

## **Instrument wsparcia finansowego ekonomii społecznej koncepcja UNDP, styczeń 2008**

### **Założenia**

- Misja:  
misją instrumentu wsparcia ma być tworzenie możliwości zatrudnienia i uzyskiwania dochodów przez osoby dotknięte w różnym stopniu wykluczeniem z rynku pracy<sup>1</sup>, poprzez wspieranie rozwoju przedsiębiorstw społecznych.
- Formy wsparcia:  
zasadniczą formą wsparcia mają być nieoprocentowane (lub bardzo nisko oprocentowane) pożyczki dla przedsiębiorstw społecznych, których potrzeby w zakresie dostępu do środków pożyczkowych wynikają z realizowanych inwestycji lub służących rozwojowi przedsiębiorstw projektów w zakresie działalności bieżącej, w szczególności współfinansowanych ze środków unijnych<sup>2</sup>. Wsparcie powinno mieścić się w ramach zasady *de minimis*.
- Źródło finansowania:  
Zasadniczym źródłem finansowania instrumentu wsparcia mają być środki publiczne, jednak należy dopuścić możliwość jego współfinansowania ze środków prywatnych.
- Trwałość finansowa  
Wsparcie ma być kierowane do tych przedsiębiorstw społecznych, których wielkość i stabilność przychodów uprawdopodobnia spłatę pożyczki.

### **Wybór podstawowych wariantów funkcjonowania instrumentu wsparcia**

#### Minimalistyczna koncepcja instrumentu wsparcia

Świadczenie usług finansowych na rzecz przedsiębiorstw społecznych – podobnie jak w przypadku mikroprzedsiębiorstw – musi być powiązane z budowaniem kapitału społecznego jako niezbędnym uzupełnieniem świadczonych w sposób trwały usług pośrednictwa finansowego na rzecz grup lub jednostek defaworyzowanych. Efektywne funkcjonowanie instrumentu wsparcia wymagać będzie zatem skoordynowanych działań innych instytucji zajmujących się świadczeniem usług na rzecz przedsiębiorstw społecznych w innym zakresie. Usługi te mogą obejmować w szczególności podnoszenie umiejętności zarządzania przedsiębiorstwem (zwłaszcza szkolenia z zakresu zarządzania strategicznego, planowania finansowego, zarządzania płynnością, marketingu) oraz różne usługi o charakterze niefinansowym wpływające na podniesienie jakości życia osób defaworyzowanych. Opierając się na doświadczeniach instytucji działających w sferze mikrofinansów (MFI) należy stwierdzić, że możliwe są dwie koncepcje organizacji systemu świadczenia powyższych usług:

---

<sup>1</sup> Nie jest wykluczone objęcie wsparciem także tych przedsiębiorstw społecznych, które nie tworzą bezpośrednio miejsc pracy dla osób podlegających wykluczeniu.

<sup>2</sup> Wg badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR przeprowadzonych w 2006 r., spośród grupy ponad 50 tys organizacji pozarządowych, z których część można sklasyfikować jako przedsiębiorstwa społeczne, ponad 76% nie posiada żadnych istotnych rezerw finansowych ani żadnego trwałego majątku. Te spośród nich, które zamierzają uruchomić działalność gospodarczą, na pierwszym miejscu listy problemów wymieniają brak dostępu do środków potrzebnych na rozpoczęcie działalności.

- Podejście minimalistyczne, zgodnie z którym instytucje finansowe (w szczególności fundusze pożyczkowe i doradczeniowe) nie powinny świadczyć usług innych niż usługi finansowe;
- Podejście zintegrowane, według którego instytucje wspierające rozwój przedsiębiorstw społecznych powinny świadczyć kompleksowe usługi o charakterze pośrednictwa finansowego i społecznego, szkoleniowe i czysto społeczne.

Za wyborem podejścia minimalistycznego w Polsce przemawiają następujące argumenty:

- Polityka wspierania rozwoju przedsiębiorstw społecznych z wykorzystaniem środków publicznych (krajowych i wspólnotowych) jest *in statu nascendi*: na szerszą skalę tworzona będzie wraz z wdrażaniem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Program i jego Uszczegółowienie przewidują finansowanie rozmaitych działań na rzecz przedsiębiorstw społecznych, a w szczególności usług pośrednictwa społecznego i szkoleń m.in. z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem. Działania te powinny w znacznej mierze zaspokajać zapotrzebowanie przedsiębiorstw społecznych na tego typu usługi.
- Problematyka rozwoju przedsiębiorstw społecznych i wspierania tego rozwoju jest w kraju stosunkowo nowa, w szczególności brak jest rodzimych doświadczeń zakresie wspierania dostępu przedsiębiorstw społecznych do środków pożyczkowych. Proponowanie podejścia zintegrowanego powinno natomiast opierać się na doskonałej znajomości różnorodnych uwarunkowań funkcjonowania i potrzeb przedsiębiorstw społecznych.
- Świadczenie usług finansowych w sposób trwały opiera się na założeniu braku generowania strat lub przynajmniej minimalizacji strat, tymczasem pozostałe usługi polegają w znacznej mierze na świadczeniach transferowych (nieodpłatnych i bezzwrotnych).
- Świadczenie wielu różnorodnych usług utrudnia kalkulację kosztów jednostkowych i dlatego nie sprzyja dążeniu do utrzymania kosztów jednostkowych na określonym poziomie.

#### Dekoncentracja funkcjonowania instrumentu wsparcia

Instrument wsparcia może być zorganizowany jako jedna instytucja/pula środków pieniężnych dokonująca oceny wniosków i udzielająca pożyczek lub jako działający według jednolitych, precyzyjnie określonych zasad mechanizm dystrybucji środków za pomocą instytucji funkcjonujących na szczeblu regionalnym i subregionalnym. Instrument wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych powinien wykorzystywać istniejącą infrastrukturę wsparcia mikro- oraz małych i średnich przedsiębiorstw (opierającą się w szczególności na regionalnych i lokalnych funduszach pożyczkowych i poręczeniowych<sup>3</sup>). Przemawiają za tym następujące argumenty:

- Jedną z miar „przyjazności” instrumentu wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych jest odległość, którą należy pokonać w celu uzyskania wsparcia (im mniejsza odległość, tym mniejsze nakłady – czasu i finansowe – związane z samą procedurą ubiegania się o wsparcie).
- Specyfika przedsiębiorstw społecznych jako klientów instytucji finansowych wymaga częstych kontaktów przedsiębiorstwa z instytucją oraz instytucji z przedsiębiorstwem;

<sup>3</sup> Należy jednak podkreślić, że nie wszystkie istniejące fundusze pożyczkowe nadawałyby się to tego celu; podobnie nie należy wykluczać wykorzystania potencjału instytucji regionalnych i lokalnych nie prowadzących dotychczas funduszy pożyczkowych.

- Rozpatrzenie wniosku o finansowanie złożonego przez mikroprzedsiębiorcę lub małego przedsiębiorcę będącego przedsiębiorstwem społecznym wymaga profesjonalnej oceny wszystkim składników biznes planu oraz analizy ryzyk związanych z udzieleniem pożyczki, a w szczególności ryzyka kredytowego. Wcześniejsze doświadczenia w zakresie finansowania mikro- oraz małych przedsiębiorstw są więc niezwykle przydatne.

#### Instrument niefunduszkowy (pay as you go)

Wyrażenie fundusz pożyczkowy (poręczeniowy) określa jednostkę organizacyjną (podmiot) lub fundusz wyodrębniony księgowo (jako składnik pasywów), administrowany przez określoną jednostkę organizacyjną. Koncepcja UNDP opiera się na bieżącym (a nie opartym na funduszach) finansowaniu instrumentu wsparcia. Przemawiają za tym następujące powody:

- Instrument wsparcia powinien być możliwie tani (tzn. powinien – o ile to możliwe - wykorzystywać istniejące struktury finansowania);
- Nie są znane nawet przybliżone rozmiary okresowego (np. rocznego) zapotrzebowania przedsiębiorstw społecznych na środki pożyczkowe;
- Utworzenie instrumentu jako nowej jednostki organizacyjnej byłoby zatem niecelowe lub przynajmniej przedwczesne;
- Utworzenie wyodrębnionych księgowo funduszy w ramach istniejących jednostek organizacyjnych byłoby związane z ryzykiem okresowego zamrożeniem środków wskutek braku dostatecznego zapotrzebowania ze strony przedsiębiorstw społecznych
- Wolne środki zgromadzone na funduszach powinny być odpowiednio inwestowane, co oznaczałoby konieczność regulacji działalności lokacyjnej funduszy oraz kwestii ewentualnej dystrybucji przychodów z tego tytułu.

#### Kryteria udzielania wsparcia

Podstawową formą pomocy dla przedsiębiorstw społecznych realizowanej przez instrument wsparcia mają być nieoprocentowane (nisko oprocentowane) i niezabezpieczone pożyczki. Beneficjentami wsparcia powinny być jednak tylko te przedsiębiorstwa społeczne, których prognozowane przepływy pieniężne uzasadniają przekonanie o terminowej spłacie pożyczki. Udzielenie pożyczki musi być zatem poprzedzone analizą ryzyka kredytowego opartą na rzetelnie sporządzonym wniosku i załączonym biznes-planie zawierającym prognozy finansowe, których prawidłowość sporządzenia nie budzi wątpliwości.

- Przedstawione kryterium finansowe może być, poza kryteriami podmiotowymi (klasyfikacja danej jednostki jako przedsiębiorstwa społecznego), jedynym kryterium udzielenia wsparcia. Pożyczki otrzymywałyby wówczas wszystkie przedsiębiorstwa spełniające kryterium finansowe – aż do wyczerpania puli środków na dany okres.
- Podejście alternatywne polega na zastosowaniu dodatkowego kryterium – ekonomicznego, które polegałoby na oszacowaniu korzyści zewnętrznych (przede wszystkim oszczędności w wydatkach z zakresu zabezpieczenia społecznego) wynikających z dofinansowania przedsiębiorstwa w formie pożyczki. Można by wówczas rozpatrywać wnioski przedsiębiorstw społecznych spełniających kryterium finansowe w trybie konkursowym. Rozwiązanie takie powinno być rekomendowane, pod warunkiem opracowania przejrzystej i łatwej do stosowania metodologii oceny ekonomicznych skutków udzielenia wsparcia (w szczególności efektów zewnętrznych).

#### **Konstrukcja instrumentu**

Rekomendowany wariant polega na każdorazowej refundacji wypłat pożyczek z wyodrębnionego rachunku (Funduszu Pracy lub rachunku ministerstwa) za pośrednictwem specjalnego rachunku utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego. BGK stałby się w naturalny sposób pośrednikiem między Skarbem Państwa a podmiotami funkcjonującymi jako agenci (można również rozważać zaangażowanie w proces przekazywania środków innej państwowej osoby prawnej, w szczególności Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, wydaje się jednak, że nadzór nad działalnością agentów – ze względu na charakter ich zadań – powinien być wykonywany przez instytucję kredytową).

Przekazywanie środków z BGK do agenta - osoby prawnej dystrybuującej pożyczkę (np. prowadzącej fundusz pożyczkowy) - następowaloby na podstawie:

(1) **umowy** zawieranej przez BGK z określoną osobą prawną, określającej w szczególności:

- zasady przekazywania agentowi środków przeznaczonych na wypłaty pożyczek,
- zasady udzielania i spłaty pożyczek (istotne postanowienia umów pożyczek zawieranych z przedsiębiorstwami społecznymi),
- zasady postępowania w przypadku powstania zadłużenia przeterminowanego,
- okres przyjmowania wniosków o udzielenie pożyczki,
- zasady rozpatrywania wniosków o udzielenie pożyczki,
- uprawnienia kontrolne w zakresie należytego wykonywania umowy,
- obowiązki sprawozdawcze podmiotu prowadzącego fundusz,
- zasady wynagradzania podmiotu prowadzącego fundusz;

(2) **wniosku** o dokonanie refundacji. W związku z odpłatnym charakterem umowy z osobą prawną prowadzącą wyboru funduszy należałoby dokonywać z uwzględnieniem przepisów Prawa zamówień publicznych. Ze względu na występowanie *moral hazard* w omawianym modelu (ewentualny brak spłaty pożyczki nie obciąża rachunku zysków i strat podmiotu udzielającego pożyczkę, ponieważ kwota pożyczki refinansowana jest ze środków publicznych), należy pokreślić wagę odpowiedniej konstrukcji postanowień umowy między podmiotem pośredniczącym a funduszem pożyczkowym (tzn. osobą prawną prowadzącą fundusz).

Proponowana konstrukcja instrumentu wsparcia umożliwia finansowy udział w przedsięwzięciu partnerów prywatnych, deklarujących wolę nieodpłatnego udostępnienia środków pożyczkowych na ten cel. W przypadku wyboru wariantu polegającego na finansowaniu instrumentu wsparcia ze środków Funduszu Pracy, najprostszą ale jednocześnie odpowiadającą – jak się wydaje – potrzebom obu stron formą przekazania środków byłaby umowa pożyczki. Kontraktowa podstawa współfinansowania umożliwia elastyczne kształtowanie stosunków prawnych łączących partnerów i zabezpieczenie interesów partnera prywatnego (przede wszystkim w zakresie ryzyka kredytowego) przy zaspokojeniu potrzeb instrumentu. Należy jednak podkreślić, że wymagałoby to zmiany kolejnego przepisu ustawy, ponieważ w obowiązującym stanie prawnym dysponent Funduszu Pracy (za zgodą Ministra Finansów), może zaciągać pożyczki jedynie na uzupełnienie środków niezbędnych na wypłatę zasiłków. Ponadto środki uzyskane z pożyczki powiększałyby – choć o kwotę symboliczną – dług publiczny Skarbu Państwa. Zawarcie umowy pożyczki z partnerem prywatnym przez BGK umożliwiłoby wyeliminowanie obydwu wzmiankowanych trudności.