



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 13.11.2007
KOM(2007) 708 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Mikroluottojen kehittämistä kasvun ja työllisyyden tukemiseksi koskeva
eurooppalainen aloite**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Miksi tällä alalla tarvitaan aloite?	3
2.	Mikroluottojen tarjonnan ja kysynnän välille Euroopassa ilmaantuvasta kuilusta on näyttöä	4
3.	Kohti eurooppalaista mikroluottoaloitetta.....	5
3.1.	Osio 1: Oikeudellisen ja institutionaalisen toimintaympäristön parantaminen jäsenvaltioissa	6
3.2.	Osio 2: Mielipideilmaston muokkaaminen edelleen suotuisammaksi yrittäjyydelle...	9
3.3.	Osio 3: Hyvien toimintatapojen levittäminen	10
3.4.	Osio 4: Taloudellisen lisäpääoman järjestäminen uusille ja pankkialan ulkopuolella toimiville mikrorahoituslaitoksille	11
4.	Tiedotus ja arviointi	12
5.	Päätelmät	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

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Mikroluottojen kehittämistä kasvun ja työllisyyden tukemiseksi koskeva
eurooppalainen aloite**

1. MIKSI TÄLLÄ ALALLA TARVITAAN ALOITE?

Mikroluottoja on erilaisia ja eri tarkoituksiin. Jäsenvaltioissa ja Euroopan unionin alueilla niitä käytetään usein lisäämään itsenäistä ammatinharjoittamista ja mikroyritysten perustamista ja kehittämistä. Monissa tapauksissa tämä liittyy työttömien kannustamiseen itsenäiseksi ammatinharjoittajiksi. Mikroluotoilla voi olla tärkeä merkitys toteuttaessa kasvua ja työllisyyttä koskevaa Lissabonin strategiaa ja edistettäessä sosiaalista osallisuutta ”joustavan turvan”¹ periaatteen mukaisesti, toisin sanoen joustavuuden ja sosiaaliturvan yhdistäen².

Vaikka monissa jäsenvaltioissa ja useilla alueilla on aktiivinen mikroluottoala ja yhteisön tasolla on toteutettu alan kasvua vahvistavia toimia, on kuitenkin selvää näyttöä siitä, että paljon enemmänkin voidaan tehdä. Vuonna 2006 antamassaan tiedonannossa pk-yritysten rahoituksesta komissio kiinnitti huomiota esteeseen, joka on haittaa mikroluottojen kehittämistä, ja kehotti jäsenvaltioita

*”varmistamaan, että kansallinen lainsäädäntö helpottaa mikrorahoituksen (alle 25 000 euron luottojen) myöntämistä. Mikroluotot ovat tärkeitä keinoja, joiden avulla voidaan edistää yrittäjyyttä itsenäisen ammatinharjoittamisen ja mikroyritysten muodossa varsinkin naisten ja vähemmistöjen keskuudessa. Kyseinen rahoitusväline edistää kilpailukyyn ja yrittäjyyden lisäksi myös sosiaalista osallisuutta.”*³

Tässä tiedonannossa ehdotetaan keinoja, joiden avulla tämä ja muut esteet voitaisiin poistaa tai ainakin vähentää niiden vaikutusta. Käytännössä ehdotetaan seuraavaa:

Ensinnäkin jäsenvaltioita kehoitetaan mukauttamaan instituutioita, lainsäädäntöä ja kauppaa koskevia kansallisia puitteita, jotka ovat tarpeen mikroluottojen kehittämiseen soveltuvan toimintaympäristön edistämiseksi. Komissio haluaa tukea jäsenvaltioita tavoitteiden asettamisessa ja kokoaa luettelon hyvistä sääntelykäytännöistä.

¹ KOM(2007)359 – ”Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet”.

² Tässä asiakirjassa ei siis käsitellä mahdollisuuksia saada rahoituspalveluja eikä mikrorahoitusta. Nämä laajemmat käsitteet kattavat muut rahoituspalvelut, kuten talletukset, mikrovakuutukset ja tilisiirrot.

³ KOM(2006)349, 29.6.2006, s. 7. ”Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Pk-yritysten kasvun rahoittaminen – enemmän eurooppalaista lisäarvoa”.

Lisäksi tiedonannossa ehdotetaan, että perustetaan uusi keskusyksikkö, jolla on osaava henkilökunta antamassa seuraavia palveluja:

- tekninen tuki ja yleinen neuvonta mikrorahoituslaitosten perustamiseen ja kehittämiseen jäsenvaltioissa ja alueilla
- tätä aloitetta koskevan tiedon välittäminen ja aloitteen mainostaminen jäsenvaltioille, alueille, pankeille ja mikrorahoituslaitoksille yleensä. Tähän kuuluu muun muassa esitteiden julkaiseminen ja konferenssien, seminaarien ja vaihtovierailujen järjestäminen
- sellaisten teknisten manuaalien, oppaiden ja ohjelmistojen saattaminen käyttöön erikoistuneiden keskusten tuella, joilla autetaan mikrorahoituslaitoksia omaksumaan hyviä toimintatapoja; muun muassa mikrorahoituslaitosten perustamista ja hoitoa koskevien toimintaohjeiden laatiminen
- parempien rahoitusmahdollisuuksien varmistaminen valikoiduille mallikelpoisille mikrorahoituslaitoksille myöntämällä varoja (siemenpääomaa) yhdistettynä tekniseen tukeen.

Kyseinen yksikkö saisi taloudellista tukea komission hallinnoimien rakennerahastojen (Euroopan aluekehitysrahaston) nykyisestä teknisen avun talousarviosta. Euroopan investointirahasto on ilmaissut kiinnostuksensa asiaan, ja yksikön hallinnointi voitaisiinkin järjestää sen piirissä, koska investointirahasto vastaa myös pk-yritysten rahoitusmahdollisuuksia tukevasta JEREMIE-aloitteesta.

2. MIKROLUOTTOJEN TARJONNAN JA KYSYNNÄN VÄLILLE EUROOPASSA ILMAANTUVASTA KUILUSTA ON NÄYTTÖÄ

Euroopassa mikroluotot on yleisesti ottaen tarkoitettu seuraaville kahdelle ryhmälle: mikroyrityksille, joissa määritelmän mukaan on alle kymmenen työntekijää (määritelmä kattaa 91 prosenttia eurooppalaisista yrityksistä) ja heikossa asemassa oleville henkilöille (kuten työttömille tai työvoiman ulkopuolella oleville, toimeentulotuen saajille ja maahanmuuttajille), jotka haluavat ryhtyä itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi mutta joilla ei ole mahdollisuutta saada tavanomaisia pankkilainoja. Mikroluotot ovat erityisen tärkeitä maaseudulla, ja niillä voidaan merkittävästi edistää etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien taloudellista ja sosiaalista integraatiota. Liitteessä 2 on yleiskatsaus markkinoiden jakautumisesta.

Viime vuosikymmeninä EU:n talous on kehittynyt siten, että suurten teollisuusyritysten vetovoimasta on siirrytty pienempiin yrityksiin perustuvaan talouteen. Näihin kuuluvat myös yhden hengen yritykset, joista suurin osa on palvelualoilla. Mikroluottojen kysyntä on samalla kasvanut. Esimerkiksi nykyisellään vain 16 prosenttia Euroopan aktiiviväestöstä on itsenäisiä ammatinharjoittajia, mutta 45 prosenttia eurooppalaisista valitsisi mieluummin yrittäjyyden kuin olisi toisen palveluksessa.⁴ Koko EU:ssa pankkialan ulkopuolella olevien rahoituslaitosten myöntämien mikroluottojen potentiaalinen kysyntä aloittaville yrityksille saattaisi merkitä runsaasti yli puolta miljoonaa uutta asiakasta⁵. Luku saattaa vuosien mittaan

⁴ Eurobarometrikysely, 06/2004.

⁵ Laskelma perustuu liitteessä 4 esitettyihin Eurostatin lukuihin.

kasvaa merkittävästi potentiaalisen kysynnän, mikroluottojen kierrätyksen ja ehdotetun mikroluottoaloitteen myönteisen vaikutuksen vuoksi.

Mikroluottojen saatavuutta jäsenvaltioissa on melko vaikea arvioida. Tyypillisen eurooppalaisen mikroluoton arvioidaan olevan määrältään noin 7 000–8 000 euroa. Lainojen suuruusluokasta EU:ssa saa tietoa tutkimuksista, joita Keski- ja Itä-Euroopan mikrorahoituskeskus (*Microfinance Centre for Central and Eastern Europe, MFC*) on tehnyt EU:n jäsenvaltioissa Keski- ja Itä-Euroopassa ja Euroopan pienluotottajien verkosto (*European Microfinance Network, EMN*) kaikkialla EU:ssa. Pankit eivät itse laadi mikroluottotilastoja, eivätkä niiden antamat tiedot ole selkeitä siinä mielessä, että jotkin lainat on luokiteltu henkilökohtaisiksi luotoiksi, toiset taas kuuluvat laajempaan, pk-yrityksille myönnettyjen lainojen ryhmään tai, kuten joissain maissa on tapana, ne kuuluvat samaan ryhmään kuin maatalouslainat. Keski- ja Itä-Euroopassa pitkälle kehittyneet säästö- ja luotto-osuuskunnat sekä Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin luotto-osuuskunnat (*Credit Unions*) myöntävät lainoja ensisijaisesti yksityishenkilöille, eikä niillä ole tietoa siitä, kuinka suuri osa lainoista käytetään yritysten mikroluottoina eikä esimerkiksi yksityiseen kulutukseen⁶.

Mikroluototus on yleisesti ottaen kehittymässä monissa uusissa jäsenvaltioissa, ja myös EU-15:ssä on viime aikoina ollut havaittavissa samansuuntaista kehitystä. Paljon on kuitenkin vielä tehtävä, jotta mikroluottoja voidaan hyödyntää täysimääräisesti⁷, erityisesti kun otetaan huomioon edellä mainittu mikroluottojen potentiaalinen kysyntä.

3. KOHTI EUROOPPALAISTA MIKROLUOTTOALOITETTA

Kun mikroluottojen tarjonnan ja kysynnän dynamiikkaa tarkastellaan lähemmin, voidaan todeta, että mikroluottotoiminnat on nähtävä osana laajempaa oikeudellista ja tukikehystä, koska työllisyys ja sosiaaliturva liittyvät kiinteästi toisiinsa. Vaikka mikroluotto ei olekaan uusi käsite, on tärkeää huomauttaa, että mikroluottoja käsitellään hyvin vaihtelevasti EU:n eri jäsenvaltioissa sen mukaan, millaiset poliittiset puitteet ja voimassa oleva lainsäädäntö kussakin maassa on. Sekä EU että jäsenvaltiot ovatkin toteuttaneet mikroluototusta edistäviä toimenpiteitä, mutta toimenpiteet vaikuttavat melko kapea-alaisilta ja joskus niitä sovelletaan vain paikallisesti.

Mikroluototus nivoutuu yritysten taloudelliseen kehitykseen niin, että pääoma- ja toimintakustannukset katetaan asianmukaisesti ja varmistetaan, että laitokset ja niiden tarjoamat palvelut ovat terveellä pohjalla. Mikroyrityksillä ja potentiaalisilla itsenäisillä ammatinharjoittajilla on kuitenkin edelleen vaikeuksia saada sopivaa rahoitusta, ja tämä ongelma on tunnustettu tosiasia. Sekä neuvosto että Euroopan komissio ovat toteuttaneet alan toimia yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa (ks. liite 3).

Nämä pyrkimykset ja tiettyjen jäsenvaltioiden omat ponnistelut eivät todennäköisesti yksin paranna mikroluottojen saatavuutta riittävässä määrin ja kohtuullisen nopeasti, jos kansallisella ja yhteisön tasolla ei ole selkeitä ja kattavia toimia. Vaikka pankkien tietoisuus mikroluottomarkkinoiden potentiaalista onkin kasvanut, näyttää siltä, että pankit myöntävät

⁶ Ks. liite 5.

⁷ Esimerkiksi EIF:n teettämän ja MFC:n tekemän markkinakehitysanalyysin mukaan Puolassa vain 15 prosenttia mikroyrityksistä käyttää mikroluottoja. Potentiaalisia asiakkaita olisi siellä yhteensä noin kaksi miljoonaa.

mikroluottoja (joko suoraan tai useimmiten yhteistyössä pankkialan ulkopuolella olevien rahoituslaitosten kanssa), jos niitä kannustetaan siihen julkisilla tukijärjestelmillä (joista esimerkkejä ovat EU:n Phare-ohjelma, Euroopan investointirahasto EIF ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki EBRD).

Alalla on siten tilaa uusille toimille, joita voidaan toteuttaa yhteisötason toimien sekä pankkien ja mikrorahoituslaitosten yhteistoiminnan pohjalta. Ehdotettu aloite jakautuu neljään osioon:

- (1) oikeudellisen ja institutionaalisen toimintaympäristön parantaminen jäsenvaltioissa
- (2) mielipideilmaston muokkaaminen edelleen suotuisammaksi yrittäjyydelle
- (3) hyvien toimintatapojen levittäminen, koulutus mukaan luettuna
- (4) lisäpääoman turvaaminen mikrorahoituslaitoksille.

Koska pankit yleisesti ottaen myöntävät lainoja jo olemassa oleville mikroyrityksille ja perinteisille aloittaville yrityksille, tässä asiakirjassa keskitytään hankalampaan alueeseen, jota voitaisiin kutsua pankkien ulkopuolelle jääviksi markkinoiksi⁸. On kuitenkin huomattava, että institutionaalisen toimintaympäristön parantaminen ja hyvien toimintatapojen levittäminen hyödyttävät kumpaakin sektoria.

3.1. Osio 1: Oikeudellisen ja institutionaalisen toimintaympäristön parantaminen jäsenvaltioissa

Jäsenvaltioiden institutionaalinen kehys näyttää vain harvoin soveltuvan mikroluototuksen kehittämiseen. Tämä johtuu siitä, että mikroluotoista ei ole erikseen säädetty kansallisessa eikä yhteisön lainsäädännössä. Myöskään mikroluottotilastoja ei ole kehitetty tarpeeksi.

Mikroluottojen kasvupotentiaalin vapauttaminen ei kuitenkaan edellytä mittavia investointeja vähäisistä julkisista varoista. Mikroluottojen houkuttavuus perustuukin päinvastoin siihen, että niistä tulee pitkällä aikavälillä itsensä ylläpitäviä. Yleensä tarvitaan toimia, joilla parannetaan laajasti ottaen mikroluottojen oikeudellista ja institutionaalista toimintaympäristöä.

Seuraavassa käsitellään seitsemää osa-aluetta, joilla tilannetta voidaan parantaa jäsenvaltioissa. Samalla mainitaan esimerkkejä hyvistä toimintatavoista, jos niitä on saatavilla.

Sellaisen toimintaympäristön luominen, jossa mikrorahoituslaitokset voivat kehittyä ja joka kattaa kaikki asiakasryhmät

Kun otetaan huomioon potentiaalisten asiakkaiden lukumäärä ja erilaisuus, kaikentyypisillä pankeilla ja pankkialan ulkopuolella olevilla mikrorahoituslaitoksilla pitäisi olla helposti saatavilla varoja mikroluototukseen. Pankkeja on siksi kannustettava kehittämään mikroluottotoimintoja. Tämä voitaisiin toteuttaa myöntämällä laajempia lainatakuita ja osakesalkkujen kehittyessä myös arvopaperistamisen avulla. Lisäksi on tarpeen, että luotto-

⁸ Henkilöt, joilla ei ole vakuuksia, vakituista työtä eikä todennettavia luottotietoja.

osuuskunnat ja niiden kaltaiset mikroluottoja myöntävät tahot saavat tai säilyttävät luvan kerätä talletuksia ja että niillä on oikeus rahoittaa toimintaa, josta saadaan tuloja.

Tässä yhteydessä on mainittava, että komissio pitää yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitean (CEBS) kanssa yllä Internet-pohjaista järjestelmää⁹ nimeltään *Capital Requirements Directive Transposition Group* (vakavaraisuusdirektiivin kansallisen soveltamisen ryhmä), jonka välityksellä kansalaiset voivat esittää vakavaraisuusdirektiiviä koskevia kysymyksiä. Ryhmältä voi myös pyytää selvennystä siihen, miten mikroluottoja hallinnoidaan vakavaraisuusdirektiivin säännösten mukaisesti.

Mikroluottojen saattaminen kestävälle pohjalle joustavoimalla mikroluototuksen korkokattojen soveltamista

Eri välittäjäryhmiin kohdistettujen toimenpiteiden lisäksi on olemassa myös kaikkia mikrorahoituslaitoksia ja -ohjelmia koskevia toimenpiteitä. Viimeksi mainittuihin kuuluu se, että joustavoidsaan yrityksille myönnettävien lainojen korkokattoja, jonka vuoksi mikroluotoista aiheutuvia kuluja ei saada katetuiksi. On korostettava sitä, että luoton pienuuden ja lyhytaikaisuuden vuoksi koron absoluuttinen arvo on vähäinen, vaikka korkoprosentti olisi korkeakin. Luottojen helppo saatavuus on tärkeintä mikroyrityksille Euroopassa samoin kuin muuallakin. Korkokattoja soveltavissa jäsenvaltioissa on suositeltavaa asettaa katot riittävän korkealle, jotta lainoja myöntävät laitokset kykenevät kattamaan kulunsa. Samalla taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitava säännöllisesti, kuten tehdään esimerkiksi Irlannissa, jottei lainanottajien turva vaarannu. Saksassa tietyille sektorille asetettu korkokatto ei saa olla yli kaksinkertainen keskimääräiseen korkoprosenttiin nähden tai yli 12 prosenttiyksikköä sitä korkeampi.¹⁰

Mikrorahoituslaitoksille mahdollisuus käyttää lainanottajia koskevia tietokantoja ja niiden riskinarvioinnin helpottaminen

Yleisluonteisiin toimenpiteisiin kuuluu myös pääsy luottotietotoimistojen tietokantoihin, joihin rekisteröidään luotonottajien maksuhäiriöt, mikä on tärkeää kaikille mikrorahoituslaitoksille muut kuin pankit mukaan luettuina. Joissain maissa ja erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuntien kehittämistä edistäviä rahoituslaitoksia (CDFI) kehoitetaan antamaan tietoja luottotietotoimistoille. Muissa maissa, kuten Ranskassa, näitä tietoja kerää keskuspankki, eivätkä tunnustetut mikrorahoituslaitokset saa niitä vielä käyttä.

Mikroluottoihin liittyviä maksuhäiriöitä ja tappioita koskevat yhteiset EU-tasoiset tietokannat (yksityishenkilöistä, yrityksistä ja mikrorahoituslaitoksista) yhdistettyinä yhteisiin koko EU:n kattaviin luokitusvälineisiin, jotka ovat alan hyvien toimintatapojen mukaisia, voivat olla tukena luottolaitosten kehittäessä mikroluottotoimintoja. Tällaisia välineitä käyttävät luottoriskeihin hyvin perehtyneet pankit, ja niiden avulla luottolaitokset pystyisivät hyödyntämään täysimääräisesti vakavaraisuusdirektiivin säännöksiä¹¹. Markkinoiden sidosryhmät voisivat kehittää näitä tietokantoja parhaiten.

On myös huomautettava, että vaadittavaa osakepääoman osuutta voidaan rajoittaa lainatakuilla, ja osakesalkkujen kehittyessä tai niitä yhdistettäessä myös arvopaperistamisen avulla.

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

¹⁰ Ks. liite 8.

¹¹ Direktiivit 2006/48/EY ja 2006/49/EY.

Toimintakustannusten alentaminen suotuisilla verojärjestelmillä

Myös suotuisimmat verojärjestelmät ovat kehittyvän sektorin kannalta tärkeitä siitä riippumatta, onko niissä kyse mikrorahoituslaitosten verovapaudesta vai verohelpotuksista, joita myönnetään mikrorahoituslaitosten toimintaa investoinnein tai avustuksin tukeville yksityishenkilöille tai yrityksille. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa on voimassa *community interest tax relief* (yhteiskunnan edun mukainen verohelpotus), jonka ansiosta yksityishenkilöt tai yritykset voivat viiden vuoden aikana vähentää verotettavasta tulostaan yhteensä 25 prosenttia lainan, arvopapereiden tai riskipääoman muodossa tehdystä sijoituksesta. Ranskassa lahjoitusten verohelpotuksia koskevan lain (*loi sur le mécénat*) nojalla yksityishenkilö saa 66 prosentin verohelpotuksen lahjoituksesta, jonka arvo on enintään 20 prosenttia verotettavasta tulosta, ja vastaava yritysten saama verohelpotus on 60 prosenttia lahjoituksesta, jonka arvo on enintään 0,5 prosenttia liikevaihdosta.

Kansallisen sääntelyn ja valvonnan mukauttaminen mikroluototuksen tarpeisiin

EU:n lainsäädännön mukaisesti¹² mikrorahoituslaitokset kuuluvat EU:n vakavaraisuussääntelyyn piiriin, jos ne ottavat yleisöltä talletuksia ja muita takaisinmaksettavia varoja. Siinä tapauksessa niitä myös säännellään ja valvotaan sen mukaisesti. Jos mikrorahoituslaitos ei ota yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja eikä sen vakavaraisuus ole luottolaitoksen vahvistama, sillä ei vakavaraisuusdirektiivin mukaisesti ole velvollisuutta noudattaa yhdenmukaistettuja pääomavaatimuksia. Mikäli jäsenvaltiot soveltavat vakavaraisuussääntöjä laitoksiin, jotka eivät ota asiakkailta talletuksia, on tärkeää, että mahdollinen lisäsääntely ja -valvonta ovat oikeassa suhteessa aiheuttamiinsa kustannuksiin ja mikrorahoituslaitoksen riskeihin, jottei mikroluottojen saatavuus heikkene eikä erikoistuneiden mikrorahoituslaitosten kasvu tyrehdy.

Sen varmistaminen, että sisämarkkinasääntöjä sovelletaan mikroluottoihin

Yhdessä EU:n jäsenvaltiossa toimiluvan saaneet pankit voivat säännösten yhdenmukaistamisen ansiosta toimia myös muualla unionissa tarjoamalla rajat ylittäviä palveluja tai perustamalla sivukonttoreita. Kannattaakin tutkia, missä määrin ja millaisin edellytyksin samanlaisia oikeuksia voitaisiin antaa myös mikroluottojen tarjoajille, jotka eivät ole EU:n lainsäädännössä tarkoitettuja luottolaitoksia.

Mikroluototuksen sisällyttäminen sääntelyyn ja tilinpäätösstandardeihin

Erityisesti Romaniasta saadut kokemukset osoittavat, että ylisääntely saattaa haitata mikroluototuksen kehittymistä, jos sillä rajoitetaan toimintojen joustavuutta tai asetetaan suuria rasitteita luottojen antajille. Tällaista riskiä voidaan vähentää laatimalla etukäteen luettelo hyvistä toimintavoista ja vertailemalla ehdotettuja lainsäädäntöpuutteita siihen, miten kansallinen mikroluototus käytännössä toimii. Mikroluototuksen näkyvyyttä voitaisiin parantaa pitkällä aikavälillä siten, että niillä olisi oma luokkansa pankkialan käytänteissä ja uusissa tilinpäätösstandardeissa (IFRS).

¹² Direktiivin 2006/48/EY 4 artikla.

3.2. Osio 2: Mieli- pideoilmaston muokkaaminen edelleen suotuisammaksi yrittäjyydelle

Euroopan siirtymistä vuonna 2005 uudistetun Lissabonin strategian mukaisesti kohti osaamista, palveluja ja uutta teknologiaa voitaisiin vauhdittaa kiinnittämällä enemmän huomiota kolmeen seikkaan, jotka liittyvät liiketoiminnan luomisen ja mikroluototuksen kiinne- kohtaan kolmella tasolla ja jotka ovat seuraavat: institutionaalisten puitteiden mukauttaminen mikroyrityksiä varten, sujuvampi siirtyminen työttömyydestä mikroyrityksen perustamiseen sekä teknisen tuen antaminen mikroyrittäjille.

Institutionaalisten puitteiden parantaminen itsenäiselle ammatinharjoittamiselle ja mikroyrityksille sopivammaksi

Työllisyyspolitiikassa on kasvava tarve turvata tasavertainen kohtelu itsenäisille ammatinharjoittajille ja palkansaajille. Itsenäisen ammatinharjoittamisen ja mikroyritysten aseman tunnustaminen edellyttää tiedotuskampanjaa ja tietoisuuden lisäämistä kouluissa, korkea-asteen oppilaitoksissa ja työvoimatoimistoissa, tarkoituksena yleisen mielipiteen muokkaaminen. Lisäksi tarvitaan toimenpiteitä, joilla madalletaan lainsäädäntöön, verotukseen ja hallintoon liittyviä esteitä, esimerkiksi vapauttamalla aloittavat yritykset sosiaaliturvamaksuista, yksinkertaistamalla uusien mikroyritysten rekisteröintimenettelyjä ja parantamalla edullisempien toimitilojen saatavuutta. Saksassa syntyneen uuden käsitteen ”Ich AG” (Minä Oy) avulla leviää ajatus itsenäisestä ammatinharjoittamisesta toimivana ja haasteellisena uravalintana. Ranskassa mikroyritysten perustamista pidetään työttömien integrointiin sopivana keinona, ja ensimmäisten kolmen vuoden aikana sosiaaliturvamaksuista saa joitain helpotuksia.

Ratkaisujen löytäminen siihen, miten työttömiä ja sosiaaliturvituksen saajia autetaan itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi

On olennaisen tärkeää helpottaa työttömien ja sosiaaliturvituksen varassa elävien siirtymistä itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi. Tässä yhteydessä harkitaan väliaikaista toimeentuloa siirtymäkauden ajaksi, ja samalla annettaisiin mahdollisuus palata työttömyysturvan tai sosiaaliturvituksen piiriin, jos yritys epäonnistuu. Esimerkiksi Irlannissa sosiaaliturvituksen saaminen jatkuu vähitellen alentuen neljän vuoden ajan. Tällainen menettelytapa edellyttää sitä, että sekä sosiaali- että työvoimatoimiston työntekijät ovat saaneet koulutusta yrityksen perustamiseen ja itsenäiseen ammatinharjoittamiseen liittyvissä asioissa, jotta he voivat antaa asiantuntevia neuvoja niitä haluaville.

Mikroyritysten onnistumismahdollisuuksien parantaminen koulutuksen, ohjauksen ja yrityspalvelujen avulla

Vaikka mikroluototuksella voidaan auttaa uusia yrittäjiä ja sosiaalisesti syrjäytyneitä saamaan rahoitusta, on myös näyttöä siitä, että rahoituksen saatavuus sinänsä ei ratkaise kaikkia kysyntään liittyviä ongelmia. Mikroyritysten toimintaympäristön monimutkaisuus edellyttää toimivia yrityspalveluja ja vaatii myös aloittavalta yrittäjältä monenlaisia valmiuksia, joita hänellä useinkaan ei ole. Uuden yrittäjän koulutuksella ja ohjauksella parannetaan olennaisesti yrityksen onnistumismahdollisuuksia. Koska liiketoiminnan kehittämis- palvelut lisäävät kustannuksia, mikroyrityssektori ei ole kaupallisten pankkien kannalta kovin kiinnostava. Kokemus on osoittanut, että tällaiset palvelut perustuvat usein julkiseen tukeen tai vapaaehtoisvoimiin. Lisäksi lainansaantia helpotetaan ulkoistamalla lainanantoon liittyviä toimintoja (kuten liiketoimintasuunnitelman valmistelu ja liiketoiminnan ohjaus). Myös

tehostamalla Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (EARDF) myönnettävien varojen käyttöä voidaan edistää yrittäjyyttä, innovaatioita ja aloittavien yritysten toimintaa ja siten auttaa korjaamaan puutteita (ks. liite 7).

Ehdotus 1

Teoriasta käytäntöön: mikroluototuksen ja mikroyritysten kehittäminen kansallisella tasolla

Edellä mainittuja osioihin 1 ja 2 kuuluvia kymmentä seikkaa voitaisiin edistää esimerkiksi siten, että jäsenvaltioita kehoitetaan toteuttamaan uudistusohjelma, jonka tavoitteena on parantaa mikroluototuksen edellytyksiä kunkin maan tilanteen ja prioriteettien mukaisesti. Kun otetaan huomioon Lissabonin strategian tavoite parantaa rahoituksen saatavuutta yleensä ja edistää erityisesti mikroluototusta, jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan Lissabonin strategian mukaisissa kansallisissa uudistusohjelmissaan institutionaalisiin, oikeudellisiin ja kaupallisiin puitteisiin liittyvät kansalliset toimet, joita tarvitaan luomaan suotuisimmat edellytykset mikroluottojen kehittämiseksi. Komissio voisi osaltaan tukea jäsenvaltioita määrittämällä lainoituksen määrälliset tavoitteet ja kokoamalla hyvien sääntelymenettelyjen luettelon.

3.3. Osio 3: Hyvien toimintatapojen levittäminen

Mikroluottojen arvon osoittamiseksi on tärkeää, että pankkialan ja muut kuin pankkialan laitokset voivat jatkaa toimiaan ja kehittää kestäviä toimintoja. Julkisen tuen käyttäminen väliaikaisiin toimenpiteisiin, joiden toiminta päättyy heti tuen lakattua, ei ole tehokasta. On kannatettavampaa tukea pankkipalvelujen ja muiden kuin pankkialaan kuuluvien pysyvien mikrorahoituslaitosten kehittämistä ja kannustaa niitä jakamaan kokemuksia ja hyviä toimintatapoja sekä käyttämään yhteistä kieltä, mikä tehostaisi niiden yhteistoimintaa. Muilla kuin pankkialan laitoksilla on paljon opittavaa pankeilta, mutta asia on myös päinvastoin, sillä mikroluottojen myöntämiseen ja takaisinmaksuun kehitetyt menetelmät eroavat perinteisistä pankkimenettelyistä. Tietotaidon vaihto tehostaisi muun muassa luokituspisteytyksen (*scoring*) kaltaisten kvantitatiivisten menetelmien käyttöönottoa, joita on alettu käyttää mikroluototuksen yhteydessä, sekä lisäisi luottamusta lujittavia kontakteja, joihin mikrohankkeet ja niiden takaisinmaksu perustuvat. Hyvin toimintatapojen levittäminen on tärkeää mikroluototusta kehitettäessä, ja kehitystyötä edistetään jatkossakin tutkimuskeskuksissa kuten Keski- ja Itä-Euroopan mikrorahoituskeskuksessa (*Microfinance Centre for Central and Eastern Europe*) ja Euroopan mikrorahoituskeskuksessa (*European Microfinance Centre*)¹³ samoin kuin kyseisissä pankeissa.

Keskusyksikkö, jolla on mikroluottoja koskevaa asiantuntemusta

Tehtävä on niin laaja, että seurantaan ja koordinointiin tarvitaan esimerkiksi keskusyksikkö, jolla on rahoitukseen ja sosiaalisiin kysymyksiin liittyvää asiantuntemusta ja joka pystyy valvomaan ja koordinoimaan mikroluototusta tukevaa toimintaa sekä toimimaan alan pysyvänä keskustelukumppanina. Euroopan investointirahasto, joka osallistuu jo JEREMIE-

¹³ Sekä MFC että EMN osallistuvat jo aktiivisesti muun muassa tiedotukseen, koulutukseen ja teknisen tuen antamiseen.

ohjelmaan ja mikroluottojen takausjärjestelmiin Euroopan komission puolesta, on osoittanut asiassa toimintakykynsä.

Mikroluottomerkki EU:n kansalaisten aktiivisemmän osallistumisen edistäjäksi

Mikrorahoituslaitosten käytettävissä olevia varoja olisi voitava lisätä toimenpiteillä, joilla kannustetaan yksityishenkilöitä ja sosiaalisesti vastuullisia yrityksiä sijoittamaan näihin laitoksiin. Yksityisiä varoja sijoitetaan yhä enenevässä määrin ns. vihreisiin sijoitusrahastoihin. Samaan tapaan voitaisiin kehittää erityinen mikroluottomerkki, jolla parannettaisiin mikroluottoihin erikoistuneiden rahastojen näkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta mikrorahoituksen sijoitusvälineisiin ja ohjattaisiin varoja mikrorahoituslaitoksille, joiden yhteiskunnalliset ja taloudelliset tulokset ovat parhaimpia.

Mikrorahoituslaitoksille tarvitaan käytännesäännöt

Mikroluottomerkkiin kohdistuvaa luottamusta voidaan parantaa muun muassa laatimalla mikrorahoituslaitoksia koskevat käytännesäännöt, joiden avulla levitettäisiin hyvin tehokkaasti eettisiä ja asiakasystävällisiä toimintatapoja mikrorahoituslaitoksille. Eri sidosryhmät voisivat olla parhaita laatimaan tällaiset säännöt, jotka perustuvat jaksossa 4 (Tiedotus ja arviointi) esitettyihin mikrorahoituslaitosten yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin tuloksiin ja joissa otetaan huomioon kyseisten laitosten kaupallinen käyttäytyminen.

Mikrorahoituslaitokset olisi velvoitettava antamaan julkaisemassaan aineistossa tietoa oikeudellisesta asemastaan, valvonnasta ja käytännesääntöjen noudattamisesta.

3.4. Osio 4: Taloudellisen lisäpääoman järjestäminen uusille ja pankkialan ulkopuolella toimiville mikrorahoituslaitoksille

Mikroluottojen edistäminen Euroopassa edellyttää monimutkaista aloitteiden sarjaa, jossa sidosryhmien sekä kansallisten ja yhteisötason viranomaisten osallistuminen on olennaisen tärkeää. Monissa edellä käsitellyistä ehdotuksista korostetaan merkitystä, joka yhteisötason toimilla voi olla vauhditettaessa ja koordinoitaessa mikroluottojen edistävää toimintaa. Vastatakseen tähän haasteeseen komissio aikoo lujittaa osuuttaan perustamalla EU:n koheesiopolitiikan puitteissa erityisen mikroluottoyksikön, jonka avulla annetaan rahoitusta ja teknistä tukea uusille ja pankkialan ulkopuolella toimiville mikrorahoituslaitoksille mikroluottojen saatavuuden parantamiseksi.

Yksikkö kohdistaisi toimintansa lupaavimpiin pankkialan ulkopuolella toimiviin mikrorahoituslaitoksiin, ja järjestelmä toimisi ehdotuskilpailujen avulla. Ihanteellisessa tapauksessa siinä yhdistyisivät teknisen tuen antaminen ja eri lähteistä, esimerkiksi EU:n rakennerahastoista, Euroopan investointipankista, EUROFI-verkostosta, pankeista ja lahjoittajilta, saatu rahoitus. Sen tarkoituksena olisi tukea mikroluottolaitoksia siten, että niistä tulisi taloudellisesti itsenäisiä, ja sen puitteissa edistettäisiin mikroluottojen käyttöä EU:ssa tekemällä markkina-analyysyjä, laatimalla suuntaviivoja ja edistämällä koulutus- ja oppimismahdollisuuksia, jotka sisältäisivät alan parhaat käytänteet.

Ehdotus 2

Mikroluottoihin erikoistunut tukirakenne

Jotta tällainen kustannustehokas järjestelmä voidaan perustaa nopeasti, ehdotetaan, että Euroopan investointirahasto perustaa JEREMIE-osastonsa mikroluototukseen erikoistuneen yksikön.

Sen toimintaan kuuluisi tekninen apu ja yleinen tuki mikrorahoituslaitosten aseman vahvistamiseksi ja niiden kehittämiseksi esimerkiksi huolehtimalla mikroluottoaloitetta koskevasta tiedotuksesta, joka on osoitettu jäsenvaltioille, alueille, pankeille ja mikrorahoituslaitoksille yleensä. Se julkaisisi myös esitteitä, järjestäisi konferensseja, seminaareja ja vaihtovierailuja sekä laatisi käsikirjoja ja oppaita, joiden tarkoituksena on auttaa mikrorahoituslaitoksia omaksumaan hyviä toimintatapoja tällaisten laitosten perustamiseen ja hallinnointiin. Lisäksi se helpottaisi rahoituksen saatavuutta mikrorahoituslaitoksille hankkimalla varoja (siemenpääoma).

Yksikön henkilöstökulut ja tekninen tuki mikrorahoituslaitoksille rahoitettaisiin komission hallinnoimien rakennerahastojen teknisen avun talousarviosta.

Liitteessä 9 esitetään ehdotus siitä, miten mikroluottorahasto toimisi.

4. TIEDOTUS JA ARVIOINTI

Tiedotus on tarpeen, jotta kaikkien sidosryhmien, viranomaisten, pankkien, rahoituksen välittäjien ja loppukäyttäjien tietoisuutta mikroluottoaloitteesta voidaan parantaa. On suunniteltava sopivia kampanjoita tukemaan mikroluottoaloitteen käynnistystä, ja sen eri osa-alueista on annettava jatkuvasti tietoa. Tiedotus on suunniteltava siten, että mikroluototusta edistetään Euroopassa pitkällä aikavälillä.

Arviointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota eri tasoilla, jotta aloitteen taloudellinen ja yhteiskunnallinen vaikutus voidaan arvioida Lissabonin strategia huomioon ottaen. Tavoitteet on asetettava varhaisessa vaiheessa, jotta muutos on mitattavissa (ks. liite 10).

5. PÄÄTELMÄT

Ehdotetun aloitteen tarkoituksena on kehittää mikroluottoa Euroopan unionissa Lissabonin strategian puitteissa, ja aloite merkitsee uutta askelta komission tiedonannolle ”Pk-yritysten kasvun rahoittaminen – enemmän eurooppalaista lisäarvoa”¹⁴. Aloitteessa suositellaan perustettavaksi mikroluottoihin erikoistunut tukirakenne tarkoituksena kehittää neuvontapalveluja, jotka ovat olennaisen tärkeitä tuettaessa yrityksen perustavia mikroluoton saajia, sekä laatia hyvät markkinakäytännöt ottamalla käyttöön erityinen mikroluottomerkki ja laatimalla alan käytännesäännöt. Lisäksi tavoitteena on parantaa pääoman saatavuutta, ja tässä tarkoituksessa ehdotetaan, että perustetaan mikroluottorahasto tukemaan mikrorahoituslaitosten luotonannon rahoitusta. Koska kansallisella tasolla tarvitaan muutoksia mikrolainoitusta tukevaan institutionaaliseen ja lainsäädäntökehykseen, ehdotetaan, että nämä näkökohdat kuuluisivat vuotuisen Lissabonin hallintositykliin. Toisin sanoen sisällyttämällä ne kansalliseen uudistusohjelmaan jäsenvaltioita voitaisiin kannustaa uudistuksiin, jotka soveltuvat mikroluototuksen edistämiseen kunkin maan olosuhteet huomioon ottaen. Tarkoituksenmukaiset tiedotuskampanjat ovat tarpeen mikroluototuksen laajentamiseksi Euroopassa ja sen kehittämiseksi pitkällä aikavälillä. Lisäksi on tehtävä arviointeja. Kaikki

¹⁴ KOM (2006)349, s. 7.

nämä osa-alueet täydentävät toisiaan ja ovat tärkeitä kehitettäessä mikroluototuksen kestävyyttä ja laajempaa käyttöä suosivaa toimintaympäristöä Euroopassa.

Tämä aloite on yhdenmukainen sellaisen Euroopan unionin politiikan kanssa, jolla edistetään yrittäjyyttä ja taloudellista aloitteellisuutta, joustavaa turvaa ja heikossa asemassa olevien sosiaalista osallisuutta sekä uudistetaan luottamukseen perustuvia sosiaalisia siteitä, jotka vastaavat sanan ”luotto” todellista merkitystä. Tämän aloitteen täytäntöönpanon odotettu vaikutus on alkuvaiheessa se, että yrittäjyys ja työpaikat lisääntyvät, mikä vaikuttaa suorasti ja epäsuorasti talouskasvuun. Maissa joissa on suuria etnisiä vähemmistöjä, kuten Keski-Euroopassa, tai joihin tulee runsaasti maahanmuuttajia, mikroluotolla voi olla tärkeä merkitys näiden molempien ryhmien taloudelliselle ja sosiaaliselle integroitumiselle.

Tämän aloitteen sisältämät ehdotukset antavat perustan, jolta voidaan toteuttaa käytännön toimia mikroluototuksen kehittämiseksi ja käyttöön ottamiseksi Euroopan unionissa.

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 created¹⁵.

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.

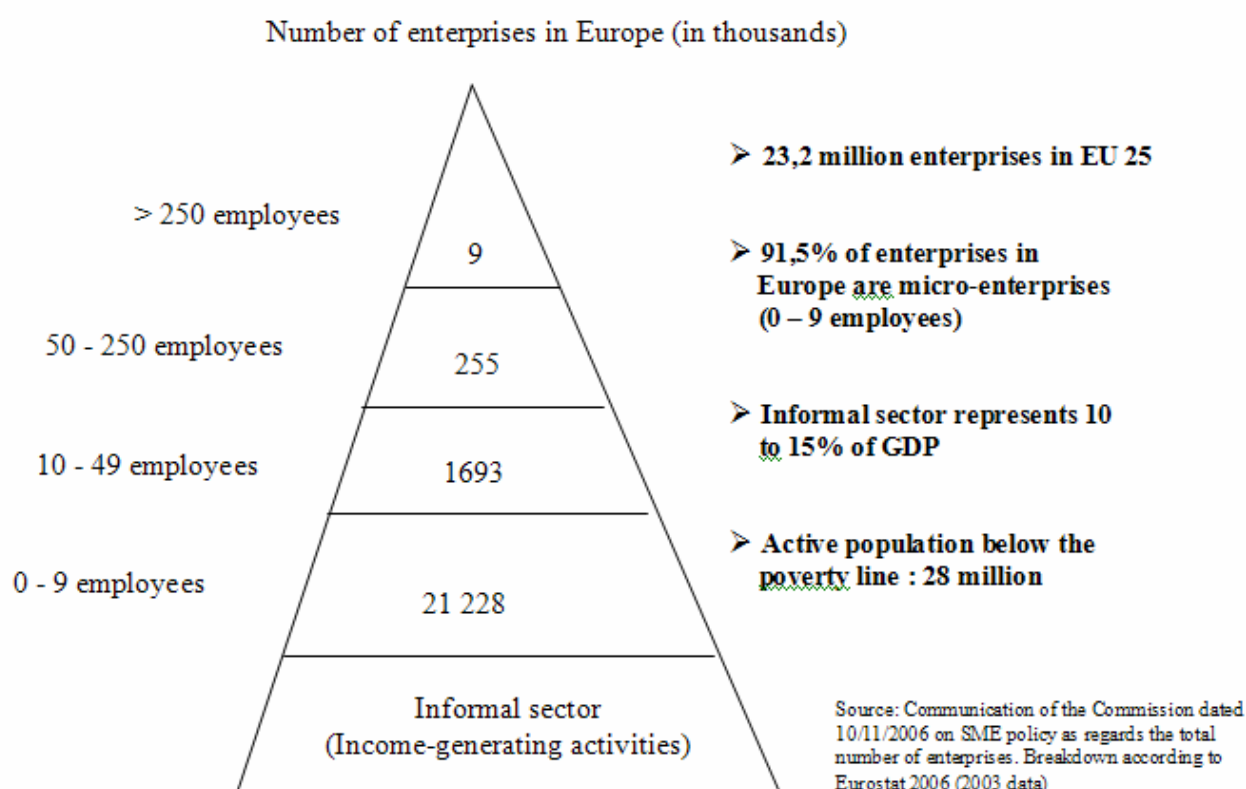
Micro-credit is defined by:

- 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-enterprises²⁰
- 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 Commission Decision PE/2004/2632.

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

Micro-loans for Commencing Business Activity

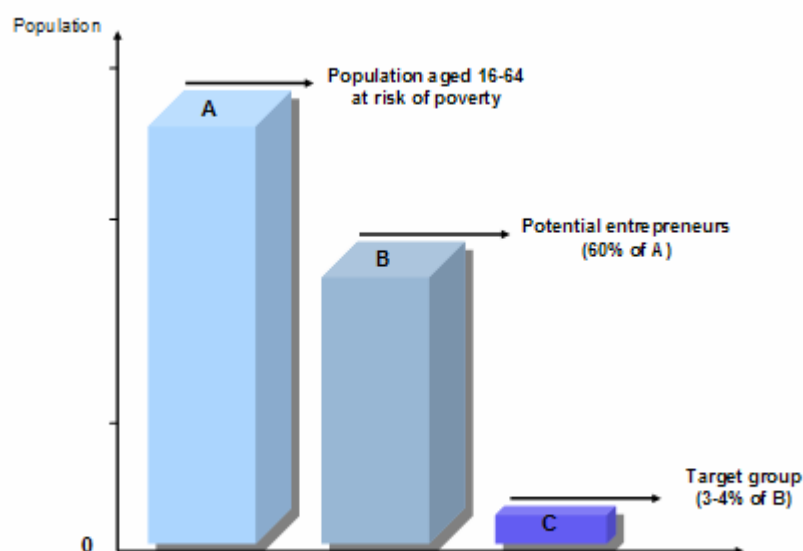
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro 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 income²⁸

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 : ILO²⁹ 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 15-64³⁰: EU-15 : 250 m (2005)
EU-12 : 70 m (2005)

At risk of poverty³¹: EU-15 : 16 % (2005)
EU-12 : 16 % (2005)

Potential entrepreneurs³²: 45 %

Target group³³: 3% to 4%

Average amount of a micro loan³⁴: EU-15 : € 10 240
EU-12 : € 3 800

Potential demand for micro credit

EU-15

EU-12

A: $258 \text{ m} * 16\% = 41.2 \text{ m}$

A: $72.2 \text{ m} * 16\% = 11.5 \text{ m}$

B: $41.2 \text{ m} * 45\% = 18.6 \text{ m}$

B: $11.5 \text{ m} * 45\% = 5.19 \text{ m}$

C: $18.6 \text{ m} * 3\% = 557 \text{ 000 loans}$

C: $5.19 \text{ Mio} * 3\% = 155 \text{ 900 loans}$

Potential demand for micro-loans for EU-15:

$557 \text{ 000} * €10 \text{ 000} = €5 \text{ 570 million}$

Potential demand for micro-loans for EU-12:

$155 \text{ 900} * €3 \text{ 800} = €575 \text{ million}$

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 supported by the EBRD
Special windows of savings banks	La Caixa (Spain)
Savings bank foundations	Un Sol Mon (Spain) Créasol (France)
Public development banks	Finnvera (Finland)
Private companies	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-enterprises, micro-enterprises set up by people in difficulty	Local funds (<i>ex: Poland</i>) Community finance (<i>e.g: CDFI in UK</i>) Solidarity finance (<i>e.g: FIR, FFA in France</i>)	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 (<i>e.g: ProCredit Banks in Bulgaria, and Romania</i>) Savings & credit cooperatives, or credit unions (<i>e.g: SKOK in Poland</i>)	Start-up capital complementing micro-credit Risk capital (<i>e.g: EBRD in Central Europe, OSEO in France, ICO in Spain</i>) Subsidies to banks for excess operating costs (<i>e.g: KfW in Germany</i>) 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 (<i>e.g: Adie, France</i>) Bank foundations (<i>e.gx: Un sol Mon, Spain</i>) Special bank windows or branches (<i>e.g: la Caixa, Spain</i>)	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 through 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 Directive³⁰ (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:

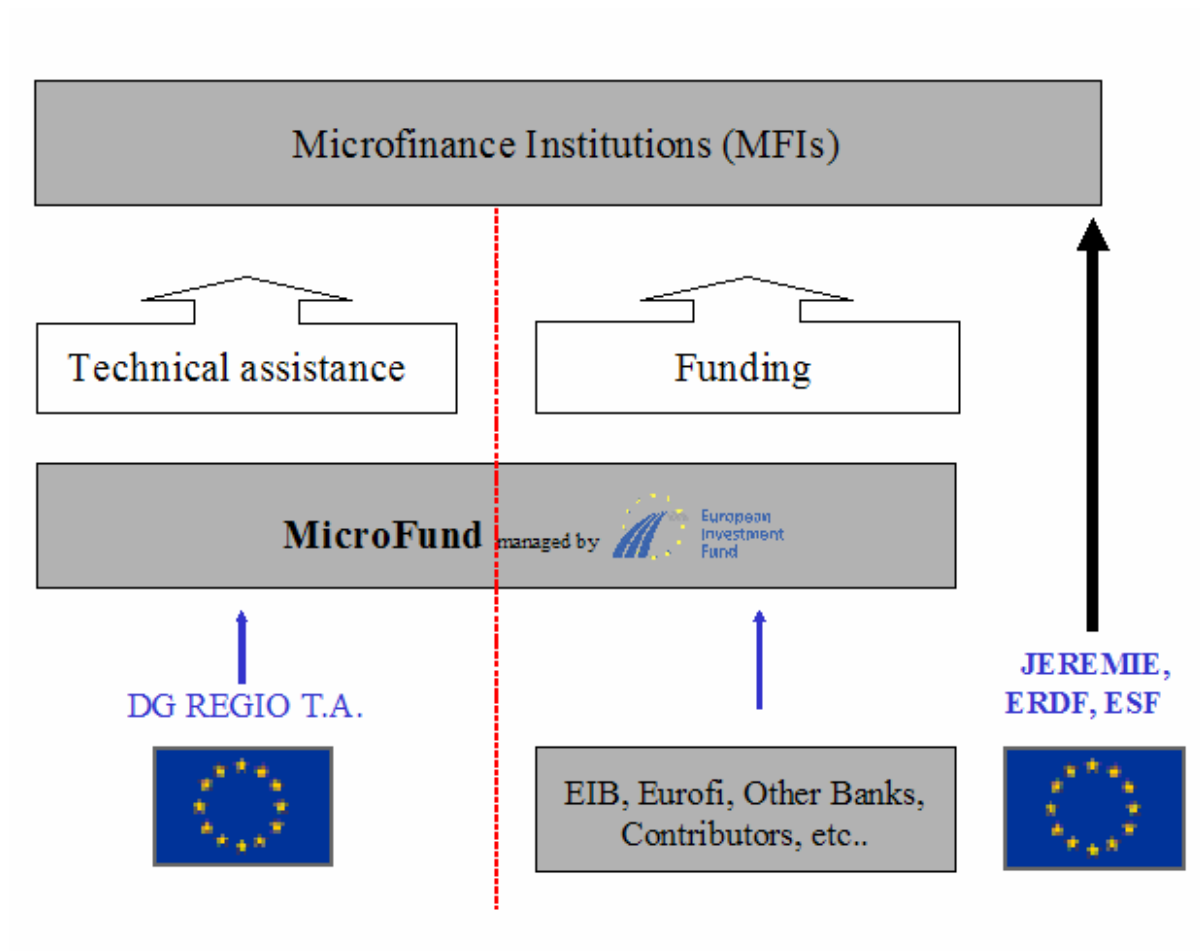
- (a) to raise capital in the form of equity, donations, issuance of bonds (including bonds with different repayment priorities), debt financing etc;
- (b) to invest directly in MFIs by means of senior and subordinated/junior debt, equity investments, contributions to risk funds and reserves, start- 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 spécialisés) 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



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.

