



Analiza możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce

Irena Herbst

Bank **DnB NORD**

Niniejsze opracowanie powstało na zlecenie Banku DnB NORD Polska SA, w ramach realizacji projektu "W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej."

Analiza możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce

Irena Herbst

Spis treści:

1. Wprowadzenie.....	3
1.1 Ekonomiczne i organizacyjne uwarunkowania dostępu podmiotów ekonomii społecznej do kapitału	6
2. Przegląd i ocena istniejących źródeł finansowania podmiotów ekonomii społecznej. Wpływ uwarunkowań prawno-ekonomicznych na zakres współpracy poszczególnych typów instytucji finansowych z podmiotami ekonomii społecznej.....	12
3. Charakterystyka systemu pozabankowych instytucji zaangażowanych w zwrotne finansowanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce	17
3.1.Fundusze pożyczkowe	17
3.2.Fundusze poręczeniowe	20
3.3 Instytucje wspierające w Polsce dostęp do kapitału podmiotów ekonomii społecznej	23
4. Propozycje rozwiązań instytucjonalno-prawnych pozwalających na zwiększenie dostępu podmiotów ekonomii społecznej do kapitału	25
4.1.Uwagi ogólne.....	25
4.2 Zarys propozycji rozwiązań – zasilenie kapitałowe systemu.....	27
4.3. Zarys propozycji rozwiązań – instrumenty finansowe wspierające rozwój przedsiębiorczości społecznej. Organizacja systemu	29
5. Zakończenie	33
6. Bibliografia:.....	34

1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie ma charakter ekspercki – jego celem jest próba odpowiedzi na kilka pytań zadawanych zarówno przez podmioty zaliczające same siebie do podmiotów ekonomii społecznej, jak i instytucje finansowe (a więc organizacje gospodarcze), których przedmiotem działania jest finansowanie (bezpośrednie lub pośrednie – np. instytucje poręczeniowe) innych podmiotów.

Chodzi zatem o następujące pytania:

- Czy podmioty ekonomii społecznej mogą być na tyle wiarygodne ekonomicznie, by korzystać z powszechnie dostępnych na rynku instrumentów finansowych?
- W jaki sposób pogodzić ekonomiczne cele działania instytucji finansowych z celami podmiotów, dla których cel ekonomiczny bywa wtórny lub też wręcz narzucony, np. jako warunek dostępu do finansowania?
- Jeśli specyfika działania podmiotów ekonomii społecznej (m.in. działanie *non profit*, *not for profit*) pozbawia je możliwości korzystania z istniejących instytucji finansowych na zasadach ogólnie dostępnych dla podmiotów gospodarczych, to jak skutecznie i efektywnie można by zapewnić im dostęp do finansowania przedsięwzięć przez nie realizowanych, nie naruszając zasad gospodarki rynkowej i nie rezygnując z osiągnięcia celu społecznego?
- Czy możliwe jest powstanie systemu instytucji finansowych, które skutecznie i z korzyścią (ekonomiczną) dla siebie samych będą mogły zapewnić przedsięwzięciom społecznym dostęp do kapitału bez permanentnej interwencji czynnika publicznego? Jeśli jakkolwiek interwencja ze strony publicznej jest potrzebna, to na czym powinna ona polegać?

Odpowiedź na postawione wyżej pytania nie jest możliwa bez zdefiniowania pojęć, którymi się posługujemy, i przyjęcia pewnych założeń metodologicznych.

Zatem dla celów niniejszego opracowania przyjmuje się, że:

- pojęcie „podmioty ekonomii społecznej” jest określeniem zbyt obszernym i należałoby je uściślić. W szerokim rozumieniu¹ podmiotem ekonomii społecznej jest zarówno niezinstytucjonalizowane przedsięwzięcie społeczne realizowane przez osoby działające społecznie (niezarobkowo), jak i duże przedsiębiorstwo, które wśród wielu podejmowanych przez siebie działań o charakterze *stricto*

¹ Patrz: „Finansowanie zwrotne instytucji ekonomii społecznej w Polsce” Raport otwarcia. Bank BISE, Warszawa 2006 rok.

gospodarczym realizuje także projekty z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu. Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania: dostęp do kapitału użyteczniejsze wydaje się stosowanie pojęć: „przedsięwzięcie społeczne” i „przedsiębiorstwo społeczne”.

W obu przypadkach celem, dla którego zostały zorganizowane, jest cel społeczny. **Jednak w przypadku przedsiębiorstwa społecznego realizacja celu społecznego nie jest możliwa bez uruchomienia działalności gospodarczej.**

W tekście pojęcia „podmioty ekonomii społecznej” i „przedsięwzięcia społeczne” używane będą zamiennie.

- Przedmiotem analizy będą uwarunkowania finansowe dwóch podzbiorów wyodrębnionych ze zbioru przedsięwzięć społecznych²: przedsięwzięć społecznych *sensu stricto* oraz przedsiębiorstw społecznych. Posłużenie się kryterium działalności gospodarczej (lub jej braku) jako podstawowym kryterium podziału całego zbioru podmiotów ekonomii społecznej powinno ułatwić sformułowanie propozycji modelowych rozwiązań umożliwiających **systemowo** dostęp do kapitału. Znacznie mniej istotne jest dalsze różnicowanie według innych kryteriów, takich jak np. posiadanie/brak osobowości prawnej, rodzaj księgowości, formy organizacji itp. Tego typu rozróżnienie będzie istotne dopiero w późniejszej fazie uzgadniania warunków zaciągania przez podmioty ekonomii społecznej zobowiązań, co jednak nie oznacza, iż ich indywidualne uwarunkowania prawno-ekonomiczne nie będą miały wpływu na warunki pozyskanie finansowania.
- Podstawowym założeniem metodologicznym jest unikanie mieszania dwóch porządków: społecznego i ekonomicznego, tzn. honorowania w pełni zasad, które je organizują. Uspołecznianie celów ekonomicznych czy uekonomicznianie celów społecznych nie jest dobrym rozwiązaniem, gdyż zawsze wiąże się bądź to z osłabieniem efektywności działania (cel ekonomiczny), bądź z osłabieniem skuteczności działania (cel społeczny). W konsekwencji sytuacje tego rodzaju

2 Przez przedsiębiorczość społeczną rozumiem – w ślad za Jakubem Wygnańskim (Ekonomia organizacji pozarządowych, Kraków 2007) – wszelkie formy wsparcia procesów i celów społecznych organizacji zawartych w ich misji. Zysk jest pożądanym efektem ubocznym przedsiębiorczości i środkiem realizacji grupowych celów społecznych (zasada *non profit* i *non for profit*).

Przez przedsiębiorstwo społeczne rozumiem tu – w ślad za J. Hausnerem (Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej, Kraków, 2007, praca zbiorowa) – prywatne, autonomiczne organizacje dostarczające produktów lub (i) usług na rzecz szerszej grupy obywateli, w której zakres korzyści materialnych podlega ograniczeniom zawsze wtedy, gdy jej maksymalizacja stoi w sprzeczności z realizacją celu społecznego, dla którego je powołano. Przedsiębiorstwo społeczne przywiązuje wagę do swojej autonomii i gotowość do przyjmowania ryzyka ekonomicznego związanego z prowadzoną w sposób ciągły działalnością ekonomiczną.

nie tylko nie tworzą skutecznych narzędzi rozwiązywania problemów, ale mogą stać się istotną barierą rozwoju – tak gospodarczego, jak i społecznego – i to nie tylko dla poszczególnych organizacji, ale i całego układu, w którym funkcjonują.

- Teza opracowania brzmi: możliwe jest uzyskanie pozytywnej odpowiedzi na wszystkie postawione wyżej pytania.

W niniejszej analizie wykorzystano następujące informacje:

- materiały źródłowe, takie jak: raporty z działalności funduszy pożyczkowych i poręczeniowych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych oraz BGK,
- analizy oceniające potrzeby i możliwości dostępu podmiotów ekonomii społecznej do kapitału, takie jak: opracowania Stowarzyszenia Klon/Jawor, raport Banku BISE, raport UNDP,
- prace naukowe dotyczące ekonomii społecznej, w tym: „Zarządzanie podmiotami ekonomii „społecznej” pod redakcją J. Hausnera,
- opracowania własne.

1.1 Ekonomiczne i organizacyjne uwarunkowania dostępu podmiotów ekonomii społecznej do kapitału

1.1. Uwarunkowania ekonomiczne

Dostęp do kapitału to jeden z najpoważniejszych problemów przedsiębiorstw słabszych ekonomicznie. Ich realne możliwości korzystania z podstawowych instrumentów finansowych, takich jak **instrumenty kapitałowe i dłużne**, są ściśle uwarunkowane przede wszystkim dwoma czynnikami: ich standingiem ekonomicznym oraz stopą zwrotu kapitału potrzebnego na sfinansowanie konkretnego projektu, na który ten kapitał jest pozyskiwany.

W przypadku instrumentu kapitałowego czynnikiem decydującym jest wysokość (w czasie) zwrotu kapitału. W przypadku instrumentu dłużnego – nawet gdy przedsiębiorstwo aplikuje o pożyczkę na przedsięwzięcie charakteryzujące się wysoką stopą zwrotu kapitału (wysoki zysk) – jego standing ekonomiczny wpływa na warunki (cenę) uzyskania pożyczki. Jeśli zaś wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa są ujemne, to uzyskanie pożyczki może być w ogóle niemożliwe, nawet jeśli realizacja projektu obiecuje osiągnięcie wysokich zysków. W takim przypadku trudniej jest uzyskać pożyczkę z banku (restrykcje prawa bankowego), łatwiej z funduszy pożyczkowych, które nie mają obowiązku tworzenia rezerw celowych, udzielając pożyczki podmiotom słabym ekonomicznie. Działalność funduszy w tym przedmiocie regulowana jest bowiem indywidualnie (statut i regulaminy) i zależy od jego właścicieli – od celów, dla którego utworzyli fundusz, od formy instytucjonalno-prawnej funduszu (np. spółka prawa handlowego wymusza bardziej restrykcyjne regulacje), źródeł pozyskiwania kapitału pożyczkowego przez fundusz (pozyskiwanie kapitału na rynku finansowym oznacza konieczność zwrotu pożyczonych środków, korzystanie z dotacji – konieczność respektowania warunków określonych przez donatorów.) Ale tak czy inaczej, **prawo do korzystania z pożyczonego kapitału uzyskuje się po spełnieniu warunków pożyczkodawcy i oznacza obowiązek zwrotu pożyczonych środków na warunkach przez niego określonych.**

W przypadku przedsięwzięć społecznych (w tym i przedsiębiorstw społecznych) problem trudnego dostępu do środków pożyczkowych występuje szczególnie silnie. Decydują o tym:

- cel działania – z definicji nie jest nim osiągnięcie zysku. Także realizowane przez nie przedsięwzięcia nie są nastawione na osiągnięcie zysku, jeśli w ogóle przewidują jakiś zysk. Oznacza to, że projektowane efekty przedsięwzięcia nie amortyzują słabości ekonomicznej podmiotu, który je realizuje. Nie zachodzi więc przypadek, iż ze względu na wysoką zyskowność przedsięwzięcia

przedsiębiorstwo ma szansę otrzymać pożyczkę (co prawda względnie drogą), ale niski standing finansowy decyduje o odrzuceniu jego aplikacji.

Prymat celu społecznego nad ekonomicznym wyklucza zaś całkowicie pozyskiwanie przez podmioty ekonomii społecznej finansowania swojej działalności przy użyciu instrumentów kapitałowych.

- słabość ekonomiczna większości przedsiębiorstw społecznych³. Wynika ona nie tylko z ograniczonego do źródeł publicznych i prywatnych dostępu do kapitalizacji firmy (działalność *non profit* w zasadniczy sposób wyklucza uczestników rynku kapitałowego), ale także z realizacji przedsiębiorstw, które nie realizując zysku (lub też go nie maksymalizując), nie pozwalają na endogeniczne wzmacnianie standingu firmy.

Powyżej opisane cechy charakterystyczne przedsiębiorstw społecznych pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

Konkluzja I: Ze względu na swoją specyfikę podmioty ekonomii społecznej są pozbawione możliwości korzystania z instrumentów zwiększających ich kapitalizację realizowaną na zasadach rynkowych. Pomijając dopływ środków publicznych (i charytatywnych-prywatnych), podstawowym sposobem pozyskiwania finansowania z zewnątrz jest korzystanie z instrumentów dłużnych.

Konkluzja II: Słabość ekonomiczna przedsiębiorstw społecznych oraz prymat celu społecznego nad ekonomicznym decydują o tym, że ich realne możliwości korzystania z instrumentów dłużnych są bardzo ograniczone, bardziej niż możliwości zwykłych MSP. Ze względu na wymogi prawne określające normy ostrożnościowe udzielania kredytów (oraz tworzenie rezerw celowych), a także małe zazwyczaj rozmiary realizowanych przez MSP przedsiębiorstw (mały kredyt, duże koszty analizy wiarygodności kredytowej) **kredyt bankowy jest mało dostępny dla MSP; ze względu na prymat celu społecznego nad ekonomicznym – dla przedsiębiorstw społecznych w zasadzie nie bywa dostępny w ogóle.**

Tym bardziej będzie on niedostępny dla przedsiębiorstw społecznych realizowanych przez podmioty niegospodarcze.

Podobnie jak w przypadku MSP, tak i w przypadku przedsiębiorstw społecznych poszerzenie dostępu do środków dłużnych wymaga szczególnego instrumentarium wspierającego, nakierowanego zarówno na obniżanie kosztów obsługi pożyczki jak i – jeśli nie przede wszystkim – poprawę wiarygodności ekonomicznej (kredytowej) podmiotu czy też, mówiąc ogólniej, wiarygodności wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań (zwrotu pożyczki).

³ Wg raportu Klon/Jawor roczne przychody ok. 50% podmiotów tego sektora nie przekraczają 10 tys. zł, a aż 85% nie posiada żadnych składników majątku własnego, które mogłyby służyć jako zabezpieczenie zaciąganych zobowiązań dłużnych.

Instytucjami ułatwiającymi pozyskanie finansowania zwrotnego są, utworzone poza (obok) systemem bankowym, fundusze pożyczkowe, niepodlegające regulacjom prawa bankowego.

Instrumentem ułatwiającym uwiarygodnienie zdolności do wywiązania się z zobowiązań dłużnych jest poręczenie finansowe, także udzielane poza systemem bankowym (fundusze poręczeniowe).

Konkluzja III: Dla celu obsługi MSP środki na działalność tak poręczeniową, jak i pożyczkową mogą być pozyskiwane z rynku, gdyż świadczenie dla nich tego rodzaju usług nie wymaga rezygnacji z osiągania zysku na akceptowalnym przez rynek poziomie. Dodatkowe wsparcie ze środków publicznych dla instytucji finansowych świadczących takie usługi przyczynia się do zwiększenia dostępu do nich wśród MSP (niższa cena usługi, mniej restrykcyjne wymogi jej uzyskania). Nie jest ono jednak niezbędne do tego, by takie usługi były w ogóle świadczone.

Inaczej ma się rzecz z pożyczaniem środków podmiotom ekonomii społecznej czy poręczaniem ich transakcji dłużnych. Ze względu na immanentny dla nich prymat społecznego celu działania oraz opisany wyżej słaby standing ekonomiczny tworzenie instytucji finansowych — pożyczkowych i poręczeniowych — oraz ich zrównoważone funkcjonowanie wymaga wsparcia zewnętrznego. Dlatego **źródła kapitalizacji instytucji ułatwiających podmiotom ekonomii społecznej dostęp do kapitału poszukiwać trzeba przede wszystkim po stronie publicznej.**

1.2. Uwarunkowania organizacyjne

Funkcjonujące w Polsce podmioty ekonomii społecznej charakteryzuje bardzo duża różnorodność form organizacyjnych i zadań. Istnieją podmioty, których główną funkcją jest prowadzenie działalności gospodarczej, a cele społeczne realizowane są w oparciu o wygospodarowaną nadwyżkę finansową (spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych). Są też podmioty, dla których działalność gospodarcza jest niezbędna dla realizacji celu społecznego (przedsiębiorstwa społeczne, niektóre spółdzielnie, TBS-y). Istnieją wreszcie podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej i utrzymujące się jedynie z dotacji czy składek (niektóre stowarzyszenia, fundacje) lub też prowadzące działalność gospodarczą w niewielkim zakresie⁴. Ich cechą wspólną jest łączenie — w różnych proporcjach — działalności gospodarczej z realizacją celów społecznych przy jednoczesnym funkcjonowaniu w środowisku komercyjnym, a więc realizowaniu swojej misji społecznej w warunkach alokacji rynkowej. Jak powiedziano już w punkcie 1.1., działalność *non profit* lub *not for profit* utrudnia im pozyskiwanie finansowania tej

4 Podmioty pierwszej z tych grup, których podstawowym celem jest realizacja celów ekonomicznych, a cele społeczne finansowane są w drugiej kolejności z wygospodarowanej nadwyżki finansowej, nie są przedmiotem niniejszej analizy.

działalności z komercyjnych instytucji finansowych ze względu na słabość standingu ekonomicznego, a także niską wiarygodność wywiązania się z zaciągniętego zobowiązania. Równoległe realizowanie dwóch celów – społecznego i ekonomicznego – i często prymat celu społecznego nad ekonomicznym (przedsiębiorstwa społeczne) lub też wręcz brak celu ekonomicznego/działalności gospodarczej (przedsięwzięcia społeczne) decydują, że ich kryteria oceny własnej efektywności są odmienne od oceny dokonywanej przez instytucje, do których aplikują o kapitał. **Jeśli przez sprawność działania rozumieć będziemy korzystność, skuteczność i efektywność**, to dla omawianej tu grupy podmiotów kolejność znaczenia wymienionych wyżej kryteriów oceny jest właśnie taka – najważniejsza jest korzystność, najmniej ważna – efektywność. Z punktu widzenia instytucji finansowych kolejność jest odwrotna.

Nic więc dziwnego, że wśród najważniejszych problemów odczuwanych przez NGO w 2006 r.⁵ trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań organizacji wymieniane są na pierwszym miejscu (73 % odpowiedzi).

Wysoka ranga, jaką omawiane tu podmioty ekonomii społecznej nadają korzystności i skuteczności działania w porównaniu do efektywności działania, przekłada się wprost na wiele aspektów organizacji przedsięwzięć, które realizują, a także na strukturę organizacyjną podmiotu (przedsiębiorstwa) w ogóle. Także i jego słabość finansowa oraz minimalizowanie kosztów realizacji (celem jest przeznaczanie jak najwięcej pozyskanych funduszy na działalność statutową *sensu stricte*, a nie na pokrycie kosztów obsługi tej działalności) w znacznej mierze decydują o odmienności struktury organizacyjnej, struktury zasobów i kapitałów, innej księgowości i zakresu sporządzanych i publikowanych informacji finansowych.

Znaczna część sporządzanych sprawozdań i procedur księgowych wiąże się wprost z różnymi wymogami donatorów, przede wszystkim środków publicznych.

Instytucje finansowe, kierując się kryteriami oceny dostosowanymi do oceny działalności gospodarczej (skuteczność, efektywność, ew. korzystność lub raczej brak szkodliwości) stosują miary oceniające nie tyle sprawność działania przedsiębiorstw/ przedsięwzięć społecznych, ile ich efektywność. Co więcej, oceny te są wykonywane według szablonów opisujących sposób i jakość zarządzania podmiotów gospodarczych, realizujących cele ekonomiczne. I tak np. w ujęciu tradycyjnej oceny na zasoby przedsiębiorstwa składają się aktywa trwałe oraz aktywa obrotowe, w tym także środki finansowe wyrażone wartościowo w bilansie i zestawione ze źródłami ich pochodzenia (kapitały własne i obce). W przypadku sektora podmiotów ekonomii społecznej dodatkowymi zasobami, niebranymi pod uwagę w tradycyjnym zapisie bilansu i niewycenianymi, a pełniącymi funkcje kapitału – pomnażają przecież wartość zarówno firmy, jak i usług, które ona

5 M.Gumkowska, J. Herbst, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006

świadczy – są także⁶:

- kapitał społeczny kształtujący podaż realizowaną przez przedsiębiorstwo, / przedsiębiorstwo społeczne: młodzi pracownicy, wykształceni, zaangażowani,
- kapitał społeczny kształtujący popyt: wizerunek organizacji, zaufanie społeczne,
- wolontariat i praca społeczna⁷.

Niezauważany przez tradycyjnie sporządzany schemat bilansu (a zatem także przez instytucje finansowe) kapitał pracujący o wysokiej rentowności (generujący relatywnie niższe koszty działania) opisuje jednak przecież realny potencjał – społeczny i ekonomiczny – tych firm. Istnieje więc pilna potrzeba sformułowania adekwatnych do specyfiki podmiotów realizujących przedsięwzięcia społeczne standardów i procedur wyceny tego kapitału oraz wyceny – innych poza tradycyjnymi – efektów, które generuje.

Podobnie ma się rzecz z rachunkiem zysków i strat – musi on uwzględniać specyfikę wyrażającą się generowaniem „zysku społecznego” jako głównego kryterium korzyści i skuteczności działania podmiotów ekonomii społecznej.

Opisane wyżej charakterystyczne uwarunkowania organizacyjne pozwalają na następujące konkluzje:

Konkluzja IV: Prymat celu społecznego nad ekonomicznym, a najczęściej brak celu ekonomicznego (przedsięwzięcia społeczne realizowane bez udziału działalności gospodarczej) decydują o odmienności struktur organizacyjnych podmiotów ekonomii społecznej od podmiotów gospodarczych. Także ich własne kryteria oceny sprawności działania są zdecydowanie inne niż kryteria podmiotów gospodarczych.

Stosowane zatem przez instytucje finansowe mierniki ocen opisują nie tyle wartość podmiotu realizującego przedsięwzięcia społeczne, ile poziom (i efektywność) realizowanej przez niego działalności gospodarczej.

Konkluzja V: Istnieje pilna konieczność stworzenia względnie jednolitych standardów oceny sprawności działania podmiotów ekonomii społecznej, umożliwiające ocenę ich wartości, a co za tym idzie – ich wiarygodności wywiązywania się z podejmowanych zobowiązań. Różnorodność przedsięwzięć realizowanych przez podmioty ekonomii

6 Maria Płonka, Rafał Sułkowski. Koncepcja utworzenia funduszu poręczeniowego ekonomii społecznej. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2007

7 Z badań Klon/ Jawor wynika, że w 2006 r. 74,5% podmiotów ekonomii społecznej nie zatrudniało pracowników i opierało się na pracy społecznej, 57,7% płatnych pracowników miało wyższe wykształcenie, 40% korzystało dodatkowo z pomocy wolontariuszy, których łączną liczbę szacuje się na 600-700 tys. osób.

społecznej nie stoi temu na przeszkodzie, tak samo zresztą jak różnorodność przedsięwzięć gospodarczych w niczym nie utrudnia stosowania jednolitych zasad oceny ich sprawności działania.

Konkluzja VI: Opracowanie i stosowanie jednolitych, adekwatnych do opisu specyfiki sprawności działania podmiotów ekonomii społecznej, standardów oceny ich wartości, nie zmniejsza oczywiście wagi problemu zasadniczej różnicy między wartością firmy mierzoną kryteriami realizacji celu ekonomicznego a wartością firmy mierzoną kategoriami realizacji celu społecznego (prymat efektywności nad korzystnością działania). Dla instytucji finansowej nadal najważniejsza jest wiarygodność odzyskania swoich wierzytelności, a brak takiej wiarygodności uniemożliwia podmiotowi ekonomii społecznej pozyskanie od niej finansowania, nawet gdyby ocena jego wartości z punktu widzenia realizacji celu społecznego, dla którego został zorganizowany, była bardzo wysoka. Niezależnie więc od potrzeby opracowania specjalnie „skrojonych” standardów i procedur kompleksowej oceny wartości podmiotów realizujących przedsięwzięcia społeczne istnieje potrzeba znalezienia systemowych rozwiązań pozwalających na zniwelowanie sprzeczności między celami ekonomicznymi, którymi kierują się instytucje finansowe, a celami działania podmiotów ekonomii społecznej. Jak się wydaje, rozwiązań szukać należy nie tylko i nie tyle w efektywnym systemie dotacji, ale przede wszystkim w instrumentach poręczeniowych.

Zastosowanie jednolitych standardów oceny firm „społecznych” pozwoli na:

- określenie poziomu wartości poszczególnych podmiotów na tle pozostałych funkcjonujących w sektorze ekonomii społecznej, pokaże jego mocne i słabe strony, co może mieć wpływ na podjęcie pozytywnej decyzji w sprawie jego finansowania (np. wartość kapitału społecznego, którym dana firma dysponuje, wpływa na jej wiarygodność wywiązania się z podjętych zobowiązań),
- zmniejszenie kosztów analizy wiarygodności klientów aplikujących o finansowanie.

2. Przegląd i ocena istniejących źródeł finansowania podmiotów ekonomii społecznej. Wpływ uwarunkowań prawno-ekonomicznych na zakres współpracy poszczególnych typów instytucji finansowych z podmiotami ekonomii społecznej

Podstawowe instrumenty finansowania to:

- dotacje (UE, budżet państwa, budżety j.s.t., prywatni darczyńcy),
- instrumenty dłużne (banki, fundusze pożyczkowe),
- instrumenty kapitałowe,
- instrumenty poręczeniowe oraz zabezpieczające ryzyko realizacji przedsięwzięcia,
- instrumenty hybrydowe – łączące w sobie zarówno zaciąganie zobowiązań, jak i dotacje (których celem jest ułatwienie warunków zaciągania zobowiązań finansowych).

Teoretycznie przedsięwzięcia społeczne w Polsce mogą korzystać ze wszystkich wymienionych wyżej instrumentów. W praktyce możliwości te są w znacznej mierze ograniczone do zbioru instrumentów dotacyjnych. Jednak podaż dostępnych środków dotacyjnych jest znacznie mniejsza od popytu na nie. Stąd też nakierowane są one przede wszystkim na przedsięwzięcia o charakterze społecznym a nie gospodarczym. Zakłada się bowiem, że przedsiębiorstwa (społeczne) mają większe szanse skorzystać z instrumentów pożyczkowych czy kapitałowych niż podmioty ekonomii społecznej, nieprowadzące działalności gospodarczej.

Jednak, jak już wyżej powiedziano (punkt 1.), możliwość ta jest często iluzoryczna. Instytucje kredytowe, pożyczkowe i kapitałowe, a także poręczeniowe mają charakter rynkowy i by być w zgodzie ze swoim celem działania, nie mogą lokować wierzytelności w słabych ekonomicznie i nierealizujących zysku podmiotach. Tak więc w praktyce przedsiębiorstwa społeczne i tak powiększają zbiór organizacji aplikujących o dotacje, zmniejszając tym samym szanse wszystkich na uzyskanie wsparcia finansowego.

Uruchamianie w Polsce instrumentów hybrydowych jest próbą rozwiązania tego problemu dla wybranych przedsięwzięć społecznych, których realizacja wymaga działalności gospodarczej. Dobrym, ale w zasadzie jedynym przykładem pomocy w dostępie do kapitału pożyczkowego jest budowa i eksploatacja mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (TBS-y) oraz budownictwo socjalne, dla których stworzono system ułatwiający zarówno dostęp do kapitału pożyczkowego, jak i zmniejszający obciążenia z tytułu zwrotu zaciągniętych zobowiązań⁸.

⁸ Inne instytucje hybrydowe dotyczą albo osób fizycznych, np. termomodernizacja, kredyt stypendialny, albo przedsięwzięć *stricte* rynkowych, np. kredyt technologiczny, lub też nie dotyczą przedsięwzięć społecznych (np. remonty termomodernizacyjne udziałne gminom, spółdzielniom mieszkaniowym).

Z instrumentów dłużnych i poręczeniowych najmniej dostosowanymi do potrzeb podmiotów ekonomii społecznej są produkty bankowe – ze względu na restrykcyjny, w pełni uzasadniony koniecznością ochrony bezpieczeństwa depozytów, z których finansowane są kredyty, charakter prawa bankowego. Konstatacja ta dotyczy także instrumentów hybrydowych ulokowanych w BGK, takich jak Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych czy Fundusz Poręczeń Unijnych. Mimo że oferują one swoje usługi na łatwiejszych do spełnienia niż rynkowe warunkach, udzielenie przez nie poręczeń wymaga jednak uprzedniego przyznania kredytu bankowego, a więc sprostania wymogom prawa bankowego.

W przypadku instrumentów kapitałowych nie powstały w Polsce żadne rozwiązania motywujące kapitał prywatny do wchodzenia w przedsięwzięcia społeczne w formie zwiększania kapitału przedsiębiorstwa. Wszelkie wsparcie finansowe ma charakter darowizny i dotyczy zazwyczaj współfinansowania konkretnego działania/ projektu.

Najbardziej – ale nadal słabo – dostosowanym do potrzeb przedsięwzięć społecznych instrumentem finansowym są fundusze pożyczkowe i poręczeniowe. W Polsce dla potrzeb małych i słabszych ekonomicznie firm, a także organizacji pozarządowych **świadomie** wspierana jest ze środków publicznych infrastruktura finansowa w postaci systemu lokalnych i regionalnych funduszy pożyczkowych oraz poręczeniowych. Pierwsze fundusze powstały już na początku lat 90-tych z zagranicznych środków publicznych (USA ID, Know How Fund, Fundusz Mikro, Program TOR 10 – Bank Światowy). W 2002 r. zainicjowany został program rządowy „Kapitał dla przedsiębiorczych”, wspierający finansowo uruchamianie i rozwój lokalnych i regionalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych tworzonych przez władze gmin i regionów we współpracy z podmiotami prywatnymi. Od 2004 r. mogą one korzystać ze środków unijnych.

Podstawowym klientem obu rodzajów funduszy są MSP. **Organizacje pozarządowe sporadycznie korzystają z ich usług** i to przede wszystkim w przypadku konieczności finansowania pomostowego (oczekiwanie na dotacje, w tym ze środków unijnych). Powód tego stanu rzeczy jest oczywisty – fundusze są instytucjami finansowymi i stawiane przez nich wymogi (patrz pkt 1.) są naturalnymi dla podmiotów rynkowych, ale rzadko możliwymi do spełnienia przez podmioty ekonomii społecznej⁹.

⁹ Skierowanie do funduszy dużego strumienia środków publicznych z funduszy strukturalnych (Działanie 1.2 SPO – WKP) niczego w tym przedmiocie nie zmieniły. Wydatkowanie tych środków obwarowane jest przepisami unijnymi, które w wielu przypadkach spowodowały nawet zaostrezenie/ „urynkowienie” warunków udzielania pożyczek i poręczeń. Dotyczy to w szczególności kosztów usługi finansowej (np. stopa oprocentowania nie może być niższa niż stopa referencyjna wyznaczana przez Komisję Europejską) oraz wysokości udzielonej pożyczki (poręczenia) w stosunku do wartości realizowanego projektu (nie więcej niż 70% wartości).

Podstawowym celem stworzenia sieci lokalnych i regionalnych funduszy było uruchomienie **alternatywnej w stosunku do banków** możliwości finansowania słabszych ekonomicznie podmiotów, **przede wszystkim gospodarczych** (MSP). Wskazując władze samorządowe jako założyciela funduszy, uzyskano dodatkowy, poza możliwością nierespektowania wymogów prawa bankowego, atut: specyficzne źródło pochodzenia kapitału funduszy – środki publiczne pozwalające na zmniejszanie ceny udzielanych pożyczek (poręczeń). Samorządy terytorialne nie muszą bowiem maksymalizować zysku funduszu, ale dzięki uruchomieniu instytucji ułatwiającej dostęp do finansowania działalności gospodarczej słabszych podmiotów pobudzają rozwój MSP i w konsekwencji uzyskują większe dochody z PIT i CIT. Innymi słowy, tego typu angażowanie się władzy publicznej w działalność gospodarczą, mimo że nienastawioną na zysk (jego maksymalizację), jest racjonalne także w wymiarze ekonomicznym, a nie tylko społecznym. Nic więc dziwnego, że idea tworzenia funduszy okazała się trafiona i w niespełna cztery lata powstała stosunkowo silna i sprawnie działająca sieć funduszy (obu rodzajów) obsługująca MSP.

Regułą jest (choć istnieją wyjątki), iż właścicielem funduszy pożyczkowych jest kapitał publiczny – przede wszystkim samorządy terytorialne, agencje rozwoju.

Kapitał funduszy poręczeniowych jest bardziej zróżnicowany – obok kapitału publicznego występują banki, izby gospodarcze, stowarzyszenia. Działalność poręczeniowa jest bowiem mniej ryzykowna, łatwiej zatem prowadzić ją w formie spółki (możliwość łączenia kapitału) i co nie mniej istotne – udzielanie poręczeń efektywniej niż w przypadku funduszy pożyczkowych buduje dodatkowy popyt na produkty (także i bankowe), wytwarzane przez współzałożycieli, zwiększając ich przychody. Innymi słowy, udział kapitałowy w funduszach obu rodzajów – i poręczeniowym, i pożyczkowym – przynosi pośrednio dodatkowy zysk, jednak w przypadku funduszy poręczeniowych osiąga się go przy mniejszym ryzyku, a ten sam efekt zwiększenia popytu na swoje produkty można osiągnąć przy mniejszych nakładach kapitału (fundusze poręczeniowe, stosując mechanizm mnożnikowy, pozwalają przy tej samej wielkości kapitału na wsparcie finansowe ok. 3-krotnie większej wartości projektów).

Przedsięwzięcia społeczne (w tym także przedsiębiorstwa społeczne) to zazwyczaj szczególnie słabe ekonomicznie projekty (podmioty) i jako takie generują znacznie większe ryzyko ekonomiczne niż większość MSP, a dodatkowo ich skuteczne działania nie przynoszą łatwo identyfikowanych przychodów, takich jak np. wzrost wpływów podatkowych (inwestor publiczny) czy zwiększony popyt na produkty i usługi większości podmiotów prywatnych. Korzyścią ekonomiczną osiąganą z ich rozwoju, jaką można by najłatwiej wskazać, to przyszłe oszczędności z tytułu wydatków opieki społecznej – identyfikowalne w dłuższym okresie. Tak więc z punktu widzenia ekonomii angażowanie się władzy publicznej w działalność gospodarczą, mającą na celu dostarczenie dostępnego dla przedsięwzięć społecznych finansowania (kapitalizacja

funduszy), jest co prawda racjonalne ekonomicznie, ale racjonalność ta ma wymiar długookresowy, makroekonomiczny i trudny do pokazania. Na tyle długookresowy i na tyle trudny, iż w zasadzie stoi w sprzeczności z czteroletnim, politycznym przecież wymiarem sprawności działania samorządów terytorialnych (i polityków szczebla centralnego). W krótkim zaś okresie wsparcie finansowe potrzebne do zwiększenia dostępu przedsięwzięć społecznych do środków pozyskiwanych z funkcjonujących na rynku instytucji finansowych (w tym i funduszy) jest kosztowne, mało efektywne i mało skuteczne. Co więcej, automatyczne dostosowywanie instytucji rynkowych (np. poprzez stałe ich dotowanie) do możliwości ekonomicznej podmiotów niegospodarczych lub słabych gospodarczo podmiotów jest niebezpieczne także z punktu widzenia sprawności działania tych instytucji. Zbyt łatwy dostęp do pieniądza może też negatywnie zaważyć na jakości realizowanych przedsięwzięć społecznych.

W przypadku kapitału prywatnego motywacja do wchodzenia kapitałowego w fundusze pożyczkowe i poręczeniowe ukierunkowane na świadczenie usług dla przedsięwzięć społecznych/przedsiębiorstw społecznych jest jeszcze słabsza. Oczywiście możliwe jest stworzenie mechanizmów zwiększających motywację kapitału prywatnego w inwestowanie w tego typu instytucje finansowe, ale ich zaprojektowanie poprzedzone powinno być rzetelną analizą, która dostarczy odpowiedzi na następujące pytania¹⁰:

- czy zwiększenie zainteresowania kapitału prywatnego współtworzeniem tego typu instytucji finansowych jest nierozzerwalnie związane z rezygnacją władzy publicznej z części należnych jej dochodów podatkowych (ulgi, odpisy)?
- co jest bardziej efektywne: **czy bezpośrednio** uczestnictwo władzy publicznej w tworzeniu infrastruktury finansowej, poszerzającej dostęp przedsięwzięć społecznych/ przedsiębiorstw społecznych do kapitału, **czy też pośrednie** – poprzez motywowanie podmiotów prywatnych do takich działań?

Przedstawione powyżej rozważania pozwalają na sformułowanie następujących konkluzji:

Konkluzja VII: Żaden ze stosowanych w Polsce instrumentów finansowych, a także żadne z rozwiązań instytucjonalno-prawnych ułatwiających dostęp do kapitału nie respektują specyfiki przedsięwzięć społecznych, celu ich działania. Nawet systemowo uruchamiane wsparcie ze środków publicznych (instrumenty hybrydowe, lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe) nie tworzy warunków ułatwiających pozyskiwanie środków na przedsięwzięcia społeczne.

10 Próbę sformułowania odpowiedzi na powyższe pytania przedstawię w punkcie 4 niniejszego opracowania.

Konkluzja VIII: Dla zwiększenia wsparcia przedsięwzięć społecznych/przedsiębiorstw społecznych nie wydaje się racjonalne dofinansowywanie istniejących funduszy poprzez zwiększanie ich kapitału, bowiem rynkowy cel ich działania zasadniczo ogranicza skuteczną obsługę ich potrzeb finansowych. Nie wydaje się też racjonalne – ze względu na wysokie koszty – tworzenie odrębnej sieci funduszy świadczących usługi jedynie dla przedsięwzięć społecznych.

Rozwiązaniem mogłoby być uruchomienie dodatkowego, odrębnego wsparcia ze środków publicznych, przeznaczonego dla całego zbioru przedsięwzięć społecznych i realizowanego drogą zlecania istniejącym funduszom świadczenia usług pożyczania (poręczenia), na warunkach określonych umową z gestorem środków publicznych przeznaczanych na ten cel.

Konkluzja IX: Należy dobierać inne instrumenty i inne rozwiązania instytucjonalne dla przedsięwzięć społecznych, inne dla przedsiębiorstw społecznych (przedsięwzięcia społeczne organizowane w formie działalności gospodarczej). W przypadku przedsiębiorstw społecznych środki publiczne należałoby przede wszystkim inwestować w fundusze poręczeniowe; w przypadku innych niż gospodarcze przedsięwzięcia społeczne środki publiczne udostępniane powinny być w formie dotacji oraz pożyczek. Tworząc dla tych ostatnich odrębne linie pożyczkowe (w istniejących funduszach), należałoby założyć, iż udzielałyby one pożyczek preferencyjnych lub też (i) nie odzyskiwałyby istotnej części dopożyczanych środków – stąd m.in. konieczność stałych dotacji umożliwiających odtworzenie kapitału do wartości pierwotnej funduszy.

3. Charakterystyka systemu pozabankowych instytucji zaangażowanych w zwrotne finansowanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce¹¹

3.1. Fundusze pożyczkowe

System funduszy pożyczkowych tworzony jest przez:

- regionalne i lokalne instytucje prowadzące działalność pożyczkową,
- Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości,
- Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych (powstało w 2002 r.).

PARP dokapitalizowuje fundusze pożyczkowe, wspiera je merytorycznie i technicznie oraz monitoruje ich działalność. PSFP reprezentuje na szczeblu krajowym interesy funduszy.

Źródła dokapitalizowywania to środki budżetowe, środki jednostek samorządu terytorialnego, fundusze unijne – środki PHARE, fundusze strukturalne (od 2004 r.), środki Banku Światowego (Program TOR 10 – od 1996 r.), zagraniczne publiczno-prywatne (Fundusz Mikro).

W ramach programu „Kapitał dla przedsiębiorczych” z **polskich środków budżetowych** przekazano do systemu funduszy pożyczkowych **44,9 mln zł**, z **funduszy strukturalnych** – **346,0 mln zł**. W ciągu 4 lat zasoby kapitałowe systemu funduszy pożyczkowych zostały podwojone.

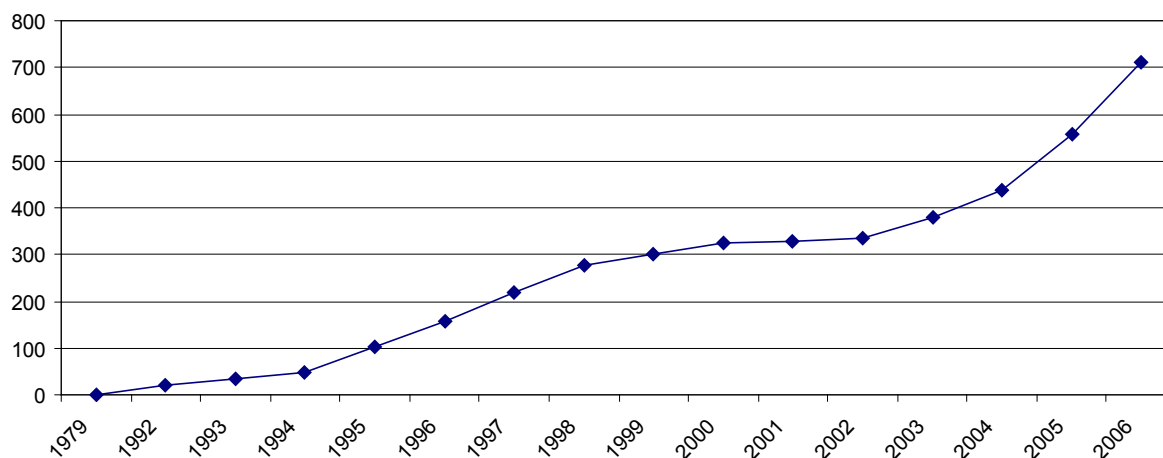
Na koniec 2006 r. działało w Polsce 69 instytucji, które prowadziły 75 funduszy pożyczkowych, dysponujące kapitałem pożyczkowym w wysokości ok. 712,5 mln zł. Wszystkie z wyjątkiem jednego¹² rozpoczęły działalność w latach 1992-2005. Poniższy wykres przedstawia przebieg procesu dokapitalizowania systemu funduszy pożyczkowych w czasie.

11 Opis oparto o opracowania Ministerstwa Gospodarki, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Banku Gospodarstwa Krajowego, Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeńiowych, opracowania BISE S.A.

W opracowaniu nie omawia się działań podejmowanych przez banki w celu zabezpieczenia udzielanych przez nie kredytów i pożyczek, nawet jeśli w ich wyniku prowadzą one do współtworzenia pozabankowych instytucji wsparcia dla słabych ekonomicznie podmiotów.

12 Fundusz prowadzony przez Zrzeszenie Prywatnego Handlu i Usług w Olsztynie działa od 1979 r.

Wykres 1. Wielkość kapitałów funduszy pożyczkowych w latach 1979 i 1992-2006 (mln zł).¹³



W 2006 r. na 69 instytucji pożyczkowych (75 funduszy pożyczkowych) 34 dysponowały kapitałem co najmniej w wysokości 5 mln zł, 16 nie osiągnęło jeszcze 2 mln zł.¹⁴ **Najwięcej jest funduszy dysponujących kapitałem powyżej 10 mln zł** (19 funduszy – 27,5% ogółu), 5-10 mln zł – 15 funduszy (21,7%), o kapitałach 2,5-5mln zł – 14 (20,3%), 1-2,5 mln zł – 13 (18,8%) **a najmniej funduszy z kapitałem poniżej 1 mln zł (8-11,6%)**.

Od początku działalności fundusze pożyczkowe udzieliły łącznie **ponad 130 tys.** pożyczek o wartości ponad **1,96 mld zł**. Wartość i liczba udzielanych pożyczek rośnie sukcesywnie z roku na rok, jednak w ostatnich 2-3 latach wzrost ten jest szczególnie silny: w roku 2006, w stosunku do roku 2005, wzrost wartości pożyczek wyniósł 45,8% (351,1mln zł do 240,8 mln zł); wzrost liczby wyniósł 16,9% (z 16,0 tys. do 18,7 tys.). Średnia pożyczka w całym okresie wyniosła 15,0 tys. zł (wzrost o 0,6 tys. zł. w roku 2006).

Najwięcej funduszy ulokowanych¹⁵ jest w województwach śląskim (8) i mazowieckim (8) – przy średniej krajowej wynoszącej 4,7 funduszu na województwo. Najmniej – w województwie lubelskim (1), opolskim (2) i świętokrzyskim (2). Fundusze z trzech województw (mazowieckiego, śląskiego i zachodniopomorskiego) dysponują ponad 53% kapitału pożyczkowego całego systemu i udzieliły ponad 85% ogólnej liczby pożyczek. Jednak w ostatnich 3 latach najwyższy wzrost kapitału i akcji pożyczkowej

13 Informacja końcowa dotycząca realizacji Rządowego programu rozbudowy systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla MSP w latach 2002-2006 „Kapitał dla przedsiębiorczych”. Ministerstwo Gospodarki przy współpracy PARP. Październik 2007 r.

14 Program „Kapitał...” zakładał, że w 2006 r. fundusze lokalne powinny dysponować kapitałem w wysokości minimum 5 mln zł, a fundusze lokalne – 2 mln zł.

15 Niektóre fundusze działają na obszarach kilku województw.

miał miejsce w województwach z najsłabiej rozwiniętym do tej pory systemem instytucji pożyczkowych.

Wśród pożyczek udzielonych od początku działalności do 31.12.2006 r. dominowały pożyczki:

- przeznaczone na cele inwestycyjne – stanowiły one około dwie trzecie ogółu pożyczek zarówno w ujęciu ilościowym, jak i wartościowym
- udzielone przedsiębiorcom zajmującym się działalnością handlową i usługową – pożyczki przeznaczone na działalność handlową stanowiły połowę ogólnej liczby udzielonych pożyczek i 39,8% ich wartości, a na działalność usługową odpowiednio: 37,0% i 34,6%;
- o kwocie do 10 tys. zł (ponad dwie trzecie ogólnej liczby wypłaconych pożyczek i jedna trzecia ich wartości). Dość szybko jednak wzrastał udział pożyczek o wartości 50-120 tys. zł (w 2006 r. stanowiły one ponad 44% łącznej wartości udzielonych pożyczek);
- udzielone przedsiębiorcom zatrudniającym do 9 osób (96,4% ogólnej liczby udzielonych pożyczek, 84,7% ich wartości). Odnotowano jednak wzrost udziału pożyczek udzielonych przedsiębiorcom zatrudniającym od 10 do 49 osób.

Ponadto obserwuje się wzrost udziału pożyczek udzielonych w ramach projektów SPO WKP. Ich udział w ogólnej wartości udzielonych pożyczek w 2005 r. wyniósł 30,5%, a w 2006 r. – 50,4%. Pożyczki te stanowiły 13,2% ogólnej wartości udzielonych pożyczek od początku działalności funduszy do końca 2006 r.

Żadna ze statystyk opisujących funkcjonowanie systemu funduszy pożyczkowych nie przedstawia informacji opisującej udział podmiotów ekonomii społecznej w ogólnej liczbie klientów funduszy. W oparciu o dane opisujące strukturę pożyczek według sektora działania przedsiębiorcy można szacować, że liczba pożyczek udzielanych na przedsięwzięcia społeczne ma charakter śladowy¹⁶.

16

Wyszczególnienie	Narastająco do 31.12.2006 r.		W okresie 1.01.2006 – 31.12.2006	
	Liczba	Wartość	Liczba	Wartość
Struktura pożyczek wg sektora działania pożyczkobiorcy				
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
a/ produkcja	12,2%	18,9%	10,1%	16,5%
b/ handel	49,8%	39,8%	46,7%	36,5%
c/ usługi (w tym transport)	37,0%	34,6%	41,9%	43,0%
d/ budownictwo	0,2%	1,3%	0,6%	2,5%
e/ rolnictwo	0,3%	1,1%	0,1%	0,2%
f/ inne	0,5%	4,4%	0,6%	1,3%

3.2. Fundusze poręczeniowe

System funduszy poręczeniowych tworzony jest przez:

- regionalne i lokalne instytucje prowadzące działalność poręczycielską,
- Bank Gospodarstwa Krajowego i umiejscowiony w nim Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych,
- Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Doręczeniowych,
- Krajową Grupę Doręczeniową.

BGK pełni w systemie funduszy poręczeniowych podobną rolę do roli PARP-u w systemie funduszy pożyczkowych – dokapitalizowuje je (ze środków pochodzących ze sprzedaży przekazanych nieodpłatnie bankowi akcji i udziałów Skarbu Państwa – tzw. resztówki), wspiera je merytorycznie i technicznie oraz monitoruje aktywnie ich działalność. Posługuje się przy tym skuteczniejszymi niż PARP narzędziami oddziaływania, gdyż jego wsparcie kapitałowe ma charakter udziału w kapitale funduszu; z drugiej strony ogranicza to zbiór funduszy, które mogą być beneficjentami takiego wsparcia do spółek prawa handlowego.

Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych reprezentuje interesy funduszy na szczeblu krajowym.

Krajowa Grupa Poręczeniowa (utworzona w 2006 r.) reprezentuje tylko część funduszy – tych utworzonych na bazie programu „Kapitał dla przedsiębiorczych”, których udziałowcem jest BGK. Jej zadanie to organizacja współdziałania członków Grupy w zakresie standaryzacji procedur działania i kształcenia kadr oraz aktywne oddziaływanie na otoczenie prawno- instytucjonalne w celu tworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju systemu poręczeń.

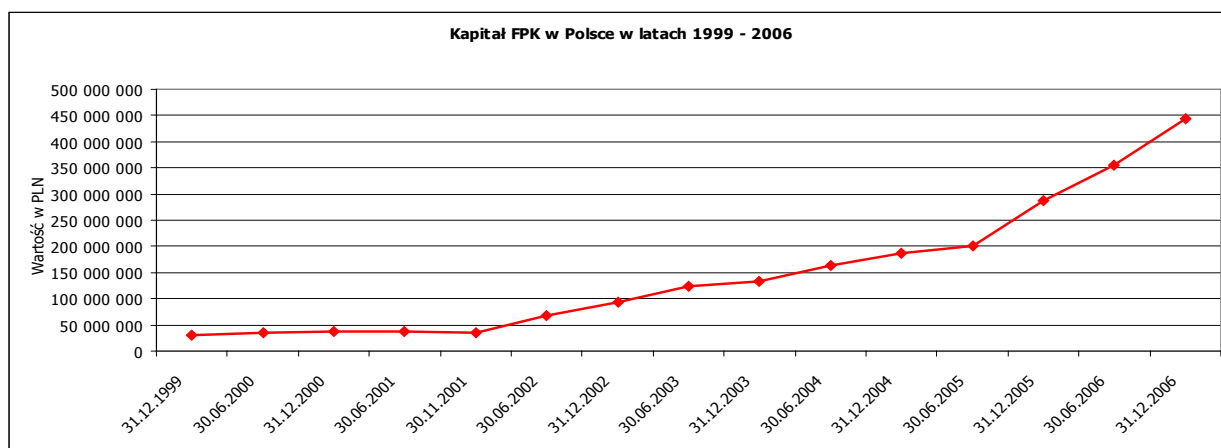
Źródła dokapitalizowania stanowią środki samorządów terytorialnych, środki podmiotów prywatnych, środki budżetowe, w tym przekazywane za pośrednictwem BGK oraz zagraniczne środki publiczne: Know How Fund, PHARE, a od 2004 r. – środki funduszy strukturalnych (SPO WKP).

W ramach programu rządowego „Kapitał dla przedsiębiorczych” do systemu funduszy poręczeniowych przekazano (via BGK) 39,7 mln zł na dokapitalizowanie 11 funduszy regionalnych (w tym 4 fundusze dwukrotnie, 1 trzykrotnie) oraz 9 funduszy lokalnych (w tym 1 dwukrotnie).

Ze środków strukturalnych do funduszy poręczeniowych przekazano kwotę 366,5 mln zł (na realizację 39 projektów); ze środków PHARE – w latach 2002-2003 wsparło 6 funduszy poręczeniowych na łączną kwotę 2,9 mln euro.

Na koniec 2006 r. w Polsce funkcjonowało **60** funduszy poręczeniowych o łącznym kapitale **443 mln zł**. Ostatnie lata to duży wzrost kapitalizacji systemu. Poniżej przedstawione zestawienia pokazują także, że szybkiemu procesowi wzrostu kapitału systemu towarzyszy jeszcze szybszy wzrost udzielanych poręczeń.¹⁷ W 2007 r. tendencja ta utrzymała się.

Kapitał FPK w Polsce w latach 1999-2006 (w zł)



Dynamika wzrostu wartości i liczby udzielanych poręczeń w roku 2006 w porównaniu z rokiem 2005 i 2004.

	2006 r.	2005 r.	2004 r.	Zmiana (w %)
	1	2	3	1 : 2
Liczba funduszy	ok. 60	ok. 60	61	bez zmian
Kapitał funduszy	ok. 443 mln zł	ok. 274 mln zł	ok. 187 mln zł	wzrost o 62 %
Liczba poręczeń udzielonych w danym roku	4611	3066	2212	wzrost o 50 %
Wartość poręczeń udzielonych w danym roku	401,5 mln zł	220,5 mln zł	132,8 mln zł	wzrost o 82 %

¹⁷ Informacja końcowa realizacji programu...."Kapitał dla przedsiębiorczych". Ministerstwo Gospodarki październik 2007 r.

Średnia wartość kapitału funduszu poręczeniowego na koniec 2006 r. wynosiła 8,4 mln zł¹⁸ (a więc mniej niż średnia wartość funduszu pożyczkowego – 9,2 mln zł), ale rzeczywista wartość poszczególnych funduszy jest bardzo zróżnicowana. Najliczniejszą grupę (47% ogółu funduszy) stanowią fundusze małe – do 3 mln zł; funduszy dysponujących kapitałem 3-6 mln zł jest 11%, powyżej 6 mln zł – 42 %¹⁹.

Zdecydowana większość wartości kapitału poręczycielskiego przypada na fundusze bardzo duże – prawie 69% kapitału jest własnością funduszy o kapitale powyżej 12 mln zł. Natomiast ok.6% kapitału należy do najliczniejszej grupy funduszy małych (o kapitale do 3 mln zł). Jest to m. in. skutek mechanizmu dotacyjnego, wiążącego wielkość dofinansowania za środków unijnych z wielkością środków już posiadanych przez fundusz.

Od początku funkcjonowania **do końca 2006 r. fundusze udzieliły 18 700 poręczeń na kwotę 1 mld zł. Podstawowym beneficjentem poręczeń były banki** – poręczenia kredytów bankowych stanowiły 87% wszystkich udzielonych poręczeń i 95,1% ich wartości. Poręczenia udzielone funduszom pożyczkowym stanowiły jedynie 10% ogółem udzielonych w ujęciu ilościowym i 4,5% w ujęciu wartościowym.

Dominowały poręczenia kredytów obrotowych – ponad 72% wartości zobowiązań; 23 % zobowiązań to poręczenia kredytów inwestycyjnych. W ujęciu ilościowym odpowiednio – 70% i 18%. Poręczenia pożyczek inwestycyjnych, pożyczek obrotowych oraz pozostałe zobowiązania stanowiły łącznie tylko 12% ogólnej liczby udzielonych poręczeń.

Poręczenia udzielano przede wszystkim dla podmiotów trzech branż: produkcji, usług i transportu oraz handlu. Dla pozostałych podmiotów poręczeń udzielano bardzo rzadko (wartościowo ogółem 4% w roku 2003 – w tym przede wszystkim firmy rolnicze, 0% w 2004 r., 2% w 2005 r., 5% w 2006 r.

Podmioty ekonomii społecznej nie są wyodrębniane w sprawozdaniach funduszy. Jedyna dana, którą udało mi się zidentyfikować, **dotyczy roku 2007 – 7 poręczeń udzielonych NGO na kwotę 2.9 mln zł (prawdopodobnie dotyczą one finansowania pomostowego projektów finansowanych ze środków unijnych).**

18 Średnia wielkość funduszu poręczeń w 2005 r. wyniosła 6,57 mln zł, a więc nastąpił znaczący wzrost (27%) związany zarówno z dokapitalizowaniem „zewnętrznym”, jak i likwidacją funduszy najsłabszych.

19 W programie założono, iż do 2006 r. regionalne fundusze poręczeniowe powinny dysponować minimalnym kapitałem w wysokości co najmniej 5 mln zł, a lokalne – 1,25 mln zł. 18 funduszy lokalnych nie osiągnęło jeszcze pożądanych rozmiarów.

Dominowały poręczenia udzielane firmom zatrudniającym do 10 osób (70% poręczeń); aż 25% poręczeń udzielono firmom zatrudniającym od 11 do 19 pracowników.

Od początku funkcjonowania **fundusze wypłaciły tytułem realizacji poręczenia 7,564 mln zł. Stanowi to zaledwie 0,75% wartości udzielanych poręczeń.** Jest to wskaźnik wielokrotnie niższy od uzyskiwanego przez banki.

Mapa rozkładu terytorialnego funduszy jest zbliżona do mapy funduszy pożyczkowych. Najmniej (1) jest ich w województwach: podlaskim, lubuskim, opolskim i świętokrzyskim; najwięcej w warmińsko-mazurskim (7), śląskim i dolnośląskim (6).

3.3 Instytucje wspierające w Polsce dostęp do kapitału podmiotów ekonomii społecznej

W Polsce, przede wszystkim w środowisku organizacji pozarządowych, trwa wieloletnia dyskusja o potrzebie budowy infrastruktury wspierającej dostęp do finansowania działań realizowanych przez podmioty ekonomii społecznej. W ostatnich kilku latach przybrała ona na sile, w dużej mierze w wyniku uruchomienia po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nowych, potencjalnych źródeł finansowania, postępującej konsolidacji środowiska realizującego przedsięwzięcia społeczne oraz rozszerzającej się wiedzy o takich inicjatywach realizowanych (i to z powodzeniem) w innych krajach europejskich. W praktyce dyskusje te nie zaowocowały jak do tej pory sformułowaniem wspólnego programu działania, nie powstały też odrębne projekty jednostkowe. Pomijając realizowane od dłuższego czasu inicjatywy rządowe, takie jak: program mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, budownictwo socjalne (w tym noclegownie i inne domy czasowego pobytu) czy programy z grupy „pierwsza praca” inicjowane (także w sensie włączania w nie organizacji pozarządowych) przez rząd, problem potrzeby rozwiązań instytucjonalno-prawnych, zwiększających dostęp przedsięwzięć społecznych do kapitału, umożliwiającego wzrost kapitału społecznego w Polsce, jest nadal przede wszystkim przedmiotem debat a nie czynów.

Wydaje się, że najbliższej przekucia idei w czyn jest projekt, realizowany przez prof. Jerzego Hausnera (afiliowany przy GAP, Krakowski Uniwersytet Ekonomiczny), utworzenia Małopolskiego Funduszu Poręczeń dla podmiotów ekonomii społecznej. Co więcej, projekt realizowany jest jako jeden z elementów (pilotażowe *case study*) przygotowywanego programu rozwiązań systemowych (instytucjonalno-prawnych) pozwalających na budowę systemu wsparcia dla całego sektora.²⁰

20 Więcej na ten temat zostanie powiedziane w punkcie 4. niniejszego opracowania.

Do instytucji świadomie utworzonych wyłącznie dla wsparcia finansowego przedsięwzięć społecznych można obecnie zaliczyć jedynie Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich. Utworzony w 1999 r. (od 2003 r. w formie spółki z o.o.), udziela pożyczek większości rodzajów organizacji społecznych (z wyjątkiem partii politycznych i organizacji religijnych), a także spółkom handlowym przeznaczającym część zysków na działalność społeczną.

PAFPIO jest funduszem średniej wielkości (ok. 10 mln zł.), bardzo aktywnym. Od początku swojej działalności udzielił 870 pożyczek 379 organizacjom na kwotę blisko 57mln zł²¹.

Tylko w 8 przypadkach pożyczka nie została spłacona.

Pożyczki PAFPIO przeznaczone są na poprawę płynności finansowej organizacji, ale także i na cele inwestycyjne i szeroko rozumiany rozwój. Określony jest minimalny rozmiar pożyczki – 5 tys. zł, najwyższa z dotychczas udzielonych pożyczek wyniosła 600 tys. zł.

Niski poziom niespłaconych zobowiązań, przy bardzo łagodnych procedurach żądanych zabezpieczeń podejmowanych przez klientów zobowiązań, stanowi dobrą egzemplifikację tezy, że organizacje realizujące przedsięwzięcia społeczne i niedziałające dla zysku są w stanie być rzetelnym pożyczkobiorcą, zwracającym zaciągany dług wraz z odsetkami. Nie wynika to jednak tylko z wyższego poziomu kapitału społecznego, charakteryzującego zazwyczaj podmioty sektora ekonomii społecznej (patrz punkt 1.2.), ale także z odmiennych od powszechnie stosowanych przez instytucje finansowe standardów pracy z klientem nad przygotowaniem umowy o pożyczkę. W dużej mierze jest to także jednocześnie świadczenie usługi doradztwa dotyczącego sposobu realizacji finansowanego, w oparciu o pożyczkę, projektu.

Przykład PAFPIO jest więc nie tylko pozytywnym dowodem racjonalności ekonomicznej świadczenia usług przez instytucje finansowe dla podmiotów ekonomii społecznej, lecz także wskazaniem skutecznych metod postępowania, tzn. takich, które pozwolą na realizację celów działania obu stron umowy: instytucji finansowej – osiągnięcie zamierzonego celu ekonomicznego (także i zysku, choć prawdopodobnie nie jego maksymalizacja), podmiotowi ekonomii społecznej – uzyskanie dostępu do finansowania swojej działalności.

21 Dla porównania – 75 funduszy pożyczkowych systemu obsługującego MSP, dysponujące kapitałem w wysokości 712,5 mln zł, udzieliło w podobnym okresie 130 tys. pożyczek na kwotę 1,96 mld. zł

4.Propozycje rozwiązań instytucjonalno-prawnych pozwalających na zwiększenie dostępu podmiotów ekonomii społecznej do kapitału

4.1.Uwagi ogólne

W świetle tego co powiedziano w punktach 1-3, możliwe wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytania sformułowane we wprowadzeniu do niniejszego opracowania.

I tak:

- **Podmioty ekonomii społecznej mogą być wiarygodnymi klientami instytucji finansowych.** Doświadczenie skuteczności i efektywności działania PAFPIO jest tego pozytywnym przykładem. Upowszechnienie standardów i procedur PAFPIO nie wystarczy jednak do tego, by zbudować system względnie szerokiego dostępu do finansowania przedsięwzięć społecznych. Beneficjentami tego funduszu są raczej silniejsze ekonomicznie podmioty i najczęściej realizujące działalność gospodarczą; zgodnie z terminologią tu zaproponowaną, są to więc przede wszystkim przedsiębiorstwa społeczne, a nie przedsięwzięcia społeczne *sensu stricte*. Poza sferą jego działania pozostaje więc znacznie większa grupa podmiotów niż ta, która korzysta z jego usług, także i te, które działalność gospodarczą prowadzą.
Przykład PAFPIO to pozytywna, prosta egzemplifikacja prawdziwości tezy, iż prymat celu społecznego nad ekonomicznym nie oznacza automatycznie utraty wiarygodności do zaciągania zobowiązań.
- Sprzeczność między celem działania – społecznym i ekonomicznym – przedsięwzięć społecznych/przedsiębiorstw społecznych i instytucji finansowych nie ma charakteru antagonistycznego. Jest do pogodzenia. **Problem nie polega na destrukcyjnym dla efektywności ekonomicznej oddziaływaniu celu społecznego, ale na braku adekwatnego do planowanych zadań poziomu finansowania.**
Tworzy się błędne koło – im słabsze ekonomicznie są podmioty ekonomii społecznej, tym trudniej pozyskiwać im środki finansowe, w tym także w formie zaciągania zobowiązań dłużnych; im mniej ich pozyskują, tym są słabsze.
- **Specyfika funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej wymaga stosowania odrębnych standardów i procedur, pozwalających na adekwatną do rzeczywistości ocenę ich sprawności działania,** uwzględniającą zatem nie tylko efektywność, ale i korzystność oraz skuteczność tego działania. Nie oznacza to jednak, iż ocena ta może wpływać na zmianę podstawowego dla instytucji finansowej kryterium, jakim jest zdolność do wywiązania się

z zaciągniętych przez klienta zobowiązań finansowych.

Zapewnienie podmiotom ekonomii społecznej dostępu do finansowania nie może naruszać zasad rynkowych, tak więc **rozwiązania tego dylematu poszukiwać należy nie tyle i nie tylko w uruchomieniu odrębnego systemu instytucji świadczących usługi finansowe dla przedsięwzięć społecznych, lecz przede wszystkim w stworzeniu efektywnego systemu zasilającego podmioty ekonomii społecznej w środki finansowe; nie tylko dla potrzeby bezpośredniej realizacji zadań, ale w dużej mierze po to, by zwiększyć wiarygodność kredytową (pożyczkową) podmiotu.** I nie jest to tylko kwestia rozmiaru środków, ale w dużej mierze **stabilności** – w dłuższym okresie – dostępu do **zasilania zewnętrznego**. Zasilanie zewnętrzne to środki publiczne oraz fundusze prywatnych darczyńców.

Im więcej ich będzie można przeznaczyć na instrumenty zabezpieczające wiarygodność umów o pożyczkę, tym więcej środków podmioty ekonomii społecznej będą mogły pozyskiwać z rynku, a co więcej – efektywność realizacji poszczególnych projektów będzie (przy danym poziomie korzystności), ze względu na większe zaangażowanie instytucji finansowych, wyższa.

- Świadczenie usług przez instytucje finansowe na rzecz podmiotów ekonomii społecznej jest nie tylko potrzebne, ale i możliwe.

Czy powinien być to odrębnie funkcjonujący system? Jak się wydaje – niekoniecznie.

Zaletą rozwiązania wykorzystującego już działające – skutecznie – fundusze pożyczkowe i poręczeniowe jest minimalizacja kosztów (utworzenie, funkcjonowanie – efekt skali).

Zaletą specjalnie tworzonych w tym celu instytucji jest maksymalizacja podaży ich usług ze względu na możliwość zorganizowania ich wokół celu *non profit* (zyski przeznaczane na cele statutowe, w tym np. rozwój usług doradczych) i ocenę ich działania nie tylko w oparciu o wyniki ekonomiczne, ale i skuteczność działania w sektorze podmiotów ekonomii społecznej.

Stała interwencja publiczna jest niezbędna w każdym przypadku – czy stworzymy odrębny system instytucji finansowych świadczących usługi dla podmiotów ekonomii społecznej, czy też będziemy do tego celu wykorzystywać istniejący już system funduszy, świadczących usługi dla MSP; ten przecież także by nie powstał²² bez wsparcia go środkami publicznymi.

22 Mowa tu o systemie, a nie o incydentalnych przypadkach organizacji takich funduszy.

Najbardziej korzystnym rozwiązaniem wydaje się być równoległe funkcjonowanie obu systemów, powiązanych ze sobą współpracą tworzących go instytucji.

Naturalnym klientem funkcjonującego obecnie systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych będą w pierwszym rzędzie przedsiębiorstwa społeczne.

Klientem specjalnie tworzonych instrumentów finansowych (niekoniecznie w formie funduszy) dla sektora ekonomii społecznej powinny być przede wszystkim przedsięwzięcia społeczne realizowane nie w formie działalności gospodarczej.

4.2 Zarys propozycji rozwiązań – zasilenie kapitałowe systemu

Zasilenie kapitałowe systemu instytucji wspierających pozyskiwanie przez podmioty ekonomii społecznej środków dłużnych na finansowanie swojej działalności jest warunkiem koniecznym jego powstania. W przeciwnym wypadku powstawanie instytucji świadczących tego typu usługi dla przedsięwzięć społecznych będzie miało charakter incydentalny, „spadochronowy” i ograniczony w czasie możliwością samodzielnego ich utrzymania, nie mówiąc już o ich samodzielnym rozwoju. Przy braku systemowego mechanizmu zasilania kapitałowego, ich zasięg oddziaływania na rozwój całego sektora będzie znikomy – tak jak to ma miejsce obecnie. Co więcej, na skutek braku takiego mechanizmu dostęp do finansowania pozostaje nadal trudny, działalność instytucji mało efektywna – choćby dlatego, że skala działania jest nieduża i nabyte kwalifikacje pracowników nie są w pełni wykorzystywane.

Proponuję:

- Wprowadzenie ustawowego obowiązku przeznaczania 1% CIT na finansowanie działalności podmiotów ekonomii społecznej, działających w formie przedsiębiorstwa społecznego (fundacji, stowarzyszenia itp.), a więc organizacji, które dla realizacji celu społecznego prowadzą działalność gospodarczą i których statut określa cel działania jako *non profit, not for profit*.
- Płatnik CIT ma prawo samodzielnie wskazać podmiot, któremu chce przekazać 1% swoich podatków, ale nie musi tego czynić. „Niededykowane” środki wpływają do budżetu państwa i są tam lokowane na odrębnym rachunku.
- Zebrane środki są przekazywane na specjalnie utworzony fundusz – **Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej**²³. Jego zadania powinny być analogiczne do zadań realizowanych przez BGK i PARP – w tym przypadku byłoby to wspieranie

23 Proponowane rozwiązanie wzorowane jest na węgierskim Narodowym Funduszu Społecznym (NCA – National Civic Fund), utworzonym w 2004 r.

funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w świadczeniu usług podmiotom ekonomii społecznej prowadzącym działalność gospodarczą.

- Obecnie funkcjonujące rozwiązanie, umożliwiające przeznaczanie 1% PIT na działalność organizacji pożytku publicznego, pozostaje w mocy. Wskazane byłoby jednak, by analogicznie jak w propozycji dotyczącej 1% CIT, „niededykowane” środki przekazywane były do funkcjonującego w Polsce od 2004 r. **Funduszu Inicjatyw Obywatelskich**.

Zadania funduszu pozostałyby niezmienione.

- Podstawowa różnica między FPS i FIO polegałaby na ukierunkowaniu swoich działań na odmienną grupę beneficjentów. FPS – **na wspieranie kapitałowe instytucji finansowych** udostępniających przedsiębiorcom społecznym finansowanie ich działalności; FIO – **na wspieranie konkretnych projektów przedsięwzięć społecznych sensu stricto** – tzn. nierealizowanych w formie działalności gospodarczej.

Warto przy tym podkreślić, że środki przeznaczane przez oba fundusze na konkretne ww. cele stanowić mogą jednocześnie udział publiczny w projektach realizowanych ze środków unijnych (który i tak musi mieć miejsce, tyle że jest on obecnie finansowany wprost z budżetu).

- Uruchomieniu mechanizmu systemowego, stabilnego i pozwalającego na wiarygodne szacunki wielkości zasileń kapitałowych dla sektora ekonomii społecznej towarzyszyć powinny równolegle wprowadzane zmiany instytucjonalno-prawne dotyczące statusu prawnego odbiorców tych zasileń. Sprawą najpilniejszą jest wyodrębnienie z całego zbioru podmiotów ekonomii społecznej formy przedsiębiorstwa społecznego. Poddanie działalności społecznej, realizowanej w formie przedsiębiorstwa, odmiennym regulacjom ma na celu zniwelowanie wewnętrznych sprzeczności ujawniających się w jego funkcjonowaniu i wynikających z prymatu celu społecznego nad ekonomicznym. To właśnie ta sprzeczność wyklucza przedsiębiorstwa społeczne ze zbioru potencjalnych beneficjentów funkcjonującego w Polsce systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.

Założenia do ustawy o przedsiębiorczości społecznej zostały już przygotowane przez Jerzego Hausera i Huberta Izdebskiego.

4.3. Zarys propozycji rozwiązań – instrumenty finansowe wspierające rozwój przedsiębiorczości społecznej. Organizacja systemu

Kapitałowy, pożyczkowy i poręczeniowy – to trzy podstawowe instrumenty adekwatne dla potrzeb sektora podmiotów ekonomii społecznej.

4.3.1. Instrument kapitałowy służy zwiększaniu kapitału (zasobów własnych) przedsiębiorstwa, wzmacniając jego status ekonomiczny, w tym i możliwości do zaciągania zobowiązań finansowych, a więc i korzystania z rynku instrumentów dłużnych. W przypadku prymatu celu społecznego nad ekonomicznym (a o takim tu mowa) pozyskanie takich środków z rynku jest w zasadzie niemożliwe. W projektowanym tu systemie dostępu przedsięwzięć społecznych do finansowania ich działalności rolę podstawowego źródła zasilającego ten sektor pełni „kapitał” publiczny – **Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej i Fundusz Inicjatyw Obywatelskich**.

Warto przy tym zauważyć, że środki na te fundusze pochodzą z podatków obywateli oraz przedsiębiorców i poprzez zachowaną możliwość wyboru przedsięwzięcia, które współfinansują, mają oni możliwość wpływu na wybór działań, które uznają za godne wspierania.

Środki FPS powinny w pierwszym rzędzie być przekazywane na kapitał funduszy poręczeniowych i pożyczkowych, utworzonych dla obsługi sektora przedsięwzięć społecznych lub też powierzane funduszom obsługującym MSP w oparciu o umowę zlecającą obsługę finansowania przedsięwzięć społecznych (na rzecz i w imieniu FPS) na warunkach z Funduszem uzgodnionych.

Przyjęte tu założenie wykorzystywania środków Funduszu na tworzenie infrastruktury finansowej dla potrzeb sektora ekonomii społecznej (wspierania istniejącej – MSP –wyodrębnionymi środkami) ma dodatkowy walor: nie jest to prosta dekoncentracja środków, lecz potencjalnie realna decentralizacja polityki rozwoju przedsiębiorczości społecznej i budowy kapitału społecznego. Inicjując powstawanie takich lokalnych czy regionalnych funduszy (czy wzmacniając potencjał funduszy już istniejących), mobilizujemy wokół nich środowiska samorządów terytorialnych, gospodarczych, podmioty gospodarcze, grupy społeczne, które wykorzystać je mogą jako sprawny instrument realizacji wspólnych celów.

Środki FIO powinny być w pierwszym rzędzie przeznaczane na dwa typy działań: dofinansowanie konkretnych projektów (przedsięwzięć) – dotacja na kapitał specjalnie tworzonych instytucji oraz dotacyjno-pożyczkowych na wzór angielskiego Adventure Capital Fund. Środki Funduszu mogłyby być przeznaczane także na specjalne programy rządowe (typu „Pierwsza praca” czy „50+”), przekazywane instytucjom publicznym

odpowiedzialnym za te programy, a one z kolei przekazywałyby je – na mocy umowy zlecenia – funduszom inwestycyjnym lub/i poręczeniowym²⁴.

Oba fundusze – FPS i FIO powinny część swoich środków przeznaczać na tworzenie infrastruktury doradczej – bądź to przez tworzenie odrębnych instytucji, bądź – rozwiązanie zalecane – finansowanie tej działalności w istniejących (współtworzonych) funduszach.

4.3.2. Instrument pożyczkowy

Z przyczyn opisanych wyżej (punkt 1.) kredyt bankowy jest instrumentem w zasadzie niedostępnym dla podmiotów ekonomii społecznej. Dlatego też projektowany tu system rozwiązań finansowania ich działalności bazuje na dwóch instrumentach finansowych: pożyczkowym i poręczeniowym.

Z instrumentu pożyczkowego korzystać mogą wszystkie rodzaje przedsięwzięć społecznych – zarówno przedsiębiorstwa społeczne, jak i realizatorzy tych projektów, które nie wymagają działalności gospodarczej. Różny będzie jednak cel pożyczki, na jaki jest ona udzielana.

I tak:

- realizatorom przedsięwzięć społecznych, które nie przybierają formy działalności gospodarczej, udzielane będą pożyczki „pomostowe” – na okres przejściowy do czasu uzyskania środków dotacyjnych, w tym z funduszy unijnych czy FIO lub jego projektów;
- przedsiębiorstwom społecznym i innym podmiotom społecznym prowadzącym działalność gospodarczą – na działalność biznesową (operacyjną, inwestycyjną).

Pożyczek udzielać będą lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe. **W mojej ocenie racjonalnym będzie wykorzystanie do tego celu istniejącej sieci funduszy, utworzonych dla obsługi MSP, zamiast** tworzenia nowych, dedykowanych jedynie potrzebom podmiotów ekonomii społecznej. Zlecenie (przez FIO czy FPS) istniejącym funduszom usługi pożyczania pozwala na utworzenie obsługiwanej przez nie linii pożyczkowej i realne ułatwienie dostępu do finansowania dłużnego słabym i niewiarygodnym ekonomicznie podmiotom poprzez ustanowienie dostosowanych do ich możliwości warunków „dopożyczania”. Posłużenie się umową zlecenia usługi likwiduje problem sprzeczności między rynkowym celem działania funduszy pożyczkowych a społecznym celem działania podmiotu ekonomii społecznej. Poziom i rodzaj preferencji pożyczek (jeśli projekt tego będzie wymagał) zależeć będzie od donatora środków publicznych przeznaczonych na ten cel.

24 Projekt takiego rozwiązania został przedstawiony w „Raporcie ...” przygotowanym prze UNDP w grudniu 2007 r.

Zaletą takiego rozwiązania jest:

- zmniejszenie kosztów funkcjonowania całego programu – nie finansuje się tworzenia nowych instytucji (koszty stałe, wynagrodzenia, sprzęt, szkolenia itp.)
- wykorzystanie wykwalifikowanych pracowników i sprawdzonej infrastruktury logistyczno-prawnej (procedury, regulaminy, back office)
- szybkie uruchomienie działań pożyczkowych – oszczędność czasu.

4.3.3. Instrument poręczeniowy

W projektowanym systemie poręczenia udzielane będą:

- przedsiębiorstwom społecznym realizowanym w formie działalności gospodarczej przez lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe. Poręczenia te będą umożliwiały im pozyskanie finansowania z funduszy pożyczkowych i banków.
- Innym pozagospodarczym przedsiębiorstwom społecznym w celu uzyskania finansowania pomostowego z funduszy pożyczkowych.

W przypadku funduszy poręczeniowych istnieją, jak się wydaje, dwie równorzędne opcje rozwiązania dylematu, co jest bardziej racjonalne: czy wykorzystywanie istniejących już funduszy poręczeniowych (obsługujących MSP), czy tworzenie nowych, dedykowanych przedsiębiorstwom społecznym?

Za wykorzystaniem istniejącej sieci funduszy poręczeniowych przemawiają te same argumenty, które przytoczono wyżej. Za tworzeniem odrębnych funduszy poręczeniowych, tylko dla podmiotów potrzeb ekonomii społecznej, przemawia²⁵:

- potrzeba mniejszej ilości kapitału (obsługującego ten sam rozmiar przedsięwzięć – w ujęciu wartościowym) niezbędnego dla prawidłowego funkcjonowania takiego funduszu;
- mniejsze ryzyko utraty kapitału funduszu (fundusz inwestuje środki na czas udzielenia poręczenia i uzyskuje z tego korzyści finansowe);
- większa niż w przypadku funduszu pożyczkowego (patrz wyżej) możliwość pozyskania do funduszu dodatkowego kapitału ze strony samorządów terytorialnych i gospodarczych, podmiotów gospodarczych – działających nie tylko z pobudek społecznych (społeczna odpowiedzialność biznesu), ale i ekonomicznych (budowanie dodatkowego popytu na produkty i usługi przez siebie wytwarzane).
- Większe możliwości uruchomienia w ramach funduszu dodatkowej działalności (przy danych kosztach stałych), a przede wszystkim działalności doradczej i monitoringu. Uruchomienie ich we „własnym” funduszu pozwala na wykorzystanie

25 Poniżej wymienionymi cechami charakteryzuje się przywoływany już uprzednio projekt Małopolskiego Funduszu Poręczeniowego dla podmiotów ekonomii społecznej.

już istniejącej wiedzy o uwarunkowaniach lokalnych, w tym także celach i kierunkach lokalnej polityki społeczno – gospodarczej.

- Uzyskanie dodatkowo efektu społecznego – zintegrowanie wokół takiej instytucji aktywności społecznej i wzrost kapitału społecznego.

Wybór rozwiązania: czy budować nowy fundusz, czy korzystać, przy pomocy proponowanych tu instrumentów zasilania kapitałowego, z funduszu już istniejącego, należy do środowisk lokalnych. Od ich aktywności i umiejętności samoorganizacji zależeć będzie, to czy ta forma działania okaże się sprawniejsza od pierwszej tu proponowanej.

5.Zakończenie

Przedstawiona wyżej koncepcja stworzenia systemu rozwiązań instytucjonalno-prawnych, ułatwiających podmiotom sektora ekonomii społecznej pozyskiwanie środków na finansowanie swojej działalności, jest jedynie próbą odpowiedzi na pytania najistotniejsze: jak zapewnić stały, względnie stabilny dopływ środków finansowych do sektora ekonomii społecznej i jak zorganizować infrastrukturę finansową obsługującą ten sektor, by przy danej wielkości środków mogła ona finansować jak największą liczbę (wartość) przedsięwzięć. Przekształcenie tej koncepcji w program działania wymaga wielu prac o charakterze bardziej szczegółowym, chociaż niezmiernie istotnym.

Do najważniejszych z nich należą:

- wprowadzenie do ustroju polskiego prawa instytucji „przedsiębiorstwo społeczne”;
- uchwalenie proponowanych tu zmian prawa podatkowego w zakresie CIT i PIT i ustanowienie Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej oraz zmiana zasad zasilania i funkcjonowania Funduszu Inicjatyw Obywatelskich;
- sformułowanie zadań FPS i FIO;
- przygotowanie standardów postępowania i procedur w zakresie dystrybucji środków finansowych z FPS i FIO do beneficjentów – lokalnych i regionalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz innych instytucji (doradczych), a także poszczególnych beneficjentów korzystających z usług systemu;
- przygotowanie i upowszechnienie wzorców dobrych praktyk dla wszystkich uczestników systemu.

6. Bibliografia:

1. Ekonomia społeczna. Kraków 2004, materiały z II Europejskiej Konferencji Ekonomii Społecznej, Warszawa 2005.
2. „Finansowanie ekonomii społecznej – narzędzia, metody, instytucje, potrzeby”, materiały z seminarium projektu EQUAL Es, 2006, Warszawa, Bank BISE (materiały niepublikowane).
3. Finansowanie zwrotne instytucji ekonomii społecznej w Polsce. Raport otwarcia, Bank BISE, 2006.
4. Informacja końcowa dotycząca realizacji rządowego programu rozbudowy systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2002-2006 „Kapitał dla przedsiębiorczych”, dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki przy współpracy PARP, 2007.
5. M. Gumkowska, J. Herbst, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
6. M. Gumkowska, J. Herbst, O kondycji finansowej sektora ekonomii społecznej, 2006, Stowarzyszenie Klon/Jawor
7. M.Gumkowska, J. Herbst, Społeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce. Stowarzyszenie Klon/Jawor 2006.
8. I. Herbst, Analiza możliwości utworzenia funduszu pożyczkowego dla przedsiębiorstw społecznych, opracowanie zrealizowane na rzecz Projektu UNDP 2007.
9. K. Herbst, Zastosowanie ekonomii społecznej w realizacji NPR 2007 – 2013,
10. M. Płonka, R. Sułkowski, Koncepcja utworzenia Funduszu poręczeniowego ekonomii społecznej, projekt, Kraków 2007 (pozycja niepublikowana).
11. N. Bolgert, Współpraca organizacji pozarządowej z bankiem, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 2003
12. Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej, praca zbiorowa pod redakcją J. Hausnera, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2006.
13. Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce. Stan na 31.12.2006, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych.
14. Raport z działalności funduszy pożyczkowych za 2006 r., Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.
15. Uwarunkowania budowy infrastruktury finansowej dla przedsiębiorstw społecznych Polsce, Projekt UNDP, 2007 r.(pozycja niepublikowana – wersja robocza).

Irena Herbst

Doradca zarządu PKPP Lewiatan. Wykładowca SGH w Warszawie.

Pracowała m.in. jako: Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki (2002-2005) odpowiedzialna za stworzenie infrastruktury finansowej obsługującej proces absorpcji środków z funduszy unijnych oraz politykę regionalną. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (1992-1996) odpowiedzialna za reformę finansowania budownictwa, Wiceprezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego (1996-2002), doradca Zarządu Banku BISE SA (2006-2007).

Autorka rządowego programu „Kapitał dla przedsiębiorczych” (2002) stymulującego powstanie sieci lokalnych i regionalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz ustaw o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (2003), Funduszu Poręczeń Unijnych (2004), Krajowym Funduszu Kapitałowym i Partnerstwie Publiczno-Prywatnym (2005).

Autorka kilkudziesięciu publikacji dotyczących budownictwa mieszkaniowego, między innymi: koncepcji banku budownictwa mieszkaniowego (1989), prywatyzacji budownictwa (1990), społecznego budownictwa czynszowego i roli BGK w jego finansowaniu (1992), systemu kredytów kontraktowych (1991) i hipotecznych (1992) oraz programu reformy budownictwa mieszkaniowego (1992), który stał się podstawą przygotowania i wdrożenia „Założeń polityki mieszkaniowej państwa” i pakietu ustaw mieszkaniowych (1993-1995). Współautorka ustawy o bankach hipotecznych i listach zastawnych.



W poszukiwaniu
polskiego modelu
ekonomii społecznej



EFŚ

EQUAL