

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 13.11.2007
KOM(2007) 708 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu
gospodarczego i zatrudnienia**

SPIS TREŚCI

1.	Dlaczego podjęto inicjatywę w tym obszarze?	3
2.	Dowody na pojawienie się luki między podażą i popytem na mikrokredyty w Europie	4
3.	Ku europejskiej inicjatywie na rzecz mikrokredytów	5
3.1.	Aspekt 1: Poprawa otoczenia prawnego i instytucjonalnego w państwach członkowskich	6
3.2.	Aspekt 2: Tworzenie klimatu sprzyjającego w jeszcze większym stopniu przedsiębiorczości	9
3.3.	Aspekt 3: Promowanie upowszechniania dobrych praktyk	10
3.4.	Aspekt 4: Zapewnienie dodatkowego kapitału finansowego dla nowych i pozabankowych MFI	11
4.	Komunikacja i ocena	12
5.	Wnioski	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

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu
gospodarczego i zatrudnienia**

1. DLACZEGO PODJĘTO INICJATYWĘ W TYM OBSZARZE?

Różne są formy mikrokredytu i pełni on różną rolę. W państwach członkowskich i regionach Unii Europejskiej mikrokredyt często jest stosowany jako środek pobudzający wzrost samozatrudnienia oraz tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw. W wielu przypadkach wiąże się to z podjęciem wysiłków w celu promowania przejścia od bezrobocia do samozatrudnienia. Mikrokredyt sam w sobie może odegrać istotną rolę w realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w promowaniu integracji społecznej zgodnie z nowoczesną tendencją do kładzenia nacisku na „flexicurity”¹ (połączenie elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego)².

Chociaż w wielu państwach członkowskich i regionach sektor mikrokredytu działa prężnie, a na poziomie wspólnotowym podjęto pewne działania w celu wspierania rozwoju tego sektora, fakty wyraźnie wskazują, że można uczynić jeszcze więcej. W komunikacie dotyczącym finansowania rozwoju MŚP z 2006 r. Komisja zwróciła uwagę na jedną z przeszkód w rozwoju mikrokredytu, zachęcając państwa członkowskie:

„do zapewnienia, że ustawodawstwo krajowe ułatwia dostarczanie mikrofinansowania (pożyczki poniżej 25 000 EUR). Takie pożyczki są ważnym środkiem zachęcającym do przedsiębiorczości, w szczególności kobiety i mniejszości, poprzez prowadzenie działalności na własny rachunek i mikroprzedsiębiorstwa. Instrument ten sprzyja nie tylko konkurencyjności i przedsiębiorczości, lecz również integracji społecznej”³.

W niniejszym komunikacie proponuje się sposoby eliminacji różnych przeszkód lub ich znacznego zmniejszenia. Konkretnie proponuje się, co następuje:

Po pierwsze, w komunikacie zachęca się państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich narodowych ram instytucjonalnych, prawnych i handlowych koniecznych do promowania korzystniejszego otoczenia dla rozwoju mikrokredytu. Komisja pragnie pomóc państwom członkowskim w zakresie wyznaczania celów i opracować spis dobrych praktyk regulacyjnych.

¹ COM(2007)359 – „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity”.

² Zatem dokument ten nie dotyczy kwestii „integracji finansowej” ani „mikrofinansów”. Te szersze pojęcia obejmują inne usługi finansowe, takie jak wkłady oszczędnościowe, mikroubezpieczenia czy transfery.

³ COM(2006) 349 z 29.6.2006 r., str. 7 - „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Finansowanie rozwoju MŚP – tworzenie europejskiej wartości dodanej”.

Po drugie, w komunikacie proponuje się ustanowienie nowego instrumentu i zaangażowanie pracowników w celu zagwarantowania:

- pomocy technicznej i ogólnego wsparcia w zakresie konsolidacji i rozwoju pozabankowych instytucji mikrofinansowych (MFI) w państwach członkowskich i regionach;
- informacji i reklamy tej inicjatywy wśród państw członkowskich, regionów, banków i generalnie MFI. Obejmowałoby to publikację broszur, organizację konferencji i seminariów, wizyt w ramach wymian itp.
- poradników technicznych, przewodników i oprogramowania opracowanego w celu wsparcia MFI w przyjmowaniu najlepszych praktyk, z pomocą specjalistycznych ośrodków; projektu wytycznych dotyczących tworzenia i zarządzania MFI itp.
- większego dostępu do finansowania dla wybranego „modelu MFI” poprzez zapewnienie środków finansowych (kapitał załączkowy) wraz z pomocą techniczną.

Wsparcie finansowe dla tego instrumentu pochodziłoby z obecnego budżetu pomocy technicznej Funduszy Strukturalnych (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego - EFRR), którym zarządza Komisja Europejska. Instrumentem można by zarządzać w ramach Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, gdyż jest on zainteresowany tym obszarem. Fundusz ten odpowiada też za inicjatywę JEREMIE, która ma pomóc MŚP uzyskać dostęp do finansowania.

2. DOWODY NA POJAWIENIE SIĘ LUKI MIĘDZY PODAŻĄ I POPYTEM NA MIKROKREDYTY W EUROPIE

Generalnie mikrokredyt w Europie jest adresowany do dwóch grup: „mikroprzedsiębiorstw”, zdefiniowanych jako przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 10 osób (co stanowi około 91 % wszystkich przedsiębiorstw europejskich) i „osób w niekorzystnej sytuacji” (bezrobotnych lub osób nieaktywnych zawodowo, otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej, imigrantów itp.), którzy są zainteresowani samozatrudnieniem, ale nie mają dostępu do tradycyjnych usług bankowych. Mikrokredyt ma szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich i może odgrywać istotną rolę jako pomoc w integracji mniejszości etnicznych i imigrantów, zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i społecznym. W załączniku 2 przedstawiono zarys podziału rynku.

W ostatnich dziesięcioleciach gospodarka UE przekształciła się z gospodarki napędzanej przez przedsiębiorstwa przemysłowe działające na dużą skalę w gospodarkę bardziej uzależnioną od małego biznesu, w tym od firm jednoosobowych, głównie z sektora usług. Doprowadziło to do wzrostu popytu na mikrokredyty. Na przykład, mimo że w Europie samozatrudnieni stanowią tylko 16 % aktywnych zawodowo, okazuje się, że obecnie 45 % Europejczyków wolałoby pracować na własny rachunek niż dla pracodawcy⁴. W całej UE potencjalny popyt na mikrokredyt, który byłby przyznawany przez pozabankowe instytucje finansowe na fazę rozruchu, mógłby wynosić zdecydowanie ponad pół miliona nowych klientów⁵. Liczba ta może znacznie wzrosnąć w kolejnych latach w zależności od

⁴ Badania Eurobarometru 6/2004.

⁵ Obliczenia są oparte na danych Eurostatu i przedstawione w załączniku 4.

potencjalnego popytu, ponownego wykorzystania mikropożyczek i oczekiwanych pozytywnych skutków proponowanej inicjatywy na rzecz mikrokredytu.

Dość trudno jest ocenić dostępność lub podaż mikrokredytów w państwach członkowskich. Odnosnie do wielkości indywidualnych pożyczek szacunki wskazują, że typowa mikropożyczka w Europie wynosi 7000–8000 EUR. Informacje dotyczące wielkości pożyczek pochodzą z badań przeprowadzonych przez Centrum Organizacji Pożyczkowych w Europie Środkowej i Wschodniej (MFC- Microfinance Centre for Central and Eastern Europe) w państwach członkowskich UE w Europie Środkowo-Wschodniej i przez Europejską sieć mikrofinansowania (European Microfinance Network - EMN) w całej UE. Same banki nie prowadzą szczegółowych statystyk dotyczących mikrokredytów, a ich dane mogą być niejednoznaczne, gdyż niektóre pożyczki są sklasyfikowane jako kredyt osobisty, inne należą do szerszej kategorii pożyczek dla MSP lub, jak w niektórych krajach, są połączone z pożyczkami dla gospodarstw rolnych. W Europie Środkowo-Wschodniej szeroko rozpowszechnione są kasy oszczędnościowe i spółdzielnie kredytowe, a w Zjednoczonym Królestwie i w Irlandii - związki kredytowe, które pożyczają głównie osobom indywidualnym, nie rozróżniając, czy część pożyczonych środków jest wykorzystana na mikrokredyty dla przedsiębiorstw czy też przeciwnie, na przykład, na konsumpcję prywatną⁶.

Generalnie w wielu nowych państwach członkowskich obserwuje się rozwój mikrokredytu; podobna tendencja była widoczna w ostatnich latach w UE-15. Jednak wiele pozostaje do zrobienia, by w pełni wykorzystać możliwości⁷, jakie daje mikrokredyt, zwłaszcza w odniesieniu do potencjalnego popytu, o którym mowa powyżej.

3. KU EUROPEJSKIEJ INICJATYWIE NA RZECZ MIKROKREDYTÓW

Jeśli bliżej przyjrzeć się dynamice podaży mikrokredytów i popytu na nie, okazuje się, że na operacje dotyczące mikrokredytów należy spojrzeć w szerszych ramach prawnych i pomocowych, ponieważ systemy finansowy, zatrudnienia i opieki socjalnej są wzajemnie powiązane. Chociaż koncepcja mikrokredytu nie jest nowa, należy zauważyć, że państwa członkowskie Unii zajmują się tą kwestią w różny sposób w zależności od ram politycznych i obowiązującego ustawodawstwa. W istocie UE i państwa członkowskie przedsięwzięły już środki w celu promowania mikrokredytu, ale środki te są dość specyficzne i niekiedy ich zastosowanie ogranicza się do zasięgu lokalnego.

Przy mikrokredycie wykorzystuje się podejście finansowe do rozwoju biznesu, tak aby koszt kapitału, ryzyko i wydatki operacyjne miały odpowiednie pokrycie, gwarantując stabilność instytucji i świadczonych usług. Jednak wciąż utrzymuje się, i jest odnotowany jako taki, problem odpowiedniego dostępu do finansowania dla mikroprzedsiębiorstw i potencjalnych samozatrudnionych. Zarówno Rada, jak i Komisja Europejska, we współpracy z władzami krajowymi, zainicjowały szereg działań (patrz załącznik 3).

Jest mało prawdopodobne, aby te wysiłki w połączeniu z wysiłkami niektórych państw członkowskich same z siebie w wystarczającym stopniu zwiększyły podaż mikrokredytów, w rozsądnych ramach czasowych, jeśli jednocześnie władze na poziomie krajowym i

⁶ Patrz załącznik 5.

⁷ Na przykład, zgodnie z analizą rozwoju rynku przeprowadzoną przez MFC w Polsce na zlecenie EFI, tylko 15 % mikroprzedsiębiorstw korzysta z mikrokredytu. W tym kontekście powstaje luka na rynku, obejmująca ogółem około dwóch milionów potencjalnych klientów.

wspólnotowym nie podejmą ukierunkowanych i kompleksowych działań. Mimo podnoszenia poziomu wiedzy na temat przyszłych możliwości rynku mikrokredytów, fakty wskazują, że banki angażują się w działania na rzecz mikrokredytów (bezpośrednio lub, częściej, we współpracy z pozabankowymi instytucjami), jeśli są do tego zachęcane przez mechanizmy pomocy publicznej (na przykład program UE PHARE, Europejski Fundusz Inwestycyjny (EIF) i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju - EBOR).

Zatem możliwe podjęcie szeregu działań w tym obszarze, prowadzonych w oparciu o zadania realizowane przez Wspólnotę, banki i MFI oraz w ramach ich wzajemnej współpracy. Proponowana inicjatywa obejmuje cztery różne obszary działań:

- (1) poprawę otoczenia prawnego i instytucjonalnego w państwach członkowskich;
- (2) dalszą zmianę klimatu dla przedsiębiorczości;
- (3) promowanie upowszechniania najlepszych praktyk, w tym szkolenia;
- (4) zapewnienie dodatkowego kapitału finansowego dla instytucji mikrokredytowych.

Zważywszy, że banki, generalnie, zapewniają dostęp do środków finansowych dla istniejących mikroprzedsiębiorstw i na tradycyjną pomoc na rozruch, niniejszy dokument koncentruje się na trudniejszym segmencie, który można nazwać rynkiem „niekwalifikującym się do korzystania z banku”⁸. Należy jednak zauważyć, że oba segmenty skorzystają na poprawie otoczenia instytucjonalnego i upowszechnianiu najlepszych praktyk.

3.1. Aspekt 1: Poprawa otoczenia prawnego i instytucjonalnego w państwach członkowskich

Okazuje się, że ramy prawne w państwach członkowskich często nie sprzyjają rozwojowi mikrokredytu. Istotnie ustawodawstwo krajowe i prawodawstwo wspólnotowe zazwyczaj nie regulują konkretnie kwestii mikrokredytów i z tego powodu istniejące statystyki w zakresie mikrokredytów nie są wystarczające.

Jednak stworzenie możliwości dla rozwoju mikrokredytów nie wymaga znacznych inwestycji z niewielkich zasobów publicznych. Przeciwnie, jednym z atutów mikrokredytu jest jego samowystarczalność w długim okresie czasu. Generalnie trzeba przeprowadzić szereg działań w celu poprawy tego, co ogólnie można nazwać otoczeniem prawnym i instytucjonalnym dla mikrokredytu.

Poniżej przedstawiono siedem obszarów, w których możliwa jest poprawa na poziomie krajowym, cytując przykłady najlepszych praktyk, jeśli są one dostępne.

Stworzenie otoczenia umożliwiającego rozwój instytucji mikrofinansowych (MFI) i obejmującego wszystkie segmenty klientów

Zważywszy na liczbę i różnorodność potencjalnych klientów, wszystkie rodzaje banków i pozabankowych MFI powinny mieć łatwy dostęp do źródeł finansowania, które dadzą im możliwość rozwoju mikrokredytu. W takim przypadku zakłada się, że banki będą zachęcane

⁸ Osoby nie posiadające zabezpieczenia, niezatrudnione na stałe i bez możliwości do zweryfikowania historii kredytowej.

do rozwoju operacji w zakresie mikrokredytu. Rozwój ten można osiągnąć dzięki świadczeniu gwarancji kredytowych na szerszą skalę i ich zabezpieczaniu w miarę rozwoju portfeli. W tym przypadku zakłada się też, że związki kredytowe lub podobne instytucje zaangażowane w operacje w zakresie mikrokredytu posiadają lub uzyskują zezwolenie na gromadzenie oszczędności i są uprawnione do finansowania działań przynoszących przychód.

Warto wspomnieć, że Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi i Komitetem Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS) posiada system internetowy⁹, zwany dalej Grupą ds. transpozycji dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (Capital Requirement Directive - CRD), dzięki któremu opinia publiczna może zadawać pytania dotyczące wspomnianego instrumentu w kontekście dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych. Ten środek przekazu posłuży też do wyjaśniania sposobu traktowania mikrokredytu w ramach tej dyrektywy.

Wsparcie samowystarczalności mikrokredytu dzięki uelastycznieniu górnych limitów stóp procentowych dla operacji w zakresie mikrokredytu

Obok specjalnych środków w poszczególnych kategoriach pośredników finansowych, istnieją środki wspólne dla wszystkich programów i instytucji mikrokredytowych. Jednym z nich jest uelastycznienie górnych limitów stóp procentowych pożyczek dla przedsiębiorstw, co wyklucza możliwość pokrycia kosztów mikrokredytu. Należy podkreślić, że ponieważ pożyczki udzielane są na niskie kwoty i na krótki okres, bezwzględna wartość odsetek, nawet przy wysokim oprocentowaniu, jest mała. Najważniejszym czynnikiem dla mikroprzedsiębiorców w Europie i poza nią jest prosty dostęp do kredytów. W państwach członkowskich, gdzie wprowadza się górne limity stóp procentowych, zaleca się ustalać je na wystarczająco wysokim poziomie, aby instytucje udzielające pożyczek mogły pokryć koszty, a jednocześnie regularnie dokonywać oceny wpływu ekonomiczno-społecznego, tak jak na przykład robi się to w Irlandii, dbając o nienaruszanie zabezpieczenia pożyczkobiorców. W Niemczech limity stóp procentowych w danym sektorze nie mogą przewyższać dwukrotności średniej stopy ani być od nich ponad 12 punktów procentowych wyższe¹⁰.

Udostępnienie MFI bazy danych pożyczkobiorców i ułatwienie oceny ryzyka

Obok innych ogólnych środków istotne jest zapewnienie wszystkim instytucjom mikrokredytowym, także pozabankowym, dostępu do biur informacji kredytowej, które odnotowują niedotrzymane zobowiązania pożyczkobiorcy. W niektórych krajach, zwłaszcza w Zjednoczonym Królestwie, zachęca się instytucje finansowe rozwoju wspólnot lokalnych (CDFI - community development finance institutions) do przekazywania danych biurom kredytowym. Są też kraje, w szczególności Francja, w których takimi danymi dysponuje bank centralny, a uznane instytucje mikrokredytowe jak na razie nie mają do nich dostępu.

Wspólne bazy danych na poziomie UE dotyczące niedotrzymanych zobowiązań i strat związanych z mikrofinansowaniem (osoby fizyczne, przedsiębiorstwa i MFI), wraz ze wspólnymi narzędziami do oceny zdolności kredytowej na poziomie całej UE zgodnymi z najlepszymi praktykami w sektorze, mogą wspomóc instytucje kredytowe w rozwoju operacji mikrokredytowych. Narzędzia tego rodzaju, stosowane przez banki przyjmujące najbardziej wyrafinowane podejście do ryzyka kredytowego, umożliwią im pełne czerpanie korzyści z

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

¹⁰ Patrz załącznik 8.

przepisów dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych¹¹. Najlepiej byłoby, aby rozwojem tych baz danych mogły zająć się zainteresowane strony na rynku.

Trzeba wspomnieć, że wymóg wkładu z kapitału własnego można ograniczyć dzięki gwarancjom kredytowym i, w miarę rozwoju portfeli lub ich łączenia, dzięki ich sekurytyzacji.

Zmniejszenie kosztów operacyjnych dzięki zastosowaniu korzystnych systemów podatkowych

Korzystniejsze systemy podatkowe są równie istotne dla rozwijającego się przemysłu, niezależnie od tego, czy polegają one na zwolnieniu z podatku dla MFI czy na obniżeniu podatków dla osób fizycznych lub przedsiębiorstw, które inwestują w działalność MFI lub są zaangażowane poprzez dotacje. I tak, w Zjednoczonym Królestwie, zgodnie z systemem Community Interest Tax Relief osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa przez pięć lat mogą odliczać od dochodu podlegającego opodatkowaniu 25 % inwestycji w formie pożyczek, papierów wartościowych lub kapitału ryzyka. We Francji ustawa o dobroczynności zezwala na odliczenie od podatku 66 % od darowizn do wysokości 20 % dochodu podlegającego opodatkowaniu osób fizycznych, a w przypadku przedsiębiorstw 60 % wydatków do wysokości 0,5 % obrotów.

Dostosowanie krajowych uregulowań prawnych i nadzór nad specyfiką mikrofinansów

Na mocy prawodawstwa UE¹² MFI podlegają regulacjom ostrożnościowym UE, jeśli przyjmują od społeczeństwa depozyty lub inne fundusze podlegające zwrotowi i w takim przypadku są odpowiednio uregulowane i nadzorowane. Jeśli MFI nie przyjmują depozytów ani innych funduszy zwrotnych od społeczeństwa i nie są skonsolidowane w celu nadzoru ostrożnościowego przez instytucję kredytową, zgodnie z dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych nie podlegają szczególnym zharmonizowanym wymogom kapitałowym. Jeśli państwa członkowskie stosują zasady ostrożnościowe w odniesieniu do instytucji, które nie przyjmują depozytów od klientów, ważne jest, aby dodatkowe uregulowania i dodatkowy nadzór były proporcjonalne do kosztów i ryzyka stwarzanego przez MFI, żeby nie hamować podaży mikrokredytu i rozwoju wyspecjalizowanych MFI.

Dbłość o przestrzeganie zasad jednolitego rynku w odniesieniu do mikrokredytów

Dzięki harmonizacji prawa w Europie banki, posiadające zezwolenie na działalność w jednym państwie członkowskim UE, mogą działać w Unii w ramach świadczenia usług transgranicznych lub tworząc oddziały. Warto zbadać, w jakim stopniu i na jakich warunkach mikrokredytodawcy, którzy niebędąc instytucjami kredytowymi w znaczeniu prawa WE, mogliby skorzystać z podobnych praw.

Włączenie mikrokredytu do zakresu rozporządzenia i standardy rachunkowości

Doświadczenia, zwłaszcza Rumunii, wskazują, że zbyt szczegółowe uregulowania prawne mogą mieć negatywny wpływ na rozwój mikrokredytu, jeśli ograniczają elastyczność działalności lub nakładają duże obciążenia na pożyczkodawców. To ryzyko można zmniejszyć, opracowując najpierw spis najlepszych praktyk i porównując proponowane ramy

¹¹ Dyrektywy 2006/48/WE i 2006/49/WE

¹² Artykułu 4 dyrektywy 2006/48/WE.

prawne z krajowymi realiami działalności w zakresie mikrokredytu. Aby lepiej wyeksponować rolę mikrokredytów, należy w perspektywie długoterminowej przewidzieć taką kategorię w praktyce bankowej i w nowych standardach rachunkowości (IFRS).

3.2. Aspekt 2: Tworzenie klimatu sprzyjającego w jeszcze większym stopniu przedsiębiorczości

Zgodnie z odnowioną strategią lizbońską z 2005 r. Europa podąża w kierunku wiedzy, usług i nowych technologii; proces ten można by przyspieszyć, jeśli poświęci się więcej uwagi trzem czynnikom, które wiążą istnienie biznesu z mikrokredytem na trzech poziomach: przyjęcie ram instytucjonalnych dla mikroprzedsiębiorstw; ułatwienie przejścia od bezrobocia do założenia mikroprzedsiębiorstwa; oraz zapewnianie pomocy technicznej dla mikroprzedsiębiorstw.

Poprawa ram instytucjonalnych dla samozatrudnienia i mikroprzedsiębiorstw

Polityki zatrudnienia muszą coraz lepiej dbać o równe traktowanie samozatrudnionych i zatrudnionych u pracodawcy. Aby samozatrudnienie i mikroprzedsiębiorstwa zyskały uznanie, potrzebny jest program, który wyeksponowałby ich rolę i spopularyzował je w szkołach, na uniwersytetach i w urzędach pracy; program ten powinien być adresowany do ogółu społeczeństwa. Wymaga to powzięcia środków zmierzających do zmniejszenia barier prawnych, podatkowych i administracyjnych, takich jak zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku pomocy na rozruch, uproszczone procedury rejestracji dla nowych mikroprzedsiębiorstw i dostęp do liczniejszych i mniej kosztownych rynków zbytu. Nowa niemiecka koncepcja „Ich AG” (Ja S.A.) upowszechnia pogląd, że samozatrudnienie to wybór zawodowy, który stanowi wyzwanie, ale się opłaca. We Francji tworzenie mikroprzedsiębiorstw zostało uznane za sposób na integrację bezrobotnych, którzy przez pierwsze trzy lata są częściowo zwolnieni ze składek na ubezpieczenie społeczne.

Opracowanie rozwiązań w celu umożliwienia bezrobotnym i otrzymującym pomoc socjalną przejścia do samozatrudnienia

Trzeba przede wszystkim ułatwić przejście od bezrobocia lub uzależnienia od pomocy socjalnej do samozatrudnienia. W tym celu można podjąć takie środki jak wspieranie dochodu w okresie przejściowym w połączeniu z przepisami umożliwiającymi ponowne pobieranie świadczeń z tytułu bezrobocia czy pomocy socjalnej w przypadku niepowodzenia. Na przykład w Irlandii otrzymujący pomoc socjalną mogą nadal otrzymywać świadczenia przez cztery lata, których wysokość stopniowo się zmniejsza. Tego rodzaju polityka wymaga przeszkolenia pracowników pomocy socjalnej i urzędów pracy z różnych aspektów zakładania przedsiębiorstw i samozatrudnienia, tak aby byli kompetentni w tych sprawach i mogli doradzić potencjalnym kandydatom.

Zwiększenie szans na sukces nowych mikroprzedsiębiorstw poprzez szkolenia, doradztwo i usługi rozwoju biznesu

Chociaż mikrokredyt może pomóc nowym przedsiębiorcom i osobom wykluczonym ze społeczeństwa w uzyskaniu dostępu do źródeł finansowania, to istnieją dowody wskazujące, że sam dostęp do źródeł finansowania nie rozwiąże wszystkich problemów po stronie popytu. Złożony charakter otoczenia mikroprzedsiębiorstw wiąże się z koniecznością zapewnienia usług rozwoju działalności gospodarczej i wymaga od początkujących przedsiębiorców różnego rodzaju umiejętności, których zazwyczaj nie posiadają. Szkolenia i doradztwo na

zasadzie mistrz-uczeń czy coaching dla nowych przedsiębiorców mają podstawowe znaczenie dla zwiększenia szans na sukces przedsięwzięcia. Usługi rozwoju działalności gospodarczej drożeją, co sprawia, że mikroprzedsiębiorczość staje się coraz mniej atrakcyjna dla sektora banków komercyjnych. Doświadczenia wskazują, że tego rodzaju usługi zazwyczaj są zależne od wsparcia publicznego lub wolontariuszy. Wreszcie, działania outsourcingowe związane z transakcjami pożyczkowymi (sporządzenie biznesplanu, monitorowanie biznesu itd.) pomagają uzyskać dostęp do kredytu. Lepsze wykorzystanie zasobów udostępnionych w ramach EFRR, EFS (Europejski Fundusz Społeczny) i EARDF (Europejskiego Funduszu Rolnego dla Rozwoju Obszarów Wiejskich) w celu promowania przedsiębiorczości, innowacji i pomocy na rozruch mogłoby również pomóc w wypełnieniu braków (patrz załącznik 7).

Propozycja 1

Od teorii do praktyki: promowanie rozwoju mikrokredytów i mikroprzedsiębiorstw na poziomie krajowym

Jednym ze sposobów realizacji 10 punktów w aspekcie 1 i 2 byłoby wezwanie państw członkowskich do podjęcia programu reform służącego poprawie warunków dla mikrokredytu, zgodnie z krajowymi realiami i priorytetami. Mając na uwadze, że strategia lizbońska ogólnie koncentruje się na poprawie dostępu do źródeł finansowania, a w szczególności na promowaniu mikrokredytu, zachęca się państwa członkowskie w kontekście ich Krajowych Programów Reform realizowanych w ramach strategii lizbońskiej do podjęcia działań koniecznych do promowania korzystniejszego środowiska dla rozwoju mikrokredytu, co wchodzi w zakres krajowych ram instytucjonalnych, prawnych i gospodarczych. Komisja mogłaby także pomóc państwom członkowskim, wyznaczając cele ilościowe dla pożyczek i opracowując spis dobrych praktyk regulacyjnych.

3.3. Aspekt 3: Promowanie upowszechniania dobrych praktyk

Aby udowodnić, jaką wartość mają mikrokredyty, trzeba dać bankom i pozabankowym instytucjom możliwość kontynuacji ich działalności i rozwoju zrównoważonych działań. Wykorzystanie pomocy publicznej w celu przedsięwzięcia tymczasowych środków, które kończą się wraz z wygaśnięciem wsparcia publicznego, to nie jest skuteczny sposób. Większą korzyść przyniesie wsparcie rozwoju usług bankowych i stałych pozabankowych MFI w celu zachęcenia do wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk oraz znalezienie wspólnego języka, co pomoże uczynić ich współpracę bardziej efektywną. Organizacje pozabankowe muszą się wiele nauczyć od banków, ale i banki od organizacji, ponieważ opracowane metody udzielania i odzyskiwania mikrokredytu odbiegają od tradycyjnych praktyk bankowych. Wymiana know-how pozwoliłaby między innymi na lepsze uwzględnianie metod ilościowych, takich jak ocena punktowa, które pomału się upowszechniają w odniesieniu do mikrokredytu, i budowy relacji opartych na zaufaniu, od których zależy mikroprojekt i spłata jego kosztów. Upowszechnianie najlepszych praktyk jest istotnym czynnikiem w rozwoju mikrokredytu, który będzie wzmacniany dzięki zasobom istniejących ośrodków, takich jak Centrum Organizacji Pożyczkowych w Europie Środkowej i Wschodniej, Europejska sieć mikrofinansowania¹³, i samych banków.

¹³ MFC i EMN prowadzą już bardzo aktywne działania w zakresie informacji, szkoleń, pomocy technicznej itd.

Organ centralny dysponujący wiedzą specjalistyczną w zakresie mikrofinansów

Z uwagi na zakres prac, które należy wykonać, pożądanym byłby nadzór i koordynacja, na przykład przez organ centralny dysponujący wiedzą specjalistyczną w zakresie finansów i spraw społecznych, zdolny do monitorowania i koordynowania działań wspierających mikrokredyt i który mógłby być stałym partnerem do rozmów dla zainteresowanych stron. EFI, który w imieniu Komisji Europejskiej, jest już zaangażowany w inicjatywę JEREMIE i systemy gwarancji mikrokredytu, dowiódł swojej zdolności operacyjnej w tym względzie.

Specjalny znak dla mikrokredytu w celu większego zaangażowania obywateli UE

Powinna istnieć możliwość zwiększenia dostępnych funduszy dla MFI dzięki przedsięwzięciu środków zmierzających do zachęcenia osób fizycznych lub przedsiębiorstw odpowiedzialnych społecznie do inwestowania w nie. „Zielone” fundusze inwestycyjne przyciągają coraz więcej inwestorów prywatnych. Na tej samej zasadzie można by stworzyć specjalny znak w celu lepszego wyeksponowania znaczenia funduszy inwestycyjnych zaangażowanych w mikrokredyt, zwiększenia zaufania obywateli do inwestowania w instrumenty mikrofinansowe i kierowania zasobów do tych MFI, które osiągają najlepsze wyniki finansowe i społeczne.

Potrzeba stworzenia kodeksu postępowania dla MFI

Jednym ze sposobów na zwiększenie zaufania do znaku mikrokredytu byłoby sporządzenie kodeksu postępowania dla MFI, co stworzyłoby doskonałą okazję do upowszechnienia wśród MFI najlepszych praktyk, etycznych i przyjaznych dla klientów. Najlepiej byłoby, aby kodeks ten został opracowany przez różne zainteresowane strony. Byłby on oparty na wynikach finansowych i społecznych MFI opisanych w sekcji 4. (Komunikacja i ocena) i uwzględniał ich zachowania handlowe.

MFI powinny być zobowiązane do udzielenia informacji dotyczących ich statusu prawnego, nadzoru i zgodności z kodeksem postępowania w publikowanych przez nie dokumentach.

3.4. Aspekt 4: Zapewnienie dodatkowego kapitału finansowego dla nowych i pozabankowych MFI

Wspieranie rozwoju mikrokredytów w Europie wymaga podjęcia szeregu kompleksowych inicjatyw, odwołujących się do zaangażowania zainteresowanych stron oraz instytucji krajowych i europejskich. Wiele sugestii przedstawionych na poprzednich stronach wskazuje na znaczenie, jakie mogłoby mieć działanie na poziomie UE, w nadawaniu impulsów i koordynowaniu działań na rzecz mikrokredytu. Aby stawić czoła temu wyzwaniu, Komisja zamierza zwiększyć swój wkład poprzez ustanowienie w ramach polityki spójności UE specjalnego instrumentu mikrokredytowego, który zapewniłby fundusze i pomoc techniczną dla nowych i pozabankowych MFI.

Instrument ten byłby adresowany do najbardziej obiecujących pozabankowych MFI w ramach zaproszeń do składania wniosków. Najlepiej byłby połączyć przepisy dotyczące pomocy technicznej z funduszami pozyskanymi z różnych źródeł, takich jak fundusze strukturalne UE, EBC, sieć EUROFI, banki i donatorzy. Celem tego działania byłoby wspomoczenie MFI w uzyskiwaniu samowystarczalności i przyczynienie się do lepszego wykorzystania mikrokredytu w UE poprzez przeprowadzenie analizy rynku, ustanowienie wytycznych i promowanie szkolenia i kształcenia popularyzującego najlepsze praktyki w tej dziedzinie.

Propozycja 2

Specjalna struktura wsparcia mikrokredytu

W celu szybkiego ustanowienia tego instrumentu, i aby jego struktura była efektywna kosztowo, proponuje się, aby Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) powołał i umiejscowił na swoim terenie specjalny dział w ramach departamentu JEREMIE.

Jego działania obejmowałyby pomoc techniczną i ogólne wsparcie w celu konsolidacji i rozwoju MFI, np. informowanie o inicjatywie na rzecz mikrokredytu i jej reklamę, które byłyby adresowane do państw członkowskich, regionów, banków i, generalnie, do MFI; publikowanie broszur, organizacja konferencji, seminariów i wzajemnych wizyt itd. opracowywanie podręczników i przewodników pomagających MFI w przyjmowaniu najlepszych praktyk w zakładaniu i zarządzaniu MFI. ułatwianie dostępu do finansów dla MFI poprzez pozyskiwanie źródeł finansowania (kapitał załączkowy).

Zatrudnienie pracowników działu i pomoc techniczna dla MFI będzie sfinansowana z budżetu na pomoc techniczną w ramach funduszy strukturalnych zarządzanych przez Komisję Europejską.

Przykładowy schemat mikrofunduszu przedstawiono w załączniku 9.

4. KOMUNIKACJA I OCENA

Komunikacja jest konieczna w celu upowszechnienia wiedzy na temat inicjatywy mikrokredyt wśród zainteresowanych stron, władz publicznych, banków, pośredników finansowych i użytkowników końcowych. Trzeba przygotować odpowiednie kampanie w celu wspierania inicjatywy na rzecz mikrokredytu oraz opracować i zapewnić na stałe specjalistyczne informacje w celu zagwarantowania długoterminowej promocji mikrokredytu w Europie.

Należy rozważyć ocenę na różnych poziomach, aby dokonać oceny skutków gospodarczo-społecznych inicjatywy w ramach strategii lizbońskiej. Cele trzeba wyznaczyć odpowiednio wcześniej, aby można było w wymierny sposób oszacować zmiany. (Patrz załącznik 10).

5. WNIOSKI

Proponowana inicjatywa dąży do rozwoju mikrokredytu w Unii Europejskiej w ramach strategii lizbońskiej i stanowi dalszy krok w kierunku idei komunikatu Komisji „Finansowanie rozwoju MŚP – tworzenie europejskiej wartości dodanej”¹⁴. W komunikacie zaleca się stworzenie specjalnej struktury dla mikrokredytu w celu rozwoju usług doradztwa, które mają podstawowe znaczenie dla wspierania mikrokredytobiorców zakładających działalność gospodarczą i dla rozwoju dobrych praktyk rynkowych dzięki stworzeniu znaku dla mikrokredytu i przewodnika dobrego postępowania. Celem komunikatu jest też poprawa dostępności kapitału; w komunikacie proponuje się utworzenie funduszu mikrokredytowego, który pomógłby w sfinansowaniu działań MFI w zakresie pożyczek. Z uwagi na konieczność

¹⁴ COM 2006/349 - str. 7.

wprowadzenia szeregu zmian na poziomie krajowym, w odniesieniu do ram instytucjonalnych i prawnych wspierających mikrokredyt proponuje się, aby zająć się tymi aspektami w rocznym cyklu zarządzania w ramach strategii lizbońskiej. Innymi słowy, poprzez ich włączenie do Krajowych Programów Reform można by zachęcić państwa członkowskie do wprowadzenia reform, stosownych do ich realiów, w celu wspierania mikrokredytu. Trzeba przeprowadzić odpowiednie kampanie komunikacyjne, aby spopularyzować mikrokredyt w Europie i przyczynić się do jego rozwoju w dłuższej perspektywie czasowej, oraz dokonać oceny. Wszystkie te elementy są niezbędnym uzupełnieniem i są istotne dla wytworzenia korzystnego otoczenia zapewniającego trwały charakter i rozwój mikrokredytu w Europie.

Inicjatywa ta wpisuje się w politykę Unii Europejskiej służącą promowaniu przedsiębiorczości i inicjatywy gospodarczej, „flexicurity”, integracji społecznej osób w niekorzystnej sytuacji i rozwoju kapitału ludzkiego oraz odnowie relacji społecznych opartych na zaufaniu, co odzwierciedla prawdziwe znaczenie słowa „kredyt”. Oczekiwane skutki wdrażania tej inicjatywy to, początkowo, większa przedsiębiorczość i pojawienie się nowych miejsc pracy mających pośredni i bezpośredni wpływ na wzrost gospodarczy. W krajach, w których istnieją duże mniejszości etniczne, na przykład w Europie Środkowej, czy też w krajach o dużym napływie imigrantów, mikrokredyt mógłby odegrać znaczącą rolę w integrowaniu odpowiednich grup, zarówno pod względem gospodarczym, jak i społecznym.

Propozycje zawarte w tej inicjatywie będą stanowić podstawę do rozpoczęcia konkretnych działań zmierzających do rozwoju i wdrożenia mikrokredytu w Unii Europejskiej.

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.

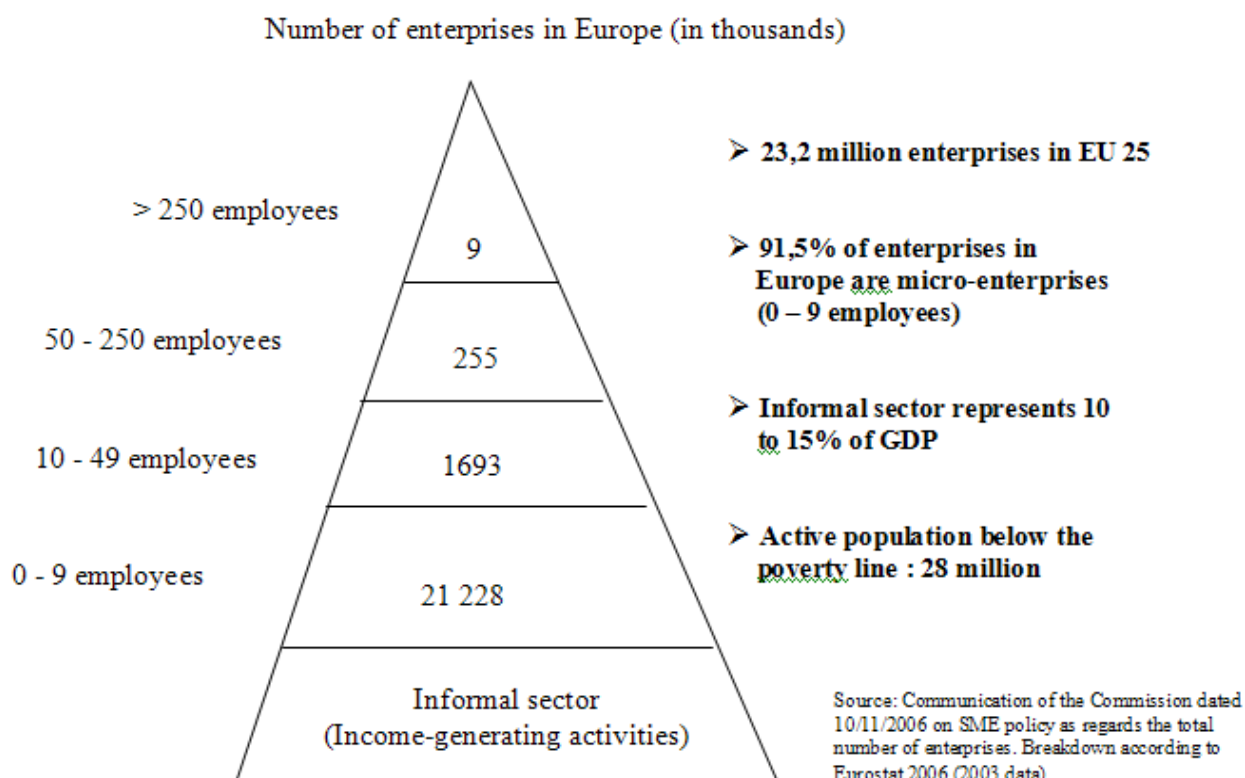
Micro-credit is defined by:

- 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

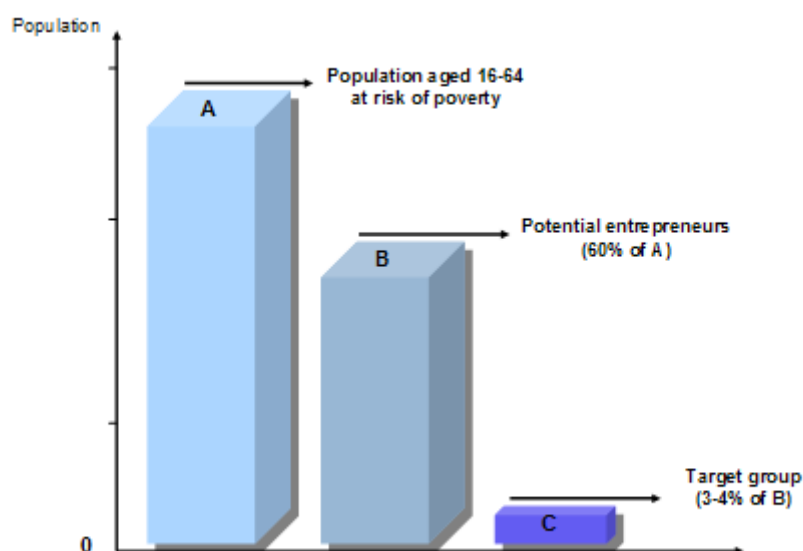
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro 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_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
<u>Non-bank Micro-credit</u> Lower segment : Up to 7 500 euros + equity ³⁶	<u>Clientele not immediately bankable</u> 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:

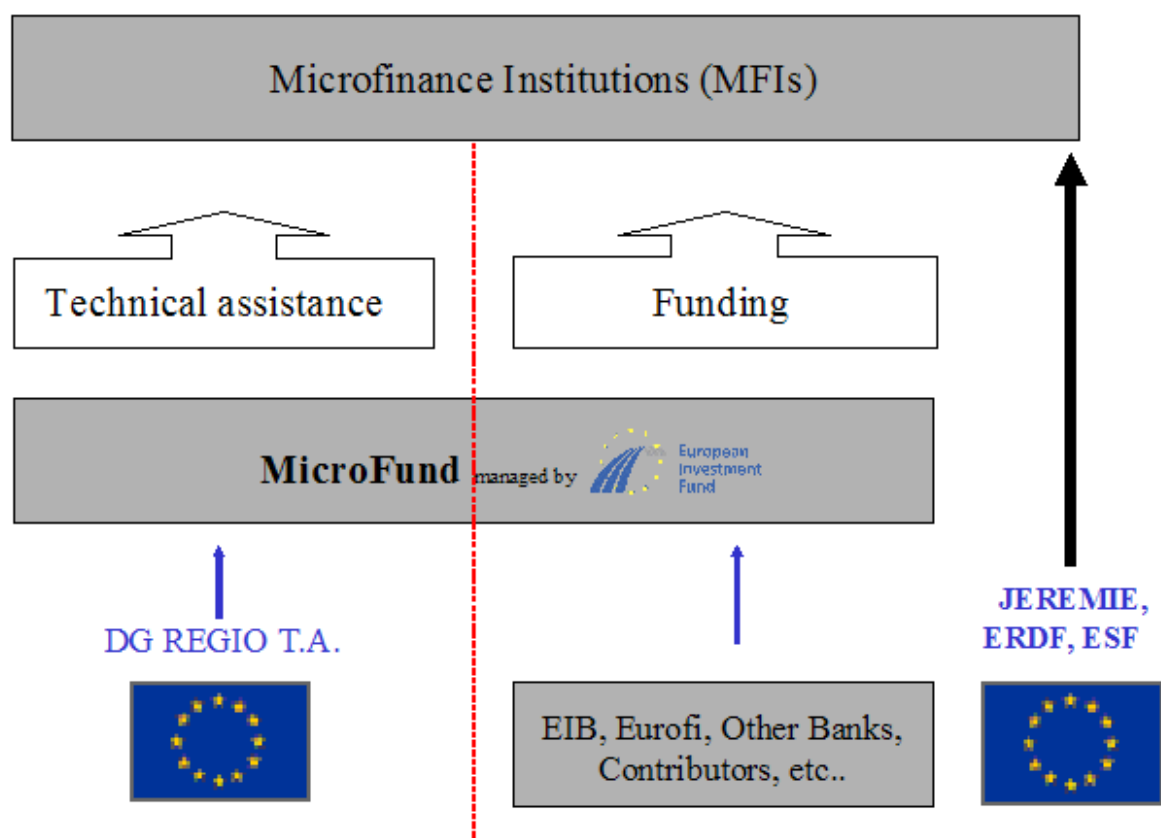
- (a) to raise capital in the form of equity, donations, issuance of bonds (including bonds with different repayment priorities), debt financing etc;
- (b) to invest directly in MFIs by means of senior and subordinated/junior debt, equity investments, contributions to risk funds and reserves, start-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

- (a) Donors/sponsors;
- (b) Shareholders and Investors (banks-Eurofi, EIB, EC, private persons, foundations, etc);
- (c) 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.

