

Europejski kodeks dobrego postępowania w zakresie udzielania mikrokredytów (Kodeks)

M. Gajewski i J. Szczucki / PAG Uniconsult Sp. z o.o.

1. Kontekst i geneza regulacji

Pozabankowa działalność pożyczkowa stanowi obecnie powszechnie uznane źródło finansowania, redukujące lukę finansowania, szczególnie silnie dotykającą segment najmniejszych podmiotów gospodarczych, w tym osób podejmujących działalność gospodarczą.

W czerwcu 2004 r. na spotkaniu grupy najbogatszych państw świata (Grupa G8), jej członkowie podkreślili znaczenie mikrofinansów dla rozwoju gospodarki światowej. Zaznaczono, że organizacje mikrofinansowe (w tym przede wszystkim koncentrujące się na działalności pożyczkowej) dążyć powinny do samofinansowania, podnoszenia przejrzystości działania oraz ciągłego pomiaru efektywności i oddziaływania na otoczenie gospodarcze¹. Przyjęcie tego stanowiska motywować miało kolejne działania zmierzające do odpowiedniego wspierania instytucji pożyczkowych / mikropożyczkowych zgodnie z duchem tzw. 11 Kluczowych zasad mikrofinansów, sformułowanych już wcześniej przez CGAP².

Wkrótce, ww. stanowisko Grupy G8 odzwierciedliły działania programowe Komisji Europejskiej, mające na celu uwypuklenie znaczenia oraz zaoferowanie konkretnych instrumentów wsparcia dla działalności pożyczkowej / mikropożyczkowej w krajach Unii Europejskiej. W 2007 r. Komisja, w celu sformułowania niezbędnych ram prawnych i organizacyjnych, wydała Komunikat³ w sprawie tzw. europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju mikrokredytu, jako instrumentu wspierania rozwoju oraz eliminacji zjawiska wykluczenia finansowego. W Komunikacie przedstawiono uzasadnienie wspierania instytucji mikrofinansowych w Europie sformułowane w oparciu o diagnozę, obrazującą kształtowanie się, jak i skalę zjawiska dyskryminacji w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania. W dokumencie tym wskazano również najważniejsze działania, które – zdaniem Komisji – należało podjąć w celu promocji i

rozwoju rozmaitych dostawców pozabankowego finansowania dłużnego. Pośród nich wyeksponowano:

- poprawę otoczenia prawnego i instytucjonalnego, w którym funkcjonują instytucje pożyczkowe / mikropożyczkowe;
- poprawę klimatu społecznego dla inicjatyw samozatrudnienia i przedsiębiorczości;
- konieczność intensyfikacji działań promocyjnych prezentujących najlepsze praktyki działalności instytucji pożyczkowych / mikropożyczkowych;
- poprawę dostępności kapitału dla niebędących bankami dostawców mikrofinansowania.

Zwrócono również uwagę na potrzebę wypracowania, jako głównego elementu promocji najlepszych praktyk działalności pożyczkowej / mikropożyczkowej, regulacji dotyczącej należytego prowadzenia tego rodzaju działalności, uwzględniającej, takie niewralgiczne dziedziny, jak: zarządzanie, kształtowanie relacji z klientami oraz współpracy z dostawcami kapitału pożyczkowego (inwestorami prywatnymi i publicznymi, w zakresie realizowanych przez organy publiczne funkcji wspierających).

W rezultacie inicjatywy Komisji w 24 marca 2009 r. Parlament Europejski wydał rezolucję zawierającą zalecenia w sprawie wdrażania działań wspierających rozwój instytucji pożyczkowych / mikropożyczkowych⁴ w Europie. Zawarty w niej szereg wskazań skomasowano w ramach pięciu zaleceń głównych (były to zalecenia w sprawie):

- upowszechniania wiedzy o mikrokredytach;
- finansowania instytucji mikrokredytowych z udziałem środków unijnych;
- zharmonizowania ram prawnych dla bankowych i pozabankowych instytucji mikrofinansowych;
- dyrektywy 2007/60/WE⁵ oraz
- regulacji unijnych dotyczących zasad konkurencji.

¹ www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.8374/

² Consultative Group to Assist the Poor, zob. www.cgap.org/p/site/c/

³ Zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, „Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, z dnia 13.11.2007, COM(2007) 708 final.

⁴ Zob. 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”, z dnia 24.03.2009 r., OJ 2010/C 117 E/14.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.

Ostatecznie Rezolucja stworzyła podstawę dla szeregu działań podejmowanych na szczeblu europejskim przez Komisję, w tym także obejmujących programowanie katalogu działań wspierających w kolejnej perspektywie unijnych funduszy strukturalnych (2014-2020), w ramach której zdecydowano o znacznie szerszym wykorzystywaniu instrumentów finansowych (zwrotnych), niż miało to miejsce wcześniej.

W toku różnych aktywności służących realizacji europejskiej inicjatywy na rzecz mikrokredytu, w roku 2010 Komisja Europejska uruchomiła przedsięwzięcie mające na celu opracowanie Kodeksu należytego postępowania w zakresie udzielania mikrokredytów (ang. *Code of Good Conduct for Microcredit Provision*). Jego realizację powierzono grupie eksperckiej z Uniwersytetu Salford (Manchester) w Wielkiej Brytanii, a w proces przygotowania Kodeksu włączono także ponad 20 europejskich organizacji pożyczkowych / mikropożyczkowych oraz środowisko organizacji przedstawicielskich sektora mikrofinansów w Europie i na świecie (EMN – European Microfinance Network oraz MFC – Microfinance Center; to ostatnie znane w Polsce pod nazwą Fundacji Organizacji Pożyczkowych). Uruchomienie prac nad Kodeksem motywowane było również odnotowanymi w 2009 r. niekorzystnymi konsekwencjami kryzysu finansowego z jesieni 2008 r., który – jak się okazało – w wielu krajach świata wywarł bardzo niekorzystne piętno na sytuację oraz warunki działania szeregu organizacji mikropożyczkowych, w tym przede wszystkim w sferze ich relacji z inwestorami oraz klientami. W konsekwencji, w końcu pierwszej dekady XXI w. po raz pierwszy od wielu lat nastąpiło zmniejszenie się wartości portfeli pożyczkowych. Pojawiły się również, wcześniej niespotykane w tej skali, trudności w pozyskiwaniu nowego kapitału na finansowanie działalności pożyczkowej, w głównej mierze spowodowane pogarszaniem się jakości portfeli pożyczkowych⁶. W owym czasie niemal powszechnie zaczęto również zwracać uwagę na kwestie społecznej odpowiedzialności pozabankowych instytucji pożyczkowych, których działalność w latach wcześniejszych – jak się okazało – często prowadziła do nadmiernego zadłużenia ich klientów.

Latem 2011 r. sfinalizowane zostały prace nad pierwszą wersją Kodeksu. Warto w tym miejscu dodać, że Kodeks był dopracowywany w toku kilku międzynarodowych warsztatów, podczas których prezentowano i dyskutowano kolejne jego wersje i części tematyczne. Natomiast wersja wyjściowa sporządzona została w oparciu o pogłębioną

analizę istniejących (ok. 30), podobnych rozwiązań krajowych oraz na podstawie propozycji uregulowań, zgłaszanych przez europejskie organizacje pożyczkowe / mikropożyczkowe uczestniczące w projekcie i ich instytucje przedstawicielskie⁷. W planie wdrażania Kodeksu przewidziano fazę pilotażu, który wykonano latem i jesienią 2011 r. Ostatecznie, w 2012 r. opublikowano pierwszą wersję Kodeksu, którą później poddano jeszcze niewielkim modyfikacjom. W czerwcu 2013 r. upubliczniona została druga wersja (wersja 2.0), która obowiązuje do dnia dzisiejszego (2016 r.).

2. Kilka uwag na temat istoty regulacyjnej Kodeksu

Jak podkreślają autorzy regulacji, Kodeks opracowany został z uwzględnieniem najlepszych praktyk działalności pożyczkowej / mikropożyczkowej. Zostało to zapewnione dzięki udziałowi w tworzeniu Kodeksu praktyków reprezentujących środowisko organizacji pożyczkowych.

Podstawą decyzji o opracowaniu Kodeksu stało się uznanie potrzeby pewnego ujednoczenia standardów, wspólnych dla instytucji prowadzących działalność pożyczkową / mikropożyczkową, niezależnie od krajowych ram prawnych, w których funkcjonują. Spełnianie regulacji kodeksowych ma – zdaniem autorów – rodzić korzyści dla różnych grup interesariuszy: właścicieli instytucji pożyczkowych, pożyczkobiorców, inwestorów, a także podmiotów udzielających wsparcia z budżetów publicznych oraz organów regulacyjnych. W tym sensie zaproponowane regulacje mają pomagać w odpowiednim reagowaniu na wyzwania pojawiające się współcześnie przed sektorem instytucji pożyczkowych / mikropożyczkowych, wymagające szczególnej dbałości o jakość oferowanych usług, interesy klientów oraz zapewnienie dalszego trwałego wzrostu sektora finansowania pozabankowego.

Szczególną rolę przypisuje się Kodeksowi w sferze relacji z pożyczkobiorcami oraz inwestorami, w tym podmiotami udzielającymi wsparcia ze środków publicznych. W przypadku klientów jest to narzędzie pozwalające stwierdzić, czy są oni obsługiwani w sposób uczciwy i etyczny (chodzi tu np. o przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się klientów). Jeśli chodzi o inwestorów oraz dostarczycieli kapitału publicznego, to stosowanie się do reguł kodeksowych przez pożyczkodawcę ma zapewniać, że działalność realizowana jest w sposób przejrzysty, w oparciu

⁶ Galusek G. „The Microfinance Challenge in Europe; Introductory Remarks for the JASMINE Code of Good Conduct Workshop”, MFC, Praga 17.05.2011 r. – prezentacja wprowadzająca na warsztat w sprawie Kodeksu należytego postępowania.

⁷ Dayson K., Vik P. „Towards a Code of Good Conduct for microcredit providers in Europe”, Praga 17.05.2011; prezentacja podsumowująca wygłoszona podczas seminarium w Pradze. W gronie konsultujących Kodeks znaleźli się eksperci PAG Uniconsult Sp. z o.o., reprezentujący środowisko polskich funduszy pożyczkowych oraz Polski Związek Funduszy Pożyczkowych.

o praktyki uznawane powszechnie za prawidłowe i że jest zarządzana zgodnie z regułami sztuki finansowania.

Opracowaniu Kodeksu przyświecały następujące trzy kluczowe przesłanki:

- uwzględnienie w Kodeksie wskazań, w oparciu o które możliwe będzie podejmowanie konkretnych działań, prowadzących do usprawnienia i wzrostu efektywności działania organizacji pożyczkowych / mikropożyczkowych;
- zawarcie w Kodeksie rozwiązań dostosowanych do różnorodności podmiotów prowadzących działalność pożyczkową / mikropożyczkową oraz kontekstu społeczno-ekonomicznego, w ramach którego działalność ta jest prowadzona (specyfika krajowa i regionalna);
- uwypuklenie potrzeby podnoszenia standardów działalności, z uwzględnieniem najlepszych praktyk oraz oczekiwań podmiotów oferujących finansowanie działalności pożyczkowej / mikropożyczkowej.

Kodeks należytego postępowania skierowany jest do podmiotów innych niż banki, które udzielają pożyczek (oferowanych w celu zaspokojenia potrzeb pojawiających się w związku z podejmowaniem lub prowadzeniem działalności gospodarczej) o wartości do 25 tys. euro (mikropożyczka). Autorzy uznają jednak fakt, że sektor adresatów Kodeksu jest bardzo zróżnicowany. W praktyce oznacza to, że nie wszystkie reguły kodeksowe muszą stosowane w praktyce poszczególnych organizacji. Ponadto, Kodeks akceptuje rozwiązania lokalne, dotyczące np. zakresu nadzoru czy istniejących uregulowań, wyznaczających standardy działania, jeśli takie są obecne w danym regionie.

Zgodnie z Kodeksem, stosowanie się do proponowanych w nim rozstrzygnięć ma charakter fakultatywny. Na obecnym etapie nie przewiduje się wprowadzenia rozwiązań, które umożliwiłby funkcjonowanie regulacji kodeksowych jako powszechnie obowiązujących⁸. Przyjmuje się, że proponowane rozwiązania powinny być akceptowalne „same przez się” oraz, że w przypadku większości z nich nie powinno być większych problemów z dostosowaniem szczegółowych rozwiązań, stosowanych przez poszczególne instytucje pożyczkowe / mikropożyczkowe. Nie oznacza to jednak, że Kodeks nie może być wykorzystywany np. jako punkt odniesienia przez lokalnych regulatorów lub instytucje koordynujące i wspierające rozwój sektora w obszarze swojego działania (np. na obszarze krajowym). Obecnie jednak, fakt dostosowania (lub deklaracji podjęcia działań dostosowawczych i ich skutecznego zakończenia w

⁸ Op. cit.

określonym terminie) stanowi warunek konieczny, umożliwiający pozyskiwanie wsparcia bezpośrednio ze szczebla europejskiego. Chodzi tu o wsparcie udostępniane w ramach schematu wsparcia dla instytucji pożyczkowych, przewidzianym w "Programie na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych" (EaSI). W EaSI oferowane są instrumenty gwarancyjne, a w przyszłości planuje się również wsparcie dłużne i kapitałowe (*funded instruments*).

3. Struktura i zawartość Kodeksu należytego postępowania

3.1. Struktura i podział treści merytorycznej

Zasadnicza treść Kodeksu podzielona została na pięć części.

W rozdziale 1 ("Relacje z klientami i inwestorami") umieszczono regulacje dotyczące dwóch zagadnień – obsługi i kształtowania współpracy z klientami oraz dostarczycielami kapitału (inwestorami).

W przypadku klientów reguły kodeksowe koncentrują się na sprawach dotyczących informowania o specyfice oferowanych produktów i prawach klienta, w tym obejmujących ochronę danych osobowych oraz proces obsługi klienta (przykładowo, uwzględniono w nim kwestie reklamacji). W części tej obecne są także klauzule, które mają przeciwdziałać nadmiernemu zadłużaniu się oraz nieetycznemu postępowaniu pracowników pożyczkodawcy wobec jego klientów.

W części dotyczącej inwestorów Kodeks koncentruje się na prawidłowym informowaniu o skali i metodach działalności oraz wynikających z nich ryzyk. Są tu także obecne wskazania mające na celu przeciwdziałanie procederowi prania brudnych pieniędzy.

Rozdział 2 ("Ład korporacyjny") dotyczy kwestii zarządzania instytucją pożyczkową / mikropożyczkową. W dużej części regulacje odnoszą się do kształtowania struktur i rozkładu funkcji. Skupiają się na problematyce przejrzystego rozdziału kompetencji wykonawczych i nadzorczych oraz zapewniających eliminację rozwiązań, które mogłyby powodować powstawanie konfliktów interesu. Część tego rozdziału poświęcono także konkretnym rozwiązaniom w zakresie audytu zewnętrznego.

Uwzględnione tu regulacje, odnoszące się do kwestii zarządzania bieżącego, obejmują również kwestie zarządzania personelem oraz doskonalenia jego kwalifikacji (przykładowo, mowa jest o polityce kadrowej, okresowej ocenie kwalifikacji, potrzebie projektowania i wdrażania programów doskonalenia kompetencji).

Rozdział 3 ("Zarządzanie ryzykiem") dotyczy identyfikacji ryzyk związanych z prowadzeniem działalności

pożyczkowej / mikropożyczkowej oraz ich odpowiedniego uwzględnienia w praktyce organizacji. Regulacje te obejmują również wskazania w zakresie różnych form i sposobów zarządzania ryzykiem, w tym z położeniem nacisku na tzw. ryzyko pożyczkowe (kształtowanie portfeli pożyczek, monitoring mający na celu ocenę jakości portfela). Znalazły się tu także klauzule mające na celu zapobieganie oszustwom oraz zapewniające bezpieczeństwo aktywów instytucji. Wreszcie, w celu zapewnienia ogólnego bezpieczeństwa prowadzonej działalności, a także stworzenia warunków do skutecznego zarządzania ryzykiem, w rozdziale tym uwzględniono kwestie kształtowania struktur i funkcji audytu wewnętrznego.

Rozdział 4 ("Standardy sprawozdawczości") dotyczy spraw upubliczniania wyników działania instytucji pożyczkowej / mikropożyczkowej. Wprowadza się w nim wskaźniki, które charakteryzują prowadzoną działalność. Zostały one zebrane w ramach dwóch grup rodzajowych.

Grupę pierwszą tworzą wskaźniki opisujące sferę finansową (przykładowo: przychody, koszty, wielkość portfela, pożyczki zagrożone, rezerwy). Grupa druga obejmuje wskaźniki i informacje o charakterze społeczno-ekonomicznym (rozmaite charakterystyki klientów, np. pochodzenie terytorialne, płeć, status zamożności, klienci przechodzący do sektora finansowania bankowego, rezultaty w sferze tworzenia nowych firm, a także wielkość oferowanych pożyczek – w związku z potrzebami docelowego grona klientów).

W rozdziale tym wskazano również minimalne wymogi w zakresie przedmiotu upublicznianych informacji (np. zawarto tu wymóg informowania o liczbie zgłaszanych reklamacji przez pożyczkobiorców).

Rozdział 5 ("Systemy informacji zarządczej") dotyczy wyposażania instytucji w systemy zapewniające gromadzenie, przetwarzanie i archiwizowanie informacji niezbędnych do prawidłowego zarządzania działalnością pożyczkową i całą organizacją oraz funkcjonowania tego rodzaju systemów. Jest tu również mowa o zasadach dostępu do informacji oraz bezwzględny wymogu zabezpieczenia gromadzonych danych.

3.2. Elementy dodatkowe

Kodeks uzupełniają elementy dodatkowe. Tworzą je informacje wprowadzające, w których krótko przedstawiono motywy leżące u podstaw tej regulacji oraz jej celach i głównych adresatach.

W części tej zawarto również pewne instrukcje interpretacyjne – wskazują one na tzw. regulacje priorytetowe⁹ oraz szacowany poziom trudności

wdrożenia poszczególnych klauzul (zastosowano tu trzystopniową skalę oceny).

Część wprowadzającą zamyka tabela zbiorcza całej zawartości Kodeksu – jest to spis treści, zawierający przekierowanie do każdej indywidualnej regulacji.

Kodeks zamyka słowniczek definiujący najważniejsze, wykorzystywane w jego ramach pojęcia (glosariusz).

4. Podsumowanie

Inicjatywa stworzenia analizowanego tu Kodeksu uwidacznia rosnące zainteresowanie rozwojem instrumentów finansowych, jakimi są pozabankowe pożyczki (mikropożyczki). Szczególnie istotne wydaje się zaangażowanie w tworzenie Kodeksu Komisji Europejskiej. Z oczywistych względów fakt ten ma poważne znaczenie. Jednocześnie, tworzenie Kodeksu stanowi przejaw pewnych dążeń regulacyjnych, co uzasadnione jest skalą sektora, a także wskazuje na jego społeczno-ekonomiczne znaczenie i gotowość dalszego wspierania jego rozwoju (szczególnie w Europie, gdzie jak dotąd skala działalności pożyczkowej / mikropożyczkowej była stosunkowo mniejsza niż w innych regionach świata).

Oczywistym wydaje się, że polskie fundusze pożyczkowe powinny w niedługim czasie dokonać analizy własnych rozwiązań pod kątem oceny dostosowania do regulacji kodeksowej. Na początek wskazane wydaje się przeprowadzenie analizy ogólnej rozwiązań, uwzględniającej specyfikę polskich funduszy pożyczkowych, warunków w których funkcjonują oraz dominujących źródeł finansowania. Dostosowanie się do Kodeksu lub uruchomienie działań dostosowawczych umożliwi zainteresowanym funduszom pozyskiwanie wsparcia ze szczebla europejskiego - będzie to zatem bardzo wymierny efekt uznania Kodeksu za dokument "miękkiej" regulacji. Poza tym, zdaniem autorów niniejszego artykułu, bez wątpienia wiele regulacji kodeksowych jest trafnych, a ich uwzględnienie stworzą warunki do dalszego podnoszenia efektywności działalności pożyczkowej. Ostatecznie, odzwierciedlają one najlepsze praktyki spotykane w sferze pozabankowej działalności mikropożyczkowej. Ponadto sądzimy, że prawdopodobnie wiele ze wskazań Kodeksu (choć zapewne nie wszystkie) jest już spełnianych przez polskie fundusze pożyczkowe. Fakt ten powinien ułatwić procesy dostosowawcze.

Warszawa, 2015

⁹ W każdym rozdziale Kodeksu wyodrębniono kilka tego typu regulacji.

Literatura / źródła informacji

1. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, „Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, z dnia 13.11.2007, COM(2007) 708 final.
2. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie „Europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, z dnia 24.03.2009 r., OJ 2010/C 117 E/14.
3. KEY PRINCIPLES OF MICROFINANCE, CGAP, zob. www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2747/
4. Dayson K., Vik P. „Towards a Code of Good Conduct for microcredit providers in Europe”, University of Salford, Praga 17.05.2011.
5. Galusek G. „The Microfiancne Challenge in Europe; Introductory Remarks for the JASMINE Code of Good Conduct Workshop”, MFC, Praga 17.05.2011 r.
6. Europejski kodeks dobrego postępowania w zakresie udzielania mikrokredytów (*European Code of Good Conduct for Microcredit Provision*) (wersja 2.0 - w języku polskim i angielskim - z lipca 2013 r.).