



Bruxelles, den 18.12.2012
COM(2012) 769 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelse af direktiv 2006/48/EF på mikrokreditfinansiering

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Oversigt over mikrokreditfinansiering i EU	4
2.1.	Mikrokreditfinansiering er et koncept med forskellige definitioner	4
2.2.	Det omfattende definitionsspektrum giver sig udtryk i en lang række forskellige mikrokreditfinansieringsudbydere	5
2.2.1.	Overblik over de institutionstyper, der udbyder mikrokreditfinansiering i EU	5
2.2.2.	Bankerne spiller en afgørende rolle i EU, selv om mikrokreditfinansiering ofte kun udgør en sideaktivitet	5
2.2.3.	Institutioner uden for banksektoren, som giver mikrokreditfinansiering, er en anden vigtig kreditudbyder	6
2.2.4.	Den offentlige sektor er en af de mest magtfulde aktører på markedet for mikrokreditfinansiering.....	6
3.	Forsigtighedstilsyn med mikrokreditaktiviteter i EU som følge af anvendelsen af direktiv 2006/48/EF	7
3.1.	En stor andel af udbyderne af mikrokreditfinansiering er undtaget fra anvendelsen af tilsynskrav som fastlagt i direktiv 2006/48/EF	7
3.2.	En lang række faktorer synes at mindske virkningerne af de tilsynskrav, der er fastlagt i direktiv 2006/48/EF om mikrokreditaktiviteter, selv om der kan være nogle byrdefulde virkninger.....	8
3.2.1.	I direktiv 2006/48/EF tages der ikke hensyn til den særlige karakter af mikrokreditfinansiering.....	8
3.2.2.	Adgang til offentlige garantiordninger giver udbydere af mikrokreditfinansiering mulighed for en markant sænkning af kapitalgrundlagskravet til dækning af den kreditrisiko, de er udsat for	8
3.2.3.	De fleste mikrokreditter kan undtages fra den øvre grænse for store engagementer, der er udarbejdet for at begrænse koncentrationsrisikoen.....	9
3.2.4.	Kravene i direktivet vedrørende risikostyring hjælper mikrokreditudlånere i banksektoren til at mindske deres risici	10
3.2.5.	I direktiv 2006/48/EF er der fastsat krav til udbydere af mikrokreditfinansiering i banksektoren om overholdelse af tilsynsregler for at mindske likviditetsrisiciene ...	10
3.2.6.	Direktiv 2006/48/EF kan medføre store administrative byrder, der kan mindske mikrokrediters attraktivitet som bankforretning, men samtidig styrke finansielle investorers tillid til udbydere af mikrokreditfinansiering	10
4.	Konklusioner	11

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelse af direktiv 2006/48/EF på mikrokreditfinansiering

1. INDLEDNING

Mikrokreditfinansiering anerkendes generelt - af medlemsstaterne, finansieringsinstitutioner, nationale tilsynsmyndigheder og mere bredt - som en effektiv finansieringsmetode til skabelse af job og social integration, der kan dæmpe de negative virkninger af den aktuelle finansielle krise og samtidigt bidrage til iværksætterkultur og økonomisk vækst i EU. Derfor har udvikling af mikrokreditfinansiering stået højt på Europa-Kommissionens dagsorden i de seneste år.

I november 2007 offentliggjorde Europa-Kommissionen sin meddelelse "Et europæisk initiativ til udvikling af mikrokredit som støtte for vækst og beskæftigelse" for at fremme mere positiv vilkår for tilbud om mikrokreditfinansiering. I de seneste måneder har Europa-Kommissionen samarbejdet direkte både med mikrokreditsektoren og nationale offentlige myndigheder for at udpege de hindringer, mikrokreditydere står over for, når de tilbyder deres tjenester i hele EU, og overveje, hvorledes disse hindringer kan overvindes, og om der er behov for en reguleringsindsats på nationalt niveau eller EU-niveau. I undersøgelses- og debatfasen, som styres af Europa-Kommissionen, har der været en konference, som blev afholdt i fællesskab med Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg den 2. december 2011.

Under forhandlingsprocessen vedrørende direktiv 2009/111/EF¹ var der også hos EU-lovgiverne et ønske om at udvikle mikrokreditfinansiering i EU. EU-lovgiverne anmodede Europa-Kommissionen om at undersøge anvendelsen af direktiv 2006/48/EF² på mikrokreditfinansiering. Som fastlagt i dette direktivs artikel 156 er Europa-Kommissionen blevet anmodet om at aflægge rapport om resultaterne af denne undersøgelse til Europa-Parlamentet og Rådet sammen med eventuelle forslag.

Det følgende afsnit har som mål at afklare, hvad der forstås ved mikrokreditfinansiering, og specielt at fokusere på udbydere af mikrolån for først at få en klar vurdering af aktørerne i denne låneaktivitet og centrale spørgsmål. Det tredje afsnit giver et overblik over forsigtighedstilsynet med mikrokreditudbydere i hele EU og påpeger virkningerne af tilsynskravene for mikrokreditaktiviteter som følge af anvendelsen af direktiv 2006/48/EF. Den sidste del omfatter konklusionerne med hensyn til, om EU's tilsynskrav vedrørende bankvirksomhed skal ændres eller ej.

¹ Direktiv 2009/111/EF af 16. september 2009 om ændring af direktiv 2006/48/EF, 2006/49/EF og 2007/64/EF for så vidt angår banker tilsluttet centralorganer, visse komponenter i egenkapitalen, store engagementer, tilsynsordninger og krisestyring.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut.

2. OVERSIGT OVER MIKROKREDITFINANSIERING I EU

2.1. Mikrokreditfinansiering er et koncept med forskellige definitioner

Der findes ikke en enkelt definition af mikrokreditfinansiering. Udtrykket "mikrokreditfinansiering" anvendes generelt som henvisning til mindre lån givet til mennesker, som er udelukket fra det traditionelle finansielle system, eller som ikke har adgang til banker, for at hjælpe dem med at skabe eller udvikle en virksomhed. Definitionen af mikrokreditfinansiering varierer imidlertid meget mellem medlemsstaterne og interesserede aktører, afhængigt af samfundsforhold, den økonomiske situation og politiske mål.

Efterspørgslen efter mikrokreditfinansiering bæres af et bredt spektrum af lånere. Muligheden for at få mikrokreditfinansiering kan begrænses til "mikroiværksættere", selvstændige, der søger finansiering til små virksomheder. Ved mikrokreditfinansiering kan der også fokuseres udelukkende på andre grupper, såsom socialt udstødte, der forsøger at klare en nødsituation, finansiere uddannelse eller bare vil købe almindelige husholdningsartikler.

Mikrokreditter er generelt meget små, kortvarige og uden sikkerhed med normalt hyppigere tilbagebetalinger og højere rentesatser end konventionelle banklån. Men ud over denne generelle beskrivelse gives mikrokreditter under meget forskellige lånebetingelser. F.eks. er vilkårene for tilbagebetaling af lånet generelt under seks måneder, men kan forlænges til ti år. Med hensyn til rentesatser er lovgivning om åger en vigtig faktor, der er medbestemmende for niveauet. Findes der lovgivning om åger, har långiverne ikke lov til at kræve mere end en fastlagt maksimal rentesats. I medlemsstater, hvor man ikke har sådanne begrænsninger, kan rentesatsen være højere end der, hvor der findes en sådan lovgivning. Med hensyn til beløbet vedrører mikrokreditter generelt lån, der ikke overstiger 25 000 EUR³. Men en lang række aktører i EU definerer mikrokreditfinansiering som lån med enten langt mindre eller meget højere beløb.

Mikrokreditudlåneres aktiviteter kan omfatte mere end udlån og omfatte andre finansielle tjenester, så som opsparingsprodukter, bankkonti, betalingstjenester, overførsler, forsikringer, leasing, osv. Denne omfattende række af finansielle tjenester bør imidlertid omtales som "mikrofinansiering" og anvendes mere bredt end udtrykket "mikrokredit".

Den manglende sammenhængende og almindeligt brugte definition af mikrokreditfinansiering udgør en hindring for indsamling af oplysninger og data om denne aktivitet, hvilket vanskeliggør muligheden for at spore udviklingen af mikrokreditfinansiering i EU. Det er svært at få pålidelige fakta og tal vedrørende omfanget af mikrokreditfinansiering og tilhørende tjenester, især for EU som helhed. Lån med de samme kendetegn kan dels blive klassificeret som mikrokreditfinansiering dels som konventionelle lån, afhængigt af sammenhængen. De kan blive indberettet som forbrugslån, privatlån, lån til virksomheder eller lån til små og mellemstore virksomheder.

³ Europa-Kommissionen henviser til dette beløb i EU-programmerne for mikrokreditfinansiering.

2.2. Det omfattende definitionsspektrum giver sig udtryk i en lang række forskellige mikrokreditfinansieringsudbydere

2.2.1. Overblik over de institutionstyper, der udbyder mikrokreditfinansiering i EU

De meget forskellige definitioner afspejler sig i en lang række forskellige juridiske former, som mikrokreditfinansieringsudbydere anvender. Udbydere af mikrokreditfinansiering falder ind under forskellige kategorier: banker og sparekasser, andelsselskaber, mikrofinansieringsinstitutioner, finansieringsinstitutter uden for banksektoren, kreditforeninger, fonde og andre former for ikke-profitorganisationer, så som ngo-organisationer og -foreninger. Mikrokreditsektoren i EU er også meget forskellig med hensyn til størrelse og forretningsmodel. Ud over en opdeling af udlånerne efter institutionel type kan mikrokreditudlånere opdeles i flere grupper:

- institutioner, som skal have en licens for at udføre bankaktiviteter i modsætning til institutioner, der skal registreres hos en banktilsynsmyndighed, uden at der er et krav om at ansøge om en licens, eller institutioner, hvor det kun kræves, at de registreres som en juridisk enhed
- institutioner, som har en ikke-kommerciel status i modsætning til institutioner, der arbejder med erhvervsmæssigt formål
- private institutioner i modsætning til offentlige
- udlånere, hvis mikrofinansieringsudlån udgør hovedaktiviteten i modsætning til udlånere, for hvem mikrolånsfinansiering kun udgør en relativt lille andel af deres forretningsportefølje.

Udlånerne kan også opdeles ud fra kategorierne af deres lånere: Ofte er det institutioner uden for banksektoren, som tilbyder de mikrokreditter, som gives til fattige husholdninger, mens mikrokreditter til mikrovirksomheder og små virksomheder hovedsageligt gives gennem banker. Mikroudlånerne er også forskellige med hensyn til, hvilke produkter og tjenester de ifølge loven har lov til at tilbyde, om de er underkastet et tilsyn, og hvordan de finansierer deres administrative og forretningsmæssige operationer.

Denne forskelligartethed hænger sammen med lovrammerne i det enkelte land (jf. afsnit 3). Nogle medlemsstater i EU har et bankmonopol, som betyder, at udlånsaktiviteter er begrænset til banker alene. I andre medlemsstater derimod har institutioner uden for banksektoren lov til at give mikrokreditter. Der findes ligeledes nogle undtagelser, hvor nogle lovgivninger tillader specifikke institutioner uden for banksektoren at yde mikrokreditfinansiering trods bankmonopolet. Det er værd at bemærke, at EU's banklovgivning kun forbyder mikroudlånere uden for banksektoren at modtage indlån.

2.2.2. Bankerne spiller en afgørende rolle i EU, selv om mikrokreditfinansiering ofte kun udgør en sideaktivitet

Banksystemet er en vigtig institutionel udbyder af mikrokreditfinansiering i EU gennem sparekasser, kooperative banker og almindelige banker. Disse kan opdeles i fire hovedgrupper, afhængigt af deres forretningsmodeller:

- banker, som har regelmæssige mikrokreditfinansieringsaktiviteter med specialiserede udlånsafdelinger
- banker, som giver mikrokreditfinansiering gennem særskilte stiftelser
- banker, som indgår partnerskaber med offentlige finansieringsinstitutioner, der fastlægger kreditpolitikken og påtager sig den samlede risiko for lånene (under visse betingelser), samtidig med at bankerne fortsat er ansvarlige for kreditafgørelsen
- banker, som indirekte er inddraget i mikrokreditfinansieringen gennem engroslån og kredit- og likviditetsfaciliteter til finansielle institutioner, som er specialiserede i mikrokreditfinansiering.

For de fleste af disse banker er mikrokreditfinansiering kun en sideaktivitet, men man ser det ofte som en mulighed for at deltage i udvikling af virksomheder og partnerskaber med kunder, som kan blive profitable fremover. Krydssalg (hvor ydelse af lån giver banker mulighed for at sælge andre tjenester til lånerne) kan derfor medvirke til at gøre finansieringen af mikrokreditter mere profitabel. Banker kan også blive motiveret af muligheden for fordele ved samarbejde med offentlige organer gennem offentlig-private partnerskaber.

2.2.3. Institutioner uden for banksektoren, som giver mikrokreditfinansiering, er en anden vigtig kreditudbyder

I de fleste medlemsstater er det institutioner uden for banksektoren, som udbyder hovedparten af mikrokreditfinansieringen. De eksisterende institutionelle modeller uden for banksektoren rækker fra ngo-organisationer, nonprofitforeninger, godgørende foreninger, truste og fonde til kreditforeninger og religiøse institutioner. I overensstemmelse med banklovgivningen i EU har institutioner uden for banksektoren bortset fra nogle få undtagelser ikke lov til at modtage indlån fra offentligheden, da dette er begrænset til finansinstitutioner med licens under tilsyn. Disse institutioner uden for banksektoren har mikrokreditfinansiering til socialt eller finansielt udstødte grupper som primær aktivitet.

Med tiden udvikler nogle af disse mikrokreditorganisationer uden for banksektoren sig til overskudsorienterede virksomheder, såsom godkendte banker. Denne institutionelle overgang styres ofte af behovet for yderligere kapital og et ønske om at kunne tilbyde en mere omfattende række tjenester, såsom modtagelse af indlån.

I nogle medlemsstater er der etableret partnerskaber mellem non-profitorganisationer og banker eller offentlige institutioner. De førstnævnte gennemfører en uformel udvælgelse af dem, der ansøger om støtte, og tilbyder dem hjælp, efter at de har fået kredit, mens sidstnævnte sørger for finansieringen af kreditterne.

2.2.4. Den offentlige sektor er en af de mest magtfulde aktører på markedet for mikrokreditfinansiering

På trods af vanskelighederne med at måle omfanget af sektoren for mikrokreditfinansiering er det klart, at den offentlige sektor er en af de mest indflydelsesrige aktører i EU, som giver støtte til banker og institutioner uden for banksektoren med henblik på at slå bro over kløfter eller afhjælpe mangler på

markedet for mikrokreditfinansiering. Denne støtte gives på nationalt, regionalt og EU-niveau af en lang række offentlige aktører, lige fra statsejede banker til EU's strukturfonde og andre offentlige garanti-, låne- eller kapitalordninger.

I EU-politikken prioriteres mikrokreditfinansiering højt, som giver institutioner mulighed for at modtage støtte fra forskellige EU-kilder, såsom Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fond for Regional Udvikling, Den Europæiske Investeringsfond, fælleseuropæiske midler til virksomheder i mikro- til mellemstørrelse (Jeremie-programmet, som finansieres af strukturfondene), Programmet for Konkurrenceevne og Innovation og den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress. Målet med disse EU-programmer er at tilskynde finansieringsinstitutter til at give mikrokreditfinansiering. Andre EU-programmer hjælper også mikrokreditudbydere til at forbedre deres administration, mindske risici og delvist udligne de høje administrative omkostninger, der er forbundet med mikrokreditfinansiering, gennem garantier og teknisk støtte, såsom Den Fælles Aktion om Støtte til Mikrofinansieringsinstitutioner i Europa (Jasmine), som først og fremmest fokuserer på opbygning af kapacitet hos udbydere af mikrokreditfinansiering uden for banksektoren.

På nationalt og regionalt niveau er der gennemført en række foranstaltninger for at fremme finansiering af mikrokreditter og til dels dele risikoen med mikrokreditudlånere gennem garantiordninger. Der er ligeledes gennemført offentlige programmer, som giver direkte finansiel støtte til mikrokreditudlånere og lånere. Der, hvor der findes statsejede banker, er disse oftest den vigtigste udbyder af finansiering til mikrokreditaktiviteter.

3. FORSIGTIGHEDSTILSYN MED MIKROKREDITAKTIVITETER I EU SOM FØLGE AF ANVENDELSEN AF DIREKTIV 2006/48/EF

3.1. En stor andel af udbyderne af mikrokreditfinansiering er undtaget fra anvendelsen af tilsynskrav som fastlagt i direktiv 2006/48/EF

De mange forskellige institutionelle former, som mikrokreditudlånere anvender, afspejler sig i de meget forskellige lovrammer, som anvendes på disse udbydere af mikrokreditfinansiering i EU. Generelt er det kun mikrokreditudlånere, som opererer under EU's banklovgivning, som skal opfylde kravene i direktiv 2006/48/EF. Det afgørende for at være underkastet EU's banklovgivning er, at man modtager indlån eller andre midler, der skal tilbagebetales, fra offentligheden og samtidig yder lån for egen regning, jf. definitionen for et kreditinstitut, som fastlagt i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2006/48/EF. Dette betyder, at mikroudlånere, som ikke modtager indlån, ikke er forpligtet til at erhverve en banklicens og opfylde tilsynskravene i direktiv 2006/48/EF, medmindre medlemsstaterne anvender en mere striks fremgangsmåde ved kun at tillade finansinstitutter med licens at tilbyde mikrokreditfinansiering.

Mens tilsynslovgivningen vedrørende banker i en vis udstrækning er harmoniseret gennem direktiv 2006/48/EF, er lovgivningen vedrørende mikrokreditfinansiering ydet af institutioner uden for banksektoren meget forskellig fra land til land. I de fleste medlemsstater findes der ikke nogen specifikke bestemmelser vedrørende disse mikrokreditudlånere uden for banksektoren, som falder ind under dækningsområdet for den generelt anvendte selskabsret, mens specifikke lovrammer for ydelse af

mikrokreditfinansiering kan fastlægges i national lovgivning, som det f.eks. er tilfældet i Italien.

Dette medfører to forhold:

- institutioner med ensartede aktiviteter er ikke underkastet samme lovkrav i hele EU, og
- direktiv 2006/48/EF har måske ikke så mange sanktioner i forbindelse med mikrokreditfinansiering, som man kunne have forventet, på grund af direktivets begrænsede anvendelsesområde.

3.2. En lang række faktorer synes at mindske virkningerne af de tilsynskrav, der er fastlagt i direktiv 2006/48/EF om mikrokreditaktiviteter, selv om der kan være nogle byrdefulde virkninger

3.2.1. I direktiv 2006/48/EF tages der ikke hensyn til den særlige karakter af mikrokreditfinansiering

Der tages i EU-lovgivningen om banker ikke hensyn til den specifikke karakter af mikrokreditfinansiering. Tilbud om mikrokreditter betragtes som en almindelig låneaktivitet og falder ind under dækningsområdet for bestemmelserne vedrørende finansiering og udlån. Dette gælder med hensyn til direktiv 2006/48/EF, som ikke henviser til særlige tilsynsbestemmelser vedrørende mikrokreditfinansiering. Dette betyder, at der hverken er en fritagelse, som giver bankerne mulighed for at undtage deres mikrokreditaktivitet fra tilsynskravene, eller specifikke bestemmelser, der mindsker tilsynskravene i sammenligning med de krav, der anvendes for andre bankaktiviteter.

3.2.2. Adgang til offentlige garantiordninger giver udbydere af mikrokreditfinansiering mulighed for en markant sænkning af kapitalgrundlagskravet til dækning af den kreditrisiko, de er udsat for

Mikrokreditfinansiering kan medføre en høj kreditrisiko - dvs. risikoen for at låneren misligholder sine forpligtelser, inden hovedsummen og de beregnede renter i henhold til lånekontrakten er tilbagebetalt - på grund af en eventuel overdreven gældsætning blandt mikrolånere, og fordi der ikke er stillet en garanti, hvad banker normalt kræver. Denne kreditrisiko kan blive undervurderet som følge af informationsasymetri.

I direktiv 2006/48/EF er det et krav til banker, som giver mikrolån, at deres egenkapital som et minimumskrav dækker denne kreditrisiko, for at de kan forblive solvente i tilfælde af misligholdelse fra lånernes side. I henhold til dette direktiv kan bankerne beregne minimumskapitalen ved at bruge forskellige metoder med varierende niveauer for risikofølsomhed og detaljeringsgrad, nemlig standardmetoden og metoden med interne ratings. Ved standardmetoden, som er den enkleste og mest almindelige metode anvendt af små banker, fastlægges minimumsniveauet for egenkapitalen under hensyntagen til risikoen ved mikrokreditter. Denne risiko måles i form af risikovægtning (dvs. jo mere risikofuldt lånet er for banken, desto højere er risikovægtningen). Ved standardmetoden vægtes

mikrokreditter med en vægtning på 75 %⁴, når der er en lav korrelation mellem mikrokreditterne⁵.

Der kræves af bankerne en kernekapital (tier 1-kapital) på mindst 4 % af det risikovægtede beløb for mikrokreditterne og en samlet kapital på mindst 8 %. Dette betyder, at den samlede minimumskapital udgør 600 EUR, hvis værdien af mikrolånet udgør 10 000 EUR (eller 6 % af lånet efter en vægtning på 75 %). De lokale, regionale eller nationale offentlige myndigheder har dog i de fleste medlemsstater gennemført kreditgarantiordninger, som påtager sig noget af risikoen ved mikrolåntagere. I disse garantiordninger er der normalt fastlagt et maksimumbeløb, som kan sikres, både i absolutte tal og/eller som en procentuel andel af det lånte beløb (generelt fra 60 % til 80 % af lånet). Både metoder baseret på standardrater og interne rater giver banker mulighed for at tillægge kautionistens risikovægtning på den beskyttede andel (samtidig med at mikrolåntagernes risikovægtning fortsat tillægges på den ubeskyttede andel). Da disse offentlige garantier ofte har en risikovægtning på 0 % eller 20 %, kan kravet om et minimumbeløb for de bankers egenkapital, der udbyder mikrokreditlån, for at dække kreditrisikoen som følge af mikrolånene, i vidt omfang mindskes. Eksisterende kapitalkrav synes derfor ikke at straffe mikrokreditaktiviteter, da niveauet for egenkapital kan ligge langt lavere end 6 % af lånebeløbet.

Der er fastlagt en generel skærpelse af kravene om kapital og om styrkelse af kvaliteten af kapital i de kommende bestemmelser vedrørende forsigtighedstilsyn, som er ved at blive forhandlet, "CRD IV/CRR," som vil afløse direktiv 2006/48/EF fra 2013. Disse nye bestemmelser, som omsætter Basel III-rammen til EU-lovgivning om banker, sigter på en styrkelse af banksektoren i EU og finansiell stabilitet. Små og mellemstore virksomheder har dog givet udtryk for deres bekymring over disse nye bestemmelsers virkning⁶ på lånevilkår i betragtning af den begrænsede mulighed for alternative finansieringskilder til banker. Derfor indføres der en bestemmelse i forslaget om CRD IV/CRR (artikel 485 i CRR), hvor Europa-Kommissionen anmodes om at revidere kravene vedrørende kapital i forbindelse med engagementer i små og mellemstore virksomheder tre år efter ikrafttrædelsen af CRD IV/CRR. I mellemtiden gav Europa-Kommissionen i juli 2011 Den Europæiske Bankmyndighed (EBA) myndighed til at analysere hensigtsmæssigheden i de eksisterende risikovægtninger, der anvendes på lån til små og mellemstore virksomheder⁷, og vurdere virkningen af i) en eventuel mindskelse af disse risikovægtninger og ii) en eventuel stigning fra 1 mio. EUR til 5 mio. EUR som grænse for, hvornår engagementer i små og mellemstore virksomheder nyder godt af disse risikovægtninger.

I sin rapport, som var afsluttet i oktober 2012, advarer Den Europæiske Bankmyndighed mod enhver permanent ændring af risikovægtninger eller den øvre grænse, så længe der mangler relevant dokumentation, der berettiger en afvigelse fra

⁴ I øjeblikket har alle engagementer i forbindelse med små og mellemstore virksomheder, herunder mikrokreditfinansiering, den samme risikovægtede værdi, uanset omfang, karakter (kredit- eller likviditetsfacilitet, personligt lån, osv.) og modpartens risikoprofil.

⁵ En mikrokreditportefølje bør have en lavere risiko end den vægtede gennemsnitlige risiko for de mikrokreditter, som indgår, hvis der er et markant stort antal lån, og kreditrisikoen for disse lån ikke bliver værre og bedre på samme tid.

⁶ Især indførelsen af den såkaldte kapitalbevaringsbuffer (2,5 % af risikovægtede aktiver ud over kravet om de aktuelle 8 %), som vil blive gradvist indført mellem 2016 og 2019.

⁷ Risikovægtningerne er uændrede i forslaget CRD IV/CRR.

Baselaftalen. Den Europæiske Bankmyndighed foreslår imidlertid alternative foranstaltninger til at gøre lånevilkår for små og mellemstore virksomheder lettere, såsom i) indførelse af en midlertidig undtagelse fra bestemmelserne om kapitalbevaring, ii) lettelse af kravene om kapital i perioder med økonomiske vanskeligheder eller iii) indførelse af en midlertidig støtterabat anvendt på kapitalkravene uden ændring af risikovægtninger. Uden at foregribe forhandlingsprocessen vedrørende forslaget om CRD IV/CRR ville de foreslåede foranstaltninger også gavne udbydere af mikrokreditfinansiering, da mikrokreditter behandles på samme måde som et lån til en lille eller mindre virksomhed.

3.2.3. *De fleste mikrokreditter kan undtages fra den øvre grænse for store engagementer, der er udarbejdet for at begrænse koncentrationsrisikoen*

På grund af mikrokrediternes ringe størrelse er der teoretisk ingen lån, hvis værdi ville overstige 25 % af den lovpligtige egenkapital hos mikrokreditudbydere i banker (grænsen for koncentrationsrisiko). Men hvor mikrolånene er sikret af samme modpart, såsom en statslig regeringsmyndighed eller lokal myndighed, kunne den del af lånene, der er stillet sikkerhed for, blive behandlet som værende indgået af garantistilleren frem for låntagerne af mikrolån, hvilket kan føre til overskridelse af grænsen på 25 %. Engagementet over for den offentlige garant kan imidlertid undtages fra anvendelse af den øvre grænse for store engagementer.

3.2.4. *Kravene i direktivet vedrørende risikostyring hjælper mikrokreditudlånere i banksektoren til at mindske deres risici*

I direktiv 2006/48/EF er det et krav til mikrokreditudlånere fra banksektoren, at de har en omfattende risikostyringsproces til kortlægning, evaluering, overvågning og kontrol af alle deres risici. Sådanne krav hjælper mikrokreditudlånere til at styrke deres interne kontrolrammer og udvikle effektive kompetencer og strategier til risikostyring, som til gengæld kan styrke tilliden til dem og øge deres overskud, samtidig med at den finansielle stabilitet i mikrokreditsektoren forbedres. Udvikling af en effektiv intern kontrolramme gør også mikrokreditudlånere fra banksektoren mindre sårbare for kreditrisici, hvidvaskning og bedrageri blandt ansatte.

3.2.5. *I direktiv 2006/48/EF er der fastsat krav til udbydere af mikrokreditfinansiering i banksektoren om overholdelse af tilsynsregler for at mindske likviditetsrisiciene*

På aktivsiden kan mikrokreditudlånere fra banksektoren mangle et polster af ubehæftede likvide aktiver af høj kvalitet, der gør dem i stand til at klare et likviditetspres, eftersom mikrokreditter ofte er illikvide og kun vanskeligt kan omsættes til likvide instrumenter (gennem udstedelse af dækkede obligationer eller sekurisation). På passivsiden kan finansinstitutter blive konfronteret med en risiko for run på indskud, især når de ikke har adgang til stabile likviditetskilder fra andre banker, offentlige eller internationale institutioner.

I direktiv 2006/48/EF kræves, at banker, herunder mikrokreditudlånere, har strategier, politikker og processer for en solid likviditet for at kunne udpege, måle, overvåge og kontrollere likviditetsrisici på et dag-til-dag-grundlag og har beredskabsplaner til løsning af likviditetsproblemer.

3.2.6. *Direktiv 2006/48/EF kan medføre store administrative byrder, der kan mindske mikrokrediters attraktivitet som bankforretning, men samtidig styrke finansielle investorers tillid til udbydere af mikrokreditfinansiering*

Anvendelsen af de tilsynskrav, der er fastlagt i direktiv 2006/48/EF, kan blive uforholdsmæssigt dyrt, både for tilsynsmyndighederne og mikrolånudbydere i banksektoren, især hvis sidstnævnte ikke udgør en alvorlig risiko for det generelle bank- og betalingssystem. Jo mindre udbydere af mikrokreditfinansiering fra banksektoren er, målt som procentuel andel af de samlede aktiver, desto højere kan omkostningerne som følge af tilsynskravene blive. Dette kan mindske rentabiliteten ved mikrokreditfinansiering og mindske dennes attraktivitet som bankforretning. Nogle tilsynskrav, især sådanne, der vedrører indberetning vedrørende forsigtighedstilsyn, risikovurderingsprocessen og kapitalkrav, kan dog stå i et rimeligt forhold til disse institutioners mindre størrelse og kompleksitet, hvilket medvirker til at lette den administrative byrde.

Selv om mikrokreditinstitutioner ikke har en speciel systemisk virkning med hensyn til finansiell stabilitet, kan et krak blandt disse påvirke tilliden til andre mikrokreditudbydere i banksektoren. Derfor bør man se en mindsket sandsynlighed for krak blandt de pågældende virksomheder som følge af direktivet som noget positivt. Herudover kan tilsynskravene i banksektoren styrke de finansielle investorers tillid til udbydere af mikrokreditfinansiering som en sikker investering for investeringsfonde. En sådan tillid kan hjælpe mikrokreditinstitutioner til at tiltrække mere langsigtet kapital, der gør dem i stand til at opnå et mere omfattende omfang og yde deres kunder en mere omfattende række tjenester.

4. KONKLUSIONER

Europa-Kommissionen anerkender behovet for at fremme udbuddet af mikrokreditfinansiering og udvikling af udbydere af mikrokreditfinansiering. Opmærksomheden henledes på, at Europa-Kommissionen er meget aktiv inden for dette område, blandt andet med initiativerne Jeremie og Jasmine og den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress, som startede i 2010 for at øge udbuddet af mikrokreditfinansiering til mindskelse af ungdomsarbejdsløsheden og for at hjælpe med etablering eller udvikling af unges virksomheder.

I den forbindelse mener hverken Europa-Kommissionen eller en række nationale offentlige myndigheder, at de tilsynskrav, som er fastsat i direktiv 2006/48/EF, hindrer udviklingen af mikrokreditaktiviteter. Som anført tidligere i nærværende rapport synes disse tilsynsbestemmelser ikke at have så mange sanktioner i forbindelse med mikrokreditfinansieringen i EU, som man kunne have forventet, således at der ikke er behov for at tilpasse disse til de særlige forhold ved mikrokreditaktiviteter. Endvidere omfatter mikrokreditfinansiering en lang række aktører, som ikke er underkastet ensartede love eller bestemmelser, og som behandles meget forskelligt i medlemsstaterne, afhængigt af den politiske ramme og den gældende lovgivning. På grund af denne meget forskelligartede situation kombineret med en manglende sammenhængende og af alle brugt definition af mikrokreditfinansiering vil det være nødvendigt med indgående overvejelser forud for en ændring af rammen for tilsyn og lovgivning for at sikre, at mikrokreditaktiviteter fremmes effektivt.

Man kan også hævde, at der ikke er behov for at gennemføre en reform af tilsynet, hvis man mener, at udviklingen af mikrokreditfinansiering i vid udstrækning drives af faktorer, som ikke vedrører tilsyn. Dette betyder ikke, at reguleringen af tilsyn ikke har virkninger på udvikling af sådanne aktiviteter, men at tilsynsfaktorer ikke spiller en afgørende rolle i udviklingen af mikrokreditfinansiering, og at det ikke er nødvendigt med reformer af tilsynet. I stedet for kan en række andre områder ud over tilsynsaspekter stå i centrum ved reformer. F.eks. kunne én metode til at fremme udbuddet af mikrokreditfinansiering være at skabe et mere gunstigt generelt klima for institutioner, der er specialiseret i mikrokreditfinansiering, ved at lette disse institutioners adgang til finansielle ressourcer. Denne udvikling kan fremmes gennem et større udbud af lånegarantier og ved at tilskynde til et nærmere samarbejde mellem banker og institutter uden for banksektoren eller til mere finansiell åbenhed.

Med denne metode kan udvikling af adfærdskodekser med frivillig anvendelse som f.eks. de kodekser, som mikrokreditsektoren selv har udstedt inden for de seneste år, eller som Europa-Kommissionen⁸ har udarbejdet for nylig, medvirke til at skabe en højere grad af anerkendelse og tillid til disse udbydere af mikrokreditfinansiering, som overholder kodekserne. Også en revision af forbrugerbeskyttelsesbestemmelser vedrørende mikrokreditfinansiering, som falder uden for området for direktiv 2006/48/EF, og alle hensigtsmæssige forbedringer kan have en positiv virkning på mikrokreditaktiviteter.

Endelig kunne den større opmærksomhed, der er kommet vedrørende den institutionelle ramme for selvstændig virksomhed og mikrovirksomheder, ligeledes øge deres chance for succes og gøre mikrokreditfinansiering mere rentabel. Man kunne også fremme foranstaltninger til forenkling af love og administrative ordninger eller til at lette overgangen mellem arbejdsløshed eller social støtte og selvstændig virksomhed.

⁸

I oktober 2011 udstedte Europa-Kommissionen en omfattende europæisk kodeks for ydelse af mikrokreditter, som blev udarbejdet sammen med enkelte mikrokreditudbydere, banker og deres respektive nationale og europæiske erhvervsorganisationer, regulerende myndigheder, universitetsfolk og ratingagenturer.