COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.2007
COM(2007) 708 definitief/2

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

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Een Europees initiatief voor de ontwikkeling van microkrediet ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid

INHOUDSOPGAVE

1. Waarom is er op dit gebied een initiatief nodig? 3

2. Een groeiende kloof tussen vraag naar en aanbod van microkrediet in Europa 4

3. Naar een Europees microkredietinitiatief..... 5

3.1. Onderdeel 1: een beter juridisch en institutioneel kader in de lidstaten 6

3.2. Onderdeel 2: een beter ondernemingsklimaat..... 9

3.3. Onderdeel 3: een betere verspreiding van beste praktijken 10

3.4. Onderdeel 4: bijkomend financieel kapitaal verstrekken voor nieuwe en niet-bancaire MKI's..... 11

4. Communicatie en evaluatie 12

5. Conclusie..... 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

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Een Europees initiatief voor de ontwikkeling van microkrediet ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid

1. WAAROM IS ER OP DIT GEBIED EEN INITIATIEF NODIG?

Doordat microkrediet in veel vormen voorkomt en verschillende rollen vervult, wordt het in de lidstaten en regio's van de Europese Unie vaak gebruikt als een middel om de groei van zelfstandig ondernemerschap en de oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen aan te moedigen. In veel gevallen helpt microkrediet de overgang van werkloosheid naar zelfstandig ondernemerschap bevorderen. Op zich kan microkrediet een grote bijdrage leveren tot de verwezenlijking van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid en de bevordering van sociale integratie overeenkomstig het moderne concept "flexizekerheid"[1] (de combinatie van flexibiliteit en sociale zekerheid)[2].

Hoewel er in veel lidstaten en regio's een actieve microkredietsector is en er op Gemeenschapsniveau een aantal maatregelen zijn genomen om de groei van de sector te bevorderen, kan er duidelijk veel meer worden gedaan. In haar mededeling uit 2006 over de financiering van het mkb vestigde de Commissie de aandacht op één van de belemmeringen voor de ontwikkeling van microkrediet en verzocht zij de lidstaten:

"om nationale wetgeving […] die het verstrekken van microkredieten (leningen van minder dan 25 000 euro) mogelijk maken. Dergelijke kredieten zijn vooral voor vrouwen en minderheden een stimulans om voor zichzelf te beginnen of een eigen bedrijfje op te richten. Ze hebben niet alleen een positief effect op het concurrentievermogen en het ondernemerschap, maar ook op de integratie in de maatschappij."[3]

In deze mededeling worden een aantal voorstellen aangereikt om deze en andere belemmeringen uit de weg te ruimen of hun impact te beperken. Concreet wordt het volgende voorgesteld:

In de eerste plaats wordt de lidstaten verzocht indien nodig de nationale institutionele, wettelijke en commerciële kaders aan te passen om een gunstiger klimaat voor de ontwikkeling van microkrediet te scheppen. De Commissie is bereid de lidstaten in hun keuze van doelgerichte maatregelen bij te staan en een inventaris van goede regelgevingspraktijken op te stellen.

---

1 COM(2007) 359 – "Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid".

2 In dit document wordt niet ingegaan op thema's als "financiële integratie" of "microfinanciering". Deze bredere concepten omvatten andere financiële diensten zoals spaartransacties, microverzekeringen en overschrijvingen.

3 COM(2006) 349 van 29.6.2006, blz. 7. "Implementatie van het Lissabonprogramma van de Gemeenschap: Financiering van groei in het mkb – de toegevoegde waarde van Europa".

In de tweede plaats wordt voorgesteld een nieuwe instantie op te richten met gespecialiseerd personeel dat:

- technische bijstand en algemene ondersteuning verleent voor de consolidatie en ontwikkeling van niet-bancaire microkredietinstellingen (MKI's) in de lidstaten en de regio's;

- voor lidstaten, regio's, banken en MKI's in het algemeen informatie verstrekt over en bekendheid geeft aan dit initiatief, bijvoorbeeld door brochures te publiceren, conferenties, seminars en wederzijdse bezoeken te organiseren enz.;

- (daarin bijgestaan door gespecialiseerde centra) technische handleidingen, gidsen en software aanbiedt die speciaal zijn ontworpen om MKI's te helpen zich beste praktijken eigen te maken, maar ook ontwerprichtsnoeren opstelt voor de oprichting en het beheer van MKI's enz.;

- geselecteerde "model-MKI's" een betere toegang tot financiering verstekt door zowel in financiële middelen (startkapitaal) als in technische bijstand te voorzien.

Deze instantie zou worden gefinancierd uit de bestaande begroting voor technische bijstand van de structuurfondsen (het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling - EFRO) die door de Europese Commissie wordt beheerd. Aangezien het Europees Investeringsfonds (EIF) zijn belangstelling heeft laten blijken, zou de instantie kunnen worden beheerd door dit fonds, dat ook instaat voor het Jeremie-initiatief dat tot doel heeft de toegang van het mkb tot financiering te vergemakkelijken.

2. EEN GROEIENDE KLOOF TUSSEN VRAAG NAAR EN AANBOD VAN MICROKREDIET IN EUROPA

Algemeen genomen heeft microkrediet in Europa twee doelgroepen: "micro-ondernemingen", die worden gedefinieerd als ondernemingen met minder dan 10 werknemers (dit zijn ongeveer 91% van alle Europese ondernemingen) en "kansarmen" (werklozen of inactieven, mensen die van een uitkering leven, migranten enz.) die de stap naar zelfstandig ondernemerschap wensen te zetten, maar geen toegang tot traditionele bankdiensten hebben. Microkrediet is bijzonder belangrijk voor plattelandsgebieden en kan de economische en sociale integratie van etnische minderheden en migranten bevorderen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de opdeling van de markt.

Tijdens de laatste decennia is de EU-economie geëvolueerd van een economie die door grootschalige industriële bedrijven werd gedragen naar een economie die in sterkere mate afhankelijk is van kleinere bedrijven, waaronder eenmansbedrijven, die vooral in de dienstensector actief zijn. Daardoor is de vraag naar microkrediet gestegen. Zo bijvoorbeeld zou tegenwoordig blijkbaar 45% van de Europeanen liever voor zichzelf werken dan werknemer te zijn, terwijl momenteel slechts 16% van de Europese beroepsbevolking zelfstandig is[4]. Voor microkrediet van niet-bancaire financiële instellingen aan start-ups zijn er in de hele EU potentieel meer dan een half miljoen nieuwe klanten[5]. Dat cijfer kan de

[4] Eurobarometerenquête 06/2004.

[5] Deze berekening is gebaseerd op Eurostatcijfers en is opgenomen in bijlage 4.

volgende jaren aanzienlijk stijgen ingevolge potentiële vraag, de herinvestering van microleningen en het verwachte positieve effect van het voorgestelde microkredietinitiatief.

Het blijkt vrij moeilijk te zijn de beschikbaarheid of verstrekking van microkrediet in de lidstaten te evalueren. In Europa bedraagt een individuele microlening volgens ramingen gewoonlijk 7 000 à 8 000 euro. Enquêtes die het Microfinancieringscentrum voor Centraal- en Oost-Europa (MFC) in EU-lidstaten in Centraal- en Oost-Europa en het Europees Microfinancieringsnetwerk (EMN) in de hele EU hebben uitgevoerd, leveren informatie op wat het volume van de leningen betreft. De banken zelf houden geen specifieke statistieken over microkrediet bij, en de gegevens waarover zij wel beschikken, kunnen verwarring stichten omdat een aantal leningen als persoonlijke kredieten zijn gerubriceerd, terwijl andere leningen deel uitmaken van een bredere categorie van leningen aan het mkb of, in een aantal landen, met landbouwkredieten zijn gecombineerd. De in Centraal- en Oost-Europa sterk ontwikkelde spaar- en kredietcoöperaties en de kredietverenigingen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland verstrekken hoofdzakelijk leningen aan particulieren en maken geen onderscheid naar gelang van het gedeelte van het leenvolume dat als microkrediet voor ondernemingen en bijvoorbeeld niet voor privéconsumptie wordt gebruikt[6].

Algemeen genomen neemt microkrediet in tal van de nieuwe lidstaten aan belang toe, en de laatste jaren doet zich in de EU-15 een vergelijkbare trend voor. Er moet evenwel nog heel wat worden ondernomen om de mogelijkheden van microkrediet ten volle te benutten[7], in het bijzonder gelet op de potentiële vraag waarnaar hierboven werd verwezen.

3. NAAR EEN EUROPEES MICROKREDIETINITIATIEF

Bekijkt men de dynamica van het aanbod van en de vraag naar microkrediet van dichterbij, dan blijkt dat microkrediettransacties in een breder wettelijk en ondersteunend kader moeten worden gezien omdat financiële stelsels, werkgelegenheidsstelsels en bijstandsregelingen met elkaar verband houden. Hoewel microkrediet als concept niet nieuw is, is het belangrijk op te merken dat er in de lidstaten van de Unie, afhankelijk van het beleidskader en de geldende wetgeving, op verschillende manieren mee wordt omgegaan. De EU en de lidstaten hebben namelijk reeds maatregelen genomen om microkrediet te bevorderen, maar deze maatregelen blijken vrij specifiek te zijn en kunnen soms slechts plaatselijk worden toegepast.

Microkrediet is gebaseerd op een financiële benadering van de ontwikkeling van ondernemingen: zo wordt ervoor gezorgd dat de kosten van kapitaal, risico en exploitatie naar behoren gedekt zijn en de levensvatbaarheid van de instellingen en geleverde diensten gewaarborgd is. Voor micro-ondernemingen en kandidaat-zelfstandigen blijft het evenwel een probleem om passende toegang te krijgen tot financiering. Dat probleem wordt als zodanig erkend. Zowel de Raad als de Europese Commissie hebben in partnerschap met de nationale autoriteiten een aantal maatregelen in gang gezet (zie bijlage 3).

Het is niet waarschijnlijk dat deze inspanningen en die van een aantal lidstaten het aanbod van microkrediet binnen een redelijke termijn voldoende zullen doen stijgen indien de nationale en communautaire autoriteiten geen doelbewuste en brede maatregelen nemen. Hoewel bij de

---

6 Zie bijlage 5.

7 Volgens de marktontwikkelingsanalyse die het MFC in Polen op verzoek van het EIF heeft uitgevoerd, maakt bijvoorbeeld slechts 15% van de micro-ondernemingen gebruik van microkrediet. Het gat in de markt bedraagt daar in totaal ongeveer twee miljoen potentiële klanten.

banken het bewustzijn omtrent de toekomstige mogelijkheden van de microkredietmarkt groeit, blijkt dat banken microkredietactiviteiten ontwikkelen (direct, of vaker nog in partnerschap met niet-bancaire instellingen) wanneer zij daartoe worden aangemoedigd door openbare steunregelingen (bijvoorbeeld het PHARE-programma van de EU, het Europees Investeringsfonds (EIF) en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO)).

Op dit gebied is er dus ruimte voor meer maatregelen. Daarbij moet worden voortgebouwd op het werk dat op communautair niveau en door banken en MKI's is geleverd, alsook op hun wederzijdse samenwerking. Het voorgesteld initiatief bestaat uit vier onderdelen:

(1) een beter juridisch en institutioneel kader in de lidstaten;

(2) een beter ondernemingsklimaat;

(3) een betere verspreiding van beste praktijken, met inbegrip van opleiding;

(4) extra financieel kapitaal voor microkredietinstellingen.

Aangezien banken bestaande micro-ondernemingen en traditionele start-ups over het algemeen reeds toegang verschaffen tot financiering, wordt in dit document vooral aandacht besteed aan het moeilijkere marktsegment, dat de "niet-bankabele" markt[8] zou kunnen worden genoemd. Elke verbetering van het institutionele kader en van de verspreiding van beste praktijken zal evenwel beide segmenten ten goede komen.

3.1. Onderdeel 1: een beter juridisch en institutioneel kader in de lidstaten

Het institutionele kader in de lidstaten blijkt vaak niet op de ontwikkeling van microkrediet te zijn afgestemd. De statistieken over microkrediet zijn onvoldoende ontwikkeld doordat microkrediet in de nationale en Gemeenschapswetgeving meestal niet specifiek aan bod komt.

Er is evenwel geen grote investering van schaarse overheidsmiddelen nodig om gebruik te maken van de groeimogelijkheden van microkrediet. Integendeel: microkrediet is precies zo interessant omdat het op lange termijn selfsupporting is. Gewoonlijk moeten een aantal maatregelen worden genomen ter verbetering van wat in ruime zin het juridisch en institutioneel kader voor microkrediet kan worden genoemd.

Hieronder worden zeven gebieden belicht waar op nationaal niveau verbeteringen kunnen worden aangebracht, en worden eventuele voorbeelden van beste praktijken vermeld.

Een klimaat creëren waarin microkredietinstellingen (MKI's) zich kunnen ontwikkelen en alle segmenten van de clientèle worden bestreken

Aangezien de potentiële klanten talrijk en verscheiden zijn, moeten alle soorten bancaire en niet-bancaire MKI's gemakkelijk toegang hebben tot financiële middelen om microkrediet te ontwikkelen. Dat veronderstelt dat banken ertoe worden aangemoedigd microkrediettransacties te ontwikkelen, wat kan worden gerealiseerd door meer leningsgaranties en, naarmate de portefeuilles groeien, door effectisering. Een bijkomende

---

[8] Dit zijn personen die geen onderpand kunnen geven, geen vaste baan hebben en geen controleerbaar kredietverleden hebben.

voorwaarde is dat kredietverenigingen of vergelijkbare instellingen die bij microkrediettransacties betrokken zijn, een vergunning krijgen of behouden om spaargelden in ontvangst te nemen en gerechtigd zijn om inkomstengenererende activiteiten te financieren.

Er moet op worden gewezen dat de Commissie, in samenwerking met de lidstaten en het CEBT (het Comité van Europese bankentoezichthouders), een webapplicatie beheert die als de "werkgroep omzetting van de richtlijn kapitaalvereisten"[9] bekendstaat. Via deze applicatie kan het grote publiek vragen stellen in verband met de richtlijn kapitaalvereisten. Dit medium zou ook beschikbaar zijn voor vragen over microkredieten in het kader van de richtlijn kapitaalvereisten.

Bijdragen tot de levensvatbaarheid van microkrediet door de plafondrente voor microkrediettransacties te versoepelen

Naast specifieke maatregelen voor de verschillende intermediairs zijn er maatregelen die voor alle microkredietinstellingen en -programma's gelden. Eén daarvan is de versoepeling van de plafondrente voor leningen aan ondernemingen, die het onmogelijk maakt de kosten van microkrediet te dekken. De rente in absolute waarde, zelfs met een hoge rentevoet, is namelijk klein doordat de leningen kleine bedragen betreffen en een korte looptijd hebben. Zowel in Europa als daarbuiten is een eenvoudige toegang tot krediet voor micro-ondernemers de belangrijkste factor. In lidstaten waar plafondrenten gelden, is het opportuun deze voldoende hoog vast te stellen zodat kredietinstellingen hun kosten kunnen dekken, en tegelijkertijd de economische en sociale gevolgen geregeld te evalueren (zoals dat bijvoorbeeld in Ierland gebeurt), zodat de zekerheid van de kredietnemer niet wordt ondermijnd. In Duitsland mag de plafondrente in een bepaalde sector niet hoger zijn dan het dubbele van de gemiddelde rente, noch 12 punten hoger zijn dan die gemiddelde rente[10].

MKI's toegang verschaffen tot gegevensbanken over kredietnemers en het hen zo gemakkelijker maken het risico in te schatten

Een van de algemene maatregelen die van belang zijn voor alle (inclusief niet-bancaire) microkredietinstellingen is de toegang tot informatie van kredietbureaus over wanbetalers. In bepaalde landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk, worden de *community development finance institutions* (CDFI – financiële instellingen voor de ontwikkeling van plaatselijke gemeenschappen) ertoe aangezet gegevens te verstrekken aan kredietbureaus. In andere landen, zoals in Frankrijk, worden deze gegevens door de centrale bank bijgehouden en hebben microkredietinstellingen er tot nu toe geen toegang toe.

Gemeenschappelijke gegevensbanken op EU-niveau over wanbetalers en verliezen in verband met microkredieten (privépersonen, ondernemingen en MKI's), in combinatie met gemeenschappelijke ratinginstrumenten voor de hele EU die aan de beste praktijken in de sector beantwoorden, kunnen kredietinstellingen helpen microkrediettransacties te ontwikkelen. Dankzij dergelijke instrumenten, die worden gebruikt door banken die de meest geperfectioneerde benadering van kredietrisico toepassen, zouden kredietinstellingen ten volle profijt kunnen trekken van de richtlijn kapitaalvereisten[11]. Deze gegevensbanken kunnen het best door de marktpartijen worden ontwikkeld.

---

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

10 Zie bijlage 8.

11 Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.

Er moet op worden gewezen dat de vereiste inbreng van eigen kapitaal door leningsgaranties en, naarmate de portefeuilles groeien of worden gecombineerd, door effectisering kan worden beperkt.

De exploitatiekosten door gunstige belastingregelingen drukken

Gunstiger belastingregelingen zijn van belang voor een opkomende sector, ongeacht of het gaat om een belastingvrijstelling voor MKI's of om belastingverlagingen voor privépersonen of ondernemingen die in hun activiteiten investeren of subsidies toekennen. Zo kunnen privépersonen en ondernemingen in het Verenigd Koninkrijk in het kader van de *Community Interest Tax Relief* (belastingverlaging in het belang van de gemeenschap) 25% van een investering in de vorm van leningen, effecten of risicokapitaal over vijf jaar van het belastbaar inkomen aftrekken. In Frankrijk kan krachtens de wet op de filantropie voor privépersonen 66% van schenkingen tot een maximum van 20% van het belastbaar inkomen, en voor bedrijven 60% van de uitgaven tot een maximum van 0,5% van de omzet van de belastingen worden afgetrokken.

Nationale regelgeving en supervisie aan de specificiteit van microfinanciering aanpassen

In het EU-recht[12] vallen MKI's onder de prudentiële regels van de EU wanneer zij deposito's en andere terugbetaalbare gelden van het publiek ontvangen. In dat geval zijn zij aan passende regels en supervisie onderworpen. Wanneer MKI's geen deposito's en andere terugbetaalbare gelden van het publiek ontvangen en niet het voorwerp van prudentiële consolidatie door een kredietinstelling zijn, zijn zij krachtens de richtlijn kapitaalvereisten niet verplicht aan specifieke geharmoniseerde kapitaalvereisten te voldoen. Wanneer lidstaten prudentiële regels toepassen op instellingen die geen deposito's van klanten in ontvangst nemen, is het van belang dat verdere regels en supervisie in verhouding staan tot de kosten die zij veroorzaken en de risico's die MKI's inhouden, zodat de verstrekking van microkrediet en de groei van gespecialiseerde MKI's niet wordt afgeremd.

Ervoor zorgen dat de regels van de interne markt ook voor microkrediet gelden

In Europa mogen banken die in één EU-lidstaat zijn toegelaten dankzij de harmonisatie van de regelgeving ook elders in de Unie activiteiten ontplooien, zowel via grensoverschrijdende diensten als door de oprichting van agentschappen. Het loont de moeite te onderzoeken in welke mate en onder welke voorwaarden gelijke rechten kunnen worden toegekend aan verstrekkers van microkrediet die in de zin van het communautaire recht geen kredietinstellingen zijn.

Microkrediet in de regelgeving en de boekhoudingsnormen opnemen

Uit ervaring, met name in Roemenië, is gebleken dat overregulering negatieve gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van microkrediet wanneer de kredietverschaffers daardoor in hun flexibiliteit worden beperkt of met een zware last worden geconfronteerd. Door vooraf beste praktijken te inventariseren en het voorgestelde wetgevingskader aan de realiteit van nationale microkrediettransacties te toetsen, kan dat gevaar worden beperkt. Microkrediet kan op lange termijn zichtbaarder worden gemaakt door het in de praktijk van de banksector en in de internationale standaard voor financiële verslaglegging (IFRS) als zodanig te categoriseren.

---

[12] Artikel 4 van Richtlijn 2006/48/EG.

3.2. Onderdeel 2: een beter ondernemingsklimaat

De ontwikkeling van Europa in de richting van kennis, diensten en nieuwe technologie in het kader van de hernieuwde Lissabonstrategie van 2005 kan worden gestimuleerd door meer aandacht voor drie factoren in het verband tussen de oprichting van ondernemingen en microkrediet op drie niveaus: aanpassing van het institutionele kader voor micro-ondernemingen, het werklozen gemakkelijker maken een micro-onderneming op te richten, en technische ondersteuning voor micro-ondernemers.

Een beter institutioneel kader voor zelfstandigen en micro-ondernemingen

Het werkgelegenheidsbeleid moet steeds meer toezien op een gelijke behandeling van zelfstandigen en werknemers in loondienst. Om zelfstandig ondernemerschap en micro-ondernemingen de nodige erkenning te geven, moet in scholen, aan universiteiten, in arbeidsbureaus en voor het grote publiek een informatie- en bewustmakingscampagne worden gevoerd. Er moeten maatregelen worden genomen om wettelijke, fiscale en administratieve drempels te verlagen: zo bijvoorbeeld vrijstelling van socialezekerheidslasten voor start-ups, vereenvoudigde registratieprocedures voor nieuwe micro-ondernemingen en toegang tot meer en goedkopere afzetmarkten. In Duitsland wordt via een nieuw concept, de "Ich AG" (Ik NV), het idee verspreid dat werken als zelfstandige een levensvatbare en boeiende loopbaankeuze is. In Frankrijk werd de oprichting van micro-ondernemingen erkend als een manier om werklozen te integreren. Tijdens de eerste drie jaar genieten zij bepaalde vrijstellingen van socialezekerheidslasten.

Oplossingen vinden om werklozen en bijstandtrekkers de mogelijkheid te geven de stap naar zelfstandig ondernemerschap te zetten

Het is van essentieel belang de stap van werkloosheid of sociale bijstand naar zelfstandig ondernemerschap vlot te laten verlopen. Tijdelijke inkomenssteun vanwege de overheid tijdens de overgangsperiode en regelingen die in geval van mislukking de terugkeer naar werkloosheidsuitkeringen of sociale bijstand mogelijk maken, zijn maatregelen die kunnen worden genomen. In Ierland kunnen bijstandtrekkers gedurende vier jaar een afnemend bedrag aan sociale bijstand blijven ontvangen. Voor een dergelijk beleid moet het personeel van bijstandsdiensten en arbeidsbureaus een specifieke opleiding over de diverse aspecten van de oprichting van een bedrijf en zelfstandig ondernemen hebben genoten, zodat zij potentiële kandidaten kunnen adviseren.

De kansen op succes van nieuwe micro-ondernemingen door opleiding, begeleiding en bedrijfsontwikkelingsdiensten vergroten

Via microkrediet kunnen nieuwe ondernemers en sociaal uitgeslotenen toegang krijgen tot financiering, maar dat alleen lost niet alle problemen aan de vraagzijde op. De complexe omgeving van micro-ondernemingen vereist een aanbod van bedrijfsontwikkelingsdiensten en vergt van de beginnende ondernemer tal van vaardigheden, die hij vaak niet kan aantonen. Opleiding, begeleiding of coaching van de jonge ondernemer zijn essentieel om de onderneming betere kansen op succes te geven. Doordat bedrijfsontwikkelingsdiensten de kosten opdrijven, maken zij micro-ondernemingen tot minder aantrekkelijke klanten voor de commerciële banksector. Uit ervaring is gebleken dat deze diensten vaak afhankelijk zijn van de steun van de overheid of van vrijwilligers. Tot slot wordt de toegang tot krediet door outsourcing van de activiteiten die aan leningstransacties gekoppeld zijn (opstellen van het businessplan, bedrijfstoezicht enz.) vergemakkelijkt. Een beter gebruik van de middelen die

door het EFRO, het ESF (Europees Sociaal Fonds) en het ELFPO (Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling) voor de bevordering van ondernemerschap, innovatie en start-ups van ondernemingen ter beschikking worden gesteld, kan de kloof ook helpen dichten (zie bijlage 7).

Voorstel 1

Van de theorie naar de praktijk: de ontwikkeling van microkrediet en micro-ondernemingen op nationaal vlak bevorderen

Een manier om vooruitgang te boeken met de 10 punten die hierboven in de onderdelen 1 en 2 zijn vermeld, is de lidstaten te verzoeken een hervormingsprogramma aan te vatten dat de voorwaarden voor microkrediet naar gelang van de nationale omstandigheden en prioriteiten verbetert. Gezien de nadruk die in de Lissabonstrategie op een betere toegang tot financiering in het algemeen en op de bevordering van microkrediet in het bijzonder wordt gelegd, worden de lidstaten ertoe aangemoedigd om in de nationale hervormingsprogramma's die zij overeenkomstig de Lissabonstrategie moeten indienen, de nodige maatregelen op te nemen om binnen het nationale institutionele, wettelijke en commerciële kader een gunstiger omgeving voor de ontwikkeling van microkrediet te creëren. De Commissie kan de lidstaten bijstaan door kwantitatieve doelstellingen voor leningen aan te geven en een inventaris van goede regelgevingspraktijken op te stellen.

3.3. Onderdeel 3: een betere verspreiding van beste praktijken

Bancaire en niet-bancaire instellingen hun activiteiten laten voortzetten en hen de mogelijkheid geven duurzame activiteiten te ontplooien, is een belangrijke factor om te bewijzen wat microkrediet waard is. Het is niet doeltreffend overheidssteun toe te kennen voor tijdelijke maatregelen, die vervolgens worden stopgezet wanneer de overheidssteun wordt opgeheven. Het is nuttiger de ontwikkeling van bankdiensten en permanente niet-bancaire MKI's te steunen om hen ertoe aan te moedigen ervaringen en beste praktijken uit te wisselen en eenzelfde taal te spreken waardoor zij doeltreffender kunnen samenwerken. Niet-bancaire organisaties kunnen van banken veel leren, maar ook het omgekeerde is waar, aangezien de methoden die werden ontwikkeld om microkrediet te verstrekken en in te vorderen van de traditionele banktechnieken verschillen. Deze uitwisseling van knowhow kan onder meer leiden tot een betere integratie van kwantitatieve methoden zoals scoring, die ook toepassing beginnen te vinden bij microkrediet, en vertrouwen creërend contact, waarvan het microproject en zijn terugbetaling afhangen. De verspreiding van beste praktijken is een belangrijke factor in de ontwikkeling van microkrediet en zal ook in de toekomst door bestaande documentatiecentra zoals het Microfinancieringscentrum voor Centraal- en Oost-Europa, het Europees Microfinancieringsnetwerk[13] en de banken zelf worden bevorderd.

Een centrale instantie die over deskundigheid op het gebied van microfinanciering beschikt

De omvang van het uit te voeren werk doet vermoeden dat er behoefte is aan overzicht en coördinatie, bijvoorbeeld door een centrale instantie die beschikt over deskundigheid op financieel en sociaal gebied en die in staat is maatregelen ter ondersteuning van microkrediet te controleren en te coördineren en voor de mensen in de praktijk een permanente

[13] Het MFC en het EMN zijn reeds zeer actief op het gebied van informatie, opleiding, technische bijstand enz.

discussiepartner te zijn. Het EIF, dat namens de Commissie reeds betrokken is bij Jeremie en garantiestelsels voor microkredieten, heeft bewezen op dit vlak operationeel te zijn.

Een specifiek label voor microkrediet met het oog op een grotere betrokkenheid van EU-burgers

Het moet mogelijk zijn de fondsen waarover MKI's kunnen beschikken te verhogen door middel van maatregelen om privépersonen of maatschappelijk verantwoordelijke ondernemingen ertoe aan te moedigen in MKI's te investeren. "Groene investeringsfondsen" trekken steeds meer bijdragen en spaargelden van privépersonen aan. Zo zou ook een specifiek microkredietlabel kunnen worden ontwikkeld om investeringsfondsen die microkredieten toekennen zichtbaarder te maken, het vertrouwen van de burger in investeringsvehikels voor microfinanciering te versterken en de middelen naar de sociaal en financieel best presterende MKI's te laten vloeien.

Behoefte aan een gedragscode voor MKI's

Het vertrouwen in een microkredietlabel kan onder meer worden versterkt door een gedragscode voor MKI's in te stellen. Een dergelijke code zou een uitstekende manier zijn om beste ethische en klantvriendelijke praktijken bij MKI's te verspreiden. Deze code kan het best door de verschillende belanghebbenden worden opgesteld. Zij moet gebaseerd zijn op de in punt 4 (Communicatie en evaluatie) beschreven sociale en financiële prestaties van MKI's en rekening houden met hun commerciële gedrag.

MKI's moeten ertoe worden verplicht in de documenten die zij publiceren informatie over hun rechtsvorm, supervisie en naleving van de gedragscode te verstrekken.

3.4. Onderdeel 4: bijkomend financieel kapitaal verstrekken voor nieuwe en niet-bancaire MKI's

Om de ontwikkeling van microkrediet in Europa te bevorderen is een complexe reeks initiatieven nodig waarbij een beroep wordt gedaan op de belanghebbenden en de nationale en Europese instellingen. In veel van de hierboven uiteengezette voorstellen wordt onderstreept hoe belangrijk het is op EU-niveau op te treden om de maatregelen ten gunste van microkrediet aan te zwengelen en te coördineren. Om deze uitdaging aan te gaan, wil de Commissie haar bijdrage versterken door in het kader van het EU-cohesiebeleid een specifieke microkredietinstantie op te richten die aan nieuwe en niet-bancaire MKI's financiering en technische bijstand verstrekt om het aanbod van microkrediet te vergroten.

Deze instantie zou zich door middel van oproepen tot het indienen van voorstellen op de meest veelbelovende niet-bancaire MKI's richten. Idealiter zou zij de verstrekking van technische bijstand combineren met financiering uit diverse bronnen, zoals de structuurfondsen van de EU, de EIB, het Eurofi-netwerk, banken en donoren. Zij streeft ernaar MKI's te helpen selfsupporting te worden en draagt bij tot een beter gebruik van microkrediet in de EU door marktanalysen uit te voeren, richtsnoeren vast te stellen en opleidings- en leermogelijkheden die beste praktijken omvatten te bevorderen.

Voorstel 2

Een specifieke ondersteunende structuur voor microkrediet

Om deze instantie snel en met een kosteneffectieve structuur te kunnen oprichten, wordt voorgesteld het Europees Investeringsfonds (EIF) te verzoeken binnen zijn Jeremie-afdeling een specifieke eenheid te creëren en onder te brengen.

Het is de bedoeling dat deze eenheid activiteiten ontplooit op het gebied van technische bijstand en algemene ondersteuning met het oog op de consolidatie en ontwikkeling van MKI's, bijvoorbeeld door lidstaten, regio's, banken en MKI's in het algemeen bekend te maken met en informatie te verstrekken over het microkredietinitiatief, door brochures te publiceren, door conferenties, seminars en wederzijdse bezoeken te organiseren enz., door handleidingen en gidsen op te stellen die speciaal zijn ontworpen om MKI's te helpen zich beste praktijken voor het creëren en beheren van MKI's eigen te maken, en door de toegang van MKI's tot financiering door de vrijmaking van financiële middelen (startkapitaal) te vergemakkelijken.

Het personeel van de eenheid en de technische bijstand aan MKI's zouden worden gefinancierd uit de begroting voor technische bijstand van de structuurfondsen die door de Europese Commissie wordt beheerd.

Bijlage 9 bevat een voorstel voor een schema voor het microkredietfonds.

4. COMMUNICATIE EN EVALUATIE

Communicatie is een noodzaak om het microkredietinitiatief bekendheid te geven bij belanghebbenden, de overheid, bankiers, financiële intermediairs en eindgebruikers. Er moeten ter ondersteuning van de start van het microkredietinitiatief aangepaste campagnes worden ontworpen. Ook moet voor dit specifieke domein permanente informatie worden verstrekt, die een zodanige vorm moet hebben dat microkrediet in Europa op lange termijn wordt bevorderd.

Er moet op diverse niveaus voldoende aandacht worden besteed aan evaluatie met het oog op de beoordeling van de economische en sociale gevolgen van het initiatief in het kader van de Lissabonstrategie. Om de veranderingen te kunnen meten, moeten de doelstellingen in een vroeg stadium worden vastgesteld (zie bijlage 10).

5. CONCLUSIE

Het voorgestelde initiatief beoogt microkrediet in de Europese Unie in het kader van de Lissabonstrategie te ontwikkelen en is een extra stap in de richting van het doel van de mededeling van de Commissie "Financiering van groei in het mkb – de toegevoegde waarde van Europa"[14]. In het voorstel wordt aanbevolen een specifieke ondersteunende structuur voor microkrediet in te stellen teneinde begeleidingsdiensten te ontwikkelen die van essentieel belang zijn voor de ondersteuning van wie een microkrediet opneemt om een bedrijf op te richten, goede marktpraktijken te ontwikkelen door een specifiek microkredietlabel in het leven te roepen en een gids voor goede praktijken op te stellen. Ook wordt een verbetering van de kapitaalvoorziening beoogd en wordt voorgesteld een microkredietfonds in te stellen om de leningsactiviteiten van MKI's te helpen financieren. Aangezien er op nationaal niveau een aantal wijzigingen van het institutionele en wettelijke kader ter ondersteuning van

[14] COM(2006) 349, blz. 7.

microkrediet nodig zijn, wordt voorgesteld deze aspecten in de jaarlijkse governancecyclus van de Lissabonstrategie op te nemen. Door de opname in het nationale hervormingsprogramma kunnen de lidstaten er met andere woorden toe worden aangemoedigd hervormingen door te voeren die microkrediet in de nationale context kunnen stimuleren. Er zijn aangepaste communicatiecampagnes nodig om microkrediet in Europa te stimuleren en bij te dragen tot de ontwikkeling ervan op langere termijn. Bovendien moeten er evaluaties worden uitgevoerd. Al deze elementen zijn complementair en zijn van belang voor de ontwikkeling van een gunstige omgeving voor de levensvatbaarheid en de expansie van microkrediet in Europa.

Dit initiatief past in het beleid van de Europese Unie ter stimulering van ondernemerschap en economisch initiatief, ter bevordering van "flexizekerheid" en van de sociale integratie van kansarmen, tot ontwikkeling van menselijk kapitaal en tot hernieuwing van op vertrouwen gebaseerde sociale contacten (de eigenlijke betekenis van het woord "krediet"). Het verwachte effect van de uitvoering van dit initiatief wordt in de eerste plaats versterkt ondernemerschap en meer nieuwe banen, met directe en indirecte effecten op de groei. In landen met grote etnische minderheden, bijvoorbeeld in Centraal-Europa, of met veel migranten, kan microkrediet de economische en sociale integratie van deze groepen in sterke mate helpen bevorderen.

De voorstellen die in dit initiatief zijn opgenomen, vormen een basis om concrete maatregelen op te zetten met het oog op de ontwikkeling en de toepassing van microkrediet in de Europese Unie.

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:

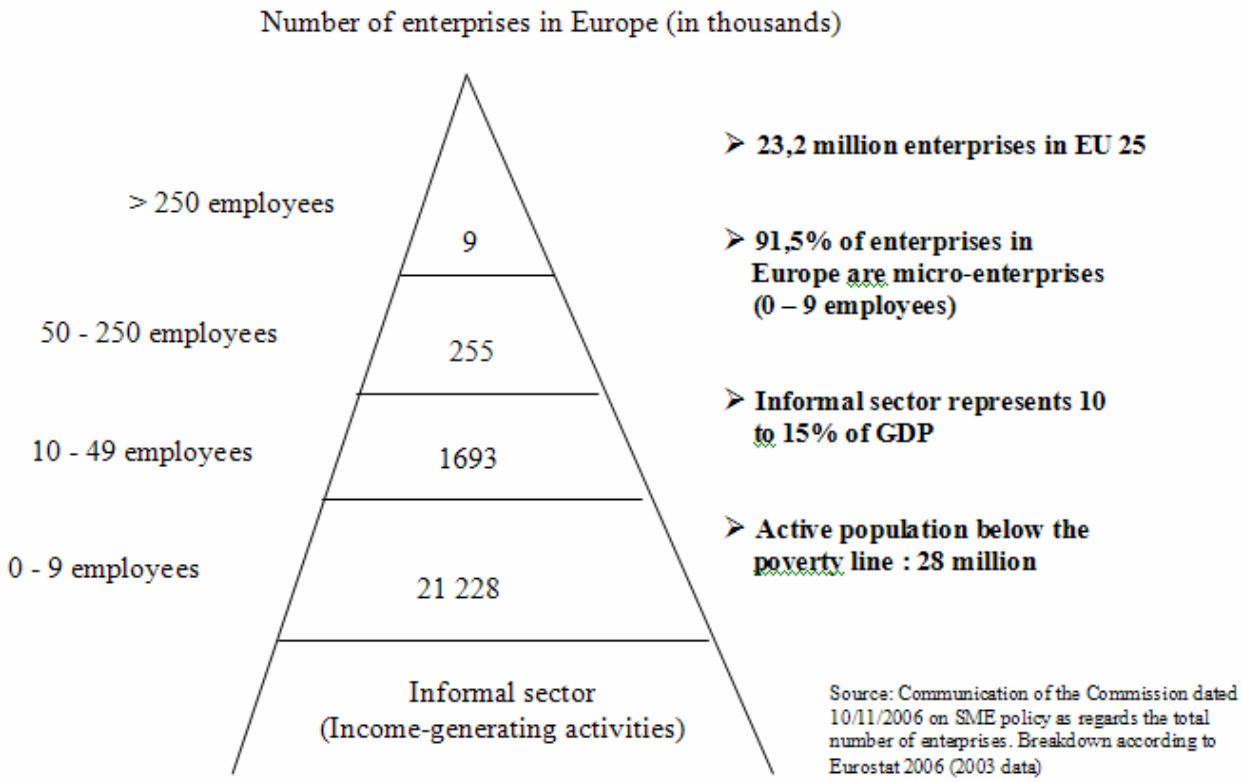
- its target: micro-entrepreneurs, the self-employed, and socially excluded people lacking access to traditional sources of capital;
- its object: the creation or expansion of income-generating and job-creating activities or micro-enterprises, whose principal need is usually the financing of initial 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

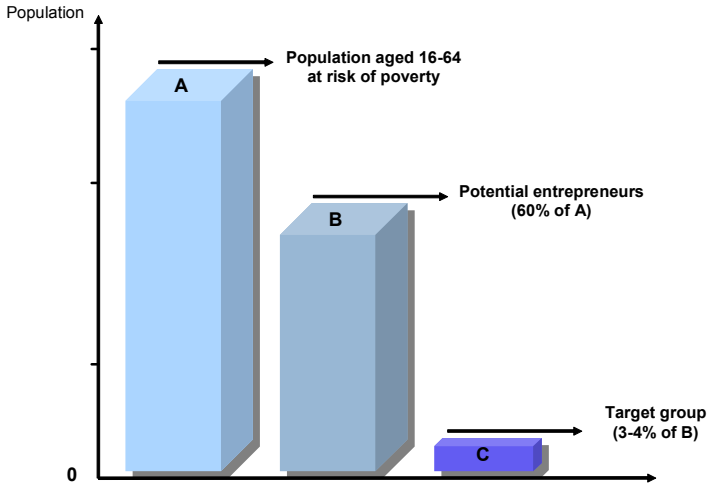
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro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

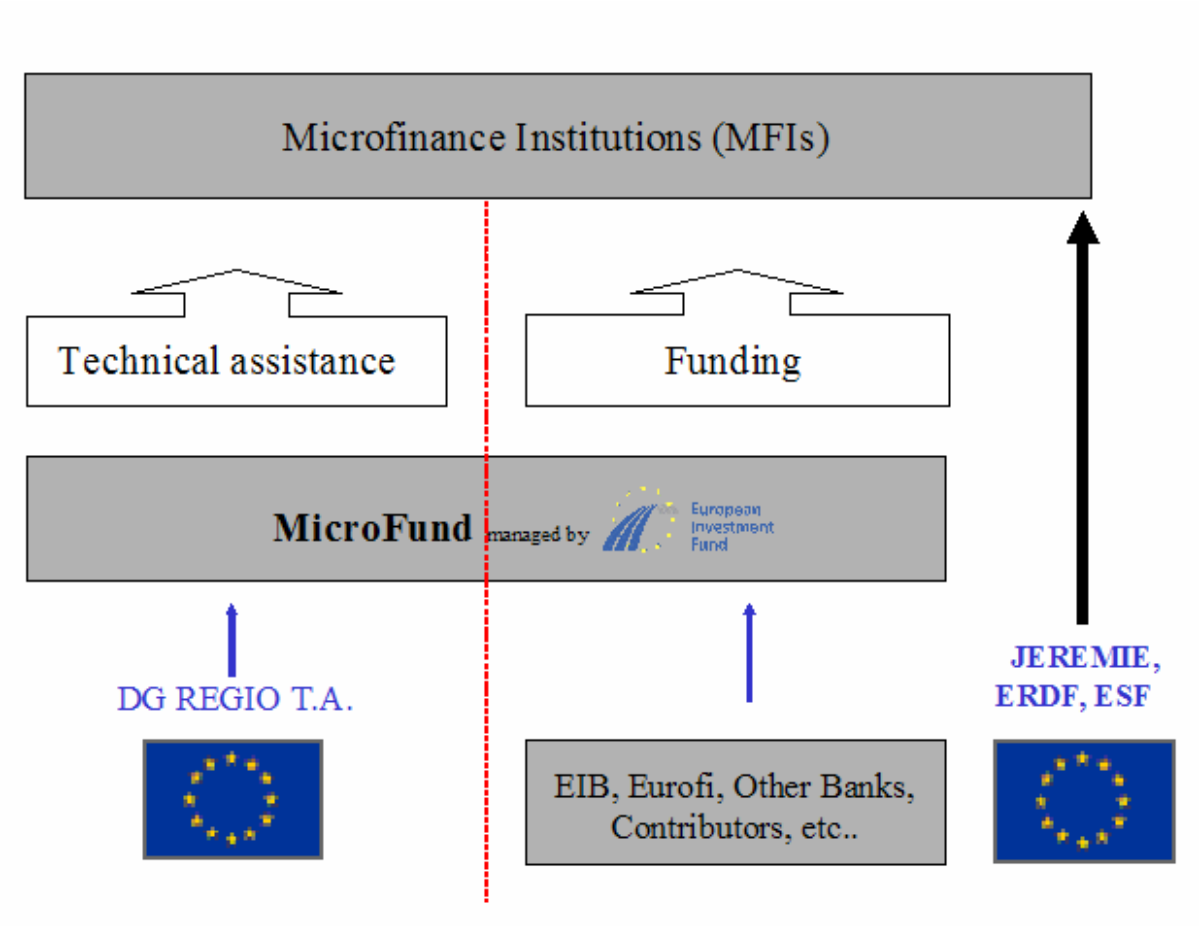
The Luxembourgish legal framework offers a wide range of legal forms for this type of funds, either as incorporated companies (SICAV, SICAF, SICAR, Fonds d'investissment specialisés) or non-incorporated companies (Fonds de placement).

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.

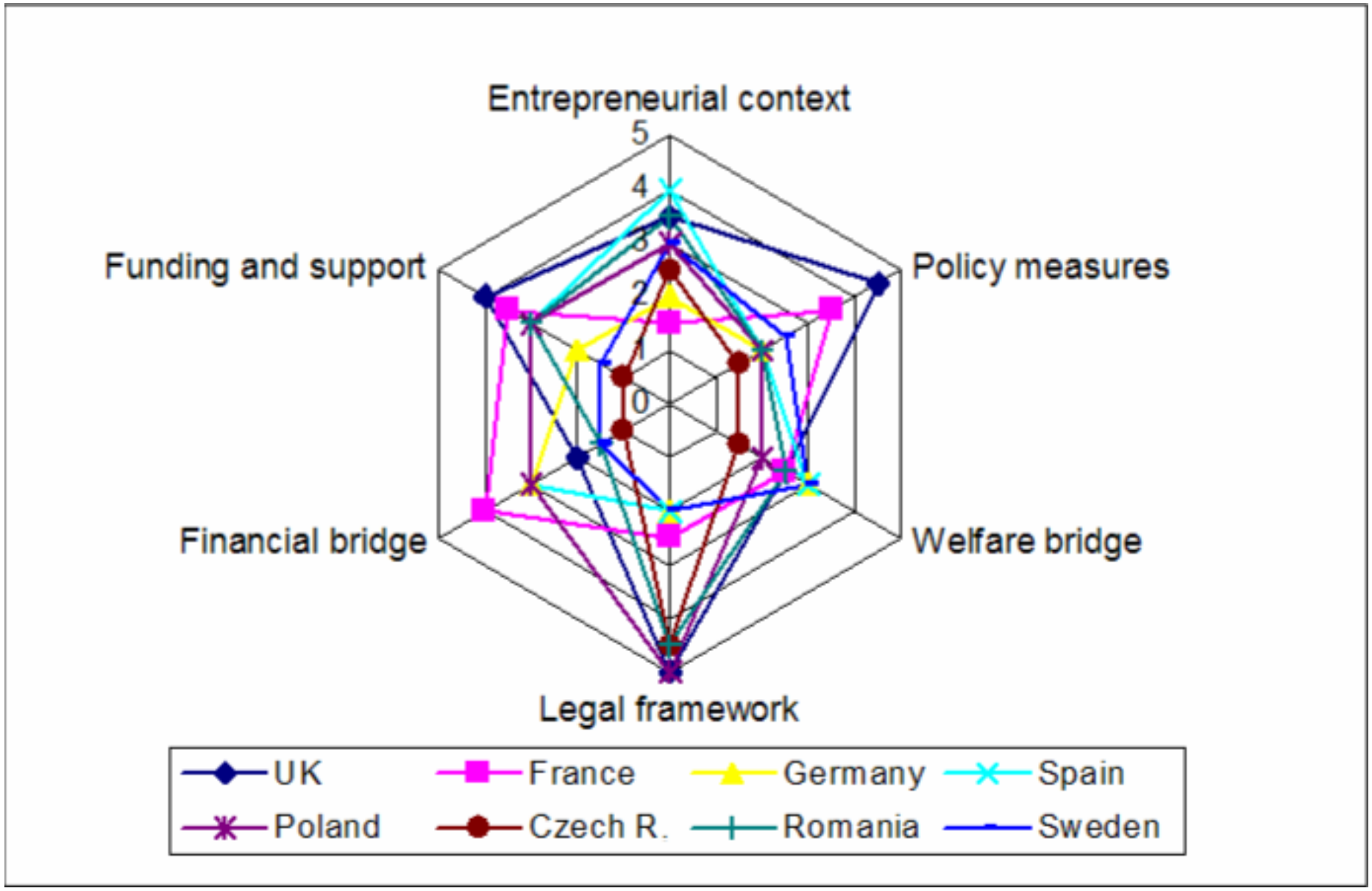
The following graph shows six countries' scores as given in a micro-credit study carried out for the Directorate-General for Employment and Social Affairs in 2004.[37]

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