

*Agnieszka Alińska\**

*Izabela Czepirska\*\**

## **POLITYKA PUBLICZNA WOBEC SEKTORA MIKROFINANSÓW – ANALIZA STANU I KIERUNKI ZMIAN**

### **Streszczenie**

Zmiany wywołane kryzysem finansowym przyczyniły się do rozwoju alternatywnych finansów, których jednym z przykładów są mikrofinanse. Aby w pełni wykorzystać potencjał i znaczenie tego sektora finansowego, ograniczać ryzyko funkcjonowania instytucji mikrofinansowych na rynku usług finansowych, a także wzmocnić ich potencjał rynkowy, wymagane jest podjęcie kompleksowych działań zmierzających do opracowania i wdrożenia sektorowej polityki publicznej dedykowanej mikrofinansom. Celem artykułu jest wskazanie warunków determinujących rozwój sektora mikrofinansowego, jako elementu polityki sektorowej w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb finansowych, gospodarczych i społecznych. Na tle dotychczas wdrożonych w Polsce segmentowych programów publicznych adresowanych pośrednio do instytucji mikrofinansowych opisane zostały kierunki i warunki kompleksowych działań zmierzających do opracowania kompleksowego programu polityki publicznej wykorzystującego potencjał mikrofinansów i służący do jego rozwoju.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, mikrofinanse, kryzys finansowy

---

\* Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

\*\* Doktorantka Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

## Wprowadzenie

Utrzymanie stabilności i rozwój systemu finansowego stały się w ostatnich latach istotnym wyzwaniem i elementem licznych działań, debat oraz różnorodnych inicjatyw podejmowanych zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Ich celem jest nie tylko ograniczenie skutków kryzysu finansowego i gospodarczego w ujęciu krajowym, europejskim i globalnym, ale także aktywizacja procesów gospodarczych i utrzymanie długoterminowej stabilności systemu finansowego. Rozpatrując system finansowy w ujęciu szerokim, czyli wraz z instytucjami, które dotychczas nie były powszechnie akceptowalne w ujęciu mainstreamowym, należy zwrócić uwagę na stały jego element, czyli segment niebankowych instytucji finansowych, do których zaliczamy mikrofinanse. Ta grupa podmiotów określana jest często ogólnym mianem alternatywnych instytucji finansowych.

W ostatniej dekadzie obserwujemy znaczne zmiany w zakresie i formach funkcjonowania instytucji zaliczanych do kategorii mikrofinansów. Wynika to m.in. z nowych uwarunkowań zewnętrznych, wewnętrznej organizacji czy też oceny ich znaczenia systemowego i rynkowego. W zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym i możliwościach zmaterializowania się różnego rodzaju ryzyk występujących w systemie finansowym i gospodarczym, jak również pojawieniu się niezidentyfikowanych dotychczas sytuacji i zdarzeń rynkowych, należałoby podjąć działania zmierzające do opracowania i przyjęcia strategii w zakresie polityki publicznej zmierzającej do wykorzystania potencjału sektora mikrofinansów i jego długoterminowego rozwoju. Tego typu dokument<sup>1</sup> powinien uwzględniać wszystkie możliwe do zidentyfikowania typy i rodzaje instytucji mikrofinansowych, definiować ich rolę oraz znaczenie w systemie gospodarczym kraju, a także wskazywać na publiczne instrumenty i narzędzia możliwe do wykorzystania w ich działalności w celu osiągnięcia zamierzonych celów społecznych i gospodarczych. Ważne jest także wskazanie uwarunkowań rozwoju poszczególnych typów i rodzajów instytucji mikrofinansowych oraz ryzyka ich funkcjonowania. Na tym tle powstaje pytanie, czy w Polsce w odniesieniu do sektora mikrofinansów można zidentyfikować spójną, długoterminową i efektywną politykę publiczną, definiowalną jako polityka publiczna wobec sektora mikrofinansów? Jaka jest rola sektora mikrofinansów w systemie finansowym i gospodarczym kraju oraz jakie są wyzwania i oczekiwania wobec tego sektora w przyszłości?

---

<sup>1</sup> Dokument taki określany jest często mianem Green Paper lub Zielona księga jako wstępny zarys zagadnień, który wymaga dalszych badań i analiz w celu określenia ostatecznej formuły. Zasadniczym celem tak opracowanego i przyjętego dokumentu byłaby identyfikacja i wykorzystanie potencjału, możliwości i zagrożeń poszczególnych segmentów systemu finansowego z punktu widzenia realizacji polityki publicznej kraju.

Celem artykułu jest wskazanie zagadnień związanych z rozwojem sektora mikrofinansowego jako elementu polityki sektorowej w odniesieniu do ogólnokrajowego systemu finansowego oraz aktualnych potrzeb społecznych i gospodarczych kraju. Badania w zakresie mikrofinansów należy przeprowadzić analogicznie do badań w zakresie finansów. Powinny one obejmować analizę przyczyn i skutków przepływu pieniądza wraz z motywami i kryteriami podejmowania decyzji przez podmioty, a także konsekwencje istniejącej już redystrybucji środków pieniężnych wykorzystywanych na potrzeby rozwoju gospodarki.

Istotnym źródłem rozwiązań możliwych do zastosowania w Polsce są doświadczenia międzynarodowe i ocena wpływu sektora mikrofinansowego na funkcjonowanie oraz wewnętrzną organizację systemu finansowego, ekonomicznego i społecznego kraju. Analiza dotychczasowego stanu i zakres uzyskiwanych efektów wskazuje, że nie ma spójnej, długoterminowej strategii rozwoju sektora mikrofinansów i wykorzystania potencjału tych instytucji. W pierwszej części artykułu autorki przedstawiają ogólną charakterystykę sektora mikrofinansów. W kolejnej, drugiej części zaprezentowano istotę polityki publicznej oraz dokonano analizy miejsca polityki finansowej w odniesieniu do sektora mikrofinansów, jego docelowego kształtu oraz wyzwań i pojawiających się ograniczeń. Ostatnia, część trzecia jest prezentacją wybranych programów publicznych opartych na wykorzystaniu mikrofinansów, które mogą stanowić podstawę do opracowania spójnej koncepcji polityki publicznej dla mikrofinansów.

## 1. Mikrofinanse i ich znaczenie w systemie finansowym

Analiza mikrofinansów wpisuje się zarówno w problematykę zagadnień finansowych, ekonomicznych, jak i społecznych. Mikrofinanse identyfikowane są jako element związany z problemami ubóstwa, wykluczenia finansowego i społecznego, które związane jest z występowaniem niedoborów w gospodarce oraz poprawą efektywności alokacji zasobów. Historycznie, wielu autorów ograniczało znaczenie mikrofinansów jako narzędzia walki z biedą, ubóstwem i wykluczeniem. Przyjmując definicję ONZ, mikrofinanse można odnosić do pożyczek, oszczędności, ubezpieczenia, przekazów pieniężnych, mikrokredytów lub innych produktów skierowanych do klientów o niskich dochodach<sup>2</sup>. Inni traktują mikrofinanse bardziej ogólnie, uwzględniając rolę mikrofinansów w ograniczaniu wykluczenia finansowego, w którym do jego opisu

---

<sup>2</sup> ONZ, [http://www.unic.un.org.pl/rok\\_mikrokredytu/mikrokredyty\\_mikrofinanse.php](http://www.unic.un.org.pl/rok_mikrokredytu/mikrokredyty_mikrofinanse.php), Warszawa, listopad 2004 [dostęp 6.03.2016].

używa się określenia braku ubankowienia (*unbanked*) lub niedostatecznego ubankowienia (*undebanked, underserved*)<sup>3</sup>. W tym ujęciu należy uznać definicję L. Vigano *et al.*<sup>4</sup>, zgodnie z którą mikrofinanse obejmują także promocję i rozpowszechnienie form pośrednictwa finansowego skierowanego do klientów niedostatecznie ubankowionych, którzy nie mogą być obsługiwani przez tradycyjne metody i kanały ze względu na swój rozmiar, poziom dochodu lub brak edukacji finansowej. Szersze ujęcie definicyjne pokrywa się zakresem z definicją przyjętą na poziomie Unii Europejskiej, w ramach której mikrokredyt określany jest jako pożyczka poniżej 25,000 euro skierowana do przedsiębiorców (w szczególności mikroprzedsiębiorców), przedsiębiorstw społecznych oraz pracowników chcących osób żyjących w biedzie, kwalifikowanych jako nieubankowieni, przez co nieposiadających dostępu do tradycyjnych źródeł pozyskiwania kapitału<sup>5</sup>. Instytucje mikrofinansowe są obecnie rozpowszechnioną formą pośrednictwa finansowego nie tylko w krajach najuboższych, ale także w krajach wysoko rozwiniętych, w tym w Europie. Stanowią część krajowego systemu finansowego<sup>6</sup>, dostarczają usług w zakresie pośrednictwa finansowego, a także odgrywają istotną rolę w realizacji funkcji i osiągnięciu celów społecznych, takich jak: ograniczanie biedy, ubóstwa oraz skali wykluczenia społecznego i finansowego, przyczyniają się do aktywizacji kobiet na rynku pracy. Podstawową misją w ich działalności jest wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez promocję i finansowanie mikroprzedsiębiorczości oraz tworzenie miejsc pracy.

W zależności od formy własnościowej wśród instytucji mikrofinansowych można wyróżnić następujące kategorie:

- publiczne instytucje mikrofinansowe;
- instytucje będące własnością członków, np. unie kredytowe;
- instytucje pozarządowe (NGO), które zostały utworzone na zasadach działalności *non profit* i w ramach działalności statutowej świadczą usługi mikrofinansowe; przykładami takich organizacji są stowarzyszenia i fundacje;
- banki, działające na zasadach komercyjnych, które w swojej ofercie posiadają znaczny pakiet usług i produktów mikrofinansowych; w tej kategorii wyróżniamy m.in. *greenfield banks*, czyli instytucje, których głównym celem jest dostarczanie bankowych usług mikrofinansowych.

<sup>3</sup> P. Błędowski, M. Iwanicz-Drozdowska, *Wykluczenie finansowe w Polsce i możliwości przeciwdziałania*, „Polityka Społeczna” 2, 2010, s. 6.

<sup>4</sup> L. Vigano, L. Bonomo, P. Vitali, *Microfinance in Europe*, Giordano Dell’Amore Foundation, „Working Paper” November 2004, s. 4.

<sup>5</sup> H. Kraemer-Eis, A. Conforti, *Microfinance in Europe. A Market Overview*, EIF Research & Market Analysis, „Working Paper” 001, 2009, s. 10.

<sup>6</sup> L.R. Reed, *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2011*, MSC (Microcredit Summit Campaign), Washington D.C. 2011.

W oparciu o przedstawione definicje i klasyfikacje instytucji mikrofinansowych wyraźnie widać, że ze względu na silne zróżnicowanie instytucjonalne i systemowe trudno jest jednoznacznie zdefiniować ten sektor, a jeszcze większym wyzwaniem jest poddanie jego działalności spójnym regulacjom. Dlatego między innymi zarówno w Polsce, jak i w większości państw na świecie mikrofinanse w ujęciu sektorowym nie są poddane żadnym specyficznym regulacjom prawnym. Jest to jedna z przyczyn trudności we wprowadzeniu sektorowego programu publicznego dedykowanego mikrofinansom. Przekrojowe badania European Microfinance Network przeprowadzone w latach 2012/2013 potwierdzają, że jedną z przyczyn ograniczonego wykorzystania instytucji mikrofinansowych jest brak oddzielnych regulacji dla sektora mikrofinansowego<sup>7</sup>. Przykładowo w Polsce instytucje mikrofinansowe funkcjonują w zakresie ogólnych struktur prawnych, tj. kodeksu handlowego, prawa cywilnego, prawa pracy, prawa bankowego, ustawy w zakresie ochrony danych osobowych, konkurencji, ochrony konsumenta i innych.

Innym, równie istotnym elementem ograniczającym wprowadzenie takiego programu jest dokonanie jednoznacznego pomiaru i oceny wpływu instytucji mikrofinansowych na rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Istnieje wiele elementów oceny makroekonomicznej, dzięki którym można zaprezentować pozytywne efekty działalności tych instytucji zarówno w zakresie usług finansowych, jak i osiągnięcia celów społecznych, ale nie są one powszechnie stosowane czy odpowiednio doprecyzowane i wyjaśnione.

Jak podkreślają G. Pesa i P. Porretta, mimo że instytucje mikrofinansowe zyskały uznanie w UE na przestrzeni ostatnich lat oraz doceniono ich rolę w budowaniu inkluzji społecznej z jednej strony oraz skuteczności jako narzędzia wzrostu gospodarczego na poziomie regionalnym z drugiej, wciąż nie są one uwzględniane w narodowych strategiach rozwoju (National Action Plan – NAP)<sup>8</sup> wielu państw członkowskich. Także na poziomie unijnych programów operacyjnych większość podejmowanych inicjatyw nie jest przekładana na konkretne działania, ani powszechnie promowana w projektach. Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują, że mikrofinanse są instrumentem finansowym, który mógłby być włączony do minimum dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> M. Bendig, M. Unterberg, B. Sarpong, *Overview of the Microcredit Sector in the European Union*, European Microfinance Network, Brussels 2014.

<sup>8</sup> P. Porretta, P. Giovanni, *op.cit.*, s. 91.

<sup>9</sup> B. Maas, S. Lammerman, *Designing microfinance operations in the EU. A manual on how to build and implement microfinance support programmes using the ESF, ESF*, Brussels 2012.

## 2. Istota polityki publicznej i jej znaczenie w kontekście rozwoju mikrofinansów

Politykę publiczną należy traktować jako działania podejmowane w sferze publicznej, które oddziałują na większą liczbę osób i zjawisk społeczno-gospodarczych. Zakres oraz granice polityki publicznej stale podlegają dyskusjom. Początki nauk o polityce publicznej datowane są na pierwsze lata XX w., gdy politolog C. Merriam starał się połączyć teorię i praktykę polityki w celu zrozumienia rzeczywistej działalności rządu<sup>10</sup>. Celem nauk o politykach publicznych według Lasswella było określenie „kto, co, kiedy i w jaki sposób otrzymuje”<sup>11</sup>. Współczesne definicje w tym zakresie odnoszą się do identyfikacji i wykorzystania poszczególnych elementów polityki publicznej. T. Dye określa politykę publiczną jako studium tego, co robią rządy, dlaczego to robią i jakie wynikają z tego różnice<sup>12</sup>. Z kolei M. Kraft i S. Furlong definiują politykę publiczną jako cykl podejmowania lub niepodejmowania działań przez rząd w odpowiedzi na problemy społeczne<sup>13</sup>. W przeciwieństwie do nich D. Robertson i D. Judd ograniczają politykę publiczną do roli i znaczenia instytucji rządowych, określając ją jako niezależną, zmienną, która jest kluczowym punktem dla zmian w zakresie kształtowania nie tylko bieżącej, ale także przyszłej polityki w odniesieniu do wymagań dotyczących różnych obszarów oddziaływania państwa na gospodarkę i społeczeństwo (inne polityki)<sup>14</sup>. Polityka publiczna to termin odnoszący się zarówno do aktywności redystrybucyjnych, jak i działalności o charakterze regulacyjnym, gdyż odnosi się ona do zasad kształtowania struktury instytucjonalnej, jak i uwarunkowań sektorowych<sup>15</sup>. Państwo powinno być podmiotem, który dostarcza bodźców, tworzy regulacje, ogranicza napięcia społeczne, opracowuje i wdraża zarówno politykę publiczną na poziomie krajowym, jak i polityki sektorowe, które stanowią elementy składowe ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

Z przedstawionego przeglądu definicji i oceny znaczenia polityki publicznej można wywnioskować, że w ramach podejmowanych działań powinna ona opierać się na połączeniu instrumentów prawnych i regulacyjnych poprzez wyposażenie

<sup>10</sup> T.A. Birkland, *Introduction to the Policy Process*, M.E. Sharpe, Armonk 2005, s. 7.

<sup>11</sup> H.D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, [w:] *The Political Writings of Harold D. Lasswell*, New Haven Press Inc., New Haven 1936, s. 283.

<sup>12</sup> T.R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1987, s. 1.

<sup>13</sup> M. Kraft, S. Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, 4<sup>th</sup> ed., CQ Press, Los Angeles 2013, s. 3.

<sup>14</sup> D. Robertson, D. Judd, *The Development of American Public Policy: The Structure of Policy Restraint*, Scott, Foresman, Greenview 1989, s. 7.

<sup>15</sup> *Ewaluacja w polityce publicznej*, red. A. Surdeja, Difin, Warszawa 2013, s. 8.

organów administracji publicznej<sup>16</sup> w odpowiednie narzędzia. Na poziomie instytucji publicznych należy dążyć do realizacji określonych działań, za pomocą takich instrumentów, których skuteczność jest zweryfikowana (np. poprzez wykorzystanie doświadczeń międzynarodowych) i możliwa do implementacji na poziomie ogólnokrajowym. Tak opracowana polityka staje się podstawą do działań wykonawczych w stosunku do danego zakresu problemów, gdzie kryterium rozstrzygającym jest uznanie dobra publicznego (wspólnego).

Kryzys i jego skutki spowodowały wzrost znaczenia instytucji publicznych w utrzymaniu stabilności systemu finansowego i jego zaangażowanie w proces restrukturyzacji instytucji finansowych zarówno tradycyjnych, jak i tych zaliczanych do sektora alternatywnych finansów. Podmioty publiczne odpowiedzialne za utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa funkcjonowania instytucji sektora finansowego<sup>17</sup> wprowadziły modyfikacje w zakresie celów ich funkcjonowania, podejmowanych działań i wykorzystywanych instrumentów. Wszystko to ma służyć nie tylko poprawie kondycji sektora finansowego, ale przede wszystkim osiągnięciu celów strategicznych na poziomie ogólnokrajowym, którymi są: zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania instytucji finansowych na rynku oraz stworzenie podstaw do urzeczywistnienia ogólnokrajowych celów społecznych i gospodarczych. Stabilne, bezpieczne i oparte na silnych fundamentach instytucje finansowe mają ponadto możliwość absorpcji szoków zewnętrznych<sup>18</sup>. W przypadku mikrofinansów znaczenie dostarczania dóbr i usług publicznych jest jasno zdefiniowane i wywodzi się z definicji tego sektora, który zgodnie z przyjętymi założeniami powinien koncentrować się na dostarczaniu usług o charakterze *non-profit*, *non-for-profit* lub niskokosztowych. O trafności, efektywności, użyteczności i skuteczności podejmowania działań z zakresu polityki publicznej wobec mikrofinansów decyduje wiele czynników, ale priorytetowe znaczenie należy przypisać aspektom finansowym. Dlatego strategia rozwoju i wzmacniania znaczenia mikrofinansów w systemie finansowym i gospodarczym kraju powinna opierać się na identyfikacji czynników finansowych, z uwzględnieniem podziału na rynkową i publiczną część systemu finansowego<sup>19</sup> oraz stanowić podstawę do opracowania kolejnych segmentów polityki publicznej (polityki sektorowej) wdrażanych na poziomie krajowym.

<sup>16</sup> *Polityka publiczna. 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Osiński, K. Negacz, K. Obłąkowska-Kubiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 9.

<sup>17</sup> Instytucje odpowiedzialne za stabilność i bezpieczeństwo funkcjonowania systemu finansowego w okresie kryzysu zdefiniowano w ramach kategorii sieci bezpieczeństwa finansowego – *safety net*. W Polsce do *safety net* zgodnie zaliczamy: Narodowy Bank Polski, Komisję Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów i Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

<sup>18</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego w Polsce*, Warszawa 2016, s. 10; <http://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf022016.pdf> [dostęp 6.03.2016].

<sup>19</sup> *System finansowy w Polsce*, red. Z. Polański, B. Pietrzak, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2008.

Realizacja polityk publicznych może odbywać się na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym, w wymiarze horyzontalnym, sektorowym lub przedmiotowym. Od wejścia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. większość polityk prowadzonych przez państwo dostosowywanych jest do przyjętych założeń i wytycznych na poziomie UE. Do podstawowych polityk horyzontalnych Unii na lata 2014–2010, określanych jako priorytetowe kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, należą: zrównoważony rozwój, równość szans oraz społeczeństwo informacyjne<sup>20</sup>. Polityka w zakresie mikrofinansów wpisuje się w obszar na pograniczu polityki finansowej oraz polityki społecznej. Mikrofinanse stanowią element systemu finansowego, a jednocześnie ich występowanie na rynku wynika przede wszystkim z zaspokojenia podstawowych potrzeb ekonomicznych i społecznych zgłaszanych przez społeczeństwo. Wiele krajów identyfikuje swoje tzw. wąskie gardła, które w dobie kryzysu finansowego są związane przede wszystkim z zapewnieniem źródeł finansowania dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Występujące braki oraz luki (w tym tzw. luki finansowe) oznaczają zagrożenia dla stabilności gospodarki i jej poszczególnych elementów. Wiele ich źródeł tkwi także w sposobach dotychczasowego kształtowania polityk publicznych na poziomie krajowym, jak również we wpływie czynników zewnętrznych<sup>21</sup>. Taka sytuacja w szczególności determinuje potrzebę wykorzystania zasobów i potencjału mikrofinansów. Jednocześnie nie należy zapominać, że wszystkie obszary polityki publicznej charakteryzują się dążeniem do poszukiwania sposobów zwiększania społecznego dobrobytu<sup>22</sup>. Polityka publiczna w swym obszarze powinna odnosić się do tych kwestii i zagadnień, które nie są akceptowane powszechnie przez społeczeństwo i które wymagają interwencji<sup>23</sup>. Zdaniem G. Pesa i P. Porretty mikrofinanse, samozatrudnienie oraz mikroprzedsiębiorczość powinny stać się priorytetami polityki publicznej w sferze wzrostu gospodarczego oraz inkluzji społecznej<sup>24</sup>. Jednak R. Szarfenberg zwraca uwagę, iż między obszarem pojęciowym polityki publicznej i polityki społecznej nie było dotąd części wspólnych<sup>25</sup>.

W ramach obecnie realizowanej w Polsce narodowej i regionalnej polityki publicznej występują tendencje do priorytetyzacji inicjatyw mających na celu zwiększanie

<sup>20</sup> Fundusze Europejskie, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/> [dostęp 27.02.2015].

<sup>21</sup> A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013, s. 14.

<sup>22</sup> *Ewaluacja w polityce publicznej*, red. A. Surdeja, Difin, Warszawa 2013, s. 8.

<sup>23</sup> M.E. Kraft, S.F. Furlong, *op.cit.*, s. 4.

<sup>24</sup> G. Pes, P. Porretta, *op.cit.*, s. 148.

<sup>25</sup> R. Szarfenberg, *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*, Ekspertyza na potrzeby projektu Kalkulator Zaniechania, Warszawa, marzec 2013, s. 33, [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza\\_PSWPP.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSWPP.pdf) [dostęp 27.02.2016].



zatrudnienia zamiast samozatrudnienia. Wyższy priorytet zyskują działania zmierzające do poprawy sytuacji małych, średnich i dużych przedsiębiorstw zamiast mikroprzedsiębiorstw. Podkreśla się rolę polityk publicznych skoncentrowanych na zmianie kwalifikacji, szkoleniach, doradztwie przez pracowników byłych dużych przedsiębiorstw, a ich niewystarczający zakres w obszarze zakładania i rozwoju mikroprzedsiębiorstw.

### 3. Przykłady publicznych programów i strategii rozwoju sektora mikrofinansów w Polsce

W Polsce, podobnie jak w większości państw UE, nie ma opracowanych i wdrożonych w życie polityk dotyczących sektora mikrofinansowego, zwłaszcza dla instytucjonalnego ujęcia tych podmiotów finansowych. Duże zróżnicowanie rynkowe w tym zakresie ogranicza efektywność podejmowanych działań w postaci programów publicznych dedykowanych dla mikrofinansów, ich usystematyzowania i ocenę działalności. W Polsce wiodącą rolę w tym zakresie koordynacji polityki publicznej wobec mikrofinansów pełni Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). W celu zabezpieczenia bardziej efektywnego i zrównoważonego wykorzystania funduszy strukturalnych Komisja Europejska wdrożyła szereg programów i instrumentów finansowych, które są obsługiwane przez BGK. Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. jest głównym źródłem regulującym różne aspekty wykorzystania mechanizmów finansowych, dostępnych w formie wsparcia finansowego innej niż tylko granty, oferowane przez Unię Europejską przy współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI). Dwie inicjatywy dotyczyły mikrofinansów: JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) oraz JASMINE (Joint Action to Support Microfinance Institutions). JEREMIE realizowany był przy współpracy KE z EFI oraz EBI i przeznaczony na lata programowania 2007–2013. Umożliwiał on rządowi i samorządom alokację funduszy oferowanych przez EFRR w formie kapitału, pożyczek lub/i gwarancji. Inaczej niż w przypadku grantów, gdzie finansowanie ma charakter jednorazowy, JEREMIE był instrumentem odnawialnym, w ramach którego udostępniane środki finansowe przeznaczone były do kilkakrotnego wykorzystywania<sup>26</sup>. Pomoc mogła przyjmować następujące formy:

---

<sup>26</sup> P. Porretta, G. Pes, *Microfinance*, EU Structural Funds and Capacity Building for Managing Authorities. A Comparative Analysis of European Convergence Regions, Palgrave-Macmillan, New York 2016, s. 52

- doradztwo i pomoc techniczną,
- niskoprocentowe pożyczki,
- poręczenia kredytów,
- inwestycje w kapitał oraz *venture capital*,
- gwarancje.

W Polsce realizacja inicjatywy została przekazana bezpośrednio instytucji zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym, tj. Urzędowi Marszałkowskiemu, który następnie przekazywał środki Menedżerowi Funduszu Powierniczego JEREMIE (Bank Gospodarstwa Krajowego). BGK dokonuje wyboru pośredników finansowych (fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeniowe, banki, inne instytucje finansowe), przez których środki finansowe trafiały do przedsiębiorców. Grupą docelową tego programu były mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa prywatne lub przedsiębiorstwa w ostatecznej fazie prywatyzacji. Szczególnym celem inicjatywy była pomoc firmom w początkowej fazie działalności gospodarczej, bez historii kredytowej lub zabezpieczeń o wystarczającej wysokości<sup>27</sup>. W bieżącej perspektywie finansowej UE (2014–2020) mechanizm został dostosowany do wymagań rynku i oczekiwań zgłaszanych przez kraje członkowskie<sup>28</sup>. Druga edycja tego programu JEREMIE 2 została uruchomiona w 2017 r. Przykładowo w województwie mazowieckim przedsiębiorcy z tego terenu mogą skorzystać z ponad 280 mln zł na rozwój i tworzenie przedsiębiorstw oraz wsparcie ekologiczne procesów produkcyjnych<sup>29</sup>.

W Polsce do kategorii instytucji mikrofinansowych, które uczestniczą w realizacji polityki publicznej, można zaliczyć także fundusze pożyczkowe, które są na rynku usług mikrofinansowych od początku lat 90. Utworzenie tego sektora wynikało przede wszystkim z chęci zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania dla klientów, którzy w przyszłości będą stanowić kategorię klientów instytucji bankowych. Fundusze pożyczkowe, ze względu na charakter prowadzonej działalności oraz spełnianą misję wynikającą z prowadzenia działalności nienastawionej na maksymalizację zysków, dążą także do ograniczenia dysproporcji rozwojowych w ujęciu regionalnym, zapewnienia źródeł finansowania dla rozwoju przedsiębiorczości oraz ograniczenia skali wykluczenia finansowego. Fundusze pożyczkowe są jedną z podstawowych grup pośredników finansowych, które koncentrują się na efektywnej alokacji kapitałów finansowych z programów Unii Europejskiej i dostarczają je do beneficjentów (przedsiębiorców) poszukujących dodatkowych źródeł finansowania prowadzonej

---

oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny, JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, [http://www.eif.org/what\\_we\\_do/resources/jeremie/index.htm?lang=-en](http://www.eif.org/what_we_do/resources/jeremie/index.htm?lang=-en) [dostęp 27.02.2017].

<sup>27</sup> JEREMIE, *Czym jest JEREMIE*, <http://www.jeremie.com.pl/ogolnie/> [dostęp 27.02.2017].

<sup>28</sup> Europejski Fundusz Inwestycyjny, JEREMIE, *op.cit.*

<sup>29</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl) [dostęp 10.10.2017].

działalności. Głównym celem ich działalności jest także ograniczanie luki finansowej, poziomu ubóstwa i aktywizacja przedsiębiorczości. Szczególny rozwój i wzrost znaczenia funduszy pożyczkowych w gospodarce i w systemie finansowym nastąpił w ostatniej dekadzie, a zwłaszcza w okresie znacznego wzrostu możliwości dokapitalizowania ich działalności ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej<sup>30</sup>.

Kolejnym z programów publicznych realizowanych z wykorzystaniem sektora mikrofinansów była inicjatywa JASMINE<sup>31</sup>, która została stworzona przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny, wdrożona jako program pilotażowy w 2008 r. i realizowana w latach programowania 2007–2013<sup>32</sup>. Jej celem był rozwój rynku mikrofinansów w Unii Europejskiej poprzez dostarczanie wsparcia finansowego (pożyczki, kapitał) oraz pomocy technicznej skierowanych do niebankowych podmiotów świadczących usługi mikrofinansowe. Działania prowadzone w ramach tego programu miały być komplementarne do celów wyznaczonych i osiągniętych w ramach JEREMIE. Jak przewidywała propozycja Komisji Europejskiej z 2007 r.<sup>33</sup>, celem JASMINE było:

- wsparcie rozwoju podmiotów świadczących usługi mikrofinansowe oraz instytucji mikrofinansowych (MFI) w różnych obszarach: *governance*, systemów informacyjnych, zarządzania ryzykiem, planowania strategicznego,
- pomoc tym pośrednikom w osiągnięciu stabilizacji w warunkach rynkowych.

W roku 2010 został stworzony europejski program na użytek mikrofinansów – The European Progress Microfinance Facility For Employment and Social Inclusion. Jego uruchomienie zwiększyło dostępność mikrokredytów przeznaczonych na zakładanie lub rozwijanie działalności małych firm. Celem jego wprowadzenia było zwiększenie ilości oferowanych produktów i usług mikrofinansowych poprzez aktywizację działalności pośredników finansowych na rzecz rozwoju instrumentów dłużnych, gwarancyjnych i finansowania kapitałowego. Program ten składał się z dwóch rodzajów instrumentów: kapitałowych i gwarancyjnych. Instrumenty kapitałowe to przede wszystkim pożyczki uprzywilejowane, pożyczki podporządkowane, pożyczki na zasadzie podziału ryzyka oraz udziały kapitałowe kierowane do pośredników finansowych w celu utrzymania ich płynności i stanowiące bazę kapitałową do udzielania mikrokredytów. Podstawowym celem instrumentów wdrażanych w ramach tego programu była pomoc w utworzeniu lub dalszym rozwijaniu mikroprzedsiębiorstw.

<sup>30</sup> Rynek funduszy pożyczkowych w Polsce, Raport PZFP, Warszawa 2015, s. 3.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/funding/special-support-instruments/jasmine/#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/special-support-instruments/jasmine/#2) [dostęp 15.10.2014].

<sup>32</sup> Europejski Fundusz Inwestycyjny, JASMINE – Joint Action to Support Microfinance Institutions, [http://www.eif.org/what\\_we\\_do/microfinance/JASMINE](http://www.eif.org/what_we_do/microfinance/JASMINE) [dostęp 27.02.2015].

<sup>33</sup> Komisja Europejska, *European initiative for the development of microcredit in support of growth and employment*, 13 November 2007.

Budżet programu Progress na lata 2010–2013 wynosił 203 mln euro. W kolejnej perspektywie finansowej UE 2014–2020 program Progress stanowi jedną z osi Programu na rzecz Zatrudnienia i Innowacji Społecznych (Employment and Social Innovation – EaSI), którego ogólny budżet na ten okres zaplanowano na poziomie 919,5 mln euro, z tego około 21% przeznaczono na rzecz rozwoju mikrofinansowania<sup>34</sup>.

Rozwój instytucji zaliczanych do kategorii mikrofinansów nie jest możliwy bez odpowiedniego wsparcia ze strony instytucji publicznych. W 2009 r. Parlament Europejski wydał rezolucję zawierającą zalecenia w sprawie wdrażania działań wspierających rozwój instytucji mikropożyczkowych w Europie<sup>35</sup>. Oprócz inicjatyw opracowanych na poziomie UE wdrażane są także różnego rodzaju inicjatywy publiczne, społeczne i prywatne służące rozwojowi instytucji mikrofinansowych w Europie. Jedną z inicjatyw był program JASMINE, ukierunkowany na zwiększenie zasięgu i stworzenie oferty usług wszelkiego rodzaju instytucji mikrofinansowych oraz pomoc w ich rozwoju, tak aby mogły stać się rentownymi i efektywnie działającymi instytucjami na rynku usług finansowych.

Reasumując rozważania zawarte w tej części artykułu, warto podkreślić, że na rynku występuje wiele różnorodnych programów nakierowanych na wykorzystanie potencjału i wzmocnienie znaczenia instytucji mikrofinansów. Znaczna ich część została opracowana i sfinansowana ze środków publicznych. Jednak ich skuteczność i znaczenie rynkowe ze względu na funkcjonowanie cząstkowe programów publicznych nie pozwala na osiągnięcie strategicznych krajowych czy europejskich celów społecznych i gospodarczych. Dlatego niezbędne jest opracowanie i przyjęcie kompleksowego, spójnego i długoterminowego programu publicznego opartego na wykorzystaniu potencjału sektora mikrofinansów, które charakteryzują się lokalnym charakterem prowadzonej działalności. Brak spójnej strategii w znacznym stopniu ogranicza wykorzystanie lokalnego charakteru tych instytucji, które ze względu na stosunkowo małe rozmiary i znaczenie prowadzonej działalności nie są zbyt dobrze rozpoznawalne, a przez to wykorzystywane przez społeczeństwo.

<sup>34</sup> *Programy Ramowe Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020*, Enterprise Europe Network, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, PARP, Warszawa 2014, s. 25.

<sup>35</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 marca 2009 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie „Europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, OJ 2010/C 117 E/14.

## Wnioski

Ekonomia klasyczna dostrzega problem zawodności niektórych rynków lub mechanizmów rynkowych, co sprawia, że wymagają one różnego rodzaju interwencji publicznych w formie choćby regulacji (albo inspirowania do samoregulacji). W pełni należy zgodzić się z opiniami ekonomistów, którzy podkreślają, że mechanizm wolnego rynku jest skuteczny, ale w określonych okolicznościach czy przy spełnieniu określonych warunków<sup>36</sup>. Dlatego między innymi istnieje konieczność opracowania i wdrożenia w życie kompleksowej polityki wobec sektora finansowego. Większość pojawiających się na rynku zawirowań, niestabilności i nierównowag związana jest z nieoptymalnym wykorzystaniem mechanizmów rynkowych. Jednakże w sytuacji, gdy występuje zagrożenie w sprawnym i efektywnym funkcjonowaniu państwa lub poszczególnych elementów strategicznych, wymagane jest podjęcie działań służących naprawie zaistniałej sytuacji.

Wśród argumentów przemawiających za potrzebą opracowania spójnej, długoterminowej i efektywnej polityki finansowej państwa wobec sektora mikrofinansowanego przemawiają następujące zjawiska:

- skala i skutki globalnego kryzysu finansowego i jego wpływ na system finansowy w poszczególnych krajach, poszczególne instytucje finansowe, społeczeństwo i stan finansów publicznych;
- wzrost znaczenia finansjalizacji, definiowanej jako relacja aktywów tradycyjnego sektora finansowego do wartości PKB;
- skala pomocy dla sektora finansowego;
- zmiany struktury własnościowej kapitału w sektorze bankowym;
- zrównoważony rozwój gospodarczy wymagający zrównoważonego systemu finansowego;
- pojawianie się na rynku nowych instytucji, instrumentów czy nawet całych sektorów, które w sytuacji, gdy nie są dostatecznie zidentyfikowane, zdefiniowane oraz braku wystarczającej wiedzy na temat skali ich działalności i ryzyka, mogą generować dodatkowe ryzyka i wywołać określone negatywne konsekwencje gospodarcze i społeczne.

Polityka publiczna prowadzona w odniesieniu do sektora mikrofinansowego powinna być dostosowywana do zidentyfikowanych celów oraz dostępnych środków, a jej rezultaty powinny być poddawane stałej ewaluacji. Jej celem powinno być budowanie horyzontalnych długoterminowych i spójnych więzi, co wymaga

---

<sup>36</sup> A. Zybala, *op.cit.*, s. 20.

koordynacji rozmaitych dziedzin gospodarki. Należy także pamiętać, że działania podejmowane w tym zakresie oddziałują na procesy decyzyjne innych uczestników rynku, koncentrują się na kwestiach zasadniczych i wzmacniają procesy demokratyczne<sup>37</sup>. Wprowadzenie polityki publicznej, jej modyfikacja lub uzupełnienie powinno zostać wzbogacone o dotychczasowe doświadczenia i oceny stosowanych rozwiązań i efektów. Na podstawie zgromadzonych danych należy wskazać na nowe instrumenty i działania służące urzeczywistnianiu nowych celów. Z analizy przedstawionych rozważań wynika, że polityka publiczna wobec mikrofinansów powinna opierać się zarówno na wykorzystaniu programów i funduszy pomocowy UE, jak i wewnętrznym potencjale finansowym państwa. Jednak jak dotychczas nie została ona w Polsce opracowana i wprowadzona w życie. Wynikać to może z faktu, że znajdujemy się dopiero w początkowej fazie jej realizacji. W praktyce można bowiem wyszczególnić następujące etapy jej realizacji<sup>38</sup>:

- dokonywanie tzw. wyborów programów, czyli gromadzenie i wybór pomysłów na rozwiązanie problemów publicznych,
- realizacja programów publicznych,
- ocena rezultatów i efektów działań publicznych.

Odpowiednio skonstruowany system prawno-regulacyjny ujęty w ramy spójnej, długoterminowej i stabilnej polityki publicznej skierowanej do sektora finansowego powinien zawierać następujące podstawowe elementy<sup>39</sup>:

- tworzyć zasady prowadzące do dyscypliny rynkowej, które wspomogą siły rynku i środowisko;
- przedstawiać jasne i zrozumiałe dla wszystkich uczestników rynku prawa i obowiązki oraz określać granice odpowiedzialności;
- stwarzać bodźce do efektywnego i właściwego funkcjonowania wszystkich uczestników rynku usług finansowych;
- ograniczać podejmowanie nadmiernego ryzyka związanego z przekraczaniem przez instytucje finansowe zasad wymogów kapitałowych i portfela aktywów;
- zapewniać odpowiednie zasady wejścia na rynek dotyczące: wysokości kapitału własnego, wymogów związanych z głównymi udziałowcami i menedżerami, przejrzystej struktury właścicielskiej i organizacyjnej, a także określać poziom nadzoru i kontroli wewnętrznej;
- zapewnić przejrzyste reguły i zasady dofinansowania działalności i ewentualnych restrykcji wobec słabych podmiotów;

<sup>37</sup> M. Zawicki, *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, PWE, Warszawa 2014, s. 21.

<sup>38</sup> B. Guy Peters, *American Public Policy, Promise and Performance*, CQ Press, Washington 2004, s. 4.

<sup>39</sup> Report of the Working Party on Financial Stability in Emerging Market Economies, *Financial Stability in Emerging Market Economies*, Bank for International Settlements, Basel, April 1997, s. 25–27.

- stwarzać warunki uczestnikom rynku do pozyskiwania dostatecznych informacji, aby nie występowała asymetria informacji dotyczących m.in. wyceny aktywów czy stosowanej sprawozdawczości.

## Public policy on the microfinance sector – current state and future developments

The changes resulting from the financial crisis have contributed to the development of alternative finances, including microfinance. In order to fully use the potential and significance of this financial sector, reduce the risk related to the functioning of microfinance institutions on the financial services market as well as to strengthen its market potential, it is necessary to take comprehensive measures aimed at devising and implementing the sectoral public policy dedicated to microfinance. The objective of this article is to examine the conditions determining the development of the microfinance sector as an element of the sectoral policy aimed at meeting the identified financial, economic and social needs in this respect. The authors of the paper present the directions and conditions of the complex actions aimed at devising a comprehensive programme of the public policy allowing for the use the potential of microfinance and supporting its development. The background for these considerations is the sectoral public programmes focusing on microfinance institutions which have already been or are being implemented in Poland.

Keywords: public policy, microfinance, the financial crisis

## Literatura

1. Bank Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl)
1. Bendig M., Unterberg M., Sarpong B., *Overview of the Microcredit Sector in the European Union*, European Microfinance Network, Brussels 2014.
2. Birkland T.A., *Introduction to the Policy Process*, M.E. Sharpe, Armonk 2005.
3. Błędowski P., Iwanicz-Drozdowska M., *Wykluczenie finansowe w Polsce i możliwości przeciwdziałania*, „Polityka Społeczna” 2, 2010.
4. Dye T.R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall–Englewood Cliffs, New Jersey 1987.

5. Europejski Fundusz Inwestycyjny, JASMINE – Joint Action to Support Microfinance Institutions, [http://www.eif.org/what\\_we\\_do/microfinance/JASMINE](http://www.eif.org/what_we_do/microfinance/JASMINE)
6. Europejski Fundusz Inwestycyjny, JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, [http://www.eif.org/what\\_we\\_do/resources/jeremie/index.htm?lang=-en](http://www.eif.org/what_we_do/resources/jeremie/index.htm?lang=-en)
7. *Ewaluacja w polityce publicznej*, red. A. Surdeja, Difin, Warszawa 2013.
8. Fundusze Europejskie, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>
9. JEREMIE, *Czym jest JEREMIE*, <http://www.jeremie.com.pl/ogolnie/>
10. Komisja Europejska, *European initiative for the development of microcredit in support of growth and employment*, 13 November 2007.
11. Kraemer-Eis H., Conforti A., *Microfinance in Europe. A Market Overview*, EIF Research & Market Analysis, „Working Paper” 001, 2009.
12. Kraft M., Furlong S., *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, 4<sup>th</sup>ed., CQ Press, Los Angeles 2012.
13. Lasswell H.D., *Politics: Who Gets What, When, How*, [w:] *The Political Writings of Harold D. Lasswell*, New Haven Press Inc., New Haven 1936.
14. Maas B., Lammerman S., *Designing microfinance operations in the EU. A manual on how to build and implement microfinance support programmes using the ESF*, ESF, Brussels 2012.
15. *Mikrofinansowanie, Progress*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=pl/>
16. Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego w Polsce*, Warszawa 2016, <http://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf022016.pdf>
17. ONZ, Warszawa, listopad 2004, [http://www.unic.un.org.pl/rok\\_mikrokredytu/mikrokredyty\\_mikrofinansowe.php](http://www.unic.un.org.pl/rok_mikrokredytu/mikrokredyty_mikrofinansowe.php)
18. *Polityka publiczna. 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Osiński, K. Negacz, K. Obłąkowska-Kubiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
19. Porretta P., Pes G.N., *Microfinance, EU Structural Funds and Capacity Building for Managing Authorities. A Comparative Analysis of European Convergence Regions*, Palgrave–Macmillan, New York 2016.
20. Robertson D., Judd D., *The Development of American Public Policy: The Structure of Policy Restraint*, Scott, Foresman, Greenview 1989.
21. *System finansowy w Polsce*, red. Z. Polański, B. Pietrzak, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2008.
22. Szafenberg R., *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*, Warszawa, marzec 2013, [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza\\_PSwPP.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSwPP.pdf)
23. Vigano L., Bonomo L., Vitali P., *Microfinance in Europe*, *Giordano Dell'Amore Foundation*, „Working Paper” November 2004.



24. Zawicki M., *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, PWE, Warszawa 2014.
25. Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013.