COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.12.2007
COM(2007) 708 definitivo/2

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

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione

INDICE

1. Il perché dell'iniziativa ... 3

2. Elementi indicanti un crescente divario tra offerta e domanda di microcredito in Europa ... 4

3. Verso un'iniziativa europea sul microcredito ... 5

3.1. Filone 1: Migliorare l'ambiente giuridico e istituzionale negli Stati membri ... 6

3.2. Filone 2: Cambiare il clima in modo che risulti ancor più favorevole all'imprenditorialità ... 8

3.3. Filone 3: Promuovere la diffusione delle migliori pratiche ... 10

3.4. Filone 4: Mettere maggiore capitale a disposizione degli MFI nuovi e non bancari ... 11

4. Comunicazione e valutazione ... 12

5. Conclusione ... 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

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione

1. IL PERCHÉ DELL'INIZIATIVA

Anche se il microcredito tende ad assumere diverse forme e a svolgere diversi ruoli, negli Stati membri e nelle regioni dell'Unione europea è spesso usato come mezzo per incoraggiare la crescita del lavoro autonomo e la formazione e lo sviluppo di microimprese, in molti casi in congiunzione con gli sforzi volti a promuovere il passaggio dalla disoccupazione al lavoro autonomo. In questa veste, il microcredito può svolgere un ruolo importante nella realizzazione della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e nella promozione dell'integrazione sociale, in linea con l'enfasi data oggi alla "flessicurezza"[1], cioè alla combinazione di flessibilità e sicurezza sociale[2].

In molti Stati membri e regioni vi è un attivo settore del microcredito e a livello comunitario sono state adottate varie azioni per sostenerne la crescita, ma risulta evidente che si può fare molto di più. Nella sua comunicazione del 2006 sul finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI), la Commissione ha attirato l'attenzione su uno degli ostacoli che si frappongono allo sviluppo del microcredito, invitando gli Stati membri:

"a far sì che la loro legislazione nazionale incoraggi la messa a disposizione dei microcrediti (prestiti inferiori a 25.000 euro). I prestiti di questo tipo costituiscono uno strumento importante per incoraggiare l'iniziativa imprenditoriale, in particolare delle donne e dei membri delle minoranze etniche, sotto forma di un'attività indipendente o di una microimpresa. Questo strumento favorisce non solo la concorrenzialità e lo spirito imprenditoriale ma anche l'integrazione sociale"[3]

La presente comunicazione propone alcuni modi per eliminare questo e altri ostacoli, o perlomeno ridurne l'incidenza. Concretamente, essa propone quanto segue.

Anzitutto, si invitano gli Stati membri ad adeguare in modo appropriato i quadri istituzionali, giuridici e commerciali necessari per promuovere un ambiente più favorevole allo sviluppo del microcredito. La Commissione è disposta ad aiutare gli Stati membri nella definizione degli obiettivi e ad inventariare le buone pratiche normative.

---

1 COM(2007)359 – "Verso principi comuni di flessicurezza"

2 Pertanto, il presente documento non si occupa delle questioni riguardanti "inclusione finanziaria" e "microfinanza". Questi concetti di vasta portata implicano anche altri servizi finanziari, come il risparmio, le microassicurazioni o i trasferimenti.

3 COM(2006) 349 del 29.6.2006, pag. 7 "Attuare il programma comunitario di Lisbona: Finanziare la crescita delle PMI – Promuovere il valore aggiunto europeo.

In secondo luogo, si propone di istituire una nuova struttura, dotata del personale necessario, per fornire:

- assistenza tecnica e sostegno generale al consolidamento e allo sviluppo di tutti gli istituti microfinanziari non bancari (MFI) negli Stati membri e nelle regioni;
- informazioni e pubblicità in merito all'iniziativa per gli Stati membri, le regioni, le banche e gli MFI in generale, compresa la pubblicazione di opuscoli, l'organizzazione di conferenze, seminari, visite di scambio ecc.;
- manuali tecnici, guide e *software* allo scopo di aiutare gli MFI ad adottare le migliori pratiche, con l'assistenza di centri specializzati; progetti di orientamenti per la creazione e gestione di MFI e analoghi;
- un più ampio accesso ai finanziamenti per determinati "MFI modello", mediante la messa a disposizione di risorse finanziarie (capitale di avviamento) combinata con l'assistenza tecnica.

Il sostegno finanziario per tale struttura verrebbe dal bilancio attualmente disponibile per l'assistenza tecnica nel quadro dei fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR) gestito dalla Commissione europea. Dato l'interesse espresso dal Fondo europeo per gli investimenti in questo settore, la struttura potrebbe essere gestita nel quadro del Fondo, che è anche responsabile dell'iniziativa JEREMIE volta a sostenere l'accesso ai finanziamenti da parte delle PMI.

2. ELEMENTI INDICANTI UN CRESCENTE DIVARIO TRA OFFERTA E DOMANDA DI MICROCREDITO IN EUROPA

In termini generali, il microcredito in Europa si rivolge a due categorie: le "microimprese", vale a dire le imprese che occupano meno di 10 persone (si tratta di circa il 91% di tutte le imprese europee), e le "persone svantaggiate" (cioè disoccupate o inattive, quelle che ricevono sussidi, immigrati ecc.) che desiderino passare al lavoro autonomo ma non possono accedere ai servizi bancari tradizionali. Il microcredito è particolarmente importante nelle aree rurali e può svolgere un importante ruolo di integrazione economica e sociale delle minoranze etniche e degli immigrati. All'allegato 2 è dato uno schema della distribuzione del mercato.

Negli ultimi decenni l'economia dell'UE si è evoluta passando da un modello trainato da grandi industrie a uno più legato alle piccole imprese (comprese quelle composte da una sola persona), particolarmente nel settore dei servizi, il che ha indotto una maggiore domanda per quanto riguarda il microcredito. Ad esempio, anche se solo il 16% della popolazione attiva in Europa ha un lavoro autonomo, sembra che attualmente il 45% degli europei preferisca lavorare per sé piuttosto che per un datore di lavoro[4]. Nell'UE nel suo complesso, la domanda potenziale di microcrediti che potrebbero essere concessi dagli istituti finanziari non bancari alle nuove imprese potrebbe facilmente superare il mezzo milione di nuovi clienti[5]. Questo dato potrebbe crescere in misura significativa nel corso degli anni, in ragione della domanda

---

4 Indagine Eurobarometro 06/2004

5 Il calcolo, basato su dati Eurostat, è illustrato all'allegato 4.

potenziale, del reimpiego dei microprestiti e dell'impatto positivo che ci si può attendere dalla proposta di iniziativa sul microcredito.

Valutare la disponibilità o l'offerta di microcrediti negli Stati membri sembra essere un compito piuttosto difficile. Per quanto concerne le dimensioni dei singoli prestiti, si stima che il microprestito tipico in Europa sia nell'ordine di 7 000 – 8 000 euro. Gli studi condotti dal Centro di microfinanza per l'Europa centrale e orientale (MFC) negli Stati dell'Europa centrale e orientale membri dell'UE e dalla Rete europea di microfinanza (EMN) nell'UE nel suo complesso contengono informazioni sul volume dei prestiti. Le banche non tengono statistiche specifiche sul microcredito, e i dati di cui dispongono possono risultare ambigui dal momento che alcuni prestiti sono classificati come personali, mentre altri sono inseriti in una categoria più ampia di prestiti alle PMI o, in alcuni paesi, sono annoverati fra i prestiti per l'agricoltura. Le cooperative di risparmio e di credito, altamente sviluppate nell'Europa centrale e orientale, e le *credit unions* attive nel Regno Unito e in Irlanda in sostanza concedono prestiti ai singoli e non distinguono, ad esempio, la percentuale del prestito utilizzata come microcredito alle imprese rispetto a quella destinata al consumo privato[6].

Nel complesso, il microcredito si sta sviluppando in molti dei nuovi Stati membri, e negli ultimi anni si può individuare una tendenza analoga anche nell'UE a 15. C'è però ancora molto da fare per sfruttare appieno il potenziale[7] del settore, soprattutto considerando la domanda potenziale di cui sopra.

3. VERSO UN'INIZIATIVA EUROPEA SUL MICROCREDITO

Uno sguardo più attento alle dinamiche dell'offerta e della domanda di microcredito rivela che le operazioni in questo settore devono essere inserite in un quadro giuridico e di sostegno più ampio, dal momento che il sistema finanziario, occupazionale e di protezione sociale sono interconnessi. Anche se il microcredito non è un'idea nuova, è importante notare che gode di status differenti nei diversi Stati membri dell'Unione, a seconda del contesto politico e delle normative in vigore. L'UE e gli Stati membri hanno già adottato misure per promuovere il microcredito, ma tali misure risultano essere molto specifiche e applicabili soltanto localmente.

Il microcredito ricorre a un approccio finanziario allo sviluppo aziendale, così che i costi del capitale, i rischi e le spese di funzionamento siano adeguatamente coperti, assicurando la sostenibilità nel tempo degli istituti e dei servizi forniti. Tuttavia, il problema di un accesso adeguato ai finanziamenti per le microimprese e i lavoratori potenzialmente autonomi rimane, ed è riconosciuto come tale. Il Consiglio e la Commissione europea, in collaborazione con le autorità nazionali, hanno avviato una serie di azioni (cfr. allegato 3).

Tali sforzi, combinati coi provvedimenti di alcuni Stati membri, difficilmente potranno aumentare da soli l'offerta di microcrediti in modo sufficiente e in tempi ragionevoli se continueranno a mancare azioni apposite e di ampio respiro da parte delle autorità nazionali e comunitarie. Nonostante siano sempre più consapevoli del potenziale futuro del mercato dei microcrediti, sembra che le banche si impegnino in attività in questo campo (direttamente o,

---

6 Cfr. allegato 5.

7 Ad esempio, secondo l'analisi degli sviluppi del mercato effettuata dall'MFC in Polonia su richiesta del FEI, solo il 15% delle microimprese ricorre al microcredito. La lacuna complessiva del mercato ammonta a circa due milioni di potenziali clienti.

più spesso, in collaborazione con istituti non bancari) quando sono incoraggiate in questo senso da meccanismi pubblici di sostegno, come il programma PHARE dell'UE, il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

È dunque possibile intraprendere maggiori azioni in questo settore, partendo dal lavoro svolto a livello comunitario e da quello delle banche e degli MFI, nonché da quello risultante dalla loro cooperazione. L'iniziativa proposta si articola in quattro diversi filoni:

(1) migliorare l'ambiente giuridico e istituzionale negli Stati membri;

(2) cambiare il clima in modo che risulti ancor più favorevole all'imprenditorialità;

(3) promuovere la diffusione delle migliori pratiche, compresa la formazione;

(4) mettere maggiore capitale a disposizione degli istituti di microcredito.

Poiché le banche in genere forniscono già un accesso ai finanziamenti per le microimprese e le nuove imprese di tipo tradizionale, il presente documento si concentra sul segmento più problematico, quello che potrebbe essere chiamato il mercato "che non interessa le banche"[8]. Va però osservato che i miglioramenti dell'ambiente istituzionale e la diffusione delle migliori pratiche risulteranno benefici per entrambi i segmenti.

3.1. Filone 1: Migliorare l'ambiente giuridico e istituzionale negli Stati membri

Il contesto istituzionale negli Stati membri è spesso inadatto allo sviluppo del microcredito, ed è proprio perché quest'ultimo in genere non ha un posto specifico nella legislazione nazionale o comunitaria che le statistiche in merito sono scarsamente sviluppate.

Per liberare il potenziale di crescita del microcredito peraltro non sono necessari grandi investimenti in termini di risorse pubbliche, che sono già abbastanza scarse. Al contrario, una delle attrattive del microcredito è dovuta alla sua autosufficienza nel lungo termine. Ciò che occorre in genere è una serie di azioni che migliorino quello che si potrebbe descrivere a grandi linee come l'ambiente giuridico e istituzionale del microcredito.

Qui di seguito si analizzano sette settori in cui si potrebbe ottenere un miglioramento a livello nazionale, e si citano gli eventuali esempi di buone pratiche.

Creare un ambiente che consenta lo sviluppo degli istituti microfinanziari (MFI) e che copra tutti i segmenti della clientela

Dati il numero e la diversità dei clienti potenziali, tutti i tipi di MFI bancari e non bancari dovrebbero avere un accesso agevole a risorse finanziarie che consentano loro di sviluppare il microcredito. Il presupposto è che le banche siano incoraggiate a sviluppare le operazioni di microcredito. Questo sviluppo potrebbe essere realizzato fornendo un maggior numero di garanzie dei prestiti e, con lo sviluppo dei portafogli, mediante la cartolarizzazione. Un altro presupposto è che le cooperative di credito e gli istituti analoghi che partecipano a operazioni

---

[8] Formato da quanti non dispongono di un impiego collaterale stabile e di precedenti verificabili per quanto riguarda il credito.

di microcredito mantengano o ricevano l'autorizzazione di raccogliere risparmi e abbiano il diritto di finanziare attività generatrici di reddito.

Va ricordato che la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri e il CEBS, gestisce un sistema *web*[9] denominato gruppo per il recepimento della direttiva sui requisiti di capitale (CRD), tramite il quale il grande pubblico può porre domande relative alla direttiva. Tale sistema è disponibile anche per chiedere chiarimenti sul trattamento del microcredito nel quadro della CRD.

Aiutare i microcrediti a diventare sostenibili allentando i limiti massimi degli interessi per le operazioni di microcredito

Accanto alle misure specifiche per diverse categorie di intermediari, vi sono misure comuni a tutti gli istituti e i programmi di microcredito. Una di queste è l'allentamento dei limiti massimi degli interessi sui prestiti alle imprese, che bloccano ogni possibilità di coprire i costi del microcredito. Va sottolineato che, date le dimensioni ridotte e la breve durata di questi prestiti, il valore assoluto degli interessi, anche in presenza di tassi elevati, rimarrà moderato. Un accesso agevole ai crediti è il fattore più importante per i microimprenditori d'Europa e del resto del mondo. Negli Stati membri che hanno introdotto limiti massimi per gli interessi è consigliabile fissare tali limiti a un livello sufficientemente alto da consentire agli istituti di credito di coprire i costi, naturalmente accompagnando tale misura con una valutazione periodica del costo economico e sociale, come avviene ad esempio in Irlanda, in modo da non compromettere la sicurezza dei mutuatari. In Germania, il tetto al tasso d'interessi praticabile in un determinato settore non può superare il doppio del tasso medio o essere più alto di oltre 12 punti rispetto ad esso[10].

Consentire l'accesso da parte degli MFI alle banche dati relative ai mutuatari e agevolare la valutazione dei rischi

Accanto ad altre misure generali, l'accesso ai dati degli uffici di informazioni commerciali che registrano i mancati rimborsi dei prestiti è importante per tutti gli istituti di microcredito, compresi quelli non bancari. In alcuni paesi, come il Regno Unito, gli istituti finanziari per lo sviluppo delle comunità locali (CDFI) sono incoraggiati a fornire dati ai suddetti uffici. In altri paesi, come la Franca, tali registri sono tenuti dalla Banca centrale, e gli istituti di microcredito riconosciuti non possono ancora accedervi.

Le banche dati a livello UE sulle inadempienze e le perdite connesse con la microfinanza (relative a singoli, imprese e MFI), insieme a strumenti europei comuni di *rating* in linea con le migliori pratiche nel settore, possono aiutare gli istituti di credito a sviluppare il funzionamento della microfinanza. Tali strumenti, utilizzati dalle banche che applicano l'approccio più sofisticato al rischio di credito, consentirebbero loro di beneficiare appieno delle disposizioni della direttiva sui requisiti di capitale[11]. Idealmente, le suddette banche dati potrebbero essere sviluppate dai soggetti partecipanti al mercato.

È importante ricordare che il contributo richiesto in termini di capitale proprio può essere limitato dalle garanzie dei prestiti e, con lo sviluppo o la combinazione dei portafogli, mediante la cartolarizzazione.

---

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

10 Cfr. allegato 8.

11 Direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

Ridurre i costi di funzionamento applicando sistemi fiscali favorevoli

Anche introdurre regimi fiscali più favorevoli è importante per un'industria emergente, siano essi realizzati da esenzioni per gli MFI o riduzioni per i singoli o le imprese che investono nelle loro attività o intervengono mediante sovvenzioni. Nel Regno Unito ad esempio, in base alla *Community Interest Tax Relief*, i singoli o le imprese possono dedurre per cinque anni dal reddito imponibile il 25% di un investimento sotto forma di prestiti, titoli o capitale di rischio. In Francia, la legge sulla filantropia consente una deduzione fiscale del 66% sui doni fino a un massimo del 20% del reddito imponibile per i singoli, e del 60% delle spese di bilancio fino a un massimo dello 0,5% del volume d'affari per le imprese.

Adeguare la normativa e la sorveglianza nazionali al carattere specifico della microfinanza

In base alla legislazione UE[12], gli MFI rientrano nell'ambito della normativa prudenziale europea se ricevono dal pubblico depositi e altri fondi rimborsabili, nel qual caso sono regolamentati e sorvegliati conseguentemente. Se gli MFI non ricevono dal pubblico depositi o altri fondi rimborsabili e non sono consolidati prudenzialmente da un istituto di credito, la direttiva sui requisiti di capitale non li obbliga ad assoggettarsi a requisiti specifici armonizzati riguardanti il capitale. Se gli Stati membri applicano norme prudenziali a istituti che non accettano depositi dei clienti, è importante che ogni altra normativa e sorveglianza messa in atto sia proporzionata al suo costo e ai rischi presentati dagli MFI, per evitare di frenare l'offerta di microcrediti e la crescita degli MFI specializzati.

Garantire l'applicazione al microcredito delle norme relative al mercato unico

In Europa, l'armonizzazione normativa consente alle banche autorizzate in uno Stato membro di funzionare in altre parti dell'Unione mediante servizi transfrontalieri, oppure aprendo filiali. Vale la pena di esaminare se e a quali condizioni diritti analoghi possano essere riconosciuti ai fornitori di microcrediti diversi dagli istituti di credito ai sensi del diritto comunitario.

Inquadrare il microcredito nelle normative e nelle norme contabili

L'esperienza, in particolare in Romania, mostra che l'eccesso di norme può avere un impatto negativo sullo sviluppo del microcredito se limita la flessibilità del funzionamento o impone oneri elevati ai mutuanti. Questo rischio può essere ridotto inventariando in anticipo le migliori pratiche e confrontando il quadro legislativo proposto con la realtà delle operazioni nazionali di microcredito. Un modo per aumentare la visibilità del microcredito a lungo termine sarebbe categorizzarlo come tale nelle pratiche del settore bancario e nelle nuove norme contabili (IFRS).

3.2. Filone 2: Cambiare il clima in modo che risulti ancor più favorevole all'imprenditorialità

La transizione dell'Europa verso la conoscenza, i servizi e le nuove tecnologie nel quadro della strategia di Lisbona rinnovata del 2005 potrebbe essere potenziata da una maggiore attenzione a tre fattori che riguardano il collegamento tra la generazione di imprese e il microcredito a tre livelli: adeguare il quadro istituzionale delle microimprese; agevolare il

---

[12] Articolo 4 della direttiva 2006/48/CE.

passaggio dalla disoccupazione alla creazione di microimprese; fornire sostegno tecnico ai microimprenditori.

Migliorare il contesto istituzionale per il lavoro autonomo e le microimprese

Le politiche occupazionali devono garantire in maniera crescente la parità di trattamento ai lavoratori autonomi e dipendenti. Per riconoscere adeguatamente il lavoro autonomo e le microimprese occorre un programma di pubblicità e sensibilizzazione presso scuole, università e uffici di collocamento, rivolto alla pubblica opinione nel suo complesso. Occorrono anche misure per ridurre le barriere giuridiche, fiscali e amministrative, come l'esenzione dagli oneri sociali per le nuove imprese, procedure di registrazione più snelle per le nuove microimprese e sbocchi più numerosi e meno costosi. Un nuovo concetto tedesco, la *Ich AG*, ("Io S.p.A.") diffonde l'idea che il lavoro autonomo sia una scelta di carriera valida e stimolante. In Francia, la creazione di microimprese è stata riconosciuta come un modo di integrare i disoccupati, i quali beneficiano di alcune esenzioni dagli oneri sociali per i primi tre anni.

Definire soluzioni per consentire ai disoccupati e ai beneficiari della sicurezza sociale di passare al lavoro autonomo

Agevolare il passaggio dalla disoccupazione o dalla dipendenza dalla sicurezza sociale al lavoro autonomo è essenziale. Fra le possibili misure vi è un sostegno pubblico temporaneo al reddito durante il periodo di passaggio, combinato con disposizioni volte a consentire un ritorno ai sussidi di disoccupazione o alla sicurezza sociale in caso di insuccesso. Ad esempio, i beneficiari della sicurezza sociale irlandesi possono continuare per quattro anni a ricevere le corrispondenti prestazioni, secondo una progressione decrescente. Una politica di questo tipo presuppone che il personale degli enti di sicurezza sociale e dell'occupazione sia formato specificamente per quanto riguarda i diversi aspetti della creazione d'imprese e del lavoro autonomo, in modo da conferire a tale personale la competenza necessaria per consigliare i potenziali candidati.

Aumentare le possibilità di successo delle nuove microimprese attraverso la formazione, il tutoraggio e i servizi di sviluppo aziendale

Il microcredito può aiutare i nuovi imprenditori e le persone socialmente escluse a ottenere un accesso ai finanziamenti, ma ci sono elementi indicanti che tale accesso da solo non risolva tutti i problemi dal punto di vista della domanda. La complessità dell'ambiente delle microimprese richiede un'offerta di servizi di sviluppo aziendale e anche, da parte degli imprenditori che avviano un'impresa, competenze di vario tipo che spesso questi non sono in grado di certificare. La formazione, il tutoraggio e l'addestramento dei nuovi imprenditori sono elementi essenziali per migliorare le possibilità di successo delle imprese. Poiché i servizi di sviluppo aziendale aumentano i costi, le microimprese risultano meno interessanti per il settore bancario commerciale. L'esperienza insegna che tali servizi tendono ad aver bisogno del sostegno della mano pubblica o del settore del volontariato. Ultimo ma non meno importante, le attività di esternalizzazione connesse alle transazioni creditizie (preparazione del piano aziendale, monitoraggio, ecc.) aiutano ad agevolare l'accesso ai crediti stessi. Anche un maggiore utilizzo delle risorse messe a disposizione dal FESR, dall'FSE (Fondo sociale europeo) e dal FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) per promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e le nuove imprese potrebbe aiutare a colmare la lacuna (cfr. allegato 7).

Proposta 1

Dalla teoria alla pratica: Promuovere il microcredito e lo sviluppo delle microimprese a livello nazionale

Un modo di portare avanti i dieci temi di cui sopra nel quadro dei filoni 1 e 2 può consistere nell'invitare gli Stati membri a varare un programma di riforme volto a migliorare le condizioni per il microcredito a seconda delle circostanze e priorità nazionali. In considerazione dell'accento posto dalla strategia di Lisbona sul miglioramento dell'accesso ai finanziamenti in generale e sulla promozione del microcredito in particolare, gli Stati membri sono incoraggiati, nel quadro dei programmi nazionali di riforma di cui alla strategia stessa, a considerare le azioni necessarie per promuovere un ambiente più favorevole allo sviluppo del microcredito rientranti nei quadri istituzionali, giuridici e commerciali nazionali. La Commissione potrebbe anche aiutare gli Stati membri indicando obiettivi quantitativi per i prestiti e inventariando le buone prassi normative.

3.3. Filone 3: Promuovere la diffusione delle migliori pratiche

Consentire agli istituti bancari e non bancari di continuare le proprie attività ed elaborare azioni sostenibili è essenziale per provare il valore del microcredito. Utilizzare il sostegno pubblico per adottare misure temporanee che scompaiono nel momento in cui tale aiuto s'interrompe non è efficiente: è più utile sostenere lo sviluppo di servizi bancari e di MFI permanenti di tipo non bancario, al fine di incoraggiarli a condividere le esperienze e le migliori pratiche e ad usare una lingua comune che li aiuti a lavorare insieme con maggiore efficacia. Le organizzazioni non bancarie hanno molto da imparare dalle banche, ma è vero anche il contrario, dal momento che i metodi elaborati per concedere e recuperare i microcrediti differiscono dalle tecniche bancarie tradizionali. Questo scambio di competenze consentirebbe fra l'altro una migliore ricezione dei metodi quantitativi come lo *scoring*, che cominciano ad estendersi al settore del microcredito e ai contatti per stabilire un rapporto di fiducia, da cui dipendono il microprogetto e il suo rimborso. La divulgazione delle migliori pratiche è un fattore importante per lo sviluppo del microcredito e continuerà ad essere appoggiata dai centri di risorse esistenti, come il Centro di microfinanza per l'Europa centrale e orientale, la Rete europea di microfinanza[13] e le stesse banche.

Un ente centrale con esperienza in campo microfinanziario

L'estensione del lavoro da svolgere suggerisce che vi è la necessità di assicurare una visione complessiva e un coordinamento, ad esempio ad opera di un ente centrale dotato di esperienza finanziaria e sociale e della capacità di monitorare e coordinare l'azione a sostegno del microcredito, nonché di agire come interlocutore costante per quanti sono attivi nel settore. Il FEI, che partecipa già ai sistemi JEREMIE e di garanzia del microcredito per conto della Commissione europea, ha dimostrato la propria capacità operativa al riguardo.

Un marchio specifico per il microcredito per coinvolgere maggiormente i cittadini dell'UE

Dovrebbe essere possibile aumentare i fondi disponibili per gli MFI adottando misure volte a incoraggiare i singoli o le imprese socialmente responsabili a investirvi. I "fondi

[13] L'MFC e l'EMN sono già molto attivi nei settori dell'informazione, della formazione, dell'assistenza tecnica ecc.

d'investimento verdi" attraggono sempre più contributi e risparmi privati. Allo stesso modo, un marchio specifico per il microcredito potrebbe migliorare la visibilità dei fondi d'investimento dedicati al microcredito, aumentare la fiducia dei cittadini verso gli strumenti d'investimento nel settore della microfinanza e convogliare risorse verso gli MFI coi migliori risultati sociali e finanziari.

La necessità di un codice di condotta per gli MFI

Un modo di aumentare la fiducia in un marchio per il microcredito può consistere nello stilare un codice di condotta per gli MFI, che sarebbe un ottimo modo di diffondere le pratiche etiche e favorevoli ai clienti tra gli istituti stessi. Il codice dovrebbe idealmente essere elaborato dalle diverse parti interessate, basarsi sui risultati sociali e finanziari degli MFI di cui alla sezione 4 (Comunicazione e valutazione) e tenere conto del loro comportamento commerciale.

Esso dovrebbe essere obbligatorio per gli MFI, allo scopo di fornire informazioni sul loro status giuridico, sulla sorveglianza e sul rispetto del codice di condotta nei documenti che pubblicano.

3.4. Filone 4: Mettere maggiore capitale a disposizione degli MFI nuovi e non bancari

Per sostenere lo sviluppo del microcredito in Europa occorre un complesso di iniziative che facciano leva sulla partecipazione delle parti interessate e delle istituzioni nazionali ed europee. Molti suggerimenti elaborati nelle pagine precedenti sottolineano l'importanza che può avere un'azione a livello UE per dare un impulso e per coordinare le azioni a favore del microcredito. Per rispondere a questa sfida la Commissione intende rafforzare il proprio contributo istituendo, nel quadro della politica europea di coesione, una struttura specifica per il microcredito che fornisca finanziamenti e assistenza tecnica agli MFI nuovi e non bancari, per potenziare l'offerta di microcrediti.

La struttura si rivolgerebbe agli MFI non bancari più promettenti, mediante inviti a presentare proposte. Idealmente, essa dovrebbe combinare la prestazione di assistenza tecnica con finanziamenti mobilitati da varie fonti, come i fondi strutturali dell'UE, la BEI, la rete EUROFI, banche e donatori. Essa dovrebbe cercare di aiutare gli MFI a divenire autosufficienti, e dovrebbe contribuire a migliorare il ricorso al microcredito nell'UE, conducendo analisi di mercato, emettendo orientamenti e promuovendo opportunità di formazione e di apprendimento che tengano conto delle migliori pratiche nel settore.

Proposta 2

Una struttura apposita di sostegno al microcredito

Affinché la struttura possa essere costituita rapidamente e secondo un modello efficiente dal punto di vista del rapporto costi/benefici, si propone di chiedere al Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di istituire e ospitare un'unità apposita all'interno del suo dipartimento JEREMIE.

Le sue attività riguarderebbero l'assistenza tecnica e il sostegno generale al consolidamento e allo sviluppo degli MFI, ad es. per quanto riguarda il trattamento delle informazioni e la pubblicità all'iniziativa sul microcredito, a uso di Stati membri, regioni, banche e MFI in genere; la pubblicazione di opuscoli, l'organizzazione di conferenze, seminari e visite di

scambio; la redazione di manuali e guide volti ad aiutare gli MFI ad adottare le migliori pratiche di costituzione e gestione; l'apertura di un accesso facilitato ai finanziamenti per gli MFI mobilitando risorse finanziarie (capitale di avviamento).

I costi del personale dell'unità e del lavoro di assistenza tecnica agli MFI sarebbero coperti mediante il bilancio dedicato all'assistenza tecnica dei fondi strutturali gestiti dalla Commissione europea.

All'allegato 9 si trova un possibile schema relativo ai microfinanziamenti.

4. COMUNICAZIONE E VALUTAZIONE

La comunicazione è necessaria per sensibilizzare relativamente all'iniziativa sul microcredito tutte le parti interessate, le pubbliche autorità, gli esponenti delle banche, gli intermediari finanziari e gli utilizzatori finali. Occorre ideare opportune campagne per sostenere il lancio dell'iniziativa sul microcredito, inoltre bisogna fornire informazioni specifiche valide sul lungo periodo e formulate in modo da garantire una promozione di lungo termine del microcredito in Europa.

La valutazione a vari livelli dev'essere attentamente considerata, per stabilire l'impatto economico e sociale dell'iniziativa nel quadro della strategia di Lisbona. Occorre fissare tempestivamente degli obiettivi, per rendere possibile una misurazione dei cambiamenti (cfr. allegato 10).

5. CONCLUSIONE

L'iniziativa qui proposta cerca di sviluppare il microcredito nell'Unione europea nel quadro della strategia di Lisbona e rappresenta un ulteriore passo conseguente alla comunicazione della Commissione "Finanziare la crescita delle PMI – Promuovere il valore aggiunto europeo"[14]. Essa raccomanda di istituire una struttura apposita di sostegno al microcredito, con l'obiettivo di sviluppare servizi di tutoraggio essenziali per sostenere i micromutuatari a creare un'azienda, e di sviluppare le buone pratiche di mercato istituendo un marchio specifico per il microcredito, nonché una guida di buona condotta. Essa cerca anche di migliorare la messa a disposizione del capitale e propone di istituire un fondo per il microcredito che aiuterebbe a finanziare le attività di prestito degli MFI. Vista la necessità di introdurre diversi cambiamenti a livello nazionale per quanto riguarda il quadro istituzionale e giuridico a sostegno del microcredito, si propone che questi aspetti figurino nel ciclo annuale di *governance* di Lisbona. In altre parole, con l'inserimento nei programmi nazionali di riforma, gli Stati membri potrebbero essere indotti a introdurre le riforme appropriate alle diverse circostanze, al fine di incoraggiare il microcredito. Occorre avviare opportune campagne di comunicazione per promuovere il microcredito in Europa e contribuire al suo sviluppo di lungo termine, nonché procedere alle corrispondenti valutazioni. Tutti questi elementi sono complementari e importanti per lo sviluppo di un ambiente favorevole alla sostenibilità e all'espansione del microcredito in Europa.

L'iniziativa s'iscrive nella politica dell'Unione europea volta a promuovere l'imprenditorialità e l'iniziativa economica, a promuovere la "flessicurezza" e l'integrazione sociale delle

[14] COM 2006/349 - pag. 7.

persone svantaggiate e a sviluppare il capitale umano e a rinnovare rapporti sociali basati sulla fiducia, secondo il significato originario della parola "credito". Si può prevedere che inizialmente vi sarebbe un aumento dell'imprenditorialità e della creazione di posti di lavoro, con effetti diretti e indiretti sulla crescita. Nei paesi con minoranze etniche consistenti, ad esempio in Europa centrale, o in quelli che attirano un elevato numero di immigrati, il microcredito potrebbe svolgere un ruolo significativo di integrazione dei rispettivi gruppi, sia a livello economico che sociale.

Le proposte contenute nella presente iniziativa forniscono una base per avviare azioni concrete volte a sviluppare e trasformare in realtà il microcredito nell'Unione europea.

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]

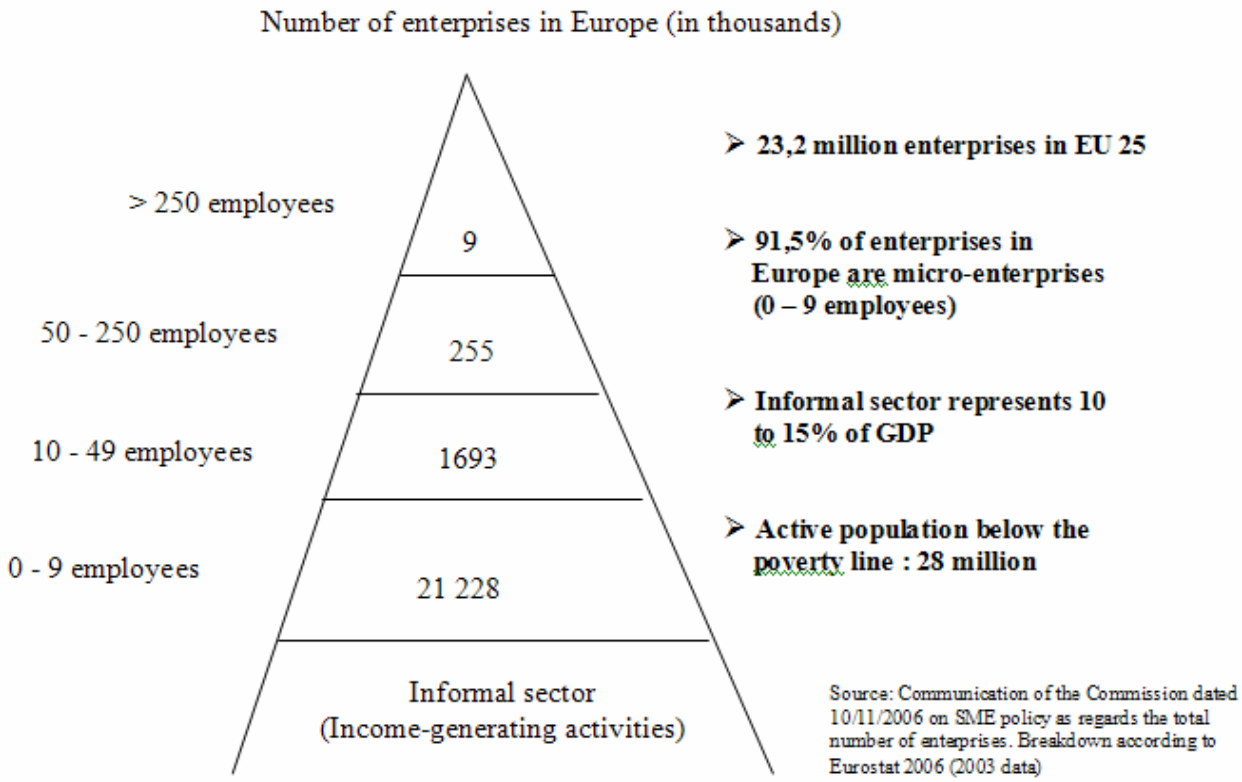
- a more labour-intensive delivery system for making loans, involving greater knowledge of borrower capacity and a close relationship with the borrower, especially during the start-up phase of the micro-enterprise, through mentoring and general business support.

---

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

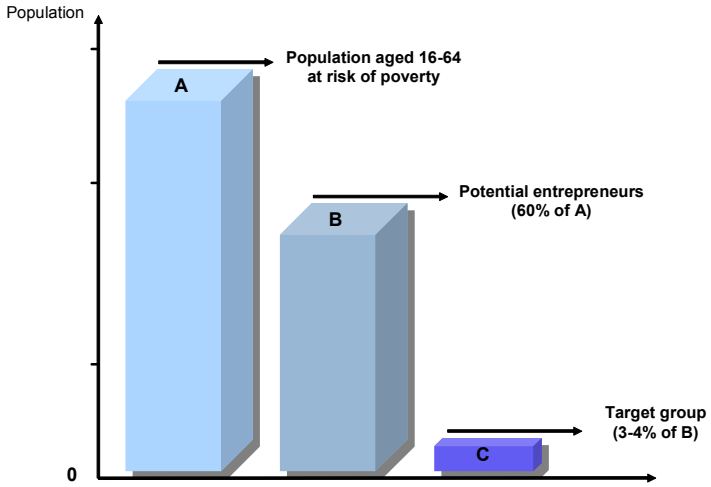
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro 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.

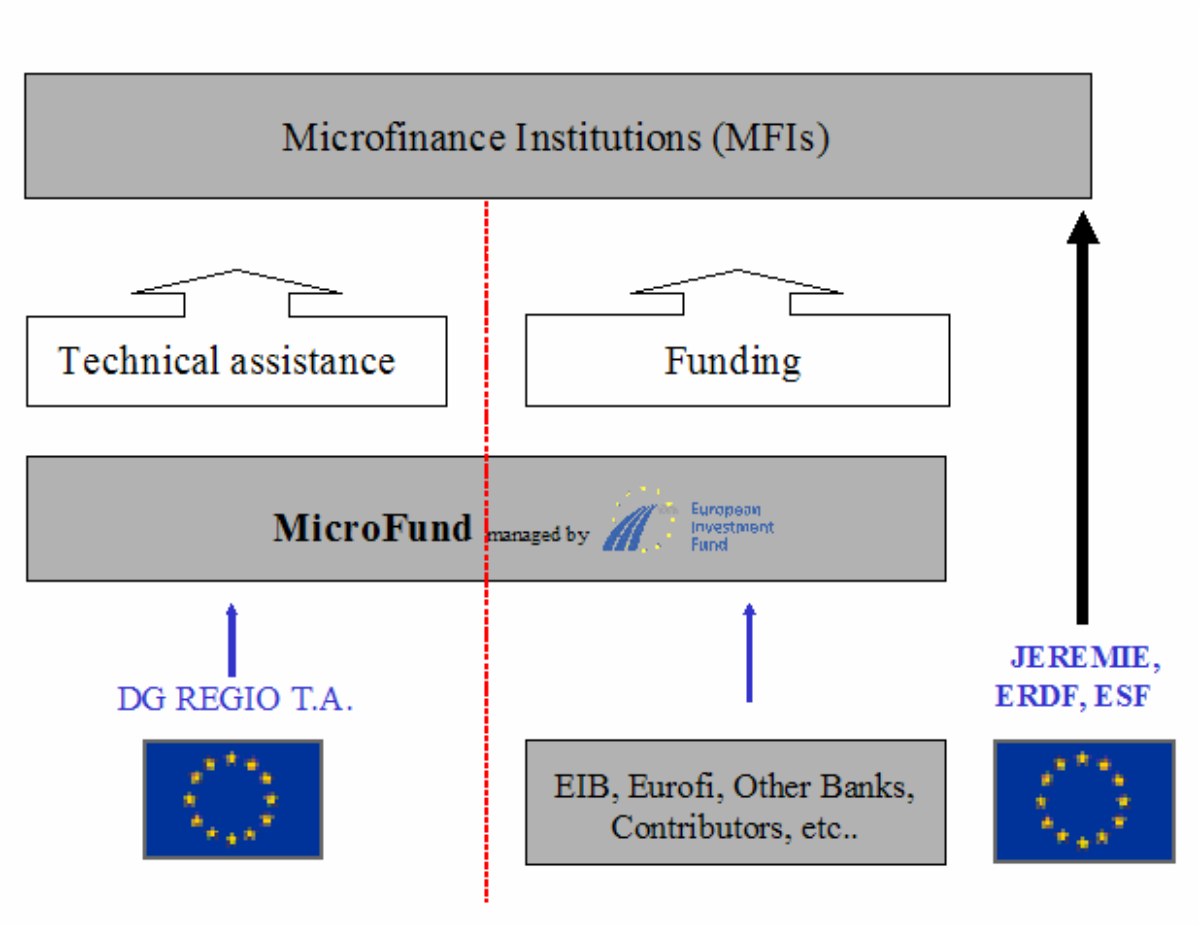
The Luxembourgish legal framework offers a wide range of legal forms for this type of funds, either as incorporated companies (SICAV, SICAF, SICAR, Fonds d'investissment specialisés) or non-incorporated companies (Fonds de placement).

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.

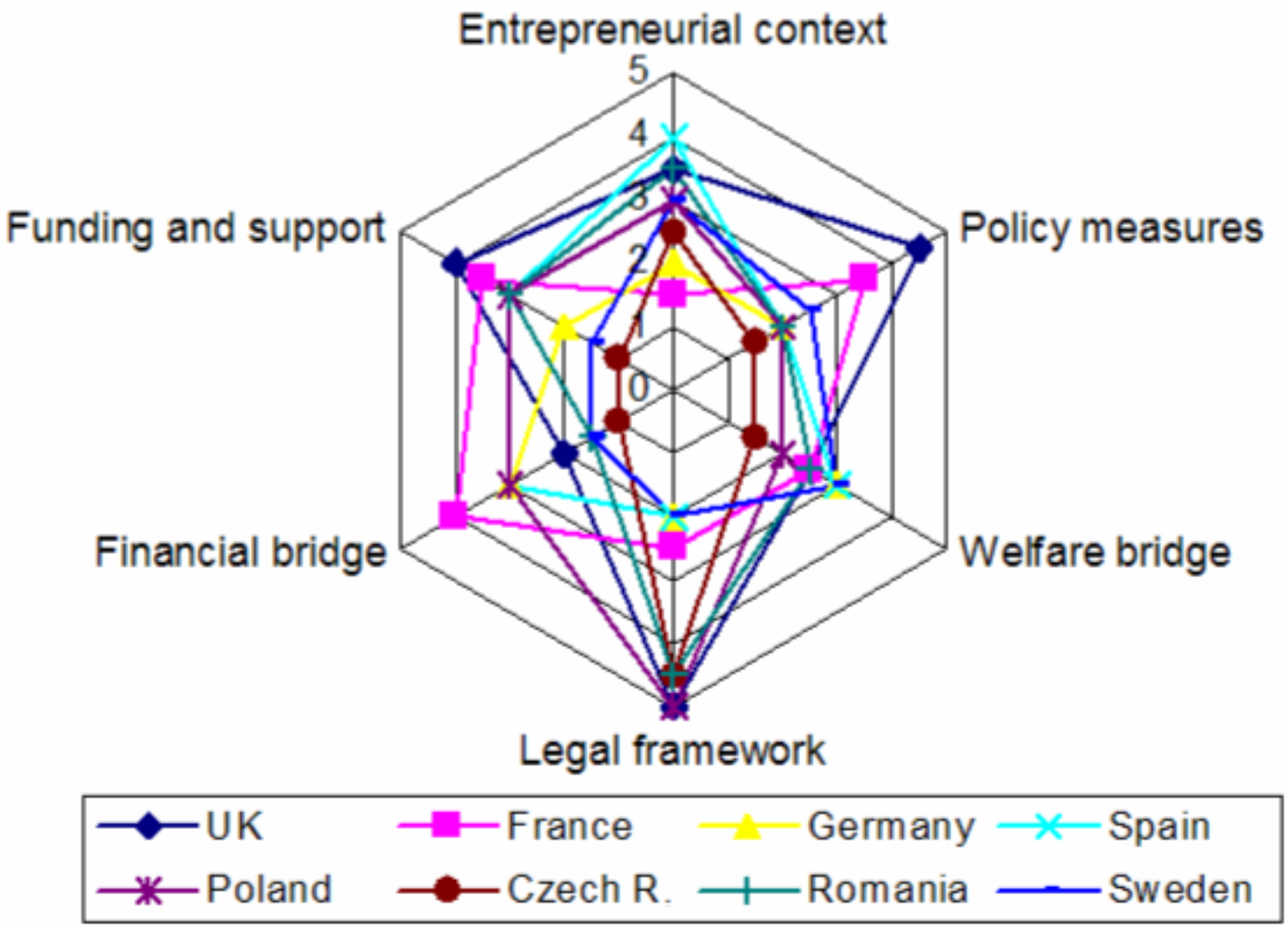
The following graph shows six countries' scores as given in a micro-credit study carried out for the Directorate-General for Employment and Social Affairs in 2004.[37]

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