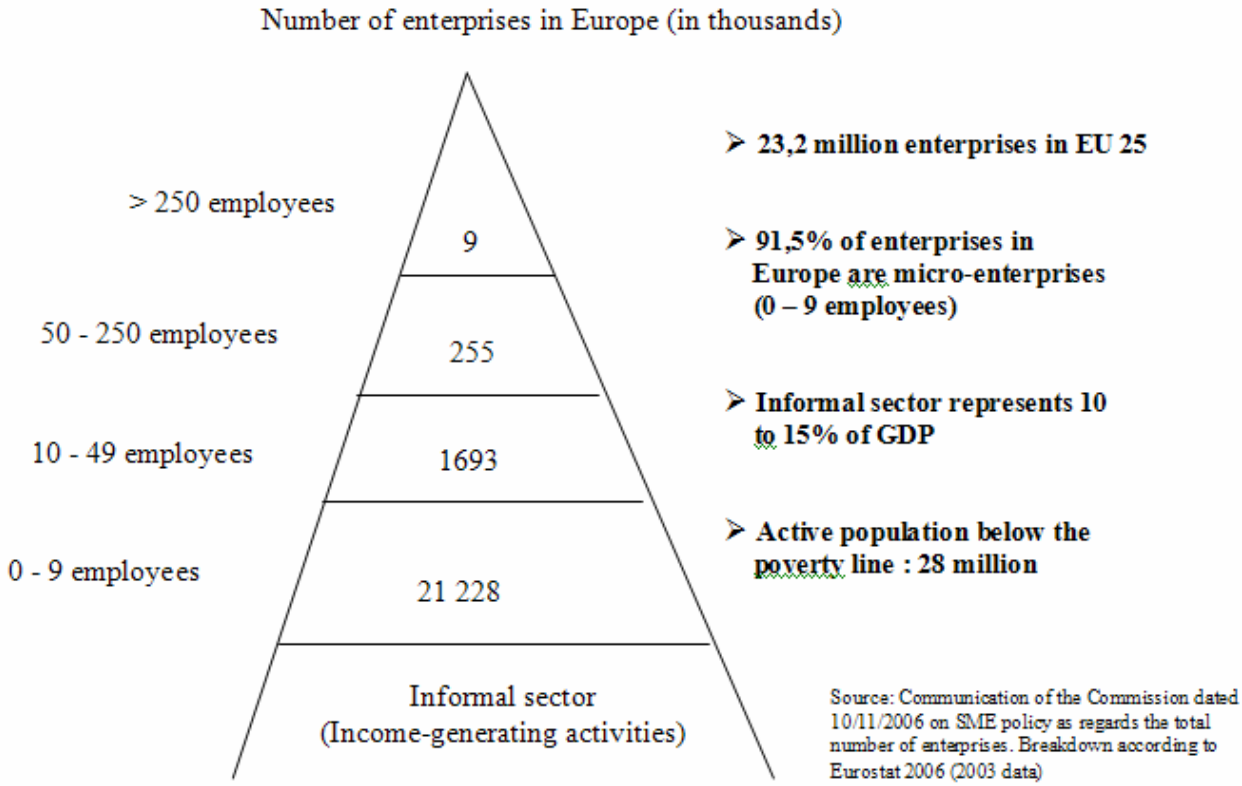
- its target: micro-entrepreneurs, the self-employed, and socially excluded people lacking access to traditional sources of capital;
- its object: the creation or expansion of income-generating and job-creating activities or micro-enterprises, whose principal need is usually the financing of initial investment or of the working capital;
- the small amount of the individual loans required which in turn relates to the limited debt-servicing capacity of the target clientele. Typically, this amount does not exceed EUR 25 000. The average micro-loan provided by Micro-finance Institutions (MFIs) in Europe is approximately 7 700 euros;[16]
- a more labour-intensive delivery system for making loans, involving greater knowledge of borrower capacity and a close relationship with the borrower, especially during the start-up phase of the micro-enterprise, through mentoring and general business support.

---

15 Estimates of between €1 000 and €8 000 - Financial Instruments of the Social Economy in Europe and their impact on job creation, 1997. Under €5 000 - Finance for Local Development 2002: http://www.localdeveurope.org

16 This amount varies according to the target population and the GDP per inhabitant. According to Overview of the Micro-credit Sector in Europe (EMN, 2004- 2005), the average micro-loan in the EU-15 is € 10 240, while in new Member States (EU-12) it is € 3800.

6.2. ANNEX 2: The market pyramid



6.3. ANNEX 3: Review of Community initiatives on micro-credit

– The new JEREMIE (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises) scheme has been set up with the support of the European Investment Fund (EIF) to improve access to finance, including micro-credit, in European regional programmes for 2007-2013. It can provide micro-credit, guarantees for both loans and equity and venture capital finance to SMEs. In the past, national and regional programmes supported by the Structural Funds have provided capital and other support in a less systematic way for micro-credit operations, for example, in disadvantaged urban areas.

– Under the growth and employment initiative (1998-2000),[17] and the multi-annual programme for the promotion of enterprise and entrepreneurship, in particular SMEs (2001-2005),[18] the European Union provided partial guarantees to cover portfolios of micro-loans for borrowers lacking security. These provisions have been extended to cover 2007-2013 with the Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP).[19] This micro-credit guarantee window is managed by the European Investment Fund (EIF) on behalf of the European Commission.

– The Community Action Programme to Combat Social Exclusion (2002-2006) supported the European Microfinance Network (EMN) and the Microfinance Centre (MFC) for Central and Eastern Europe and the New Independent States with a view to promoting microfinance as a tool to fight social and economic exclusion and to promoting micro-entrepreneurship and self-employment.

– With the same support, these organisations and Community Development Finance Association (CDFA – United Kingdom) led the trans-national exchange project "From exclusion tot inclusion through micro-finance" whose purpose was to reduce the lack of information exchange between organizations working in the area of social and financial exclusion in the East and West. New Member States have developed micro-credit with strong institutions capable of serving thousands of socially and financially excluded people, but are now facing an environment which has new challenges and opportunities. Western institutions have developed tools that fit the EU environment (such as a mix of financial and non-financial services to excluded people) but their programmes tend to have a relatively smaller client base due to design issues and generally stricter environment. The final reports provide new data about characteristics of micro-credit in the EU, based on a mapping exercise, and express recommendations to policy makers, practitioners and networks.

– Under the same programme, a study of “policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion” (2005) showed that micro-credit might play a more important role in the active inclusion of vulnerable groups of people if policies in the economic, employment and social fields were retargeted accordingly. He elaboration of different relevant policy dimensions - the micro-entrepreneurial context, the legal framework, funding and support, the “financial bridge” and the “welfare bridge”- has lately allowed the creation of a tool for a multidimensional and contextualised benchmarking of national microfinance environments named "Evaluation Scorecard" (see Annex 6).

– Since 2001 the EQUAL initiative has supported 300 development partnerships developing and testing new ways to promote “Entrepreneurship for All”. These partnerships have identified key barriers or obstacles that prevent disadvantaged groups and deprived areas from being able to set up viable businesses, developed integrated support packages,

---

17 Council Decision (98/347/EC) of 19 May 1998 on measures of financial assistance for innovative and job-creating small and medium-sized enterprises (SMEs) - the growth and employment initiative, OJ L 155, 29.5.1998.

18 Council Decision (2000/819/EC) of 20 December 2000 on a multiannual programme for enterprise and entrepreneurship, and in particular for small and medium-sized enterprises (SMEs) (2001-2005), OJ L 333, 29.12.2000,

19 Decision No 1639/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013), OJ L 310, 9.11.2006.

including microfinance, and demonstrated the advantages and benefits of an integrated approach (focusing on creating an entrepreneurial culture, providing tailor-made business support, facilitating access to finance, and supporting business consolidation and growth). EQUAL also supported a platform and a number of conferences for exchanging and validating good practice in supporting inclusive entrepreneurship.

- Article 11 of Regulation 1081/2006/EC on the European Social Fund states that ESF "[…] assistance shall take the form of non-reimbursable individual or global grants, reimbursable grants, loan interest rebates, micro-credits, guarantee funds and the purchase of goods and services in compliance with public procurement rules."

- Under the new generation of rural development programmes, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) may co-finance expenditure in respect of an operation comprising contributions to support venture capital funds, guarantee funds and loan funds. EAFRD supports also the creation and development of micro-enterprises[20]

- The newly created European Globalisation Adjustment Fund, which can intervene to mitigate the economic and social impacts of restructuring and relocation, can provide support for redundant workers to create new businesses or move into self-employment.[21]

- The Commission has organised working groups on micro-credit with representatives of Member States, and a 2004 conference in Brussels in partnership with the institutional networks concerned. In April 2006, a report "The regulation of Micro-credit in Europe"[22] and in November 2003, a report "Micro-credit for small businesses and business creation: bridging a market gap."[23] were published

- Single market initiatives have included the integration of the financial services market and the simplification of administrative constraints on enterprises. In this area, administrative and other constraints represent a much bigger obstacle, relative to their size, for micro-enterprises than for larger businesses. The "White Paper on financial services"[24] and the "Green Paper on retail financial services in the single market[25]" have provided useful guidance in this respect.

- Efforts have been made to simplify competition and state aid rules regarding the granting of public aid to micro-enterprises.[26]

- In 2005 and 2006, the European Investment Fund (EIF) supported microfinance through securitisation in two milestones transactions in the Western Balkans and South-East Europe. The EIF structured and co-arranged the securitisation of loans to microfinance institutions and acted as a guarantor in the first securitisation of micro-loans in Europe.

---

20 Article 71(5) of Regulation No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277, 21.10.2005, and Articles 50 to 52 of Regulation No 1974/2006 (the relevant implementing rules), OJ L 368, 23.12.2006.

21 Regulation (EC) No 1927/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 – OJ L 406 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund, OJ L 406, 30.12.2006.

22 http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/microcredit_regulation_report_2007.pdf

23 Commission Working Paper SEC (2004) 1156.

24 COM(2005) 629 of 1.12.2005.

25 COM(2007) 226 of 30.04.2007.

26 Commission Regulation No 1998/2006 of 15.12.2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid, OJ L 379, 28.12.2006.

– "Preparatory Action for SMEs in the new financial environment", a development of PHARE's SME Finance Facility, is encouraging institution-building by funding technical assistance for small, regional banks and credit institutions, especially in the new Member States, with a particular focus on micro-loans to SMEs.[27]

[27] Commision Decision PE/2004/2632.

6.4. ANNEX 4 : Estimated demand for micro-credit in the EU

Micro-loans for Commencing Business Activity

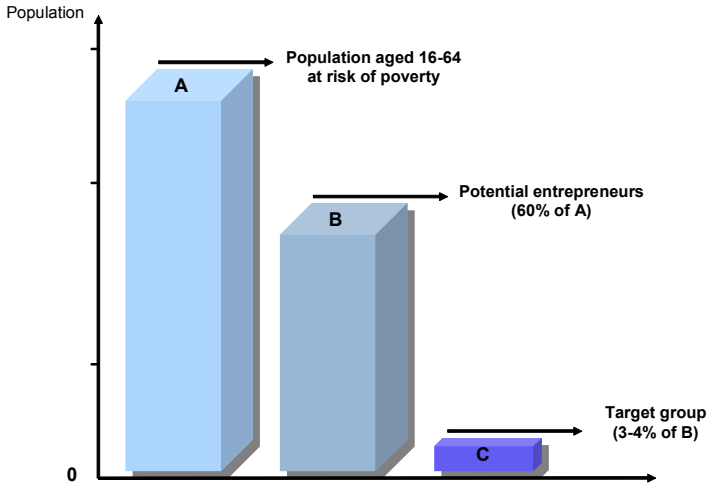
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro finance institutions, credit unions, etc.) to the disadvantaged group of people *'at risk of poverty'* subject to the following assumptions:

At risk of poverty group – group in relative income poverty, i.e. individuals living in households where equivalised income is below the threshold of 60% of the national equivalised median income[28]

Potential entrepreneurs – group of people of productive age (16-64) facing the risk of poverty; it is assumed that on average only 45% of this group would be willing to set up micro-enterprises (source : Eurobarometer 2005).

Target group – number of potential entrepreneurs who actually have set up micro businesses; it is assumed that this group represents at most 4% of potential entrepreneurs (source : ILO[29] study 2002 on micro-finance in industrialized countries).

The methodology for estimating demand for micro finance for commencing business activity can be shown as follows:



28 See Eurostat's definition ('Income Poverty and Social Exclusion in the EU 25', Statistics in Focus – Population and Social Conditions, 13/2005) and data available at: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000

29 ILO : International Labour Office

According to this methodology, the figures can be calculated for the EUR15 (old) Member States and EU-12 (new) Member States as follows:

Population aged 15-64[30]: EU-15 : 258 m (2005)

EU-12 : 72.2 m (2005)

At risk of poverty[31]: EU-15 : 16 % (2005)

EU-12 : 16 % (2005)

Potential entrepreneurs[32]: 45 %

Target group[33]: 3% to 4%

Average amount of a micro loan[34]: EU-15 : € 10 240

EU-12 : € 3 800

Potential demand for micro credit

EU-15	**EU-12**
A: 258 m * 16% = 41.2 m	A: 72.2 m * 16%= 11.5 m
B: 41.2 m * 45% = 18.6 m	B: 11.5 m * 45% = 5.19 m
C: 18.6 m * 3% = 557 000 loans	C: 5.19 Mio * 3% = 155 900 loans

Potential demand for micro-loans for EU-15:

557 000 * €10 240 = €5 704 million

Potential demand for micro-loans for EU-12:

155 900 * €3 800 = €592 million

TOTAL EU-27

712 900 loans - €6 296 million

30 Eurostat data (see Footnote 28)

31 Source : Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000

32 Eurobarometre 2005: 45%. Field information indicate that this figure may however be higher

33 Source: ILO study (2002) "Micro-finance in industrialized countries: helping the unemployed to start a business", p.4. **The above mentioned calculations are prudently made on a 3% assumption**

34 European Micro-finance Network Working Paper No 4 'Overview of the micro-credit sector in Europe 2004-2005', page 5, December 2006. Please note that average amounts differ significantly among Member States.

6.5. ANNEX 5: Supply of micro-credit in Europe

Information about the supply of micro-credit in Europe (27) is very uncertain. The MFC and EMN conducted two surveys in 2005, but they provide only a partial view of the real situation.

The MFC survey covers the ten countries of Central and Eastern Europe that are new members of the European Union. It lists bank and non-bank institutions providing microfinance and loans to SMEs in these countries. In both cases available statistics cover much more than micro-credit alone. In many countries no data are available. Adding up country figures thus provides only a rough figure, but the total number of clients by different types of institutions is estimated at 671 000.

The EMN survey covers the pre-2004 European Union (15 Member States), three new members (Poland, Slovakia and Hungary), Switzerland, and Norway. With a few exceptions, it does not cover the banking sector and micro-credit cooperatives. In all, 110 organisations responded, of which 89 are de facto lenders, while the others work in partnership with Spanish savings banks. Here, too, the figures are only very approximate. The major conclusions that can be drawn from the survey are as follows:

- At present the three large MFIs created before 1996 dominate the market. Out of a total of 27 000 loans disbursed in 2005, Adie (France), Finnvera (Finland) and Fundusz Mikro (Poland) account for 70%. The first of these, created by volunteers without up-front capital, works in partnership with banks; the second was set up at the initiative of the state; the third has benefited from exceptional funding (to the tune of USD 20 million) from USAID.

- At the extreme opposite, 65% of MFIs disburse no more than 100 loans a year.

- The majority of institutions are very young: 70% were set up after 2000, and 17% from 2005.

- In the EU-15, the sector's growth rate was on the order of 15% between 2004 and 2005.

- The average loan amount is 7 700 euros, with wide variations (€10 240 in the EU-15 and €3 800 in the new member countries).

- The sector's average repayment rate is 92%.

- Over half the MFIs offer parallel advisory and training services.

The diversity of MFIs is illustrated in the following table.

Diversity of micro-credit institutions in Europe

Type of Institution	Examples
Special windows of commercial banks	Bulgaria, Romania supported by the EBRD
Special windows of savings banks	La Caixa (Spain)
Savings bank foundations	Un Sol Mon (Spain) Créasol (France)
Public development banks **Private companies**	Finnvera (Finland) Fundusz Mikro (Poland)
Microfinance banks	ProCredit Banks (Bulgaria and Romania)
Credit unions	United Kingdom, Ireland, Czech Republic, Romania, etc.
Non-bank institutions	Adie (France), ANDC (Portugal) NCN (Norway)

The ProCredit Banks, specialising in microfinance, are undergoing rapid expansion in Bulgaria and Romania, as well as in many countries bordering the EU. At this stage they do not appear replicable in Western Europe.

Credit unions represent a significant part of the small-loan market in several member countries, but are not geared primarily to production credit.

6.6. ANNEX 6: The segmentation of the micro-credit market

Local finance Institutions not subject to bank regulation	Traditional micro-enter-prises, micro-enterprises set up by people in difficulty	Local funds *(ex: Poland)* Community finance *(e.g: CDFI in UK)* Solidarity finance *(e.g: FIR, FFA in France)*	Subsidies; Credit lines, if so authorised
Upper segment; Loans up to 25 000 euros + equity[35]	enterprises Traditional micro-enterprises in start-up phase	Commercial, cooperative and savings banks Banks specialising in micro-credit *(e.g: ProCredit Banks in Bulgaria, and Romania)* Savings & credit cooperatives, or credit unions *(e.g: SKOK in Poland*	Start-up capital complementing micro-credit Risk capital *(e.g: EBRD in Central Europe, OSEO in France, ICO in Spain)* Subsidies to banks for excess operating costs *(e.g: KfW in Germany)* Business support services
Non-bank Micro-credit Lower segment : Up to 7 500 euros + equity[36]	**Clientele not immediately bankable** Self-employed and micro-enterprises created by persons in difficulty: unemployed, social welfare recipients, immigrants, Ethnic minorities, etc.	Non-bank micro-finance institutions (MFIs)[37] recognised in banking law *(e.g : Adie, France)* Bank foundations *(e.gx : Un sol Mon, Spain)* Special bank windows or branches *(e.g: la Caixa, Spain)*	Start-up subsidies, guarantees Subsidies to MFIs to cover excess of operating costs and business support services

[35] The indicative amount for total financing is €15 000 to €50 000.
[36] The indicative amount of the total financing is €15 000.
[37] MFIs : micro-finance institutions

Two specific business models have been developed in Europe to serve the micro-credit market:

- Direct intervention by financial institutions addresses the bankable clientele segment. It is often facilitated by guarantee funds (such as CONFIDI in Italy) and official advisory agencies such as chambers of commerce offsetting costs, including risks;

- Partnership between financial institutions and non-banking institutions, serving as intermediaries for a public that is not immediately bankable, but which becomes so, once it acquires a balance sheet and credit history. Since in some countries (e.g. Portugal and Italy) lending by non-banks is not allowed, partnerships between banks and business support services leave the non-bank sector the task of preparing projects and monitoring loan repayment, while the financial institution grants the loan and accounts for it in its balance sheet. In other countries, MFIs are authorized to borrow and on-lend

6.7. ANNEX 7: Providing mentoring and business support

Micro-credit has already proved to be an efficient tool to promote entrepreneurship and self-employment among people who do not have access to finance or who are furthest from the labour market where they can benefit from adequate mentoring. Successful experiences have demonstrated that even low-qualified people and people facing social difficulties can recover autonomy though self-employment if they are properly accompanied through the development of a project. However, setting up and increasing investment in loan funds, which offer micro-credit, does not suffice and not all business proposals or people are "investment ready"

This is why the provision of business development services is important. These may include assistance with business plans, management, bookkeeping and computer training, identification of suppliers and support for marketing, as they are essential to ensure proper operations and help the new entrepreneur build a sustainable activity. Business development services may utilise both direct contact and new technologies (Internet, mobile telephone).

Traditional micro-enterprises very often receive advice from institutional networks such as chambers of commerce and crafts. People in difficulty receive such support from social networks and, in some countries, local authorities. Incubators and networks supported by the EC, such as European Information Centres and Innovation Relay Centres, could play an important part in this activity.

In implementing their strategies for micro-credit development, Member States could usefully mainstream good practice developed in EQUAL-led development partnerships since 2001. As the Structural Funds and especially ESF can provide assistance to Member States and support national or multi-country initiatives on training, common report standards and the application of new technologies to financial services, the Commission intends to support the following initiatives through ESF technical assistance in order to intensify the use of micro-credit as a tool for active inclusion of all on the labour market:

- research aiming to improve knowledge of the target groups, their social and economic situation and their financial and business needs;
- integrated tools to assess the effectiveness of support schemes and actions to promote inclusive entrepreneurship locally or regionally;
- validation of and exchange of good practice in mentoring and business support services complementing the provision of micro-credit, with the aim of financial capacity building among micro-credit customers (teaching people how to manage income flows in such a way that they can gradually capitalise their activities);
- validation and exchange of good practice in capacity building for microfinance institutions, including the development of benchmarking and accreditation services in order to provide a means to track and guide progress;
- research on issues associated with the transition from welfare to entrepreneurship with a view to supporting the development of products and methods suited to the specific needs of micro-credit customers.

Other ways of supporting micro-enterprises are the options for creation of new SMEs under the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) as well as the

establishment of business networks between them in rural areas. Training support and upgrading of the skills are also eligible ways of enhancing the business development of these business units. Provision of basic services under the EU rural development policy, including ICT, further facilitates their operations and adaptability to the economic situation and to the competitive markets in which they operate.

These initiatives at European level will complement policies on micro-credit at national level taking into account that there is a need for an approach that combines delivery of loans and mentoring.

6.8. ANNEX 8: Comments on financial institutions delivering micro-credit

Banks

As regards banks, the new Capital Requirements Directive[35] (implemented on 1 January 2007), gives banks the option of using different methods to calculate their capital requirements, ranging from simple allocation into different categories of loan, to the use of sophisticated quantitative modelling techniques. The new capital rules are more risk-sensitive, in that they differentiate between types of loan based on the risk of the underlying borrower.

- For direct bank loans to micro-enterprises or individuals, either standard retail bank's weighting or internal rating and loss assessments apply.

Under the standard approach, the weighting of assets applicable to a ratio of 8% equity is 75%, thus yielding an effective ratio of 6%. As noted above, this is a reduction from the 8%, which was applied under the old scheme (100% x 8%).

Under the internal rating approach, used by larger, more sophisticated banks , as far as the bank has not sufficient track records to demonstrate the actual repayment rates, micro-credit may be considered as relatively riskier and on the whole less attractive, given its higher distribution costs, than other types of loans.

For encouraging banks to use an internal approach tailored to microfinance, it may be relevant to build common data bases collecting information at EU-level on default and losses related to micro finance (individuals, enterprises), as well as common rating tools consistent with the best practices in the sector. This may demonstrate the actual micro-finance cost of risk and encourage incomers to enter this market.

- For credit lines provided to MFIs, specific ratings may be relevant. This approach would also be facilitated by establishment of a common data base and a common rating tool mentioned above, consistent with standard criteria, making it possible to measure the results of non-bank MFIs from the point of view of risk.

In both cases the required contribution of equity capital could be limited by loan guarantees and, as portfolios develop or are combined, by securitization.

Credit unions

- Credit unions are mutual financial cooperatives, one of the core principles of which is that funds deposited by members are utilised to provide loans to members. The members of a credit union are linked by a "common bond" of membership (geography, employer, vocational, common interest, etc) which creates a strong community link for the cooperative.

Credit unions provide micro- and social finance services to their members. They play a major role in providing micro-credit in many EU regions. However, in some EU Member States in which credit unions operate, they face limitations as regards savings mobilisation from their members and provision of small loans to legal persons such as small businesses.

---

[35] Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.

It may be possible for micro-enterprises (or the individuals running them) to fall within a particular common bond, but a general permission to lend to any micro-enterprise cannot exist as there would then be no difference between a credit union and a bank. It is the common bond (i.e., a restricted client base on both sides of the balance sheet) that is the main argument for credit unions to be exempt from EU banking regulation and supervision.

Non-bank institutions

- **As regards non-bank institutions**, in several European countries these are not authorised to lend or can only lend their capital. The principal step would thus be to authorise them to borrow from banks in order to play the role of intermediary vis-à-vis a clientele which the banks cannot reach directly. It might also be useful to authorise them to finance their activities with withdraw able share capital exempt from bank regulation, as is the case in the United Kingdom for Community Development Finance Institutions, or as it is the case with wage savings in France for institutions recognized as "solidarity enterprises." It must be underlined however that if non-bank institutions would finance their activities via retail savings, then they are taking deposits and would fall within the definition of "credit institution", and be regulated / supervised accordingly.

All MFIs

- **Finally, as regards all MFIs**, taking micro-credit into account by creating a specific category for retail credit for banks and non-bank institutions, would allow to develop statistics and appropriate rules for micro-credit. Attention should also be paid to lifting within definite limits the interest rate caps on credit to enterprises, as this would contribute to help these operators to better cover their operating costs and envisage sustainability;

Similarly, access to records of borrower performance should be considered as a factor of development of micro-credit, as helps reducing risks, and hence, costs.

6.9. ANNEX 9: A possible scheme for the Micro-fund

The objective of the European initiative for the development of micro-credit is the promotion of micro-credit throughout the EU. One of the measures foreseen in the initiative concerns the setting up of a fund ("Fund") providing seed capital and technical assistance to selected non-banking Micro-finance Institutions (MFIs), helping them to become self-sustainable and creating models for the whole sector. It is proposed that the Fund, would be managed by EIF.

The Fund's legal structure will be chosen having regard to various aspects, including taxation. More in particular the Fund's legal form should permit:

(a) to raise capital in the form of equity, donations, issuance of bonds (including bonds with different repayment priorities), debt financing etc;

(b) to invest directly in MFIs by means of senior and subordinated/junior debt, equity investments, contributions to risk funds and reserves, start- up grants etc;

(c) to invest in operations providing indirect funding to MFIs (both debt and equity), including the participation in structured operations originated by MFIs such as securitisation transactions.

In addition, the Fund is expected attract a variety of investors/donors which may have different investment preferences e.g. in terms of risk profile of the investments, geographic areas of operation of the MFIs, or actions/type of investments to be carried out and entities to be financed. This aspect may be solved by the possibility offered by the Luxembourgish law of setting up "umbrella funds", i.e. to create several separate compartments under a single legal entity.

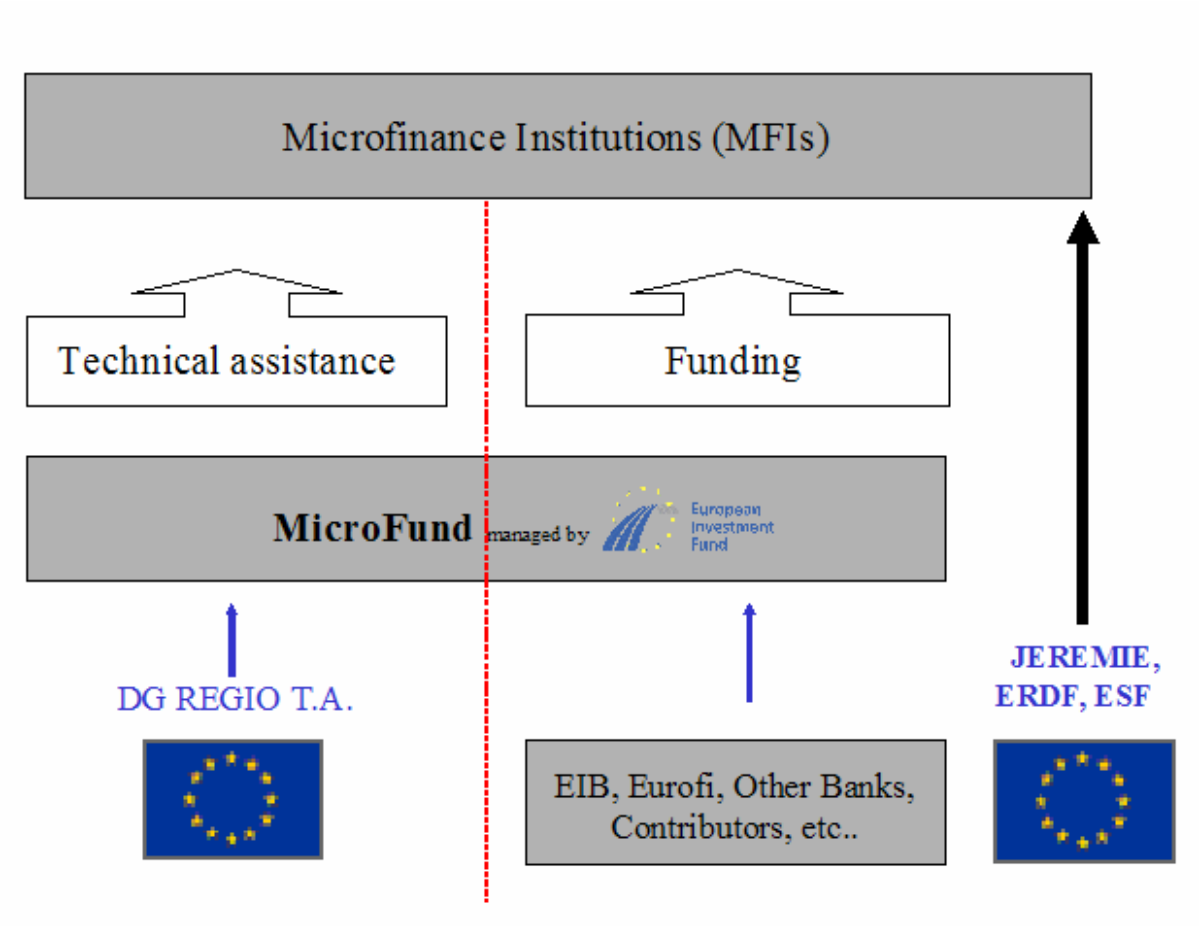
The Luxembourgish legal framework offers a wide range of legal forms for this type of funds, either as incorporated companies (SICAV, SICAF, SICAR, Fonds d'investissment specialisés) or non-incorporated companies (Fonds de placement).

The Fund's investor base could include:

(d) Donors/sponsors;

(e) Shareholders and Investors (banks-Eurofi, EIB, EC, private persons, foundations, etc);

(f) Investors/donors/sponsors with specific objectives


Microfinance Institutions (MFIs)
Technical assistance
Funding
MicroFund
managed by
European Investment Fund
DG REGIO T.A.
EIB, Eurofi, Other Banks, Contributors, etc..
JEREMIE, ERDF, ESF

6.10. ANNEX 10: A multidimensional Evaluation Scoreboard

Evaluation could be conducted at different levels. Member States could conduct an annual evaluation of the progress of micro-credit for the Spring European Council, to be included in the Commission's Spring report. In order to achieve this, the European initiative for Micro-credit should be incorporated into the National Lisbon Reform Plans. Under the open method of coordination,[36] progress in meeting individualised, national targets relating to micro-credit could be evaluated by applying a scoring system based on the different factors of progress noted above. An example of such a scoring system is given below.

For micro-credit supported by the European regional programmes, progress could also be monitored in the network or in Regions for Economic Change. This activity would take the form of twinning between regions participating in the JEREMIE programme, promoting mutual exchanges on best practice. While currently geared to technological innovation, the Network of Regions for Economic Change could perfectly well open itself to social and financial innovation.

Evaluation could also include activities by banks and investment funds. Their micro-credit activities could be explicitly included in the rating agencies' criteria for socially responsible investment.

Finally, a code of conduct would enable micro-credit institutions financed by JEREMIE to be monitored and evaluated on the basis of international social and financial performance indicators. They could also be subject to more precise rating by specialised agencies. Financing of MFIs from European funds would be linked to their results, and would inevitably have an impact on their private financing as well.

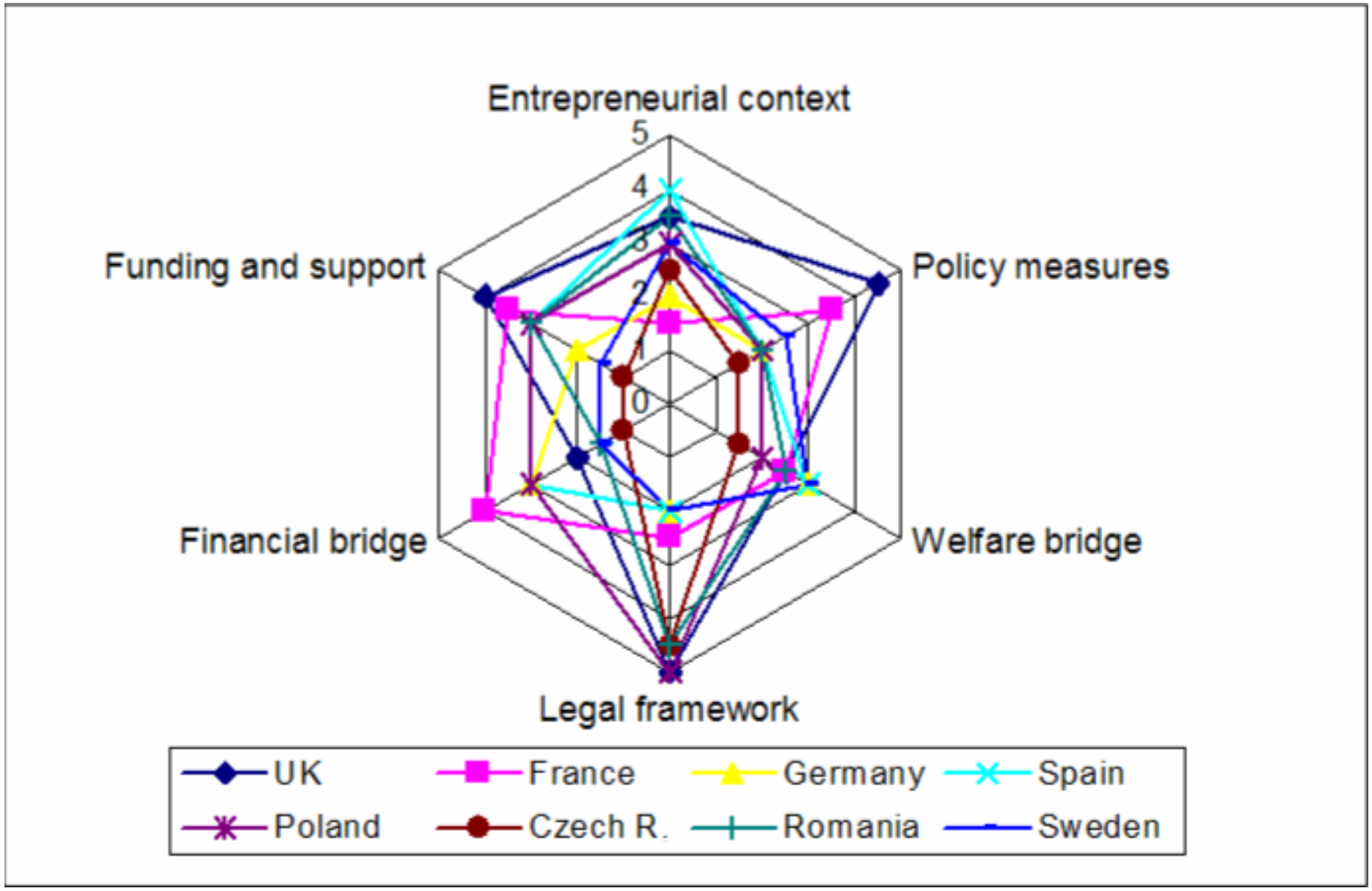
The following graph shows six countries' scores as given in a micro-credit study carried out for the Directorate-General for Employment and Social Affairs in 2004.[37]

The two networks (MFC and EMN) are currently developing software (eScorecard) that should make it possible to produce annual national and European reports with a view to monitoring the national environments in which micro-credit is developing. Support for such an initiative would facilitate evaluation.

---

[36] The OCM is based on the common definition of objectives and measuring tools, comparison of performance among States and exchange of best practice (benchmarking).

[37] Policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion by FACET BV, Evers Jung, New Economics Foundation, supported by MFC and EMN.


Entrepreneurial context
5
4
3
2
1
0
Policy measures
Welfare bridge
Legal framework
Financial bridge
Funding and support
UK
France
Germany
Spain
Poland
Czech R.
Romania
Sweden