COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.11.2007
COM(2007) 708 final

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo

# ÍNDICE


1. ¿Por qué una iniciativa en este ámbito? ..... 3

2. Patente desajuste entre oferta y demanda de microcrédito en Europa ..... 4

3. Hacia una iniciativa europea de microcrédito ..... 5

3.1. Apartado 1: Mejora del entorno legal e institucional en los Estados miembros ..... 6

3.2. Apartado 2: Avanzar en la mejora del entorno empresarial ..... 8

3.3. Apartado n° 3: Difusión de las buenas prácticas ..... 10

3.4. Apartado 4: Aportación de capital financiero adicional para las nuevas IMF no bancarias ..... 11

4. Comunicación y evaluación ..... 12

5. Conclusión ..... 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

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo**

## 1. ¿POR QUÉ UNA INICIATIVA EN ESTE ÁMBITO?

El microcrédito, que adopta muchas formas y cumple diversas funciones en los Estados miembros y en las regiones de la Unión Europea, se utiliza fundamentalmente como medio para el fomento del crecimiento de la actividad por cuenta propia y de la formación y desarrollo de microempresas. En muchos casos su función se materializa como ayuda en la transición del desempleo a la actividad independiente. En este sentido, el microcrédito puede desempeñar un papel importante en la realización de la estrategia de Lisboa a favor del crecimiento y el empleo y en la promoción de la integración social, en respuesta al reciente énfasis en la "flexiguridad"[1] (la combinación de flexibilidad y seguridad social)[2].

Si bien el sector de los microcréditos se muestra dinámico en muchos Estados miembros y regiones y se han tomado varias medidas a nivel comunitario para reforzar su crecimiento , es evidente que aún se puede hacer más. En su Comunicación sobre las PYME financieras de 2006, la Comisión llamó la atención sobre uno de los obstáculos al desarrollo del microcrédito, e invitó a los Estados miembros a:

*«asegurarse de que la legislación nacional facilita la disponibilidad de microfinanciación (créditos inferiores a 25 000 EUR). Estos créditos suponen un importante medio de fomento del espíritu emprendedor, a través de la actividad por cuenta propia y de las microempresas, especialmente para las mujeres y las minorías. Constituyen, en consecuencia, un instrumento que favorece no sólo la competitividad y el espíritu emprendedor, sino también la inclusión social.»*[3]

La presente comunicación propone formas para eliminar o reducir la importancia de éste y otros obstáculos.

En primer lugar, invita a los Estados miembros a adaptar los marcos institucionales, legales y comerciales nacionales para favorecer el desarrollo del microcrédito. La Comisión está dispuesta a ayudar a los Estados miembros a definir los objetivos y compilar un inventario de buenas prácticas reguladoras.

---

1 COM(2007)359 - Hacia los principios comunes de flexiguridad

2 Por consiguiente, este documento no se refiere a los asuntos de la inclusión financiera o de la microfinanciación. Estos conceptos más amplios integran otros servicios financieros tales como ahorros, microseguro o transferencias.

3 COM(2006)349 - 29/06/2006 - p.7 – «Aplicación del programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa: Financiar el crecimiento de las PYME – añadir valor europeo».

En segundo lugar, propone el establecimiento de un nuevo mecanismo con personal especializado para proporcionar:

- asistencia técnica y apoyo en general para el desarrollo y consolidación de instituciones de microfinanciación no bancarias (IMF) en los Estados miembros y las regiones;

- información y publicidad de esta iniciativa dirigida a los Estados miembros, las regiones, los bancos y las IMF en general. Esto incluiría la publicación de folletos, la organización de conferencias, seminarios, visitas de intercambio, etc.;

- manuales técnicos, guías y programas informáticos diseñados para ayudar a las IMF a adoptar las mejores prácticas, con la ayuda de centros especializados; proyecto de directrices para la creación y gestión de IMF, etc.;

- mayor acceso a la financiación para los modelos de IMF seleccionados a través de la disposición de recursos financieros (capital de lanzamiento) combinados con la asistencia técnica.

Una ayuda financiera a este mecanismo vendría del presupuesto existente de asistencia técnica de los fondos estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional - FEDER) gestionados por la Comisión Europea. Teniendo en cuenta el interés expresado por el Fondo Europeo de Inversiones en este ámbito, el mecanismo podía gestionarse en el fondo, que es también responsable de la iniciativa JEREMIE de apoyo al acceso de las PYME a la financiación.

## 2. PATENTE DESAJUSTE ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE MICROCRÉDITO EN EUROPA

En términos generales, el microcrédito en Europa se dirige a dos grupos: las «microempresas», es decir, empresas que emplean a menos de 10 personas (lo que supone el 91% de todas las empresas europeas) y las «personas desfavorecidas» (personas en paro o inactivas, aquéllos que reciben ayuda social, los inmigrantes, etc.) que desean iniciar una actividad por cuenta propia pero no tienen acceso a los servicios bancarios tradicionales. El microcrédito cobra especial relevancia en zonas rurales y puede contribuir a la integración económica y social de minorías étnicas e inmigrantes. En el anexo 2 se describe la distribución del mercado.

A lo largo de las últimas décadas, el relevo del motor de la economía de la UE ha pasado de las grandes empresas a las PYME, incluidas las empresas unipersonales, sobre todo en el sector servicios. Esto ha llevado al incremento de la demanda de microcréditos. Por ejemplo, si bien solamente el 16% de la población activa europea es independiente, en la actualidad el 45% de los europeos preferiría trabajar por cuenta propia en lugar de por cuenta ajena[4]. En el conjunto de la UE, la demanda potencial de microcréditos que podrían conceder instituciones financieras no bancarias para la puesta en marcha de nuevas actividades podría superar el medio millón[5]. Dicha cifra podría crecer notablemente todos los años si se tiene en cuenta la demanda potencial, el reciclaje de los microempréstitos y el impacto positivo previsto de la iniciativa propuesta en materia de microcrédito.

---

4 Encuesta Eurobarómetro de 2004.

5 El cálculo está basado en cifras de Eurostat y se recoge en el anexo 4

Estimar la disponibilidad u oferta de microcréditos en los Estados miembros resulta difícil. Por lo que se refiere al tamaño de los préstamos individuales, los cálculos sugieren que el microempréstito medio en Europa está entre los 8 000 y los7 000 euros. Las encuestas llevadas a cabo por el Centro de microfinanciación para Europa Central y Oriental (MFC) en los Estados miembros de la UE y en Europa Central y Oriental y por la Red europea de microfinanciación (REM) en la UE proporcionan información sobre el volumen de préstamos. Los bancos no elaboran estadísticas específicas de los microcréditos, y los datos de se que dispone pueden ser ambiguos porque parte de los préstamos están clasificados como créditos personales, otros forman parte de una categoría más amplia de préstamos a las PYME o, en algunos países, se combinan con préstamos a la agricultura. Las cooperativas de ahorro y de crédito, muy desarrolladas en Europa Central y Oriental, y las cooperativas de crédito del Reino Unido e Irlanda, realizan fundamentalmente préstamos personales y no diferencian entre microcréditos a empresas y crédito al consumo[6].

En conjunto, el microcrédito se está desarrollando en muchos de los nuevos Estados miembros y una tendencia similar puede observarse en los últimos años en la UE de los 15. No obstante, aún puede hacerse mucho para sacar el máximo partido al microcrédito[7] especialmente teniendo en cuenta la demanda potencial antes mencionada.

## 3. HACIA UNA INICIATIVA EUROPEA DE MICROCRÉDITO

Un estudio más detenido de la dinámica de la oferta y la demanda de microcrédito pone de manifiesto la necesidad de situar las operaciones de microcrédito en un contexto más amplio legal y de apoyo, dado que los sistemas de financiación, de empleo y de asistencia social están interrelacionados. Aunque no se trata de un fenómeno nuevo, es importante señalar que la situación del microcrédito difiere en los Estados miembros en función del marco político y reglamentario. En efecto, la UE y los Estados miembros ya han adoptado medidas para promover el microcrédito, pero dichas medidas parecen ser bastante específicas y, en ocasiones, sólo aplicables a nivel nacional.

El microcrédito utiliza un planteamiento financiero del desarrollo empresarial, de modo que los costes del capital, el riesgo y los gastos de funcionamiento estén debidamente cubiertos, garantizando la continuidad de las instituciones y de los servicios prestados. Sin embargo, la cuestión del acceso adecuado a la financiación de las microempresas y de los autónomos potenciales sigue planteándose y reconociéndose como tal. Tanto el Consejo como la Comisión Europea, en colaboración con las autoridades nacionales, han emprendido una serie de acciones (véase el anexo 3).

Es difícil que estos esfuerzos, junto con los esfuerzos de ciertos Estados miembros, permitan por sí solos aumentar la disponibilidad de microcréditos en una escala suficiente y en un plazo razonable a falta de acciones deliberadas y completas concebidas por las autoridades a nivel nacional y comunitario. A pesar de que son cada vez más conscientes del potencial futuro del mercado del microcrédito, está demostrado que los bancos sólo participan en el sector del microcrédito (directamente o, más frecuentemente, en asociación con instituciones no bancarias) en los casos en los que cuentan con mecanismos de apoyo público (por ejemplo, el

---

6 Véase el anexo 5.

7 Por ejemplo, según el análisis de desarrollo de mercado hecho por el MFC en Polonia a petición del FEI, solo el 15% de las microempresas utilizan el microcrédito. El desfase entre oferta y demanda es de alrededor de dos millones de clientes potenciales en dicho Estado miembro.

programa PHARE, el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) de la UE).

Por lo tanto, existe aún un margen de acción en este ámbito, que contribuya al trabajo realizado a escala comunitaria y al trabajo de los bancos y de las IMF y a su cooperación mutua. La iniciativa propuesta tiene cuatro apartados:

(1) Mejorar el entorno legal e institucional en los Estados miembros.

(2) Continuar desarrollando un clima que favorezca la iniciativa privada.

(3) Favorecer la extensión de buenas prácticas, incluida la formación.

(4) Suministrar capital financiero adicional para las instituciones de microcrédito.

Dado que los bancos generalmente ya proporcionan acceso a la financiación para las microempresas existentes y las nuevas empresas tradicionales, este documento se centra en el segmento más difícil, aquél que podría denominarse como el del mercado «no bancario»[8]. No obstante, es preciso señalar que cualquier mejora del entorno institucional y la generalización de las mejores prácticas beneficiará a ambos segmentos.

### 3.1. Apartado 1: Mejora del entorno legal e institucional en los Estados miembros

El marco institucional de los Estados miembros no es a menudo el más adecuado para el desarrollo del microcrédito. De hecho, el escaso desarrollo de las estadísticas en materia de microcrédito se debe a que las legislaciones nacionales y comunitaria no cubren adecuadamente este sector.

Y sin embargo, la liberación del potencial de crecimiento del microcrédito no requiere una inversión importante de recursos públicos, siempre escasos. Al contrario, una de las ventajas del microcrédito radica en su carácter autosostenible a largo plazo. Lo que se requiere por lo general es una serie de acciones que mejoren lo que puede describirse a grandes rasgos como el entorno legal e institucional del microcrédito.

A continuación se destacan siete áreas en las que se puede mejorar a escala nacional, citando ejemplos de mejores prácticas, cuando están disponibles.

***Crear un entorno que permita el desarrollo de instituciones de microfinanciación (IMF) y que cubra todos los segmentos de la clientela***

Dado el número y la diversidad de los clientes potenciales, todos los tipos de IMF bancarias y no bancarias deberían tener un acceso fácil a recursos financieros que les permitan desarrollar el mercado del microcrédito. Esto significa que es posible animar a los bancos a que desarrollen operaciones de microcréditos. Para ello sería necesario un mayor número de garantías de préstamo y, a medida que se desarrollan las carteras, una mejor titulación. También supone que las cooperativas de crédito e instituciones similares implicadas en las operaciones de microcrédito conservan o reciben la autorización para la captación de ahorro y tienen derecho a financiar actividades de generación de renta.

[8] Aquéllos que carecen el empleo colateral y constante y una historia comprobable de crédito.

Vale la pena mencionar que la Comisión, en cooperación con los Estados miembros y el CSBE, gestiona un sistema en Internet[9], denominado Grupo de transposición de la Directiva sobre exigencias de capital (DEC), al que pueden dirigirse preguntas en relación con la DEC. A través de este medio también se pueden obtener aclaraciones sobre el tratamiento del microcrédito con arreglo a la DEC.

***Favorecer la viabilidad a largo plazo del microcrédito relajando los techos del tipo de interés de este tipo de operaciones***

Junto a medidas específicas para las distintas categorías de intermediarios, se recogen medidas comunes a todas las instituciones y programas de microcrédito. Una de éstas es la relajación de los techos del tipo de interés de los préstamos a las empresas, que bloquean cualquier posibilidad de cubrir los costes del microcrédito. Es preciso subrayar que, dada la escasa cuantía y corta duración de los préstamos, el valor absoluto del interés, incluso a un tipo elevado, es reducido. Tanto en Europa como en el resto del mundo, el factor más importante para los microempresarios es el fácil acceso al crédito. En los Estados miembros que aplican techos a los tipos de interés, es aconsejable que éstos sean lo suficientemente altos de forma que las instituciones de crédito puedan cubrir costes al tiempo que se evalúa regularmente su impacto económico y social, como se hace en Irlanda, para no afectar a la seguridad de los prestatarios. En Alemania, el techo del tipo de interés en un sector determinado no puede duplicar el tipo medio o superarlo en 12 puntos.[10]

***Permitir el acceso de las IMF a las bases de datos de prestatarios y facilitar su evaluación del riesgo***

Entre otras medidas generales, es importante para todas las instituciones de microcrédito, incluidas las no bancarias, el acceso a la información de las centrales de riesgo en las que se registran los incumplimientos de prestatarios. En ciertos países, especialmente en el Reino Unido, se insta a las instituciones financieras para el desarrollo de los municipios (CDFI, sus siglas en inglés) a suministrar datos a las centrales de riesgo. En otros países, especialmente Francia, el banco central se encarga de estos registros y las instituciones de microcrédito reconocidas aún no pueden tener acceso a los mismos.

Unas bases de datos comunes a nivel de la UE sobre incumplimientos y pérdidas en relación con la microfinanciación (de particulares, empresas e IMF) junto con instrumentos de cotización a escala comunitaria que recojan las mejores prácticas en el sector, pueden contribuir a fomentar las operaciones de microcrédito de las entidades de crédito. Estos instrumentos, que ya utilizan los bancos que emplean los métodos más sofisticados de evaluación del riesgo del crédito, les permitirán sacar el máximo partido de las disposiciones de la DEC[11]. Dichas bases de datos deberían crearlas las partes interesadas del mercado.

Es importante mencionar que la contribución necesaria de capital social puede limitarse por medio de garantías de préstamo y, a medida que se desarrollen o combinen las carteras, mediante titulación.

***Reducir los costes de funcionamiento mediante sistemas fiscales favorables***

---

9 http://europa.eu.int/comm/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm.

10 Véase el anexo 8.

11 Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

Regímenes fiscales más favorables son también importantes para este sector incipiente tanto si adoptan la forma de exención fiscal de las IMF o de reducción de impuestos a las personas físicas o empresas que invierten en sus actividades o intervienen para la concesión de subvenciones. En el Reino Unido, un régimen de reducción fiscal en el marco de una iniciativa de desarrollo de los municipios (*Community Interest Tax Relief*) permite tanto a las personas físicas como a las empresas deducir de sus ingresos imponibles a lo largo de cinco años el 25% de una inversión efectuada en forma de préstamos, títulos o capital riesgo. En Francia, la ley sobre mecenazgo permite una reducción fiscal del 66% para las donaciones realizadas hasta un límite del 20% del ingreso imponible en el caso de las personas físicas y, tratándose de empresas, una reducción del 60% para los pagos con un límite máximo del 0,5% del volumen de negocios de la empresa.

***Adaptar la reglamentación y la supervisión nacionales a las especificidades de la microfinanciación***

Según la legislación de la UE[12], las IMF están sometidas a una reglamentación cautelar comunitaria y son supervisadas en consecuencia si aceptan depósitos y otros fondos reembolsables del público. Si no reciben dichos depósitos y fondos y no son objeto de una consolidación cautelar por parte de una institución de crédito, la Directiva sobre exigencias de capital no les obliga a someterse a exigencias específicas armonizadas en materia de fondos propios. Cuando los Estados miembros apliquen normas cautelares a instituciones que no reciben depósitos de clientes, es importante que la nueva reglamentación o supervisión sea proporcional a su coste y a los riesgos inherentes a las IMF, de modo que no frenen la oferta de microcréditos y el crecimiento de las IMF especializadas.

***Garantizar la aplicación de las normas del mercado único al microcrédito***

En Europa, la armonización de las reglamentaciones permite a los bancos autorizados en un Estado miembro a operar en otros países de la Unión mediante servicios transfronterizos o el establecimiento de sucursales. Será preciso ver en qué medida y bajo qué condiciones pueden concederse derechos similares a los proveedores de microcréditos que no sean instituciones de crédito en el sentido del Derecho comunitario.

***Aplicar las normas reglamentarias y contables al microcrédito***

La experiencia ha demostrado, especialmente en Rumanía, que un exceso regulador puede tener un impacto negativo en el desarrollo del microcrédito si limita la flexibilidad de funcionamiento o impone límites importantes a los prestamistas. Este riesgo puede reducirse con una recopilación previa de las mejores prácticas y si el marco legislativo propuesto se juzga a la luz de la realidad de las operaciones nacionales de microcrédito. Una forma de aumentar la visibilidad del microcrédito a largo plazo sería identificarlo como tal por lo que se refiere a la prácticas bancarias y a las nuevas normas contables (IFRS).

### 3.2. Apartado 2: Avanzar en la mejora del entorno empresarial

El paso de Europa a una economía basada en el conocimiento, los servicios y las nuevas tecnologías defendido en la estrategia de Lisboa, renovada en 2005, podría verse favorecido si se prestara más atención a tres factores en torno a los que se articula la relación entre la

[12] Artículo 4 de la Directiva 2006/48/CE.

creación de empresas y los microcréditos en tres niveles distintos: adaptación del marco institucional para las microempresas, simplificación de la transición del desempleo a la creación de una micro empresa, apoyo técnico a los microempresarios.

***Mejorar el marco institucional para los trabajadores autónomos y las microempresas***

Las políticas de empleo deben garantizar cada vez más la igualdad de tratamiento entre los trabajadores independientes y por cuenta ajena. El reconocimiento del trabajo independiente y de las microempresas pasa por una campaña de información y de sensibilización dirigida al gran público, las escuelas, las universidades y las oficinas de empleo. Requiere medidas dirigidas a reducir las barreras jurídicas, fiscales y administrativas, tales como la exención de las cargas sociales para las nuevas empresas, procedimientos simplificados de registro para las nuevas microempresas y acceso a nuevas y más numerosas y menos costosas salidas de mercado. En Alemania, un nuevo concepto, la «Ich AG» o empresa uninominal, está fomentando la idea de que el empleo independiente es una opción de carrera viable e interesante. En Francia, la creación de microempresas se ha reconocido como medio de integración de los desempleados y benefician de algunas reducciones de las cargas sociales durante los primeros tres años.

***Diseñar soluciones que ayuden a los parados y a los beneficiarios de ayudas sociales a pasar al trabajo autónomo***

Es fundamental facilitar la transición del desempleo o la asistencia social al trabajo independiente. Las medidas utilizadas pueden consistir en ayudas públicas temporales durante el periodo de transición, combinadas con disposiciones que permitan volver a percibir el subsidio de desempleo o la ayuda social en caso necesario. En Irlanda, los beneficiarios de la ayuda social pueden continuar percibiendo dicha ayuda de forma decreciente a lo largo de cuatro años. Una política de estas características requiere que el personal de los servicios sociales y de las oficinas de empleo reciba formación específica sobre la creación de empresas y en materia de trabajo independiente con el fin de poder asesorar a los interesados.

***Aumentar las posibilidades de éxito de las nuevas microempresas a través de servicios de formación, de tutoría y de creación de empresas***

Si bien es cierto que el microcrédito puede ayudar a los nuevos empresarios y a los socialmente excluidos a obtener financiación, también es cierto que ello no es suficiente para resolver todos los problemas del lado de la demanda. La complejidad del entorno de las microempresas requiere servicios de ayuda al desarrollo de las empresas y hace precisas competencias que el nuevo empresario a menudo no posee. Formar, orientar y supervisar al nuevo empresario es fundamental para aumentar sus posibilidades de éxito. Dado que los servicios de ayuda al desarrollo de las empresas tienen un coste, reducen el interés de la banca comercial por las microempresas. La experiencia demuestra que estos servicios se basan en ayudas públicas o benéficas. Por último, la subcontratación de actividades relacionadas con las transacciones de préstamo (elaboración de planes de empresa, control de las empresas, etc.) permite facilitar el acceso al crédito. Una utilización más importante de los recursos del FEDER, del FSE (Fondo Social Europeo) y del Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER) para el desarrollo del espíritu empresarial, la innovación y la creación de empresas podría contribuir a colmar las lagunas (véase anexo 7).

**Propuesta 1**

***De la teoría a la práctica: fomentar el desarrollo del microcrédito y de las microempresas a nivel nacional***

Una de las formas de hacer avanzar la aplicación de los diez puntos enumerados en los apartados 1 y 2 sería invitar a los Estados miembros a poner en marcha un plan de reformas de mejora de las condiciones del microcrédito en función de su situación y de sus prioridades nacionales. De acuerdo con el eje de la estrategia de Lisboa sobre la mejora del acceso a la financiación en general y el fomento del microcrédito en particular, se invita a los Estados miembros a que adopten, en virtud de sus programas nacionales de reforma, todas las medidas necesarias para la creación de un entorno más favorable al desarrollo del microcrédito, mediante la adaptación de sus marcos institucionales, legales y comerciales respectivos. La Comisión puede ayudar igualmente a los Estados miembros definiendo objetivos cuantitativos en materia de préstamos y mediante el inventario de las mejores prácticas reglamentarias.

### 3.3. Apartado n° 3: Difusión de las buenas prácticas

La capacidad de las instituciones bancarias y no bancarias de continuar con sus actividades y de llevar a cabo acciones sostenibles es un criterio fundamental del valor del microcrédito. Utilizar ayudas públicas para medidas temporales que desaparecerían sin dicho apoyo no es eficaz. Es mejor dar apoyo al desarrollo de los servicios bancarios y de las IMF no bancarias permanentes, animando a que pongan en común sus buenas prácticas y sus experiencias y a que utilicen un lenguaje común que les ayude a cooperar de forma más eficaz. Si bien es cierto que los establecimientos no bancarios tienen mucho que aprender de los bancos, también es cierto lo contrario, ya que los métodos utilizados para conceder y recuperar microcréditos son distintos de los métodos tradicionales. Este intercambio permitiría una mejor integración de métodos cuantitativos como el *scoring* (cualificación de clientes), que empieza a extenderse al microcrédito, y el establecimiento de contactos que permitirían crear un clima de confianza, de la que depende el microproyecto y su reembolso. La difusión de las buenas prácticas es un factor importante para el desarrollo del microcrédito y seguirá recibiendo apoyo de centros existentes como el Centro de microfinanciación para Europa Central y Oriental y la Red Europea de Microfinanciación (REM)[13] y los propios bancos.

***Un organismo central dotado de experiencia en microfinanciación***

El alcance de la tarea hace necesarios esfuerzos de supervisión y coordinación que podría llevar a cabo un organismo central con experiencia financiera y social, con capacidad de control y de coordinación de las acciones en favor del microcrédito, y de actuar como interlocutor permanente de los actores sobre el terreno. El FEI, que ya participa en JEREMIE y en sistemas de garantía de microcréditos en nombre de la Comisión Europea, ha demostrado su capacidad operativa a este respecto.

***Un «label» específico del microcrédito para favorecer la implicación de los ciudadanos de la UE***

Debería ser posible aumentar los fondos disponibles de las IMF mediante la adopción de medidas para favorecer la inversión privada o de empresas socialmente responsables en estas instituciones. Los fondos verdes de inversión atraen cada vez más contribuciones y ahorros

[13] Le MFC et le REM sont déjà très actifs dans le domaine de l'information, de la formation, de l'assistance technique etc.

privados. De la misma manera, un «label» específico del microcrédito podría desarrollarse para mejorar la visibilidad de fondos de inversión dedicados al microcrédito, la confianza del ciudadano en los instrumentos de inversión de microfinanzas y para dirigir recursos hacia las IMF con el mejor rendimiento social y financiero.

***La necesidad de un código de conducta de las IMF***

Una manera de aumentar la confianza en un «label» del microcrédito sería elaborar un código de conducta para las IMF, como un modo excelente para fomentar las ética y las mejores prácticas comerciales de las IMF. Los distintos interesados son los mejor situados para elaborar dicho código. Se basaría en los rendimientos sociales y financieros de las IMF según lo descrito en el apartado 4. (Comunicación y evaluación) y tendría en cuenta su comportamiento comercial.

Las IMF deberían estar obligadas a dar información sobre su personalidad jurídica, supervisión y cumplimiento del código de conducta en los documentos que publiquen.

### 3.4. Apartado 4: Aportación de capital financiero adicional para las nuevas IMF no bancarias

El desarrollo del microcrédito en Europa necesita de un conjunto complejo de iniciativas que requiere la implicación de interesados, instituciones nacionales y europeas. Muchas de las sugerencias desarrolladas en las páginas anteriores subrayan la importancia de la actuación a nivel de la UE para conseguir el impulso y la coordinación necesarios. Para responder a este desafío, la Comisión tiene previsto reforzar su contribución creando, en el marco de la política de cohesión de la UE, un organismo de microcrédito específico que conceda financiación y asistencia técnica a las nuevas IMF no bancarias, con el fin de aumentar la oferta de microcrédito.

Dicho organismo estaría dirigido a las IMF no bancarias más prometedoras, mediante convocatoria de propuestas. Lo ideal sería que combinara asistencia técnica y una financiación alimentada por diversas fuentes como los fondos estructurales comunitarios, el BEI, la red EUROFI, bancos y donantes. Su objetivo sería ayudar a las IMF a hacerse autónomas y contribuiría a mejorar la utilización del microcrédito en la UE, mediante la realización de análisis de mercado, el establecimiento de líneas directrices y el fomento de medidas de formación y aprendizaje que recojan las mejores prácticas sobre el terreno.

**Propuesta 2**

***Una estructura de apoyo especializada para el microcrédito***

Con el fin de crear este mecanismo de forma rápida y económica, se propone la creación de una unidad especializada en el servicio JEREMIE del Fondo Europeo de Inversión (FEI).

Sus actividades serían la asistencia técnica y el apoyo general a la consolidación y desarrollo de las IMF, por ejemplo, mediante la gestión de la información y publicidad destinada a los Estados miembros, a las regiones, a los bancos y a las IMF en general, sobre la iniciativa en favor del microcrédito, mediante la publicación de folletos, la organización de conferencias, de seminarios, de visitas de intercambio, etc., la elaboración de manuales y guías para favorecer la aplicación de las mejores prácticas en materia de creación y gestión de IMF, la

mejora del acceso de las IMF a la financiación mediante la movilización de recursos financieros (capital de lanzamiento).

La financiación el personal de la unidad y del trabajo de asistencia técnica a las IMF procedería del presupuesto de asistencia técnica de los Fondos estructurales gestionados por la Comisión Europea.

Se resume un posible sistema para el microfondo en el anexo 9.

En el anexo 9 figuran propuestas para el funcionamiento de los microfondos.

## 4. COMUNICACIÓN Y EVALUACIÓN

La comunicación es necesaria para sensibilizar a todas las partes interesadas, a las autoridades públicas y bancarias, a los intermediarios financieros y a los usuarios finales en relación con la iniciativa en favor del microcrédito. Es preciso diseñar campañas adecuadas para apoyar el lanzamiento de la iniciativa y suministrar información específica de forma permanente. La política de información y comunicación deberá promocionar a largo plazo el microcrédito en Europa.

Sería preciso prestar especial atención a la evaluación de los distintos niveles con el fin de estimar el impacto económico y social de la iniciativa en el marco de la estrategia de Lisboa. Es preciso fijar los objetivos cuanto antes con el fin de poder medir los cambios (véase el anexo 10)

## 5. CONCLUSIÓN

La iniciativa propuesta tiene como objetivo el desarrollo del microcrédito en la Unión Europea, en el contexto de la estrategia de Lisboa, y representa una nueva etapa en la realización de los objetivos de la Comunicación de la Comisión titulada «Financiar el crecimiento de las PYME – Añadir valor europeo»[14]. Insta a la creación de una estructura de apoyo especializada en el microcrédito, que permitiría el desarrollo de servicios de tutoría esenciales para apoyar a los microprestatarios que creen una empresa, y el desarrollo de buenas prácticas comerciales mediante la creación de un «label» de microcrédito específico y la elaboración de una guía de buenas conducta. La iniciativa trata también de mejorar la aportación de capital y propone la creación de un fondo para el microcrédito que ayudaría a financiar las actividades de las IMF. Habida cuenta de los cambios necesarios a nivel nacional de los aspectos institucionales y jurídicos del microcrédito, se propone incluir estos aspectos en el ciclo de gobernanza anual de la estrategia de Lisboa. En otras palabras, su inclusión en el programa de reforma nacional podría incitar a los Estados miembros a adoptar las reformas necesarias para fomentar el microcrédito. Es preciso poner en marcha campañas de comunicación adaptadas para estimular el microcrédito en Europa y contribuir a su desarrollo a largo plazo. Son necesarias evaluaciones periódicas. Todos estos elementos son complementarios y fundamentales para el desarrollo de un entorno que favorezca el desarrollo y consolidación del microcrédito en Europa.

[14] COM(2006)349 - p.7.

Esta iniciativa se inscribe en la política comunitaria de fomento del espíritu empresarial y de la iniciativa económica, De promoción de la «flexiguridad» y de la inclusión de las personas desfavorecidas, del desarrollo del capital humano y de renovación de los vínculos sociales basados en la confianza, que corresponden al verdadero sentido de la palabra crédito. La puesta en marcha de la presente iniciativa debería estimular en un primer tiempo el espíritu de empresa y la creación de empleos, con efecto directo e indirecto sobre el crecimiento. En los países en los que existen importantes minorías étnicas, por ejemplo Europa Central, o que reciben muchos inmigrantes, el microcrédito podría desempeñar un papel importante en la integración económica y social de estas personas.

Las propuestas recogidas en la presente iniciativa supondrían la base para el lanzamiento de acciones concretas dirigidas a desarrollar y consolidar el microcrédito en Europa

## 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]

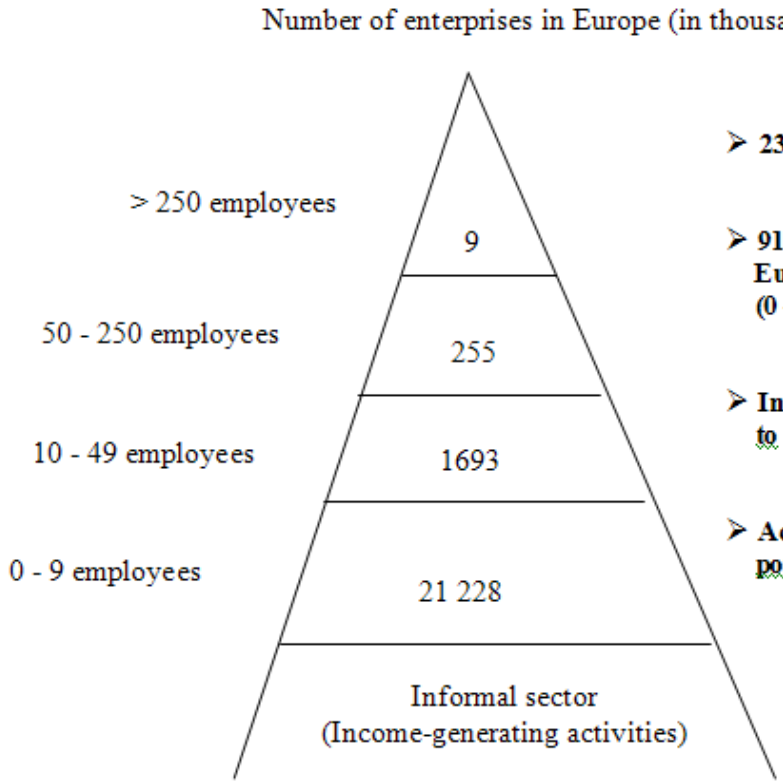
– a more labour-intensive delivery system for making loans, involving greater knowledge of borrower capacity and a close relationship with the borrower, especially during the start-up phase of the micro-enterprise, through mentoring and general business support.

---

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**

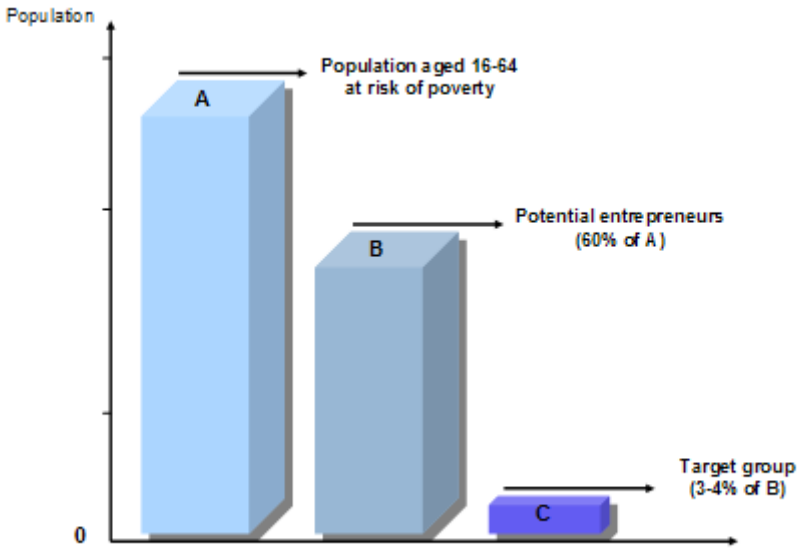
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro 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 : 250 m (2005)
EU-12 : 70 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 * €10 000 = €5 570 million**

**Potential demand for micro-loans for EU-12:**

**155 900 * €3 800 = €575 million**

## TOTAL EU-27

## 712 900 loans - €6 145 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<br>supported by the EBRD |
| **Special windows of savings banks** | La Caixa (Spain) |
| **Savings bank foundations** | Un Sol Mon (Spain)<br>Créasol (France) |
| **Public development banks**<br>**Private companies** | Finnvera (Finland)<br>Fundusz Mikro (Poland) |
| **Microfinance banks** | ProCredit Banks<br>(Bulgaria and Romania) |
| **Credit unions** | United Kingdom, Ireland, Czech Republic, Romania, etc. |
| **Non-bank institutions** | Adie (France),<br>ANDC (Portugal)<br>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**<br><br>Institutions not subject to bank regulation | Traditional micro-enter-prises, micro-enterprises set up by people in difficulty | Local funds<br>*(ex: Poland)*<br>Community finance<br>*(e.g: CDFI in UK)*<br>Solidarity finance<br>*(e.g: FIR, FFA in France)* | Subsidies;<br>Credit lines, if so authorised |
| Upper segment;<br><br>Loans up to 25 000 euros + equity[35] | enterprises<br><br>Traditional micro-enterprises in start-up phase | Commercial, cooperative and savings banks<br><br>Banks specialising in micro-credit<br>*(e.g: ProCredit Banks in Bulgaria, and Romania)*<br><br>Savings & credit cooperatives, or credit unions<br>*(e.g: SKOK in Poland* | Start-up capital complementing micro-credit<br><br>Risk capital<br>*(e.g: EBRD in Central Europe, OSEO in France, ICO in Spain)*<br><br>Subsidies to banks for excess operating costs<br>*(e.g: KfW in Germany)*<br><br>Business support services |
| **Non-bank Micro-credit**<br><br>Lower segment<br><br>:<br>Up to 7 500 euros + equity[36] | **Clientele not immediately bankable**<br><br>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<br>*(e.g : Adie, France)*<br><br>Bank foundations<br>*(e.gx : Un sol Mon, Spain)*<br><br>Special bank windows or branches<br>*(e.g: la Caixa, Spain)* | Start-up subsidies, guarantees<br><br>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[30] (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.

[30] 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.

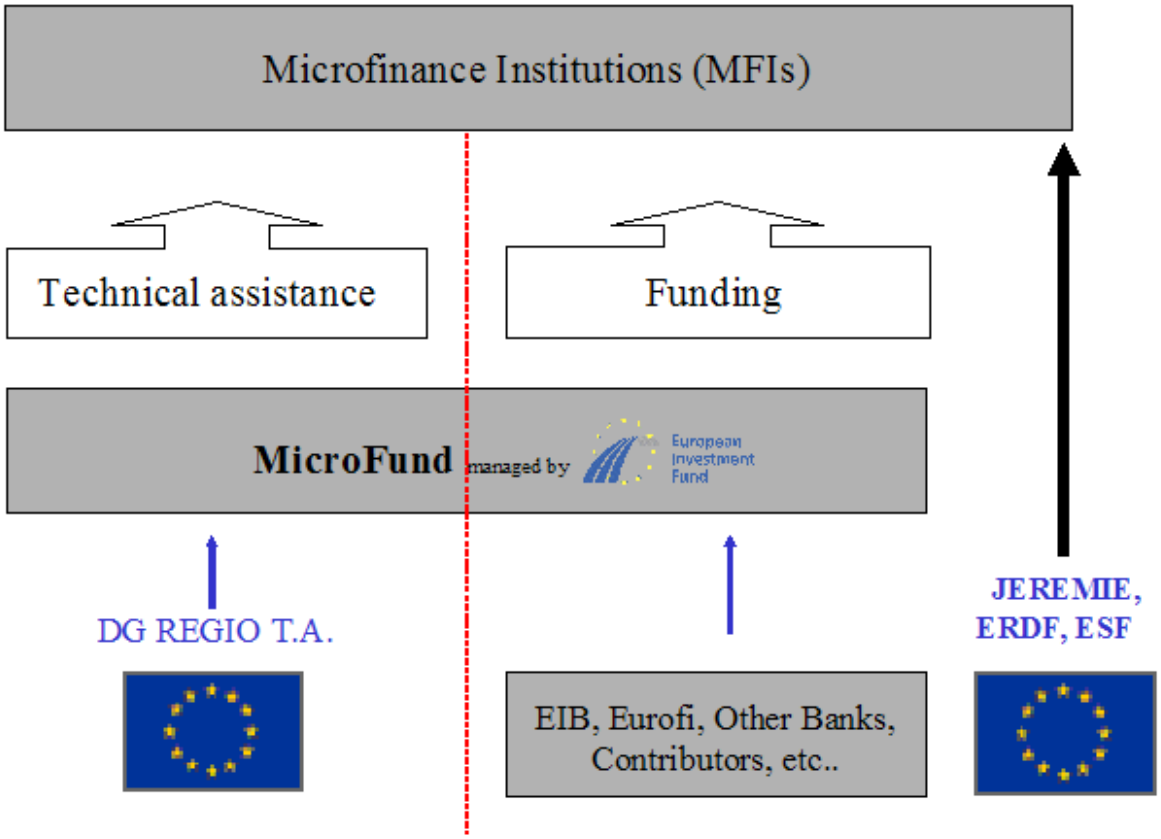
The Luxembourgish legal framework offers a wide range of legal forms for this type of funds, either as incorporated companies (SICAV, SICAF, SICAR, Fonds d'investissment specialisés) or non-incorporated companies (Fonds de placement).

The Fund's investor base could include:

(a) Donors/sponsors;

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

(c) Investors/donors/sponsors with specific objectives


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

## 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,[31] 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.

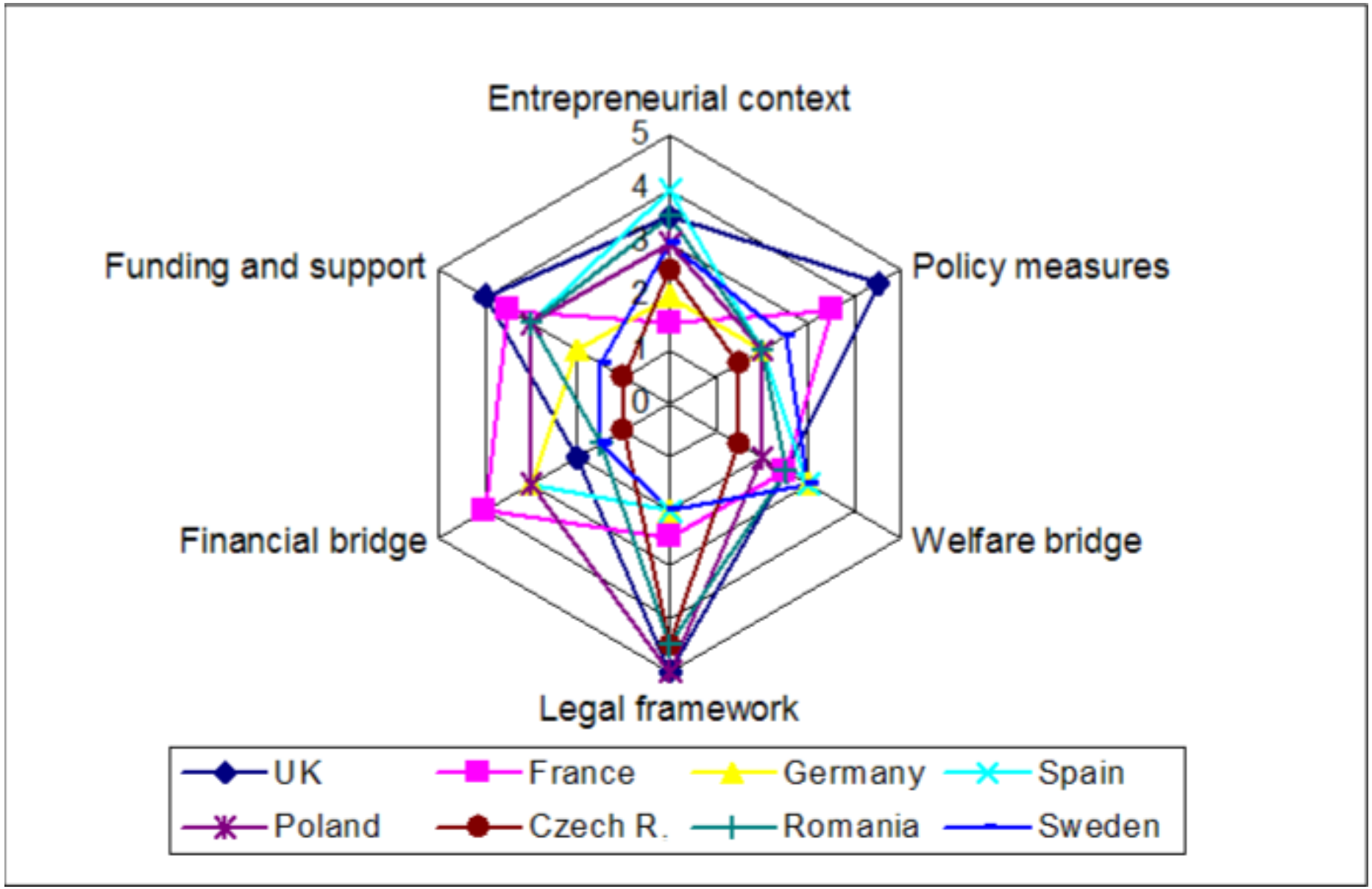
The following graph shows six countries' scores as given in a micro-credit study carried out for the Directorate-General for Employment and Social Affairs in 2004.[32]

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.

---

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

[32] 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