

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**306**

# Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

**Jerzy Sokołowski**

**Arkadiusz Żabiński**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-386-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Jan Borowiec</b> , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
<b>Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk</b> , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce .....	24
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu .....	37
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
<b>Iwona Dorota Czechowska</b> , Rachunki osobiste dla klientów 60+ .....	61
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka</b> , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu .....	73
<b>Joanna Działo</b> , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
<b>Ryta Dziemianowicz</b> , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
<b>Joanna Fila</b> , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty .....	110
<b>Beata Filipiak, Marek Dylewski</b> , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
<b>Piotr Gut</b> , Model odwróconej płatności ( <i>reverse charge</i> ) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
<b>Małgorzata Magdalena Hybka</b> , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej .....	143
<b>Marcin Idzik</b> , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
<b>Maria Jastrzębska</b> , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego .....	166
<b>Piotr Karaś, Wojciech Pacut</b> , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich ...	178
<b>Anna Kobialka</b> , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny .....	190
<b>Teresa Kondrakiewicz</b> , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
<b>Iwa Kuchciak</b> , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
<b>Elwira Leśna-Wierszołowicz</b> , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce .....	225
<b>Paweł Marszałek</b> , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
<b>Grzegorz Matysek</b> , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

<b>Danuta Milaszewicz</b> , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
<b>Magdalena Miszczuk</b> , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia .....	272
<b>Anna Murdoch</b> , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju .....	285
<b>Piotr Ptak</b> , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
<b>Witold Rakowski</b> , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym .....	311
<b>Halina Rechul</b> , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
<b>Wioleta Samitowska</b> , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP .....	338
<b>Przemysław Siudak</b> , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
<b>Andrzej Sobczyk</b> , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011 .....	362
<b>Michał Sosnowski</b> , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce .....	372
<b>Feliks Marek Stawarczyk</b> , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech .....	386
<b>Igor Styn</b> , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową .....	397
<b>Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta</b> , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego .....	409
<b>Waldemar Szczepaniak</b> , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011 .....	418
<b>Tomasz Śmietanka</b> , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012 .....	430
<b>Tomasz Uryszek</b> , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego .....	442
<b>Alina Walenia</b> , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych .....	454
<b>Jerzy Wąchoł</b> , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych .....	466
<b>Radosław Witczak</b> , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych .....	478
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska</b> , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna .....	488

<b>Katarzyna Wójtowicz</b> , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
<b>Dorota Wyszowska</b> , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 .....	513
<b>Jolanta Zawora</b> , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
<b>Anna Zielińska-Chmielewska</b> , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko .....	534
<b>Dagmara Zuzek</b> , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
<b>Arkadiusz Żabiński</b> , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

## Summaries

<b>Jan Borowiec</b> , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012 .....	23
<b>Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk</b> , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations .....	36
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis .....	47
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Assessment of the banking sector in Europe .....	60
<b>Iwona Dorota Czechowska</b> , Personal accounts for clients 60+.....	72
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka</b> , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis .....	85
<b>Joanna Działo</b> , Does the European Union need a fiscal union? .....	97
<b>Ryta Dziemianowicz</b> , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
<b>Joanna Fila</b> , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects .....	119
<b>Beata Filipiak, Marek Dylewski</b> , Personal debt ratio of local government – system problems .....	131
<b>Piotr Gut</b> , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse .....	142
<b>Małgorzata Magdalena Hybka</b> , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
<b>Marcin Idzik</b> , Financial exclusion – empirical approach.....	165
<b>Maria Jastrzębska</b> , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit .....	177

<b>Piotr Karaś, Wojciech Pacut</b> , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
<b>Anna Kobialka</b> , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
<b>Teresa Kondrakiewicz</b> , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
<b>Iwa Kuchciak</b> , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion .....	224
<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz</b> , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland .....	234
<b>Paweł Marszałek</b> , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
<b>Grzegorz Matysek</b> , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes .....	259
<b>Danuta Milaszewicz</b> , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy .....	271
<b>Magdalena Miszczuk</b> , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
<b>Anna Murdoch</b> , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives .....	297
<b>Piotr Ptak</b> , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012 .....	310
<b>Witold Rakowski</b> , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010 .....	324
<b>Halina Rechul</b> , Financial independence of local government units in Poland .....	337
<b>Wioleta Samitowska</b> , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
<b>Przemysław Siudak</b> , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
<b>Andrzej Sobczyk</b> , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011 .....	371
<b>Michał Sosnowski</b> , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
<b>Feliks Marek Stawarczyk</b> , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany .....	396
<b>Igor Styn</b> , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy .....	408
<b>Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta</b> , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county .....	417
<b>Waldemar Szczepaniak</b> , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011 .....	429

---

<b>Tomasz Śmietanka</b> , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
<b>Tomasz Uryszek</b> , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
<b>Alina Walenia</b> , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
<b>Jerzy Wąchol</b> , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data .....	477
<b>Radosław Witczak</b> , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska</b> , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy .....	500
<b>Katarzyna Wójtowicz</b> , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries .....	512
<b>Dorota Wyszowska</b> , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020 .....	522
<b>Jolanta Zawora</b> , Financial independence of communes during economic slowdown .....	533
<b>Anna Zielińska-Chmielewska</b> , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA .....	546
<b>Dagmara Zuzek</b> , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
<b>Arkadiusz Żabiński</b> , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries .....	567

**Joanna Fila**

Uniwersytet Łódzki

---

## MIKROFINANSE W UNII EUROPEJSKIEJ – POLITYKA, INSTRUMENTY, EFEKTY

---

**Streszczenie:** Mikrofinanse wiążą się z oferowaniem osobom wykluczonym społecznie, finansowo i mikroprzedsiębiorcom podstawowych usług finansowych, takich jak kredyt, oszczędności czy ubezpieczenia. Mikrokredyt jest w tej grupie najbardziej rozpoznawalnym instrumentem mikrofinansów. Są to środki finansowe pozwalające rozpocząć własną działalność gospodarczą, a także źródło finansowania mikroprzedsiębiorstw. Mikrofinanse zaistniały w krajach ubogich, jednak w ostatnich latach zyskały uznanie także w krajach europejskich. Celem artykułu jest prezentacja i analiza polityki, inicjatyw oraz instrumentów na rzecz wspierania mikrofinansów w Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** mikrofinanse, polityka UE, wykluczenie finansowe i społeczne.

### 1. Wstęp

Dostępność kapitału to klucz do funkcjonowania przedsiębiorstwa, bez względu na jego wielkość. Jednak nawet w dobrze prosperujących gospodarkach podmioty gospodarcze napotykają trudności w pozyskaniu finansowania. Niepewność i asymetria informacyjna pomiędzy stroną poszukującą kapitału (przedsiębiorstwem) a stroną oferującą kapitał (instytucją finansową) tworzy bariery o charakterze strukturalnym, szczególnie dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MMŚP). Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że im młodsze i mniejsze jest przedsiębiorstwo, tym finansowanie jego działalności staje się większym wyzwaniem. W obecnych czasach, naznaczonych kryzysem, mikroprzedsiębiorstwa czy samozatrudnieni mają większe trudności w pozyskaniu kapitału z tradycyjnych źródeł, nie wspominając już o osobach wywodzących się z mniejszości etnicznych czy o przedsiębiorczości kobiet.

W ostatnich latach pogorszyły się warunki prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie w zakresie możliwości finansowania MMŚP przez sektor bankowy. Stąd akcentowanie mikrofinansów, które mają szansę stać się ważnym narzędziem neutralizującym negatywne skutki kryzysu oraz wspierać zrównoważony i sprzyjający społecznemu włączeniu wzrost. Celem artykułu jest prezentacja i analiza kierunków polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju mikrofinansów oraz próba oceny efektów podejmowanych działań.



## 2. Mikrofinanse w wymiarze europejskim

Mikrofinanse to obszar finansów ukierunkowany na ubogie warstwy społeczne. Ich misją, w przeciwieństwie do tradycyjnych instrumentów finansowych, jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i finansowemu. Mikrofinanse mają realizować dwa cele: ekonomiczny, tj. sprzyjać samozatrudnieniu przez dostarczanie osobom najbardziej potrzebującym środków finansowych, oraz społeczny – ograniczać ubóstwo i sprzyjać inkluzji społecznej.

Chociaż mikrofinanse to zjawisko, które ma swoje korzenie w krajach azjatyckich<sup>1</sup>, obecnie występuje ono na różnych kontynentach, także europejskim. Ten relatywnie nowy segment finansów zaistniał w krajach ubogich, lecz ma swoje miejsce również w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych oraz tych, które przeszły transformację gospodarczą. Mikrofinanse łączą w sobie usługi finansowe oraz niefinansowe i z założenia nie są nastawione na zysk. Ich istnienie ma jednak sens ekonomiczny, co wynika m.in. z ukierunkowania na kreowanie miejsc pracy.

Mikrofinanse charakteryzuje mikroskala oferowanych usług finansowych. Pojęcie „mikrofinanse” obejmuje podstawowe instrumenty finansowe, takie jak: mikrokredyty/mikropożyczki<sup>2</sup>, mikroleasing, mikrooszczędności, mikroubezpieczenia oraz systemy transferu pieniędzy. Z mikrofinansami najsilniej utożsamiane są mikrokredyty. Określenia „mikrokredyt” używa się zasadniczo w odniesieniu do pożyczek na niewielką kwotę, udzielanych osobom wyłączonym z tradycyjnego systemu finansowego/bankowego w celu wsparcia ich w rozpoczęciu lub rozwoju działalności gospodarczej.

Unia Europejska dostrzegła znaczenie mikrofinansów i potrzebę nasilenia działań zwiększających ich dostępność. Mikrofinanse nie rozwijają się w Europie tak dynamicznie jak w krajach ubogich, na co wpływ mają następujące cechy gospodarek w krajach europejskich:

- słabo rozwinięty duch przedsiębiorczości,
- dobrobyt i zabezpieczenie społeczne (ochrona socjalna),
- precyzyjne regulacje prawne dotyczące sektora przedsiębiorstw,
- łatwy dostęp do kredytów konsumenckich,
- wysoko rozwinięty system bankowy i towarzyszące mu regulacje,

<sup>1</sup> Koncepcja ta zrodziła się w Azji w latach 70. XX w. i związana jest z osobą Mohammeda Yunusa, który był twórcą Grameen Bank w Bangladeszu.

<sup>2</sup> W polskiej terminologii istnieje różnica pomiędzy pojęciem „kredyt” a pojęciem „pożyczka”. Kredyt jest udzielany przez banki w określonym celu i na zasadach określonych w prawie bankowym. Pożyczka z kolei może być udzielona przez dowolną osobę fizyczną lub prawną na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Stąd określenie „mikrokredyt” winno być używane w odniesieniu do instytucji, które posiadają licencję bankową, zaś „mikropożyczka” do innych instytucji mikrofinansowych, które takiej licencji nie posiadają. Na potrzeby niniejszego opracowania terminologia ta została ujednolicona i w dalszej jego części określenie „mikrokredyt” używane będzie w odniesieniu do obydwu instrumentów.

- utrudnienia dla rozwoju instytucji mikrokredytowej bez wsparcia dotacją i/lub zagwarantowania trwałości funkcjonowania.

Zainteresowanie mikrokredytami w UE wynika z tego, że i tutaj niektóre grupy społeczne doświadczają wykluczenia społecznego i finansowego. W 2009 r. 16,3% populacji EU-27 uznano za zagrożone ubóstwem. W poszczególnych krajach członkowskich odsetek ten jest zróżnicowany i zawiera się w przedziale: 8-25%<sup>3</sup>. Ubóstwem zagrożone są przede wszystkim kobiety, ludzie młodzi oraz osoby samotnie wychowujące dzieci. Wykluczenie finansowe to problem istotny nie tylko w krajach ubogich, ale również w krajach UE. Osoby wykluczone finansowo to część populacji nieposiadająca rachunku bankowego, oszczędności, kredytów i ubezpieczeń. Poziom wykluczenia finansowego w UE jest zróżnicowany: w krajach „15” wynosi 7%, a w tzw. nowych krajach UE sięga nawet 47%. Rozważania dotyczące mikrokredytu w UE są uzasadnione także w kontekście ekonomicznym: są nimi zainteresowane mikroprzedsiębiorstwa<sup>4</sup>, których liczba wynosi ponad 19,1 mln, co stanowi 92,2% wszystkich przedsiębiorstw w krajach UE<sup>5</sup>. Jednym z czynników wykluczenia społecznego i finansowego jest także długoterminowe bezrobocie, zatem mikrokredyt może sprzyjać samozatrudnieniu i od tej strony wpływać na kondycję gospodarki.

Definicja mikrokredytu w poszczególnych państwach członkowskich jest różna i zależy od środowiska społecznego, sytuacji gospodarczej i celów polityki danego państwa<sup>6</sup>. Generalnie w Unii Europejskiej mikrokredyt definiowany jest jako kredyt udzielany na kwotę nieprzekraczającą 25 000 EUR, przeznaczony na finansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej i rozwoju mikroprzedsiębiorstw.

W krajach europejskich w działalność mikrokredytową angażują się głównie banki<sup>7</sup>, lecz także instytucje mikrofinansowe, które nie podlegają dyrektywie bankowej. Instytucje te, podobnie jak banki, są w swojej działalności nastawione na zysk. Ponadto działalnością mikrokredytową zajmują się specjalistyczne podmioty, wykazujące takie cechy wspólne, jak: niewielkie kwoty udzielanego kredytu oraz koncentracja na osobach biednych, kobietach i bezrobotnych. W niektórych państwach członkowskich szczególne znaczenie mają mikrokredyty udzielane przez organizacje pozarządowe, oferowane przede wszystkim w celu działania na rzecz

<sup>3</sup> Wskaźnik i próg zagrożenia ubóstwem, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics/pl](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/pl), dostęp: 22.03.2013.

<sup>4</sup> Mikroprzedsiębiorstwa to podmioty zatrudniające mniej niż 10 pracowników, szerzej: Rekomendacja Komisji Europejskiej 2003/361/EC z 6 maja 2003 r. dotycząca definicji mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, Dziennik Urzędowy L 124, p. 36-41, 20.05.2003.

<sup>5</sup> P. Wymenga, V. Spanikova, A. Barker, J. Konings, E. Canton, EU SMEs in 2012: at the crossroads. Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011/12, Raport na zamówienie KE, Ecorys, Rotterdam, wrzesień 2012, s. 15.

<sup>6</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy 2006/48/WE w odniesieniu do mikrokredytów, Bruksela, dnia 18.12.2012 r., KOM(2012) 769 wersja ostateczna.

<sup>7</sup> Dyrektywa 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. dotycząca podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, DzU L 126 z 26 maja 2000 r.

inkluźji społecznej. W zależności od uwarunkowań prawnych i tradycji danego kraju organizacje te przyjmują formy prawne stowarzyszeń, instytucji *non-profit* i organizacji charytatywnych<sup>8</sup>.

### 3. Polityka wobec mikrokredytów w Unii Europejskiej i jej instrumenty

Jak już wspomniano, pozytywne znaczenie mikrofinansów, dostrzeżone w pierwszej kolejności w krajach ubogich, stało się również wyzwaniem dla Unii Europejskiej. Już pod koniec XX w. pojawiły się w związku z tym i tutaj różne inicjatywy, sprzyjające rozwojowi tego segmentu finansów. W tabeli 1 zaprezentowano etapy pojawiania się problematyki mikrofinansów w polityce europejskiej.

Mikrofinanse w UE lokują się pomiędzy trzema płaszczyznami politycznymi:

- polityką wobec sektora przedsiębiorstw, dotyczącą szczególnie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw,
- polityką regionalną, skoncentrowaną na zwiększaniu spójności ekonomicznej i społecznej pomiędzy regionami w Europie,
- polityką zatrudnienia i włączenia społecznego, ukierunkowaną na kreowanie zatrudnienia i wzrost inkluźji społecznej przez promowanie przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

Pojawienie się w polityce UE problematyki mikrofinansów wyrosło na gruncie zainteresowania i troski o rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Jednak kompleksowym dokumentem dotyczącym mikrokredytu stała się dopiero „Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”<sup>9</sup>, w której określono cztery podstawowe obszary wymagające działania:

- poprawa otoczenia prawnego i instytucjonalnego w państwach członkowskich,
- tworzenie klimatu sprzyjającego zatrudnieniu i przedsiębiorczości,
- promowanie najlepszych praktyk,
- zapewnienie dodatkowego kapitału dla instytucji mikrofinansowych.

Krokiem w kierunku realizacji tego planu było stworzenie w 2008 r. przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) inicjatywy JASMINE, która oferowała mentoring pozabankowym instytucjom udzielającym finansowania w formie mikrokredytów, a także kanał finansowania ze strony EBI na łączną kwotę 20 mln EUR. Inicjatywa JASMINE obejmuje wsparcie instytucji mikrofinanso-

<sup>8</sup> Szerzej: B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, *Mikrokredyty w Europie sposobem na pobudzenie przedsiębiorczości i walkę z wykluczeniem społecznym*, Difin, Warszawa 2011, s. 36-37.

<sup>9</sup> 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, Bruksela, dnia 13.11.2007, KOM(2007) 708 wersja ostateczna, [http://www.european-microfinance.org/data/file/section\\_microfinance\\_europe/ue\\_microfinance/communication-microcredit-polish.pdf](http://www.european-microfinance.org/data/file/section_microfinance_europe/ue_microfinance/communication-microcredit-polish.pdf), dostęp: 20.03.2013.

**Tabela 1.** Mikrofinanse w polityce Unii Europejskiej

Rok	Inicjatorzy	Rodzaj aktywności
1998-2002	Eksperti, zainteresowane grupy, Komisja Europejska (DG Przedsiębiorstwo i Przemysł, DG Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne)	Pierwsze badania i projekty naukowe, rekomendacje drugiego okrągłego stołu – banki i MŚP
2000-2002	Rada UE, Europejski Bank Inwestycyjny, Komisja Europejska	Okno gwarancyjne dla mikrokredytu w ramach Wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (Multi-annual Programme for Enterprises and Entrepreneurship 2000-2005)
2003	DG Przedsiębiorstwo i Przemysł, administracje krajowe, eksperci	Prace nad projektem: Mikrokredyt dla małych firm i tworzenia przedsiębiorstw: niwelowanie luki rynkowej (Microcredit for Small Business and Business Creation: Bridging a Market Gap)
2003-2005	DG Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne, eksperci	Utworzenie Europejskiej Sieci Mikrofinansów (European Microfinance Network – EMN), studia nad mikrofinansami jako sposobem na zwalczenie wykluczenia społecznego
2003	Rada UE	Konkluzje ukierunkowane na zwiększenie aktywności w obszarze mikrofinansów
2004	Europejska Sieć Mikrofinansów, DG Przedsiębiorstwo i Przemysł	Pierwsza konferencja poświęcona mikrofinansom w Brukseli
2005	Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada UE	Włączenie problematyki mikrokredytu we Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (Integrated Guidelines for growth and jobs)
2005-2006	DG Polityka Regionalna, Europejski Bank Inwestycyjny	Inicjatywa JEREMIE (Wspólne europejskie zasoby dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw)
2007	Komisja Europejska, Europejska Sieć Mikrofinansów	Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia
2008	Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny	Inicjatywa JASMINE (wspólne działanie na rzecz wsparcia instytucji mikrofinansowych w Europie)
2009	Parlament Europejski	Wzmocnienie wysiłków w kierunku rozwoju mikrokredytów wspierających wzrost i zatrudnienie
2009-2010	Komisja Europejska	Ustanowienie europejskiego instrumentu mikrofinansowego na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress
2011	Komisja Europejska	Wniosek w sprawie programu na rzecz przemian i innowacji społecznych (2014-2020)

Źródło: opracowanie własne.

wych, w aspekcie wzrostu ich funduszy, transparentności oraz wzmocnienia poprzez doradztwo, szkolenia dotyczące administrowania, zarządzania ryzykiem, systemów informacji i marketingu.

3 czerwca 2009 r. Komisja wydała komunikat: „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia”<sup>10</sup>, w którym podkreśliła potrzebę zaoferowania osobom bezrobotnym nowej szansy, a także otwarcia drogi do przedsiębiorczości niektórym grupom osób, mającym trudności w dostępie do tradycyjnego rynku kredytowego. Podkreślono, iż oprócz istniejących instrumentów konieczne są konkretne działania w celu dalszej poprawy spójności gospodarczej i społecznej przez wsparcie działań Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) oraz innych międzynarodowych instytucji finansowych. W związku z tym Komisja zapowiedziała wniosek dotyczący stworzenia nowego instrumentu mikrofinansowego dla całej UE, w celu skuteczniejszego dotarcia z mikrofinansowaniem do grup narażonych na szczególne ryzyko ubóstwa oraz zintegrowanego wspierania przedsiębiorczości, gospodarki socjalnej i mikroprzedsiębiorstw. Skutkiem tego w dniu 2 lipca 2009 r. Komisja przyjęła dwa wnioski ustawodawcze:

- ustanawiający europejski instrument mikrofinansowy Progress,
- dotyczący wykorzystania środków z programu PROGRESS<sup>11</sup> w celu finansowania tego instrumentu.

Na początku 2010 r. Parlament Europejski i Rada doszły do porozumienia w sprawie wyżej wymienionych wniosków, czego wyrazem było podpisanie wspólnej decyzji ustanawiającej europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress (mikrofinansowanie Progress)<sup>12</sup>. Decyzja ta weszła w życie dnia 8 kwietnia 2010 r., zmieniając Decyzję nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. Mikrofinansowanie Progress to obecnie najbardziej rozpoznawalny instrument, pozwalający integrować wsparcie w obszarze mikrokredytów. Podstawowym celem jest dokapitalizowanie instytucji mikrokredytowych, jednak pojawił się nowy komponent – gwarancyjny.

W nowej perspektywie programowej, na lata 2014-2020, pojawiła się propozycja nowego rozporządzenia UE w sprawie programu na rzecz przemian i innowacji społecznych<sup>13</sup>. Komisja proponuje połączyć trzy, dotychczasowo odrębne formy

<sup>10</sup> Komunikat „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia”, KOM(2009) 257, 03.06.2009.

<sup>11</sup> Wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress funkcjonuje od 2006 r. jako instrument wspierający rozwój i koordynację polityki Unii Europejskiej w obszarze: zatrudnienie, włączenie społeczne i ochrona socjalna, warunki pracy, przeciwdziałanie dyskryminacji oraz równość kobiet i mężczyzn, Decyzja nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress, DzU L 315 z 15.11.2006, s. 1.

<sup>12</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 283/2010/UE z dnia 25 marca 2010 r. ustanawiająca europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress, Dz. Urz. UE z 7 kwietnia 2010 r., nr L 87/1.

<sup>13</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011) 609 wer-

unijnego wsparcia – program Progress, EURES oraz mikrofinansowanie Progress. Główne obszary wsparcia przemian i innowacji społecznych mają być tutaj ograniczone do rynku pracy i kwestii społecznych i zwiększyć spójność i wydajność unijnych działań w tym zakresie. Na wdrażanie programu w latach 2014-2020 zaplanowano kwotę ponad 958,19 mln EUR, a środki podzielono na trzy uzupełniające się osie działań:

- os Progress – proponuje się skierować na nią 60% ogólnego budżetu programu, ma ona przede wszystkim wspierać działania o charakterze badawczym, w tym ewaluacyjnym, a także wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie unijnej polityki zatrudnienia i unijnej polityki społecznej oraz unijnych przepisów dotyczących warunków pracy;
- os EURES – ma wspierać mobilność na europejskim rynku pracy poprzez systemowe rozwiązania w zakresie wymiany wiedzy na temat wolnych miejsc pracy i formalności związanych z zatrudnieniem;
- os mikrofinansowania Progress – dotyczy wspierania mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej i ma ułatwić dostęp do finansowania znajdującym się w najtrudniejszym położeniu na rynku przedsiębiorstwom oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym i zawodowym pojedynczym osobom. Odrębne wsparcie w tym zakresie przewidziano dla mikroprzedsiębiorstw, czyli podmiotów zatrudniających mniej niż 10 pracowników, których roczny obrót nie przekracza 2 mln EUR. Oddzielne wsparcie ma być skierowane również na zwiększenie potencjału instytucjonalnego dostawców mikrokredytów.

Wpływ polityki UE na rozwój sektora mikrofinansów w krajach członkowskich został zakłócony przez kryzys z 2008 r. Jego negatywne skutki dotknęły sektor bankowy, a więc pośredników finansowych, wpływając na skłonność do udzielania kredytów, szczególnie najmniejszym przedsiębiorstwom. Pomimo to zarówno liczba udzielanych mikrokredytów (po chwilowym spadku w 2009 r.), jak i ich wartość systematycznie wzrastają (por. tab. 2).

**Tabela 2.** Liczba i wartość udzielonych mikrokredytów latach 2005-2011

Mikrokredyty	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba	27 000	35 553	42 750	90 605	84 523	178 572	204 080
Wartość (mln euro)	210	295	394	802	828	779	1 047

Źródło: H. Kraemer-Eis, A. Conforti, *Microfinance in Europe. A market overview*, Working Paper 2009/001, EIF Research and Market Analysis, s. 14; M. Bendig, M. Unterberg, B. Sarpong, *Overview of the microcredit sector in the European Union*, European Microfinance Network (EMN) 2010-2011, 27. December 2012, s. 22.

W 2011 r. w UE przyznano ponad 204 tys. mikrokredytów na łączną sumę przekraczającą 1 mld EUR. Przeciętna wartość mikrokredytu w UE wynosi 10 012 EUR,

sja ostateczna, 2011/0270, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0609:FIN:PL:PDF>, dostęp: 20.03.2013.



a umowa zawierana jest na 3 lata. Biorcami mikrokredytu są w większości osoby wykluczone z systemu finansowego (47%), ale także kobiety (27%), osoby bezrobotne (38%) oraz osoby z mniejszości etnicznych (13%). Oprocentowanie kredytu wynosi średnio 9% (2-36%). Mikrokredytami zasilane są częściej nowo powstające firmy niż istniejące przedsiębiorstwa. Dla 55% podmiotów udzielających mikrokredytów główną grupą docelową są zarejestrowane przedsiębiorstwa, z liczbą zatrudnionych poniżej 5 osób.

Główną grupą docelową europejskich mikrokredytów, z perspektywy instytucji finansowych, są osoby wykluczone oraz osoby rozpoczynające działalność gospodarczą. Na osoby wykluczone z tradycyjnych usług finansowych ukierunkowuje się 47% instytucji, na kobiety 44% instytucji, na mniejszości etniczne i/lub imigrantów 41%, na osoby bezrobotne 32% instytucji, zaś 30% instytucji nie ma sprecyzowanej grupy docelowej.

Głównym obszarem oceny skuteczności polityki wobec mikrofinansów w Europie jest dziś mikrofinansowanie Progress wdrożone w 2010 r., a więc rok 2011 był pierwszym pełnym rokiem jego funkcjonowania. Do końca 2012 r. Europejski Fundusz Inwestycyjny podpisał umowy z dwudziestoma trzema podmiotami, zaangażowanymi w działalność mikrokredytową, z różnych państw UE. Charakter tych podmiotów potwierdza, że instytucje mikrofinansowe to bardzo niejednorodna grupa. Wśród nich znalazły się banki, instytucje pozabankowe oraz instytucje publiczne. Od marca 2012 r. podmioty udzielające mikrokredytów w Belgii, Bułgarii, Hiszpanii, Holandii, Polsce, Rumunii oraz na Litwie wygenerowały mikrokredyty o łącznej wartości 26,8 mln EUR. W ujęciu liczbowym przekłada się to na liczbę 2933 wypłaconych mikrokredytów. EFI ocenia te wyniki jako zgodne z typowym scenariuszem powiększania portfeli mikrokredytów w ciągu 2-3 lat od podpisania umowy z instytucjami kredytowymi<sup>14</sup>.

Mikrofinansowanie Progress, oprócz priorytetu poprawy dostarczania mikrokredytów, ma wpływać na kwestie społeczne i zatrudnienie. Podstawą w tym zakresie są informacje przygotowywane przez podmioty udzielające mikrokredytów, które otrzymały wsparcie w ramach tego instrumentu.

#### 4. Podsumowanie

Mikrofinanse to segment finansów, który znalazł swoje miejsce w ekonomii Unii Europejskiej. Jest to dowodem na to, że problematyka wykluczenia finansowego może dotyczyć zarówno państw wysoko rozwiniętych, jak i tych, które do takich aspirują. Ich najbardziej rozpoznawalny instrument – mikrokredyt – cechuje się tutaj dużą różnorodnością, poczynając od samej jego definicji, poprzez grupy społeczne, do których jest kierowany, aż po instytucje, które pośredniczą w jego udzielaniu.

<sup>14</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wdrożenie Europejskiego Instrumentu Mikrofinansowego Progress – 2011, Bruksela, 17.7.2012, COM(2012) 391 wersja ostateczna, s. 10.

Należy jednak podkreślić konsekwencję Unii Europejskiej w kształtowaniu warunków do rozwijania działalności mikrokredytowej. Polityka mikrokredytowa ma swoją genezę w programach i inicjatywach podejmowanych na rzecz sektora MMŚP, przy czym najważniejszą grupą odbiorców stały się w tym zakresie mikroprzedsiębiorstwa.

Obecnie głównym instrumentem dotyczącym mikrofinansów jest zapoczątkowany w 2010 r. program mikrofinansowanie Progress, mający na celu wspomaganie różnych instytucji zajmujących się udzielaniem mikrokredytów. Pierwsze dwa lata funkcjonowania programu pokazują, że o wsparcie aplikowały różne podmioty, z wielu państw członkowskich UE. Oznacza to, że rozwiązania systemowe proponowane przez UE znalazły oddźwięk w rzeczywistości gospodarczej, a instytucje finansowe i pożyczkowe angażują się w ten obszar finansów.

Założenia Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych wskazują, że Unia Europejska nadal uważa problematykę rozwijania i umacniania mikrofinansów za priorytetową, łącząc ją w dalszej perspektywie z zagadnieniami innowacyjności i przedsiębiorczości społecznej.

## Literatura

- Bendig M., Unterberg M., Sarpong B., *Overview of the Microcredit Sector in the European Union*, European Microfinance Network (EMN) 2010-2011, 27. December 2012.
- Decyzja nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress, DzU L 315 z 15.11.2006.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 283/2010/UE z dnia 25 marca 2010 r. ustanawiająca europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress, Dz. Urz. UE z 7 kwietnia 2010 r, nr L 87/1.
- Dyrektywa 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. dotycząca podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, DzU L 126 z 26 maja 2000 r.
- Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy 2006/48/WE w odniesieniu do mikrokredytów, Bruksela, dnia 18.12.2012 r., KOM(2012) 769 wersja ostateczna.
- Komunikat „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia”, KOM(2009) 257, 03.06.2009.
- 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, Bruksela, dnia 13.11.2007, KOM(2007) 708 wersja ostateczna, [http://www.european-microfinance.org/data/file/section\\_microfinance\\_europe/ue\\_microfinance/communication-microcredit-polish.pdf](http://www.european-microfinance.org/data/file/section_microfinance_europe/ue_microfinance/communication-microcredit-polish.pdf), dostęp: 20.03.2013.
- Kraemer-Eis H., Conforti A., *Microfinance in Europe. A Market Overview*, Working Paper 2009/001, EIF Research and Market Analysis.
- Mikołajczyk B., Kurczewska A., *Mikrokredyty w Europie sposobem na pobudzenie przedsiębiorczości i walkę z wykluczeniem społecznym*, Difin, Warszawa 2011.
- Rekomendacja Komisji Europejskiej 2003/361/EC z 6 maja 2003 r. dotycząca definicji mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, Dziennik Urzędowy L 124, p. 36-41, 20.05.2003.



- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wdrożenie Europejskiego Instrumentu Mikrofinansowego Progress – 2011, Bruksela, 17.7.2012, COM(2012) 391, wersja ostateczna.
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011) 609 wersja ostateczna, 2011/0270, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0609:FIN:PL:PDF>, dostęp: 20.03.2013.
- Wskaźnik i próg zagrożenia ubóstwem, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics/pl](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/pl), dostęp: 22.03.2013.
- Wymenga P., Spanikova V., Barker A., Konings J., Canton E., EU SMEs in 2012: at the crossroads. Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011/12, Raport na zamówienie KE, Ecorys, Rotterdam, wrzesień 2012.

## **MICROFINANCE IN THE EUROPEAN UNION – POLICY, INSTRUMENTS, EFFECTS**

**Summary:** Microfinance means offering basic financial services such as credit, savings and insurance to socially, financially excluded people and microentrepreneurs. Microcredit is the most recognized and powerful instrument of microfinance. This is a small loan offered by Microfinance Institutions (MFIs) to people in need. This source often allows people to invest in small business, make themselves self-employed and break the chain of poverty. Microfinance became known in countries of the poor, however, in the last years it gained recognition also in Europe. The goal of the article is a presentation and the analysis of policy initiatives and instruments to support microfinance issues in the European Union.

**Keywords:** microfinance, EU policy, financial and social exclusion.