

Inkluzja finansowa: między dostępem a kontrolą



AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Tekst analizuje inkluzję finansową nie jako prosty program techniczny, lecz jako złożoną konstrukcję instytucjonalną i język globalnego zarządzania. Autor wprowadza pojęcie partycypacyjnej wieloznaczności, wskazując, że sukces idei włączenia finansowego wynika z możliwości nadawania jej różnych znaczeń przez odmienne grupy: od organizacji humanitarnych i rządów Globalnego Południa, po firmy technologiczne i regulatorów. Artykuł odrzuca uproszczone spojrzenie na inkluzję wyłącznie jako projekt ekspansji kapitału czy zadłużania ubogich, podkreślając, że jest to przestrzeń negocjacji między sprawczością jednostki a systemami kontroli. Inkluzja staje się polem napięć między realnym dostępem do podstawowych usług płatniczych a dążeniem do formalizacji i nadzoru nad przepływami finansowymi w skali globalnej.

The text analyzes financial inclusion not as a simple technical program, but as a complex institutional construct and a language of global governance. The author introduces the concept of participatory ambiguity, pointing out that the success of the idea of financial inclusion results from the possibility of different groups assigning it various meanings: from humanitarian organizations and governments of the Global South to tech companies and regulators. The article rejects a simplified view of inclusion solely as a project of capital expansion or the indebtedness of the poor, emphasizing that it is a space of negotiation between individual agency and systems of control. Inclusion becomes a field of tension between real access to basic payment services and the drive toward formalization and surveillance of financial flows on a global scale.

Artykuł analizuje inkluzję finansową nie jako prosty program techniczny zapewniający dostęp do kont bankowych, lecz jako potężną konstrukcję instytucjonalną o ogromnej pojemności znaczeniowej. Autor stawia tezę, że sukces tej globalnej agendy wynika z tzw. partycypacyjnej wieloznaczności – mechanizmu, który pozwolił sprzecznym

interesom (od humanitarnej walki z ubóstwem, przez rynkową ekspansję kapitału, aż po państwową kontrolę przepływów) zjednoczyć się pod jednym szyldem. Poprzez procesy kwantyfikacji, nawarstwiania instytucjonalnego i efektów sieciowych, inkluzja finansowa przeniknęła do struktur zarządzania światem, stając się nowym standardem nowoczesności. Tekst rzuca wyzwanie uproszczonym interpretacjom, wskazując, że włączenie finansowe nie jest ani bezinteresownym aktem filantropii, ani wyłącznie neoliberalną pułapką zadłużenia. Jest natomiast dynamicznym polem napięć, w którym realne zwiększanie sprawczości wykluczonych nieustannie ściera się z nowymi formami cyfrowego nadzoru i zależności, zmieniając status jednostki z osoby niewidzialnej w osobę czytelną dla systemu.

SŁOWA KLUCZOWE

inkluzja finansowa

partycypacyjna wieloznaczność

kwantyfikacja

efekty sieciowe

Global Findex

de-risking

AML/CTF

transfery gotówkowe

konstrukcja instytucjonalna

Globalne Południe

formalizacja gospodarki

cyfrowe transfery

sprawczość jednostki

infrastruktura płatnicza

benchmarkingu

Inkluzja finansowa jako konstrukcja instytucjonalna

Płatności są fundamentem gospodarki. To zdanie brzmi jak slogan, ale jego siła polega na tym, że nim nie jest. Gospodarka nie zaczyna się od abstrakcyjnych modeli wzrostu, lecz od elementarnej możliwości uczestnictwa: zapłacenia, otrzymania zapłaty, odłożenia nadwyżki, przesłania środków rodzinie, przyjęcia pomocy, potwierdzenia tożsamości transakcji czy przeżycia tygodnia bez pożyczania od lichwiarza, którego oprocentowanie zna tylko rozpacz. Kto nie ma dostępu do bezpiecznego systemu płatności, nie jest po prostu „nieklientem banku”. Jest osobą stojącą przy bocznym wejściu do gospodarki – czasem tolerowaną, czasem wypychaną, a często widzialną dopiero wtedy, gdy państwo, bank, organizacja pomocowa lub regulator odkrywają, że bez niej system przestaje działać. Inkluzja finansowa nie jest więc wyłącznie technicznym programem dostępu do rachunków, aplikacji, kart płatniczych, mikrooszczędności, ubezpieczeń czy pieniądza mobilnego.

Jest jednym z najważniejszych języków współczesnego globalnego zarządzania. Pozwala mówić jednocześnie o ubóstwie, cyfryzacji, bezpieczeństwie, rozwoju, kontroli państwa, rynku, pomocy humanitarnej i aspiracjach modernizacyjnych państw Globalnego Południa. Właśnie dlatego stała się pojęciem tak skutecznym: nie zawężyła świata do jednego problemu, lecz stała się przestrzenią, w której zmieściły się różne interesy, instytucje i wyobrażenia dobra publicznego. Należy tu odrzucić interpretację zbyt prostą. Włączenie finansowe bywa przedstawiane jako elegancko opakowany projekt ekspansji globalnego kapitału, który po wyczerpaniu tradycyjnych rynków postanowił zamienić ubogich w klientów, dłużników i użytkowników aplikacji. Taka krytyka nie jest bez znaczenia. Historia mikrofinansów, komercjalizacji ubóstwa i nadużyć związanych z kredytem dla najbiedniejszych dostarcza aż nadto materiału do sceptycyzmu. Nie wolno jej lekceważyć, gdyż tam, gdzie pojawia się język „włączenia”, łatwo przemycić praktykę podporządkowania. Rynek lubi przebierać się za misję. Czasem robi to z gracją filantropa, czasem z subtelnością windykatora.

Sprowadzenie jednak całej agendy inkluzji finansowej do projektu zadłużania ubogich jest intelektualnie zbyt leniwe. Nie tłumaczy ono ani skali międzynarodowego poparcia dla tej idei, ani jej adaptacji przez państwa Globalnego Południa, ani roli firm telekomunikacyjnych, ani przejścia od dominacji mikrokredytu do płatności, oszczędności i transferów cyfrowych. Nie wyjaśnia też, dlaczego organizacje humanitarne, regulatorzy AML, banki centralne, operatorzy komórkowi, instytucje rozwojowe, organizacje pozarządowe i lokalne wspólnoty mogły używać tego samego hasła, choć często dążyły do zupełnie odmiennych celów. Gdy jedno pojęcie służy jednocześnie bankowi centralnemu, uchodźcy, operatorowi mobile money, organizacji dostarczającej wodę i urzędnikowi walczącemu z praniem pieniędzy, nie mamy do czynienia z prostą propagandą. Mamy do czynienia z konstrukcją instytucjonalną o wysokiej pojemności znaczeniowej.

W tym miejscu pojawia się kluczowa kategoria: partycypacyjna wieloznaczność. Nie chodzi o zwykłą niejasność, chaos pojęciowy czy marketingową mgłę, lecz o mechanizm społeczny i polityczny, w którym różni aktorzy współtworzą wspólną ideę, nadając jej własne sensy, ale nie rozrywając jej na części. Inkluzja finansowa stała się skuteczna nie dlatego, że wszyscy rozumieli ją identycznie, lecz dlatego, że wystarczająco wielu aktorów mogło rozumieć ją po swojemu. Dla jednych była walką z ubóstwem, dla innych sposobem formalizacji gospodarki, dla kolejnych narzędziem kontroli przepływów finansowych. Dla firm technologicznych stanowiła szansę wejścia na nowe rynki, dla organizacji humanitarnych sposób szybszego i mniej paternalistycznego dostarczania pomocy, a dla rządów – język modernizacji i wskaźnik rozwoju.

Taka wieloznaczność różni się od cynicznej manipulacji. W manipulacji centrum władzy rozmywa pojęcie, aby podporządkować sobie peryferie. W partycypacyjnej wieloznaczności peryferie nie są bierne. One dopisują znaczenia, negocjują praktyki, wprowadzają korekty, adaptują narzędzia i

lokalizują globalny język we własnych warunkach. Idea wymyka się spod kontroli i staje się tym, co ludzie chcą przez nią rozumieć. To zdanie, przywołane w notatce źródłowej w odniesieniu do innego wielkiego projektu ideowego, dobrze opisuje także los inkluzji finansowej. Pojęcie, które mogło być technokratycznym hasłem instytucji rozwojowych, stało się przestrzenią aktywności wielu aktorów – także tych, których zachodnie modele polityki zwykle przedstawiają jako odbiorców, beneficjentów albo obiekty interwencji.

Inkluzja finansowa jako pole napięć

Inkluzja finansowa jest dzieckiem epoki po kryzysie 2008 roku, choć nie stanowi jedynie jego przypisu. Kryzys ten podważył zaufanie do wielkich instytucji finansowych, nie niszcząc jednocześnie wiary w techniczne narzędzia zarządzania. Powstała osobliwa sytuacja: banki stały się podejrzane, lecz płatności, dane, identyfikacja, rachunki, wskaźniki i technologie mobilne zaczęły uchodzić za infrastrukturę niezbędną do funkcjonowania społecznego. Globalna gospodarka nie mogła już operować wyłącznie językiem liberalizacji i kredytu; musiała odnaleźć słownik bardziej moralny, inkluzywny i odporny na zarzut, że służy jedynie tym, którzy już siedzą przy stole. "Włączenie" okazało się słowem idealnym. Nie obiecywało rewolucji, lecz dostęp. Nie atakowało własności, lecz obiecywało uczestnictwo. Nie burzyło systemu, lecz zapraszało do jego używania. Tu właśnie tkwi jego siła i słabość.

Siła polega na tym, że pojęcie "inkluzji finansowej" potrafiło zjednoczyć różne sektory bez konieczności rozstrzygania sporów ideologicznych. Słabość natomiast wynika z faktu, że każde tak pojemne pojęcie może stać się wygodnym schronieniem dla sprzecznych praktyk. Można nim uzasadnić realne wzmacnianie sprawczości osób ubogich, ale można też przykryć komercyjne pozyskiwanie klientów wysokiego ryzyka. Można nim bronić prawa uchodźców do bezpiecznych transferów, lecz można również usprawiedliwiać pogłębiającą się inwigilację transakcji. Można budować system tanich płatności, ale można też stworzyć cyfrową bramkę, przez którą przechodzą tylko ci, którzy posiadają dokument, telefon, zasięg, hasło i biometrycznie potwierdzoną cierpliwość. Nie ma tu zatem miejsca na naiwny hymn ku cyfrowej modernizacji. Inkluzja finansowa nie jest anielskim bankomatem rozwoju. Nie jest też diabelską maszyną długu. Jest polem sporu, w którym infrastruktura finansowa staje się narzędziem dystrybucji szans, kontroli ryzyka, budowania rynku i organizowania widzialności społecznej. Kto pozostaje poza systemem, bywa wolny od części nadzoru, lecz płaci za to niepewnością, wyższymi kosztami i zależnością od nieformalnych pośredników. Kto zostaje włączony, zyskuje dostęp, lecz oddaje część prywatności i zostaje wpisany w system reguł. Włączenie nie jest więc prostym przeciwieństwem wykluczenia; jest przejściem z jednego reżimu zależności do innego – potencjalnie korzystniejszego, lecz nigdy

neutralnego. Dlatego kluczowe pytanie nie brzmi: czy inkluzja finansowa jest dobra, czy zła. Tak pytają tylko ci, którzy oczekują odpowiedzi szybszej niż rzeczywistość.

Pytanie właściwe brzmi: kto definiuje jej cele, kto projektuje infrastrukturę, kto ponosi koszty błędów, kto korzysta z danych, kto zostaje objęty ochroną, a kto zostaje wykluczony przez procedury stworzone rzekomo dla bezpieczeństwa wszystkich. Dopiero wtedy widać, że inkluzja finansowa nie jest jednolitym programem, lecz układem napięć między dostępem a kontrolą, elastycznością a regulacją, lokalną sprawczością a globalnymi standardami, pomocą a rynkiem, cyfrową obietnicą a instytucjonalnym filtrem. W tej historii język ma znaczenie zasadnicze. "Bankowanie nieubankowionych" było hasłem technicznie zrozumiałym, lecz politycznie ograniczonym. Brzmiało, jakby centrum systemu bankowego łaskawie wyciągało rękę do tych, którzy dotąd pozostawali poza jego murami, zakładając, że rozwiązaniem jest bank, a problemem jego brak. Tymczasem praktyka rozwoju usług finansowych pokazała coś innego: często to nie banki, lecz operatorzy telefonii komórkowej, lokalni agenci, organizacje społeczne, systemy transferów, grupy oszczędnościowe i infrastruktura płatności mobilnych okazywały się skuteczniejsze w docieraniu do ludzi. Hasło "bankowania" było za ciasne. Miało krawat, marmur i kolejkę do okienka. "Inkluzja finansowa" miała większy zasięg. Mogła objąć tych, którzy korzystają z usług rzadko, tych, którzy nie potrzebują kredytu, lecz bezpiecznych oszczędności, tych, którzy chcą przesłać pieniądze rodzinie, i tych, którzy potrzebują jedynie prostego narzędzia płatności.

Inkluzja jako marka i mechanizm instytucjonalny

Słowo „inkluzja” zadziało jak marka. Nie w płytkim sensie reklamy, lecz jako narzędzie politycznego brandingu, które stworzyło wyobrażoną wspólnotę celu. Pozwalało różnym aktorom twierdzić, że uczestniczą w projekcie moralnie słusznym, rozwojowo koniecznym i technologicznie nowoczesnym. W tej triadzie kryła się ogromna siła perswazyjna: moralność dawała legitymację, rozwój powagę, a technologia obietnicę skuteczności. Tak powstają pojęcia, które trwają dłużej niż dokumenty programowe — nie dlatego, że są precyzyjne jak instrukcja obsługi, lecz dlatego, że są użyteczne jak wspólna mapa, na której każdy zaznacza własną trasę.

Włączenie finansowe stanowi więc lekcję z socjologii instytucji. Nowe polityki rodzą nową politykę. Gdy powstaje program, wskaźnik, strategia, komitet, partnerstwo, fundusz, aplikacja, procedura czy standard, pojawiają się grupy, które zyskują interes w ich utrzymaniu. Instytucje nie tylko rozwiązują problemy; one produkują swoich obrońców. Tworzą stanowiska, kariery, budżety, raporty, sieci współpracy, a z czasem także moralne zobowiązanie do kontynuacji. Agenda raz

wpisana w globalny język rozwoju nie znika łatwo. Nawet jeśli zmienia treść, zachowuje sztyld. A sztyld w polityce globalnej bywa połową budynku.

To nie musi być zarzut. Trwałość instytucjonalna jest niezbędna, gdy problemy są poważne i długofalowe. Ubóstwa, wykluczenia, braku dokumentów czy barier w dostępie do bezpiecznych oszczędności nie rozwiązuje się kampanią społeczną ani jednorazowym grantem. Potrzebna jest infrastruktura, regulacje, dane oraz aktorzy, którzy widzą w projekcie własny interes. Czysta bezinteresowność jest piękną cnotą w kazaniu, ale słabym paliwem dla globalnej polityki. Skuteczne agendy działają zazwyczaj wtedy, gdy moralny cel łączy się z interesem organizacyjnym. Problem zaczyna się, gdy interes pożera cel, a język dobra wspólnego staje się pustą obwolutą dla ekspansji zysku lub kontroli.

Inkluzja finansowa wymaga zatem podwójnej czujności. Z jednej strony należy bronić jej przed karykaturą, według której jest jedynie neoliberalnym projektem długu. Z drugiej — trzeba chronić ludzi przed wizją inkluzji, w której dostęp oznacza wyłącznie możliwość bycia monitorowanym, profilowanym i monetizowanym. Rzetelna analiza nie wybiera między apologetyką a demaskacją, lecz pyta o mechanizmy. Trzy z nich są tu kluczowe. Pierwszym jest kwantyfikacja, czyli produkcja wskaźników i rankingów, które pozwalają mierzyć postępy, ale jednocześnie definiują, co w ogóle uznaje się za postęp.

Drugim jest nawarstwianie instytucjonalne, czyli stopniowe dołączanie nowych celów i procedur do istniejących struktur, bez frontального burzenia starego porządku. Trzecim są efekty sieciowe, dzięki którym każda kolejna organizacja czy technologia zwiększa atrakcyjność całej agendy dla następnych uczestników. Razem tworzą one mechanizm rozrostu idei: pojęcie staje się najpierw pojemne, potem mierzalne, następnie instytucjonalnie wygodne, aż w końcu niezbędne, gdyż zbyt wielu aktorów buduje na nim własne działania.

Tak właśnie inkluzja finansowa stała się globalną agendą. Nie dlatego, że ktoś napisał jeden genialny manifest, lecz dlatego, że powstał język wystarczająco szeroki, by nie rozbić koalicji; wskaźniki na tyle konkretne, by mobilizować działania; instytucje dość elastyczne, by przyjmować nowe cele; oraz sieci na tyle gęste, by każdy nowy uczestnik zwiększał wartość uczestnictwa dla pozostałych. To nie była rewolucja szturmująca pałac.

To była modernizacja wchodząca przez tysiąc bocznych drzwi: przez telefon komórkowy, kartę pomocy humanitarnej, lokalnego agenta, konto uproszczone, regulację AML, wskaźnik Findex, strategię narodową, aplikację płatniczą i cyfrowy transfer gotówkowy. A skoro wchodziła bocznymi drzwiami, trzeba teraz sprawdzić, kto trzymał klucze, kto dorabiał zamki i kto został na zewnątrz mimo napisu „wstęp wolny”.

Kwantyfikacja jako mechanizm globalnej agendy

Kwantyfikacja, czyli jak liczby uczą świat, co ma uważać za postęp

Każda globalna agenda, jeśli chce przetrwać dłużej niż czas trwania konferencji, potrzebuje liczb. Idea pozbawiona wskaźników pozostaje jedynie moralnym apelem; ta opomiarowana staje się konkretnym programem działania. Można ją porównywać, raportować, finansować, krytykować, wpisywać do strategii narodowych, przenosić między państwami i rozliczać z wykonania. W polityce publicznej liczba działa jak paszport: pozwala idei przekraczać granice języków, kultur i resortów. Jednak taki paszport nigdy nie jest niewinny. Kto wydaje dokument, ten pośrednio decyduje, kto zostanie uznany za pełnoprawnego uczestnika podróży.

Kwantyfikacja inkluzji finansowej była jednym z kluczowych mechanizmów jej globalnego sukcesu. Nie wystarczyło stwierdzić, że miliardy ludzi są wykluczone z formalnego systemu finansowego. Należało stworzyć sposób mierzenia tego wykluczenia: ustalić kategorie, zapytać gospodarstwa domowe o rachunki, płatności, oszczędności, pożyczki, ubezpieczenia, korzystanie z telefonów komórkowych, dostęp do usług oraz bariery uczestnictwa. Dopiero wtedy problem stał się widzialny dla rządów, banków centralnych, organizacji rozwojowych, mediów, sponsorów i ekspertów. To, czego nie da się policzyć, często nie znajduje miejsca w budżecie. A to, co nie wchodzi do budżetu, bardzo szybko spada z moralnego piedestału do szuflady "ważne, lecz niepilne".

Liczby nie tylko opisują rzeczywistość – one ją ustawiają. Mierzac dostęp do konta, wzmacniamy przekonanie, że jest ono kluczowym narzędziem uczestnictwa. Mierzac płatności cyfrowe, sugerujemy, że nowoczesność finansowa przejawia się w odejściu od gotówki. Gdy mierzymy oszczędności, przypominamy, że ubodzy nie są jedynie potencjalnymi kredytobiorcami, lecz także podmiotami planowania, przezorności i samodyscypliny ekonomicznej. Z kolei pomiar kredytu niesie pokusę utożsamienia włączenia z zadłużeniem. Dlatego spór o wskaźniki nie jest kwestią techniczną, lecz sporem o filozofię rozwoju.

W tym sensie kwantyfikacja przypomina mapę. Pozwala ona na nawigację, ale nie oddaje pełni terenu. Każda mapa upraszcza rzeczywistość: wybiera skalę, pomija drobne ścieżki, akcentuje główne drogi. Jeśli mapa pokazuje autostrady, nie dostrzeżemy na niej nieformalnych przejść używanych przez lokalne społeczności. Jeśli wyznacza granice państw, może nie uchwycić sieci rodzinnych, migracyjnych i handlowych, które te granice przecinają. Podobnie wskaźniki inkluzji finansowej: pozwoliły dostrzec ogromną skalę wykluczenia, ale jednocześnie narzuciły język, w którym problem miał być rozwiązywany.

Nie wszystko, co istotne dla życia finansowego ubogich, daje się zamknąć w rubryce ankiety. Zaufanie, wstyd, strach przed instytucją, lokalna reputacja, zależność od pośrednika, przemoc ekonomiczna w rodzinie, ryzyko kradzieży telefonu, koszt dojazdu do agenta czy nieumiejętność czytania regulaminów – to czynniki decydujące o realnym dostępie, które w statystyce często pojawiają się jedynie jako cień. Nie oznacza to jednak, że kwantyfikacja jest wrogiem rozumu. Przeciwnie: bez niej inkluzja finansowa mogłaby pozostać zbiorem dobrych intencji i lokalnych eksperymentów.

Liczby nadały jej skalę, porównywalność i polityczną siłę. Pozwoliły rządowi Globalnego Południa konkurować z sąsiadami, bankom centralnym tworzyć strategię, organizacjom międzynarodowym mobilizować fundusze, a opinii publicznej zrozumieć, że wykluczenie finansowe nie jest marginesem marginesu, lecz strukturalną cechą globalnej gospodarki. Liczby stały się megafonem. Problem w tym, że megafon wzmacnia tylko ten głos, który zostanie do niego dopuszczony.

Kwantyfikacja i polityka wskaźników inkluzji

Kluczowe narzędzia pomiaru, takie jak Global Findex Banku Światowego, stały się czymś więcej niż bazami danych – stały się instrumentami politycznego widzenia. To przez ich pryzmat państwa, organizacje i eksperci zaczęli interpretować rzeczywistość. Regularne ankiety pozwoliły precyzyjnie śledzić zmiany: liczbę posiadanych kont, stopień adaptacji płatności cyfrowych oraz dysproporcje ze względu na płeć, miejsce zamieszkania czy poziom dochodów państw.

Zapewniło to nieoceniony materiał analityczny, ale jednocześnie stworzyło ramę, w której sukces stał się kategorią policzalną. W tym momencie uruchamia się mechanizm benchmarkingu: nikt nie chce wypadać błędnie w zestawieniach, zwłaszcza gdy sąsiednie państwo wyprzedza go w rankingu. W globalnym zarządzaniu ranking bywa skuteczniejszy niż rezolucja. Tę drugą można zignorować; ranking natomiast przenika do mediów, raportów i ambicji urzędników. Państwo, które dostrzega swoje zapóźnienie względem regionu, zaczyna traktować inkluzję finansową jako element prestiżu rozwojowego. Przestaje chodzić wyłącznie o najuboższych obywateli pozbawionych usług.

Chodzi o obraz państwa nowoczesnego, sprawnego instytucjonalnie i zdolnego do cyfryzacji. Tak działa subtelna władza liczb: nie trzeba nakazywać, wystarczy porównywać; nie trzeba grozić, wystarczy publikować. W epoce wskaźników wstyd administracyjny bywa paliwem reform. Nieprzypadkowo kwantyfikacja włączenia finansowego spłótła się z narodowymi strategiami. Narodowa Strategia Włączenia Finansowego nie jest zwykłym dokumentem, lecz sposobem przełożenia globalnej agendy na krajową architekturę instytucjonalną. Określa ona cele, odpowiedzialność, mierniki i harmonogramy, ale co ważniejsze – powołuje do życia wspólnotę

wykonawczą: bank centralny, ministerstwa, regulatorów, sektor bankowy, firmy technologiczne, NGO, donorów i ekspertów. Strategia nie tylko opisuje rzeczywistość, lecz tworzy scenę, na której aktorzy przyjmują role przewidziane przez nowy porządek.

Istotnym przykładem jest Ghana, gdzie strategia narodowa, sfinansowana przy udziale Banku Światowego, nie oznaczała bezkrytycznego przejęcia polityki przez zewnętrznych technokratów. Lokalni interesariusze zachowali sprawczość, kierując mierzalne cele przede wszystkim na płatności, oszczędności i technologie mobilne, a nie na zwiększanie dostępu do kredytu. To rozstrzygnięcie jest kluczowe, gdyż podważa mechaniczny zarzut, jakoby istotą inkluzji finansowej był zawsze kredyt, a zatem dług. Przypadek Ghany dowodzi, że globalna agenda może zostać zinterpretowana lokalnie tak, by przesunąć ciężar z zadłużania na użyteczność infrastruktury. Nie oznacza to jednak, że lokalna sprawczość znosi relacje władzy.

Bank Światowy, globalne wskaźniki i język „dobrych praktyk” nadal kształtują to, co uznajemy za nowoczesne i racjonalne. Wpływ nie jest jednak tożsamy z całkowitym narzuceniem. W polityce rozwojowej zbyt często myli się asymetrię z determinizmem. To, że jedni aktorzy są silniejsi, nie czyni innych manekinami.

Państwa, regulatorzy i operatorzy potrafią przekształcać importowane pojęcia, wykorzystując globalny język do prowadzenia własnych sporów i realizacji własnych interesów. Adaptacja ta bywa twórcza, oportunistyczna lub wymuszona, lecz rzadko jest całkowicie bierna. Kwantyfikacja działała więc paradoksalnie. Z jednej strony ujednolicała: te same kategorie i wskaźniki. Z drugiej – pozwalała zachować wieloznaczność. Państwa mogły wybierać cele cząstkowe, akcentując np. zielone finanse, edukację lub równość płci. Liczby nie zamknęły agendy w jednej definicji, lecz stworzyły wspólną ramę, w której różne wersje inkluzji mogły funkcjonować równolegle. Pomiar nie zabił wieloznaczności, lecz ją zdyscyplinował.

Na tym polega instytucjonalny spryt tej agendy. Zbyt sztywna definicja wywołałaby opór banków, organizacji społecznych czy regulatorów. Zbyt rozmyta – utonęłaby w pustych hasłach. Kwantyfikacja nadała inkluzji konkretność niezbędną do wdrożenia, zachowując elastyczność, która pozwoliła wielu aktorom podpisać się pod tym projektem. Przypomina to statut szerokiej koalicji: każdy odnajduje w nim siebie, choć nikt nie znajduje wszystkiego, czego by chciał. Należy jednak pamiętać o kosztach: wskaźniki sprzyjają polityce pod wskaźniki.

Jeśli sukcesem jest liczba kont, instytucje będą otwierać konta martwe. Jeśli liczbą transakcji cyfrowych – faworyzowana będzie cyfryzacja nawet tam, gdzie gotówka jest bezpieczniejsza i bardziej zrozumiała. Formalny dostęp może przesłonić jakość usług, koszty i realną zdolność obywateli do korzystania z narzędzi.

Wskaźnik przyciąga tych, którzy chcą dobrze wyglądać w jego świetle. Szczególnie niebezpieczne jest utożsamianie inkluzji z samą cyfryzacją. Telefon może być bramą, ale może stać się nową barierą selekcyjną. Kto nie posiada urządzenia, stabilnego numeru czy umiejętności obsługi aplikacji, pozostaje na zewnątrz. Co więcej, system cyfrowy pogłębia zależność od pośredników: infrastruktury telekomunikacyjnej, prywatnych operatorów i odporności systemowej. Cyfrowy klucz nadal jest kluczem. Kto go zgubi, może odkryć, że nowoczesność nie ma zapasowego wejścia. Dlatego pomiar musi obejmować nie tylko dostęp, ale użyteczność, bezpieczeństwo i zaufanie. Włączenie finansowe to nie dopisanie człowieka do bazy danych, lecz umożliwienie mu realnego działania. Konto nieużywane, zbyt drogie albo niezrozumiałe jest statystycznym sukcesem i społeczną atrapą. Polityka publiczna kocha atrapy, bo efektownie prezentują się w raportach, jednak obywatel nie zapłaci zdjęciem za wodę czy lekarstwa. Tu powraca napięcie między technokracją a doświadczeniem życia.

Z perspektywy instytucji globalnych inkluzja finansowa to zbiór wskaźników i regulacji. Dla osoby ubogiej to pytanie, czy przelew od syna dotrze przed terminem spłaty długu. Dla banku centralnego to stabilność systemu, a dla kobiety z wiejskiej społeczności – możliwość odłożenia środków poza kontrolą przemocowego partnera.

Kwantyfikacja i mechanizm nawarstwiania instytucjonalnego

Dla organizacji humanitarnej miarą jest efektywność transferów. Dla uchodźcy – możliwość kupienia tego, czego naprawdę potrzebuje, a nie tego, co akurat przywieziono w paczce. Jedna agenda, wiele rzeczywistości. Właśnie dlatego pomiar jest konieczny, lecz zawsze niewystarczający. Podejście do kwantyfikacji powinno być zatem sceptyczne, ale nie antyliczbowe. Liczby należy traktować jak narzędzia, a nie wyrocznie; pozwalają widzieć więcej, lecz mogą też zawężać pole widzenia.

Porządkują spór, ale nie zastępują rozumu. Mobilizują instytucje, choć bywają źródłem pozornej skuteczności. Umożliwiają porównania, pozostając ślepyimi na lokalną sensowność praktyk. Są niezbędne, gdyż bez nich globalna agenda rozwoju zamienia się w kaznodziejstwo. Są jednak niebezpieczne, bo z nimi kaznodziejstwo może zamienić się w arkusz kalkulacyjny udający sumienie. W przypadku inkluzji finansowej kwantyfikacja odegrała rolę szczególną: pomogła przekształcić moralnie atrakcyjny język w trwały program polityczny. Pozwoliła wyznaczyć cele, wskazać braki, śledzić postępy i wytworzyć poczucie globalnego ruchu. Umożliwiła również utrzymanie partycypacyjnej wieloznaczności, gdyż różni aktorzy mogli wpisywać własne cele w

ogólną ramę pomiaru. To była matematyka politycznej koalicji: wystarczająco konkretna, aby działać, i wystarczająco elastyczna, aby nie rozpaść się przy pierwszym konflikcie.

Liczy same w sobie nie budują jednak instytucji. Mogą zasygnalizować istnienie problemu, wskazać odstających czy dostarczyć języka sukcesu i porażki, lecz nie stworzą trwałej infrastruktury regulacyjnej, jeśli nie zostaną wbudowane w organizacje, mandaty, procedury i interesy. Dlatego drugim mechanizmem, bez którego inkluzja finansowa pozostałaby jedynie ambitnym projektem pomiarowym, jest nawarstwianie instytucjonalne.

To ono wyjaśnia, jak nowa idea przenika do starego porządku bez wyważania drzwi – i dlaczego po pewnym czasie dom wygląda już inaczej, choć nikt oficjalnie nie ogłosił remontu generalnego. Instytucje rzadko zmieniają się tak, jak wyobrażają to sobie autorzy manifestów. Nie przychodzi herold, by ogłosić, że stary porządek zostaje obalony, a na jego miejscu wznosi się nowy gmach. W świecie administracji, banków centralnych i agencji pomocowych zmiana częściej przypomina dokładanie kolejnych warstw farby do ściany, której nikt nie ma odwagi zburzyć. Najpierw pojawia się aneks, potem wytyczna, strategia, komórka koordynacyjna, wskaźnik, projekt pilotażowy i budżet. Po kilku latach okazuje się, że instytucja formalnie pozostała ta sama, lecz jej sposób działania, język i priorytety uległy zmianie. Na tym polega nawarstwianie instytucjonalne. Nie jest ono prostym kompromisem ani kosmetyką, lecz jedną z najskuteczniejszych form zmiany, ponieważ omija frontalny konflikt. Nie wymaga natychmiastowego rozstrzygnięcia sporu o rynek, państwo, ubóstwo czy kontrolę. Zamiast tego po prostu dokłada nowy cel do istniejącej struktury.

Nie mówi regulatorowi AML: „porzuć walkę z praniem pieniędzy”, lecz: „uwzględnij, że nadmierna surowość może wypchnąć ludzi do szarej strefy”. Nie mówi bankowi centralnemu: „przestań pilnować stabilności”, lecz: „stabilność systemu płatniczego wzmacnia się także przez jego powszechność”. Nie mówi organizacji humanitarnej: „zostań bankiem”, lecz: „cyfrowy transfer gotówkowy może lepiej służyć godności odbiorcy niż paczka rzeczy, których nie wybrał”.

Krok po kroku stary porządek przyjmuje nowe pojęcia, często nie dostrzegając, że wraz z nimi przejmuje nową logikę. Włączenie finansowe mogło zakorzenić się globalnie właśnie dlatego, że nie wprowadzono go jako doktryny wypierającej wcześniejsze mandaty. Gdyby ogłoszono je jako projekt podporządkowujący sobie bankowość, bezpieczeństwo i pomoc humanitarną, natychmiast wywołałoby to opór. Banki broniłyby swoich modeli, regulatorzy podnieśliby alarm, a organizacje społeczne oskarżyłyby projekt o komercjalizację biedy. Tymczasem inkluzja finansowa weszła do systemu jako cel dodatkowy, komplementarny, rozsądny i moralnie trudny do odrzucenia. Kto bowiem chce wystąpić przeciw „włączeniu”? Nawet najbardziej twardy interes wygląda wtedy, jakby kłócił się z dobrem wspólnym. To nie jest mała przewaga retoryczna. To polityczna zbroja z aksamitu.

Nawarstwianie instytucjonalne tłumaczy, dlaczego agenda inkluzji finansowej została przyjęta przez organizacje, które nie były powołane do walki z wykluczeniem. FATF nie powstała, by promować dostęp ubogich do rachunków, lecz by przeciwdziałać praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego nie był instytucją walki z ubóstwem, lecz ciałem wyznaczającym standardy stabilności sektora. A jednak cele inkluzji finansowej dopisano do ich sposobu myślenia, wykazując, że wykluczenie samo w sobie generuje ryzyka dla bezpieczeństwa i przejrzystości systemu. To moment kluczowy: inkluzja finansowa nie wygrała z reżimem bezpieczeństwa – ona nauczyła się mówić jego językiem.

Nawarstwianie instytucjonalne i dialektyka kontroli

Zamiast przeciwstawiać dostęp kontroli, zaczęto argumentować, że rozsądny dostęp tę kontrolę wzmacnia. Formalizacja przepływów zmniejsza bowiem zależność od nieoficjalnych kanałów i pozwala instytucjom dostrzec transakcje, które inaczej pozostałyby poza jakimkolwiek nadzorem. W ten sposób projekt moralny, rozwojowy i społeczny został przetłumaczony na język ryzyka. Język ten jest dla współczesnych instytucji tym, czym łacina była dla średniowiecznego Kościoła: mową powagi, autorytetu i przepustką do debaty. Ta translacja miała jednak swoją cenę. Jeśli inkluzja finansowa uzasadnia się lepszym monitorowaniem obywateli, uchodźców, migrantów i ubogich, łatwo przesunąć akcent z emancypacji na nadzór.

Formalizacja nie jest niewinna. Oznacza możliwość ochrony, ale i kontroli; dostęp do usług, ale i ślad transakcyjny. Oznacza mniejszą zależność od lichwiarza czy nieformalnego pośrednika, lecz większą od instytucji, regulaminu, algorytmu, procedury oraz państwowego lub korporacyjnego oka. Stara ironia nowoczesności powraca tu z pełną mocą: aby zostać uznanym przez system, trzeba stać się dla niego czytelnym. A czytelność bywa początkiem praw, lecz także początkiem dyscypliny. Nawarstwianie instytucjonalne nie rozwiązuje tych napięć, lecz pozwala im współistnieć bez eksplozji. Jest techniką zarządzania sprzecznością. Regulator może nadal mówić o bezpieczeństwie, organizacja rozwojowa o ubóstwie, bank centralny o stabilności, operator telekomunikacyjny o innowacji, a organizacja humanitarna o godności odbiorcy. Każdy zachowuje własny słownik, lecz wszystkie zostają częściowo zszyte wspólną agendą.

Inkluzja finansowa staje się miejscem spotkania, choć niekoniecznie pełnej zgody. To raczej ruchliwy dworzec niż klasztor jednomyślności. Ludzie jadą w różnych kierunkach, korzystając przez pewien czas z tej samej infrastruktury. Na poziomie krajowym mechanizm ten widać szczególnie wyraźnie w narodowych strategiach włączenia finansowego. Państwo nie musi burzyć całego systemu, by przyjąć nową agendę. Może powołać radę koordynacyjną, sekretariat, zespół przy

banku centralnym, program edukacji finansowej czy wprowadzić cele dotyczące płatności mobilnych, uproszczone rachunki i regulacje dla agentów. Każdy element z osobna wygląda jak rozsądna korekta, lecz razem tworzą nową architekturę. Nie ma tu jednej wielkiej ustawy założycielskiej, która przepisuje świat od zera; jest seria przesunięć, które kumulują się w zmianę układu sił.

To właśnie sprawia, że nawarstwianie jest tak skuteczne politycznie. Obrońcy status quo uznają je za bezpieczne, gdyż nie odbiera im natychmiast kompetencji. Reformatorzy widzą w nim szansę na wprowadzenie elementów, które z czasem wymuszą głębszą zmianę. Jedni widzą zawór bezpieczeństwa, drudzy klin transformacyjny. I jedni, i drudzy mogą mieć rację.

Drobna zmiana regulacyjna bywa małym kamieniem w bucie starego systemu: początkowo tylko uwiera, później zmienia sposób chodzenia. Przykład pieniądza mobilnego obrazuje to najlepiej. Tradycyjne prawo bankowe budowano wokół banków jako uprzywilejowanych instytucji przyjmujących depozyty i obsługujących płatności. Tymczasem w wielu państwach Globalnego Południa to nie banki, lecz operatorzy telefonii komórkowej i sieci lokalnych agentów dysponowali najlepszą infrastrukturą dotarcia do ubogich i mieszkańców wsi. Gdy pojawiły się usługi mobile money, system regulacyjny musiał rozstrzygnąć, czy są one bankowością, telekomunikacją, płatnością, quasi-depozytem, czy usługą technologiczną. Odpowiedź nie mogła być czysto doktrynalna, bo rzeczywistość zdążyła już uciec z szuflady. Jak zwykle technologia pierwsza przekracza granicę, a prawo przybiega zadyszane z formularzem.

W Ghanie proces ten przebiegał stopniowo. Początkowe regulacje dotyczące bankowości bezoddziałowej preferowały model współpracy operatorów z bankami – była to próba ochrony tradycyjnej architektury przy jednoczesnym, ostrożnym otwarciu na innowację. Z czasem jednak praktyka pokazała, że banki komercyjne nie zawsze chcą docierać do klientów niskodochodowych, zwłaszcza na wsiach. Operatorzy mieli natomiast zasięg, technologię i motywację rynkową. Kolejne warstwy regulacyjne poszerzały ich samodzielność, aż dynamika sektora zaczęła zmieniać się głębiej, niż sugerowały pierwsze przepisy. Widać tu, że nawarstwianie instytucjonalne nie jest biernym dodawaniem dokumentów, lecz procesem, w którym praktyka testuje regulacje, interesy sektorowe ujawniają swoje granice, a państwo stopniowo przesuwając linię dopuszczalnego działania. Banki chciały zachować kontrolę nad finansami, operatorzy – wejść na rynek płatności.

Regulatorzy musieli ważyć stabilność, innowację, dostęp i ryzyko nadużyć. Lokalni użytkownicy nie czekali na wielką teorię – korzystali z narzędzi, które działały. W polityce publicznej bywa to decydujące: rozwiązanie nie musi być ideologicznie czyste, jeśli jest praktycznie użyteczne. Ta praktyczność objawiła się także w uproszczonych rachunkach, takich jak konta SMART w Ghanie. Klasyczne wymogi KYC („poznaj swojego klienta”) zakładają formalną identyfikację. W bogatych

społeczeństwach biurokratycznych posiadanie dokumentu, adresu i śladu administracyjnego jest oczywistością. Jednak oczywistość klasy średniej bardzo często bywa luksusem globalnej większości.

Nawarstwianie instytucjonalne a praktyka inkluzji

Dla osób ubogich, mieszkańców obszarów wiejskich, uchodźców, migrantów czy osób funkcjonujących poza formalnym rynkiem pracy brak dokumentów nie jest anomalią, lecz codziennością. Gdy system żąda dokumentów, których ludzie nie posiadają, formalnie walczy z ryzykiem, a w rzeczywistości produkuje wykluczenie. Uprozczone procedury KYC stały się więc klasycznym przykładem nawarstwiania: nie zniesiono wymogów bezpieczeństwa, lecz dopisano do nich logikę proporcjonalności. Klient niskiego ryzyka, wykonujący drobne transakcje, nie musi być traktowany jak międzynarodowa pralnia pieniędzy w kapeluszu. Choć brzmi to żartobliwie, problem jest poważny. Jeśli każdy obywatel bez pełnej dokumentacji administracyjnej zostanie uznany za potencjalne zagrożenie dla integralności systemu finansowego, to system nie broni się przed przestępczością, lecz przed biedą. A bieda, choć może współistnieć z szarą strefą, nie jest przestępstwem.

Podejście oparte na ryzyku pozwoliło złagodzić ten fałszywy automatyzm. Zamiast jednej, sztywnej procedury dla wszystkich, możliwe stało się różnicowanie wymogów. Małe rachunki, niskie limity transakcji, podstawowe dokumenty, lokalna identyfikacja, agenci terenowi czy współpraca z operatorami komórkowymi – to wszystko stworzyło pomost między światem formalnego bezpieczeństwa a realnym życiem. Nie był to pomost idealny.

Każde uproszczenie niesie ryzyko nadużyć, ale każda nadmierna surowość grozi wykluczeniem. Dobra polityka publiczna nie polega na udawaniu, że ryzyko nie istnieje, lecz na tym, by nie mylić jego minimalizacji z amputacją społeczeństwa. Tutaj najwyraźniej widać różnicę między abstrakcyjną regulacją a instytucjonalną mądrością. Ta pierwsza mówi: „wszyscy muszą spełnić ten sam wymóg”. Ta druga pyta: „jaki wymóg jest proporcjonalny do realnego ryzyka i celu społecznego?”. Włączenie finansowe w swojej najlepszej wersji nie domaga się zniesienia reguł, lecz ich inteligentnego skalowania. Nie chce systemu bez bramek, lecz takich, przez które może przejść człowiek z realnego świata, a nie tylko idealny obywatel z kompletem dokumentów, stabilnym adresem i spokojnym życiem administracyjnym.

Nawarstwianie instytucjonalne ma jednak i stronę mniej romantyczną. Nowe warstwy zwiększają złożoność systemu. Każda strategia, rada, wskaźnik, wyjątek czy program pilotażowy tworzą nowe zależności. System staje się bardziej elastyczny, ale i trudniejszy do przejrzania. Obywatel może nie

wiedzieć, kto odpowiada za błąd: bank, agent, operator telekomunikacyjny, regulator, ministerstwo, aplikacja, dostawca technologii czy organizacja pomocowa. Im bardziej sieciowy system, tym większa pokusa rozmycia odpowiedzialności, a rozmyta odpowiedzialność to ulubione uzdrowisko instytucjonalnej niemocy.

Dlatego rozwój inkluzji finansowej przez nawarstwianie wymaga nie tylko nowych narzędzi, ale i nowych form odpowiedzialności. Jeśli bank centralny promuje płatności mobilne, musi dbać o stabilność operatorów i ochronę użytkowników. Jeśli firma technologiczna obsługuje transfery, nie może udawać, że jest jedynie neutralnym przewodem. Jeśli organizacja humanitarna korzysta z portfeli cyfrowych dla uchodźców, musi rozumieć konsekwencje związane z danymi, opłatami i zależnościami od prywatnych dostawców. Jeśli regulator AML łagodzi wymogi dla niskiego ryzyka, musi pilnować, by wyjątek nie stał się furtką dla nadużyć. Warstwa bez odpowiedzialności nie jest reformą, lecz tapetą na pękającej ścianie.

Największa siła nawarstwiania polega jednak na tym, że pozwala instytucjom uczyć się bez utraty twarzy. To niedoceniany element polityki. Instytucje nie lubią przyznawać się do błędów; łatwiej im twierdzić, że „uzupełniają”, „aktualizują” lub „wdrażają podejście proporcjonalne”. W świecie publicznym słowo „korekta” jest bardziej strawne niż „porażka”. Nawarstwianie wykorzystuje tę psychologię, pozwalając zmienić kurs bez ogłaszania kapitulacji. Czasem jest to irytujące, bo zaciera odpowiedzialność, ale bywa zbawienne, gdy pycha organizacyjna blokowałaby otwarte przyznanie się do pomyłki.

W przypadku inkluzji finansowej taka korekta była konieczna. Wcześniejszy paradygmat mikrofinansów zbyt często koncentrował się na kredycie jako narzędziu wyjścia z ubóstwa. Kredyt miał być drabiną, a w praktyce bywał pętlą. Nie dlatego, że każdy kredyt jest zły, lecz dlatego, że zadłużenie osoby ubogiej – bez stabilnego dochodu, ochrony socjalnej i edukacji finansowej – może przerzucać na nią ryzyko, którego nie udźwignie. Inkluzja finansowa, przesuwając akcent na płatności, oszczędności i infrastrukturę, pozwoliła wyjść poza ten wąski model. Nie zburzyła go gwałtownie, lecz nałożyła na niego nową warstwę, stopniowo zmieniając centrum ciężkości.

Oszczędności nie traktują ubogich wyłącznie jako przyszłych przedsiębiorców zmuszonych do zaciągania długu, lecz jako ludzi posiadających własne strategie przetrwania i budowania odporności. Płatności nie obiecują cudownej transformacji każdego odbiorcy w mikroprzedsiębiorcę, lecz oferują coś skromniejszego i bardziej realnego: możliwość bezpiecznego uczestnictwa w wymianie. Transfery cyfrowe nie rozwiązują strukturalnych przyczyn ubóstwa, ale mogą zmniejszyć koszty dystrybucji pomocy i zwiększyć wybór odbiorcy. To mniej efektowne niż mit kredytowej emancypacji, ale uczciwsze. Nie każdy człowiek ubogi potrzebuje pożyczki na

biznes. Czasem potrzebuje po prostu przeżyć do piątku bez sprzedawania przyszłości za lichwiarski procent.

Nawarstwianie instytucjonalne i efekty sieciowe

Nawarstwianie instytucjonalne pozwoliło inkluzji finansowej przejść od romantycznej opowieści o mikroprzedsiębiorczości do infrastrukturalnego rozumienia życia gospodarczego. W tym ujęciu kluczowe pytanie nie brzmi już: „jak dać ubogim kredyt?”, lecz: „jak zbudować system, w którym ludzie mogą bezpiecznie przechowywać, przesyłać i wykorzystywać środki, nie wpadając w pułapki kosztów, oszustw, kontroli i wykluczenia proceduralnego?”. To pytanie mniej błyszczy na slajdzie, ale lepiej pasuje do rzeczywistości. Slajdy lubią jednorożce. Instytucje powinny jednak hodować woły robocze.

W ten sposób dochodzimy do sedna: inkluzja finansowa stała się globalną agendą nie dzięki jednej wielkiej decyzji, lecz dzięki zdolności wnikania w istniejące systemy. Wsączyła się w standardy bezpieczeństwa, strategie rozwojowe, regulacje płatnicze, praktyki banków centralnych, programy humanitarne i infrastrukturę telekomunikacyjną. Nie zastąpiła tych struktur, lecz przeddefiniowała część ich celów, języka i narzędzi. Jej sukces nie wynikał z ideologicznej dominacji, a z instytucjonalnej przyswajalności. Była wystarczająco nowa, aby zmieniać, i wystarczająco niestraszna, aby zostać wpuszczona do środka.

To właśnie odróżnia trwałą agendę od modnego hasła. Hasło żyje, dopóki jest powtarzane; agenda trwa, gdy zostaje wpisana w procedury, budżety, wskaźniki, kompetencje, kariery zawodowe i codzienne praktyki. Nawarstwianie sprawiło, że inkluzja finansowa przestała być jedynie ideą z raportów, a stała się częścią aparatu zarządzania. Nie zawsze dobrą czy sprawiedliwą, nie zawsze wolną od nadużyć, ale realną.

Sama obecność w instytucjach nie wyjaśnia jednak dynamiki ekspansji. Nowe warstwy mogłyby pozostać martwymi zapisami, gdyby nie przyciągały kolejnych aktorów. Tutaj uruchamia się trzeci mechanizm: efekty sieciowe. Im więcej podmiotów dołączało do agendy, tym bardziej opłacalne i prestiżowe stawało się to dla następnych. Inkluzja finansowa przestała być samotną reformą. Stała się siecią, a sieć ma własną grawitację.

Żadna globalna agenda nie zyskuje zasięgu tylko dzięki szlachetnej nazwie. Nazwa otwiera drzwi, ale nie buduje ruchu. Ruch powstaje, gdy instytucje odkrywają, że udział w projekcie zwiększa ich skuteczność, prestiż, dostęp do finansowania, zdolność regulacyjną lub przewagę rynkową. Wtedy idea przestaje być hasłem i zaczyna działać jak sieć: każdy nowy uczestnik nie tylko korzysta z

istniejącej infrastruktury znaczeń, lecz zwiększa jej wartość dla innych. Im więcej podmiotów znajduje w projekcie własny interes, tym silniejszy staje się ten mechanizm.

W przypadku inkluzji finansowej efekty sieciowe odegrały kluczową rolę. Początkowo mogło się wydawać, że będzie to agenda wąska: bankowość, mikrofinanse, rozwój i walka z ubóstwem. Tymczasem jej siła rosła, ponieważ zaczęły dołączać sektory pozornie odległe: bezpieczeństwo narodowe, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, pomoc humanitarna, polityka uchodźcza, telekomunikacja, infrastruktura wodna, Cele Zrównoważonego Rozwoju, zielone finanse, prawa kobiet, cyfryzacja administracji i usługi publiczne.

Inkluzja finansowa okazała się przydatna nie przez jedno, stabilne znaczenie, lecz dzięki możliwości wprzęgnięcia jej w różne praktyczne zadania. To tutaj partycypacyjna wieloznaczność przeniosła się z poziomu języka na poziom organizacyjnej użyteczności. Efekty sieciowe są czymś więcej niż wzrostem popularności. Popularność bywa powierzchowna; sieć zmienia strukturę zachęt.

Efekty sieciowe i instytucjonalna oczywistość

Gdy jedna organizacja wdraża płatności cyfrowe, jest pionierem i ponosi koszty eksperymentu. Gdy robi to wiele organizacji, powstaje infrastruktura: standardy, dostawcy technologii, procedury, kadry, szkolenia, narzędzia raportowania oraz presja, by nie zostać w tyle. To, co wcześniej uznawano za ryzykowną innowację, zaczyna uchodzić za rozsądną praktykę. Tak właśnie rodzi się „oczywistość” w polityce publicznej. Najpierw ktoś testuje, potem inni powtarzają, następnie powstaje raport, później standard, aż w końcu wszyscy mówią: przecież wiadomo, że tak się robi. Instytucjonalna oczywistość rzadko rodzi się z prawdy objawionej. Częściej z dobrze sfinansowanej powtarzalności.

Inkluzja finansowa korzystała z tego mechanizmu z niezwykłą skutecznością. Zyskała powagę, gdy do agendy dołączyły banki centralne i organizacje rozwojowe. Zyskała technologiczną skalę dzięki firmom telekomunikacyjnym. Argument o formalizacji i kontroli przepływów przyniósł jej regulatorzy bezpieczeństwa. Z kolei organizacje humanitarne dały jej moralną legitymację w najbardziej dramatycznych warunkach – tam, gdzie nie chodziło o wygodę użytkownika, lecz o przeżycie uchodźcy, osoby przesiedlonej lub rodziny zależnej od transferu. Wreszcie, powiązanie z Celami Zrównoważonego Rozwoju sprawiło, że przestała być niszowym tematem finansowym, a stała się częścią szerszej opowieści o rozwoju, równości i odporności społecznej.

Żaden z tych sektorów nie był biernym odbiorcą gotowej doktryny; każdy wносił do niej własne cele. Firmy telekomunikacyjne nie przyszły, by realizować marzenia bankowców, lecz dlatego, że

dysponowały infrastrukturą zdolną zamienić telefon w portfel, agenta w lokalny punkt dostępu, a sieć komórkową w system płatności. Organizacje humanitarne nie zapragnęły nagle mówić językiem finansów – dostrzegły jedynie, że cyfrowe transfery gotówkowe mogą być szybsze, tańsze i mniej paternalistyczne niż pomoc rzeczowa. Regulatorzy AML nie kierowali się miłością do inkluzji, lecz chęcią ograniczenia przepływów poza oficjalnym systemem. Organizacje rozwojowe widziały w tym narzędzie walki z ubóstwem, wsparcia kobiet, przedsiębiorczości czy modernizacji państwowości. Każdy aktor zabierał z agendy to, co mógł wykorzystać, dodając do niej nową warstwę znaczeń.

Właśnie to odróżnia efekty sieciowe od zwykłego lobbingu. Lobbing promuje interes konkretnej grupy. Efekty sieciowe tworzą sytuację, w której różne grupy zaczynają promować projekt, bo każda widzi w nim własne korzyści. Nie muszą mieć identycznych motywacji; wystarczy, że ich działania wzajemnie wzmacniają atrakcyjność wspólnej infrastruktury. Bank centralny pragnie stabilności, operator użytkowników, organizacja pomocowa skutecznej dystrybucji, rząd modernizacji, a donator mierzalnego wpływu. Użytkownik z kolei chce tanio i bezpiecznie przesłać pieniądze. Wszyscy mówią różnymi językami, ale system płatności działa jak tłumacz symultaniczny interesów.

Nie oznacza to jednak harmonii. Sieć nie jest chórem anielskim. Jest raczej targowiskiem, na którym każdy próbuje sprzedać własną wersję sensu. Banki komercyjne mogą obawiać się operatorów komórkowych, ci z kolei dążyć do dominacji nad danymi, a regulatorzy spowalniać innowacje w imię bezpieczeństwa. Organizacje społeczne mogą ostrzegać przed prywatyzacją infrastruktury życia codziennego, a użytkownicy przyjmować narzędzia wybiórczo, wbrew planom projektantów. Sieć nie usuwa konfliktu – ona go organizuje. Tworzy platformę, na której spory stają się negocjowalne, a nie destrukcyjne.

W tym sensie efekty sieciowe są politycznym odpowiednikiem infrastruktury. Im więcej dróg prowadzi do danego miejsca, tym trudniej twierdzić, że jest ono peryferyjne. Im więcej organizacji opiera swoje działania na narzędziach inkluzji finansowej, tym trudniej traktować ją jako przejściową modę. Pojawia się zjawisko zależności od ścieżki: skoro zbudowano system, przeszkolono ludzi, podpisano umowy, opracowano wskaźniki i przyzwyczajono użytkowników, wycofanie się staje się zbyt kosztowne. Agenda trwa nie tylko dlatego, że jest przekonująca, lecz dlatego, że została wbudowana w praktykę. To lekcja mało romantyczna, ale kluczowa: idee utrwalają się wtedy, gdy zaczynają komuś opłacać się organizacyjnie.

Przykład usług publicznych i dostępu do czystej wody dobrze obrazuje tę logikę. Organizacja zajmująca się stacjami wodnymi nie musi znać teorii inkluzji finansowej. Jej problemy są konkretne: jak pobierać drobne opłaty, ograniczyć koszty gotówki, zapewnić utrzymanie infrastruktury i usprawnić rozliczenia. Jeśli płatności mobilne rozwiązują te kwestie, organizacja ta

staje się uczestnikiem agendy finansowej, choć jej celem pozostaje woda, a nie bankowość. To klasyczny efekt sieciowy: narzędzie z jednego pola zwiększa skuteczność działań w innym, pozyskując tym samym nowych sojuszników.

Inkluzja finansowa w sektorze humanitarnym

Woda nie zmienia się w finanse; to finanse zaczynają obsługiwać wodę. Podobny proces zaszła w sektorze humanitarnym. Przez dziesięciolecia organizacje pomocowe kierowały się logiką dostarczania dóbr rzeczowych: żywności, koców, lekarstw, namiotów czy paczek. Taka forma wsparcia była niezbędna, zwłaszcza w fazie bezpośredniego ratowania życia, jednak niosła ze sobą konkretne ograniczenia. Bywała kosztowna logistycznie, niedopasowana do realnych potrzeb, paternalistyczna i podatna na marnotrawstwo. Transfery gotówkowe zmieniły relację między darczyńcą a odbiorcą. Zamiast komunikatu: „wiemy, czego potrzebujesz”, pojawiło się: „masz środki, zdecyduj, co jest najpilniejsze”. Gdy transfer stał się cyfrowy, włączył odbiorcę w systemy płatności, identyfikacji i potencjalnych oszczędności. W ten sposób pomoc humanitarna, choćby niechętnie, zaczęła przenikać logikę inkluzji finansowej.

Ta zmiana ma głęboki wymiar antropologiczny. Pomoc rzeczowa często traktuje człowieka jako zbiór potrzeb definiowanych z zewnątrz. Gotówka uznaje go za podmiot wyboru, choć oczywiście w granicach biedy, kryzysu i asymetrii władzy. Nie należy tu jednak idealizować gotówki. Może ona zostać przejęta przez przemocowego członka rodziny, utracona w wyniku oszustwa, ograniczona przez lokalne ceny, kontrolowana przez dostawcę technologii lub uzależniona od nieistniejącej infrastruktury. Mimo to, w porównaniu z pomocą narzuconą odgórnie, posiada jedną przewagę moralną: zakłada, że osoba dotknięta kryzysem wie coś o własnym życiu. W świecie administracyjnej dobroczynności to założenie bywa rewolucyjne.

Efekty sieciowe ujawniły się tutaj w pełni. Im więcej organizacji stosowało transfery gotówkowe, tym bardziej rozwijała się infrastruktura ich obsługi, co z kolei ułatwiało przekonywanie kolejnych podmiotów. Wzrost liczby użytkowników sprawił, że operatorom i dostawcom płatności opłacało się rozwijać usługi, a akumulacja danych i doświadczeń pozwoliła na tworzenie standardów oraz zasad bezpieczeństwa. Narzędzie, początkowo postrzegane jako eksperyment, stało się częścią mainstreamu pomocy humanitarnej – nie dlatego, że zniknęły wątpliwości, lecz dlatego, że sieć praktyk i interesów stała się zbyt gęsta, by ją ignorować.

Jednocześnie w tym sektorze widać, jak efekty sieciowe zderzają się z barierami instytucjonalnymi. Uchodźcy i osoby przesiedlone często nie posiadają dokumentów, stabilnego adresu, prawa do pracy czy konta bankowego. Żyją w obozach, strefach konfliktu lub w państwach o słabej

infrastrukturze i wysokiej podejrzliwości politycznej. Dla sektora finansowego są grupą trudną: niskie dochody, wysoka mobilność, braki dokumentacyjne i presja AML/CTF czynią ich ryzykownymi. Dla organizacji pomocowych są grupą centralną. Gdy te dwa światy spotykają się w obszarze cyfrowych transferów, rodzi się napięcie: to, co humanitarnie konieczne, bywa regulacyjnie kłopotliwe, a to, co bezpieczne regulacyjnie, bywa humanitarnie zbyt powolne lub wykluczające.

Efekty sieciowe nie eliminują tego napięcia, lecz zwiększają presję na jego rozwiązanie. Pojedyncza organizacja próbująca wypłacać środki uchodźcom przez kanały finansowe może odbić się od ściany regulacyjnej. Jeśli jednak robi to wiele podmiotów – w tym donorzy, agencje ONZ, banki i regulatorzy – powstaje motywacja do tworzenia wyjątków, uproszczonych procedur, rachunków specjalnych czy zasad proporcjonalnego ryzyka. Sieć generuje popyt na instytucjonalną kreatywność. Kiedy wystarczająco wielu aktorów uderza w tę samą ścianę, przestaje być ona traktowana jako prawo natury, a zaczyna być postrzegana jako problem projektowy.

Dynamika ta była widoczna w sporach wokół de-riskingu. Globalne banki, obawiając się kar za naruszenie przepisów AML/CTF, zaczęły zrywać relacje z całymi kategoriami klientów i państw, zamiast indywidualnie zarządzać ryzykiem. Formalnie była to ostrożność; realnie często oznaczała odcięcie najbardziej zależnych społeczności od transferów i podstawowej infrastruktury finansowej. Przykład Somalii i decyzji banku Barclays dotyczącej firm obsługujących przekazy pieniężne obnaża brutalny paradoks: system bezpieczeństwa, mający chronić integralność finansową, produkuje „zniszczenia uboczne” w postaci wykluczenia ludzi żyjących z przekazów.

Efekty sieciowe zadziałały tu jednak jako siła korekcyjna. Gdy de-risking uderzył w organizacje humanitarne, migrantów i państwa o słabszej infrastrukturze, problem przestał być techniczną kwestią compliance, a stał się tematem politycznym. Do debaty weszli aktorzy, których wcześniej nie interesowały szczegóły AML. Im więcej sektorów odczuło skutki nadmiernego wycofywania się banków z ryzyka, tym większa stała się presja na podejście proporcjonalne. Sieć nie tylko rozszerza agendę, ale pozwala ujawniać koszty uboczne jednej logiki regulacyjnej w innych obszarach życia społecznego.

Właśnie dlatego inkluzja finansowa jest tak interesującym przypadkiem globalnego zarządzania. Nie rozwijała się linearnie – od pomysłu do wdrożenia, od centrum do peryferii. Ewoluowała poprzez sprzężenia zwrotne: lokalna praktyka zmieniała globalny język, technologia modyfikowała regulacje, a pomoc humanitarna redefiniowała rozumienie płatności. AML zmieniało granice dostępu, de-risking wymuszał korekty, a firmy telekomunikacyjne rzucały wyzwanie bankom, podczas gdy użytkownicy adaptowali narzędzia do własnych zwyczajów. W takiej sieci nie ma

jednego reżysera. Jest wielu aktorów, którzy częściowo współpracują, a częściowo konkurują, wspólnie produkując nową rzeczywistość.

Mechanizm efektów sieciowych wyjaśnia również, dlaczego inkluzja finansowa uniknęła losu wielu modnych agend rozwojowych, które znikają po kilku latach. Jej użyteczność nie ograniczała się do jednego środowiska eksperckiego. Jeśli pojęcie działa tylko w sali konferencyjnej, umiera wraz z budżetem konferencji. Jeśli jednak funkcjonuje w banku centralnym, aplikacji mobilnej, obozie uchodźców, strategii narodowej i debacie o AML, ma znacznie większe szanse na przetrwanie.

Efekty sieciowe a sprawczość jednostki

Nie dlatego, że jest czystsza intelektualnie, lecz dlatego, że jest funkcjonalnie zakorzeniona. Nie wolno jednak mylić zakorzenienia z dobroczynnością. Efekty sieciowe mogą wzmacniać także praktyki problematyczne. Jeśli infrastruktura płatności cyfrowych zostanie zdominowana przez kilku prywatnych operatorów, sieć może generować zależność monopolistyczną. Jeśli pomoc humanitarna oprze się na dostawcach technologii bez odpowiednich zabezpieczeń, władza nad danymi może zostać przesunięta w stronę podmiotów prywatnych. Jeśli regulatorzy uznają formalizację za wartość samą w sobie, sieć może rozwijać nadzór szybciej niż ochronę użytkowników. Jeśli wskaźniki premiuja liczbę kont lub transakcji, sieć może zwiększać pozorną aktywność kosztem realnej użyteczności. Sieć jest wzmacniaczem, nie sumieniem. Wzmacnia to, co zostanie w nią wpisane.

Dlatego ocena efektów sieciowych musi być dwustronna. Z jednej strony umożliwiły one wielką ekspansję agendy, rozszerzając ją poza tradycyjne banki i wąską historię mikrokredytu. Dzięki nim włączenie finansowe stało się narzędziem płatności, oszczędności, pomocy, infrastruktury i modernizacji. Z drugiej strony wzmocniły one zależność od systemów cyfrowych, danych, pośredników technologicznych i logiki formalizacji. Im więcej sektorów korzysta z tej samej infrastruktury, tym bardziej awaria, wykluczenie lub nadużycie w jednym miejscu może rozlać się na inne. Gdy telefon jest portfelem, dokumentem, kanałem pomocy i narzędziem dostępu do usług, jego utrata nie jest drobną niedogodnością. Jest małą katastrofą administracyjną w kieszeni. Kluczowe pytanie brzmi więc nie tylko o to, jak rozszerzać sieć, lecz jak ją projektować, aby nie zamieniła się w pajęczynę. Dobra sieć zwiększa sprawczość użytkownika. Zła unieruchamia go w zależnościach, których nie rozumie i z których nie potrafi wyjść.

Dobra infrastruktura finansowa pozwala człowiekowi działać taniej, bezpieczniej i bardziej przewidywalnie. Zła dodaje opłaty, ryzyka, blokady, profile, regulaminy i algorytmy, które każą mu prosić o dostęp do własnych pieniędzy. Inkluzja finansowa nie może być mierzona jedynie liczbą

włączonych. Trzeba pytać, do czego zostali włączeni: do narzędzia wolności, kanału kontroli, rynku opłat, systemu pomocy czy do mieszanki wszystkich tych rzeczy naraz. Efekty sieciowe obnażają zatem zarówno potęgę, jak i niebezpieczeństwo inkluzji finansowej. Potęgę, gdyż dzięki nim agenda wyszła poza niszę i stała się częścią globalnej infrastruktury rozwoju. Niebezpieczeństwo, gdyż sieci mają tendencję do naturalizowania własnych założeń. Gdy coś działa wszędzie, zaczynamy sądzić, że jest konieczne. Gdy wiele instytucji używa jednego rozwiązania, alternatywy wydają się zacofane. Gdy cyfrowy transfer staje się standardem, gotówka może zostać uznana za problem, choć w wielu sytuacjach pozostaje najbardziej odporną, anonimową i dostępną formą płatności. Nowoczesność ma skłonność do mylenia własnej wygody z moralną wyższością. To jedna z jej mniej sympatycznych, choć bardzo produktywnych wad. W tym miejscu wraca metafora „szerokiego Kościoła”. Inkluzja finansowa pomieściła wielu wiernych, ale nie wszyscy modlili się o to samo.

Jedni chcieli zmniejszać ubóstwo. Inni kontrolować ryzyko. Jeszcze inni powiększać rynek, a kolejni usprawniać pomoc. Ta wielość nie była przypadkowym dodatkiem do agendy, lecz warunkiem jej wzrostu. Efekty sieciowe działały dlatego, że idea była wystarczająco pojemna, aby każdy nowy uczestnik mógł wnieść własny sens i własną infrastrukturę. Jednak każdy szeroki Kościół wcześniej czy później musi zmierzyć się z pytaniem o dogmaty.

W przypadku inkluzji finansowej dogmatem nie powinien być ani rynek, ani cyfryzacja, ani formalizacja, ani kontrola. Jedynym rozsądnym dogmatem może być realna sprawczość człowieka korzystającego z systemu. Dopiero przez ten pryzmat można właściwie ocenić dwa najważniejsze pola praktycznej weryfikacji agendy: Ghanę oraz pomoc humanitarną. Ghana pokazuje, jak państwo Globalnego Południa, lokalne instytucje, bank centralny, operatorzy telekomunikacyjni, tradycyjne wspólnoty oszczędnościowe i organizacje społeczne współkształtowały inkluzję finansową wbrew prostemu schematowi zachodniego narzucenia. Pomoc humanitarna pokazuje natomiast, że idea ta potrafi wejść nawet tam, gdzie warunki są najtrudniejsze: tam, gdzie ludzie nie mają dokumentów, stabilności, praw, infrastruktury ani czasu na cierpliwe wypełnianie formularzy. Jedno pole ujawnia sprawczość lokalną, drugie – granice i moralne ryzyko systemu. W obu przypadkach widać, że inkluzja finansowa jest nie tyle gotowym rozwiązaniem, ile próbą organizowania dostępu w świecie, w którym pieniądz coraz częściej płynie przez kable, regulacje, dane i zaufanie.

W świecie, gdzie nowoczesność myli własną wygodę z moralną wyższością, inkluzja finansowa staje się szerokim kościołem, w którym każdy modli się o co innego. Pytanie brzmi: czy cyfrowy klucz do systemu jest narzędziem prawdziwej wolności, czy jedynie nową, bardziej elegancką formą smyczy? Być może największym paradoksem włączenia

jest to, że aby zyskać prawo do uczestnictwa, musimy najpierw zgodzić się na bycie całkowicie przejrzystym.

Inspiracje

[1]



"Financial Inclusion" Tyler Girard

ISBN: 9781503646568

Tyler Girard jest adiunktem na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Purdue oraz autorem książki „Financial Inclusion: How an Idea Became a Global Agenda” (2026). Jego badania koncentrują się na ekonomii politycznej technologii cyfrowych, globalnych normach i agendach. W 2021 roku uzyskał doktorat z nauk politycznych na University of Western Ontario, za który otrzymał Złoty Medal Gubernatora Generalnego.

Tyler Girard jest adiunktem (Assistant Professor) nauk politycznych na Purdue University, specjalizującym się w międzynarodowej ekonomii politycznej. W swojej pracy badawczej oraz książce „Financial Inclusion: How an Idea Became a Global Agenda” analizuje ewolucję globalnych norm, agend gospodarczych oraz wpływ technologii cyfrowych na zarządzanie światową gospodarką.

Purdue University

Literatura uzupełniająca

Książki

Literatura pokrewna (Google Scholar):

[1] **"Przyszłość Pieniądza"**

Eswar Prasad

2025 | Fundacja Warsaw Enterprise Institute | ISBN: 9788367272438

[2] **"Między ekskluzją a inkluzją w edukacji religijnej"**

Monika Humeniuk, Iwona Paszenda

2017 | Uniwersytet Wrocławski. Instytut Pedagogiki | ISBN: 9788362618347

[3] **"FENOMEN prezydenckiego systemu rządów w Meksyku"**

Łukasz Czarnecki

2020 | Wydawnictwo Naukowe Scholar | ISBN: 9788366470019

[4] "Ekonomiczny i finansowy wymiar sytuacji kryzysowych"

Artur Kuchciński, Grzegorz Wilk-Jakubowski, Radosław Harabin, Tomasz Konopka
2023 | Oficyna Wydawnicza Staropolskiej Akademii Nauk Stosowanych | ISBN: 9788363981549

[5] "Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu"

Leszek Patrzalek
2019 | Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu | ISBN: 9788376957708

[6] "Edukacja finansowa i inkluzja bankowa w realizacji koncepcji silver economy"

Iwa Kuchciak
2014 | ISBN: 9788379694655

Artykuły naukowe

Artykuły pokrewne (Google Scholar):

[1] "National Identity and the Limits of Platform Power in the Global Economy"

Tyler Girard
2024 | International Studies Quarterly | DOI: 10.1093/isq/sqae090
[Google Scholar](#)

[2] "Interpreting crises through narratives: the construction of a COVID-19 policy narrative by Canada's political parties"

Nandita Biswas Mellamphy, Tyler Girard, Anne Campbell
2022 | Critical Policy Studies | DOI: 10.1080/19460171.2022.2067070
[Google Scholar](#)

[3] "Reconciling the Theoretical and Empirical Study of International Norms: A New Approach to Measurement"

Tyler Girard
2020 | American Political Science Review | DOI: 10.1017/s0003055420000854
[Google Scholar](#)

[4] "Crisis management: personal financial well-being and public attitudes toward government intervention"

Andrea Lawlor, Tyler Girard, Philippe Wodnicki, Miranda Goode
2022 | International Journal of Sociology and Social Policy | DOI: 10.1108/ijssp-07-2022-0184
[Google Scholar](#)

[5] "When Bribery is Considered an Economic Necessity: Facilitation Payments, Norm Translation, and the Role of Cognitive Beliefs"

Tyler Girard

2019 | International Studies Perspectives | DOI: 10.1093/isp/ekz015

[Google Scholar](#)

[6] "Participatory ambiguity and the emergence of the global financial inclusion agenda"

Tyler Girard

2021 | Review of International Political Economy | DOI: 10.1080/09692290.2021.1936593

[Google Scholar](#)

[7] "Bank Accounts for All: How Do State Policies Matter?"

Tyler Girard

2020 | Journal of International Development | DOI: 10.1002/jid.3478

[Google Scholar](#)

[8] "Identity politics and trade preferences: how the gendered and racialised effects of trade matter"

Tyler Girard, Andrea Lawlor, Erin Hannah

2025 | Review of International Political Economy | DOI: 10.1080/09692290.2025.2482030

[Google Scholar](#)

[9] "Measuring accountability in interlocal agreements between Indigenous and local governments"

Zac Spicer, Tyler Girard, Jen Nelles, Christopher Alcantara

2023 | Governance | DOI: 10.1111/gove.12765

[Google Scholar](#)



Tekst opracowany z udziałem sztucznej inteligencji.
Redakcja i kontrola merytoryczna: Fundacja Dobre Państwo.

APA ONE Publishing System

Fundacja Dobre Państwo © 2026

Article ID: aaf71b81-fe20-459e-b44b-49c93ba1a863