

Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce

Irena Herbst

Streszczenie: Prezentowany artykuł ma na celu przypomnienie wniosków zawartych w sporządzonej cztery lata temu ekspertyzie oceniającej możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej oraz formułującej propozycje niezbędnych rozwiązań systemowych wspierających dostęp tych podmiotów do kapitału. Przypomniana w niniejszym artykule koncepcja stworzenia systemu rozwiązań instytucjonalno-prawnych ułatwiających podmiotom sektora ekonomii społecznej pozyskiwanie środków na finansowanie swojej działalności, jest próbą odpowiedzi na następujące pytania: 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, można było podejmować jak największą liczbę przedsięwzięć.

Słowa kluczowe: podmioty ekonomii społecznej, finansowanie, dostęp do kapitału.

Wprowadzenie

W 2008 r., na zlecenie banku DnB Nord, sporządziłam ekspertyzę oceniającą możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej. Uzupelnieniem przeprowadzonej analizy było sformułowanie propozycji rozwiązań systemowych pozwalających na uruchomienie mechanizmów zapewniających trwałe zasilenie kapitałowe sektora podmiotów ekonomii społecznej (zarówno przedsiębiorstw, jak i przedsięwzięć społecznych). Ważnym elementem analizy było także wskazanie (wybór) skutecznych i efektywnych instrumentów finansowych wspierających rozwój przedsiębiorczości społecznej oraz sposobu organizacji powstałego tym samym systemu dostępu do kapitału.

Wyniki prac zostały przedstawione na trzech konferencjach¹ i poddane szerokiej dyskusji środowiska ekonomii społecznej. W rezultacie prowadzonych rozmów propozycja uruchomienia instytucji odpisu (1%) z podatku CIT na rzecz uprzednio utworzonego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej, wspierającego – kapitałowo – fundusze pożyczkowe i poręczeniowe obsługujące przedsiębiorstwa społeczne, została wpisana do Manifestu Ekonomii Społecznej (przyjętego na konferencji gdańskiej) oraz „Programu działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju”². Jak

wiadomo, propozycja ta nie została do tej pory wprowadzona w życie.

Mimo powołania przez Premiera Rady Ministrów Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej³, niewiele w kwestii dostępu sektora podmiotów społecznych do kapitału uległo zmianie. Nadal jednym z podstawowych źródeł zasilania kapitałowego pozostają środki unijne, tak więc zadania, które te podmioty realizują są w dużej mierze pochodną zadań zapisanych w procedurach aplikacyjnych o te środki. Przykładem może być finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki VII Priorytet wdrażany regionalnie (Promocja integracji społecznej). Z założenia, w ramach tego Priorytetu środki miały być przekazywane:

- przedsiębiorstwom społecznym,
- podmiotom działającym na rzecz rozwoju ekonomii społecznej.

w formie przedsiębiorstwa społecznego, a więc organizacji, które dla realizacji celu społecznego prowadzą działalność gospodarczą i których statut określa cel działania jako non-profit. Płatnik CIT miałby prawo samodzielnie wskazać podmiot, któremu chce przekazać 1% swoich podatków, ale nie musi tego czynić. Środki bez „adresu” wpływałyby do budżetu państwa i pozostałyby na odrębnym rachunku. Zebrane środki byłyby przekazywane na specjalnie utworzony fundusz – Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej” [Ministerstwo, 2009, s. 33].

³ Zespół ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej powołany Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 141 z dnia 15 grudnia 2008 r. (<http://www.socialeconomy.pl/x/433512>).

NOTA O AUTORCE

dr Irena Herbst – prezes Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, przewodnicząca grupy finansowej Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.

¹ „Finansowanie ekonomii społecznej w Polsce”, Kraków, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, marzec 2008 r.; „Finansowanie przedsiębiorstw ekonomii społecznej”, Warszawa, ZBP, marzec 2008 r. oraz „Ekonomia Solidarności. Gdańska Konferencja Ekonomii Społecznej w Polsce”, Gdańsk, czerwiec 2008 r.

² „Wprowadzenie ustawowej możliwości przeznaczania 1% CIT na finansowanie działalności podmiotów ekonomii społecznej działających

Podmioty te miały, wykorzystując różnego rodzaju szkolenia, doradztwo i usługi prawne oraz finansowe, wspierać rozwój sektora społecznego. Poziom dofinansowania przedstawiono w tabeli 1.

Wobec przeważającego unijnego charakteru wsparcia dla ekonomii społecznej, należy zauważyć, że „ekonomia społeczna nadal jest na etapie ugruntowywania swojej roli – niestety nie osiągnęła jeszcze pozycji partnera w rozwoju społeczno-gospodarczym (...), a raczej utrzymuje się na pozycji beneficjenta środków publicznych” [Guz, 2011, s. 18].

Niniejszy artykuł ma na celu przypomnienie wniosków zawartych w sporządzonej cztery lata temu ekspertyzie oraz sformułowanie propozycji niezbędnych rozwiązań systemowych wspierających dostęp podmiotów ekonomii społecznej do kapitału, w dużej mierze bazujących na nadal aktualnych rekomendacjach z opracowanego wówczas dokumentu.

1. Identyfikacja potencjalnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych pozwalających na zwiększenie dostępu podmiotów ekonomii społecznej do kapitału

Celem ekspertyzy było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy podmioty ekonomii społecznej mogą być na tyle wiarygodne ekonomicznie, by korzystać z powszechnie dostępnych na rynku instrumentów finansowych?
2. W jaki sposób pogodzić ekonomiczne cele działania instytucji finansowych (udostępniających kapitał) z celami podmiotów, dla których cel ekonomiczny bywa wtórny w stosunku do celu, dla którego zostały utworzone (prymat celu społecznego nad celem ekonomicznym)⁴?

⁴ „Każdej działalności ekonomicznej powinien towarzyszyć wzgląd na społeczne i środowiskowe konsekwencje działań. Ich ignorowanie jest źródłem kryzysów zarówno na poziomie globalnym, jak i lokalnym. W ostatnich latach świadomość ta dociera do nas (także w Polsce) coraz wyraźniej. W tym sensie uzasadnione jest apelowanie o to, aby ekonomia w ogóle (a nie tylko ekonomia społeczna) bardziej niż dotychczas uwrażliwiona była na zagadnienie odpowiedzialności. Istnienie

Tabela 1. Poziom wsparcia instytucji ES w PO KL

Województwo	Liczba wspartych inicjatyw z zakresu ES	Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ES	Alokacja na Działanie 7.2 (w euro)
Dolnośląskie	17	1 441	29 717 434
Kujawsko-pomorskie	20	1 693	24 518 575
Lubelskie	26	2 116	31 345 207
Lubuskie	14	1 164	10 949 296
Łódzkie	20	2 770	30 864 316
Małopolskie	33	1 970	36 160 201
Mazowieckie	24	936	55 536 965
Opolskie	12	936	10 673 950
Podkarpackie	20	1 696	26 468 932
Podlaskie	14	1 078	15 943 501
Pomorskie	25	2 036	22 990 677
Śląskie	26	2 191	45 188 856
Świętokrzyskie	16	1 346	19 438 815
Warmińsko-mazurskie	31	2 560	19 151 165
Wielkopolskie	37	3 084	37 098 978
Zachodniopomorskie	15	1 273	18 766 827
Razem	350	29 000	434 813 695

Źródło: [Guz, 2011, s. 10].

3. 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 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 zapewniających przedsięwzięciom społecznym dostęp do kapitału bez permanentnej interwencji czynnika publicznego? Jeśli jakkolwiek interwencja ze strony publicznej jest potrzebna, to na czym powinna ona polegać⁵?

W ekspertyzie przyjęto następujące założenia metodologiczne:

- wprowadzono podział zbioru podmiotów ekonomii społecznej będących przedmiotem analizy na dwa podzbiory – **przedsięwzięcia społeczne i przedsiębiorstwa społeczne**; w szerokim rozumieniu, podmiotem ekonomii społecznej jest zarówno niezinstytucjonalizowane przedsięwzięcie społeczne realizowane przez osoby działające społecznie (niezarobkowo), jak i organizacja (przedsiębiorstwo) prowadząca działalność gospodarczą w celu realizacji celu społecznego [Bank BISE, 2006]; dla obu – przedsięwzięcia społecznego i przedsiębiorstwa społecznego celem, dla którego zostały one zorganizowane, jest cel społeczny; **jednak w przypadku przedsiębiorstwa społecznego realizacja celu społecznego nie jest możliwa bez uruchomienia działalności gospodarczej**;
- nie łączono porządków: społecznego i ekonomicznego, tzn. założono pełne honorowanie zasad, które organizują sektor prywatny i społecz-

ny; uspołecznianie celów ekonomicznych lub uekonomicznianie celów społecznych zawsze wiąże się z osłabieniem efektywności działania (cel ekonomiczny) lub z osłabieniem skuteczności działania (cel społeczny); w konsekwencji metody tego typu nie tylko nie tworzą skutecznych narzędzi rozwiązywania problemów, ale mogą stać się istotną barierą rozwoju gospodarczego i społecznego nie tylko dla poszczególnych organizacji, ale i całego układu, w którym one funkcjonują.

Posłużenie się kryterium prowadzenia działalności gospodarczej, jako podstawowym wyznacznikiem podziału całego zbioru podmiotów ekonomii społecznej, ułatwiło sformułowanie propozycji modelowych rozwiązań umożliwiających – **systemowo** – dostęp do kapitału. Przeprowadzona analiza pozwoliła na realizację celów ekspertyzy i, w dalszym kroku, na uzyskanie pozytywnej odpowiedzi na wszystkie postawione powyżej pytania, a zatem:

1. Podmioty ekonomii społecznej mogą być wiarygodnymi klientami instytucji finansowych.
2. Rozdzwięk między celem działania – społecznym i ekonomicznym – przedsięwzięć społecznych oraz przedsiębiorstw społecznych i instytucji finansowych nie ma charakteru sprzeczności. Jest do pogodzenia. **Problem nie polega na destrukcyjnym dla efektywności ekonomicznej oddziaływaniu celu społecznego, ale na braku, adekwatnego do planowanych zadań, poziomu finansowania**⁶. 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.
3. 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 korzyść oraz skuteczność

ekonomii społecznej, która na pierwszym miejscu stawia cele społeczne, nie zwalnia innych przedsiębiorstw od odpowiedzialności za społeczne i środowiskowe konsekwencje własnych działań [Manifest, 2008, s. 2].

⁵ „Organizacje pozarządowe mają prawo angażować się w działania ekonomiczne i w ten sposób generować własne przychody. Działalność tego rodzaju powinna być dopuszczalna także w obszarze ich działalności statutowej. Organizacje powinny generować własne dochody i dzięki temu uniknąć pogłębiającego się uzależnienia od środków publicznych oraz filantropii. Prowadzona w rozsądnych rozmiarach działalność ekonomiczna fundacji i stowarzyszeń to budowanie podstaw suwerenności i trwałości instytucji oraz szansa na zwiększenie skali ich działań [Ibidem, s. 3].

⁶ „Przedsiębiorstwa społeczne powinny być traktowane nie jak przedmiot filantropii, ale raczej jak obszar inwestycji. Jako takie powinny mieć dostęp do finansowania zwrotnego, skonstruowanego w sposób uwzględniający ich specyfikę (np. do funduszu poręczeniowego dedykowanego takim podmiotom i mogącego ocenić ich wiarygodność). Niezbędne jest uruchomienie, przy udziale środków publicznych, specyficznej infrastruktury finansowej dostosowanej do potrzeb ekonomii społecznej” [Manifest, 2008, s. 3].

tego działania⁷. Nie oznacza to jednak, że ocena ta może wpływać na zmianę podstawowego dla instytucji finansowej kryterium, jakim jest zdolność do wywiązania się z zaciągniętych przez klienta zobowiązań finansowych; świadczenie usług przez instytucje finansowe na rzecz podmiotów ekonomii społecznej jest nie tylko potrzebne, ale i możliwe.

Zapewnienie podmiotom ekonomii społecznej dostępu do finansowania nie może naruszać zasad rynkowych⁸, tak więc **rozwiązania tego dylematu należy poszukiwać nie tyle i nie tylko w uruchomieniu odrębnego systemu instytucji świadczących usługi finansowe dla przedsiębiorstw społecznych, lecz przede wszystkim w stworzeniu efektywnego systemu zasilającego podmioty ekonomii społecznej w środki finansowe; nie tylko dla potrzeb bezpośredniej realizacji zadań, ale w dużej mierze po to, aby zwiększyć wiarygodność kredytową podmiotu**. Nie jest to tylko kwestia wolumenu środków, ale głównie **stabilności, trwałości** w dłuższym okresie – dostępu do **zasilania zewnętrznego**.

Zasilanie zewnętrzne to środki publiczne oraz 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 korzyści), ze względu na większe zaangażowanie instytucji finansowych, wyższa.

Czy powinna to być odrębnie funkcjonująca infrastruktura finansowa obsługująca podmioty ekonomii społecznej? Jak się wydaje, niekoniecznie. **Zaletą rozwiązania wykorzystującego już działające – skutecznie – fundusze pożyczkowe i poręczeniowe jest minimalizacja kosztów**

(przede wszystkim kosztów stałych – 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 przeznaczone 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 oferujących usługi dla MSP; ten przecież także by nie powstał bez wsparcia go środkami publicznymi⁹. **Najbardziej korzystnym rozwiązaniem wydaje się być równoległe funkcjonowanie obu systemów – powiązanych ze sobą dzięki współpracy tworzących go instytucji**.

Naturalnym klientem istniejącego 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. Obecnie ich finansowanie opiera się na zasileniach z budżetów jednostek samorządu terytorialnego i dotacjach uzyskiwanych w różnych programach operacyjnych (m.in. w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich i konkursach na dotacje dla organizacji pozarządowych), brakuje natomiast instrumentów zwrotnych.

2. Zarys propozycji rozwiązań

2.1. Zasilenie kapitałowe systemu

Zewnętrzne zasilenie kapitałowe systemu instytucji wspierających pozyskiwanie przez podmioty ekonomii społecznej środków dłużnych na finansowanie swojej działalności jest warunkiem koniecznym jego powstania. W przeciwnym przy-

⁷ „Ekonomia społeczna wymaga horyzontalnego podejścia – groźne byłoby zredukowanie jej do zagadnień czysto socjalnych. Ekonomia społeczna dotyczy w równym stopniu zagadnień gospodarki czy rozwoju regionalnego. Jej rozwój wymaga współdziałania wszystkich odpowiedzialnych za te obszary instytucji w celu stworzenia i wdrożenia spójnego programu działań” [Ibidem, s. 2].

⁸ „Środowisko biznesu nie ma powodu, aby traktować ekonomię społeczną jako źródło zagrożeń, przeciwnie – może być ona uzupełnieniem jego własnych działań i partnerem dla wspólnych przedsięwzięć. Ekonomia społeczna w swym głównym nurcie nie działa przeciwko rynkowi, ale stara się go wykorzystywać jako ważny instrument realizacji celów społecznych. Podmioty ekonomii społecznej mogą z pożytkiem używać modeli biznesowych i same być źródłem inspiracji dla tradycyjnych firm [Ibidem, s. 2].

⁹ Mowa tu o systemie a nie incydentalnych przypadkach organizacji takich funduszy.

padku tworzenie instytucji świadczących tego typu usługi dla przedsięwzięć społecznych będzie miało charakter incydentalny, „spadochronowy” i ograniczony w czasie możliwością samodzielnego ich funkcjonowania, nie mówiąc już o ich rozwoju. Przy braku systemowego mechanizmu zasilania kapitałowego ich zasięg oddziaływania na rozwój całego sektora będzie znikomy – tak jak ma to miejsce obecnie. Co więcej, na skutek braku takiego mechanizmu dostęp do finansowania pozostanie nadal utrudniony, a działalność instytucji mało efektywna – choćby dlatego, że skala działania będzie mała, a nabyte kwalifikacje pracowników nie będą w pełni wykorzystywane. Zatem, w przywoływanej tu ekspertyzie zaproponowano:

- 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. Środki bez „adresu” wpływają do budżetu państwa i są tam składane na odrębnym rachunku.

Zebrane środki są przekazywane na specjalnie utworzony fundusz, tj. **Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej**¹⁰. Jego zadania powinny być analogiczne do zadań realizowanych przez BGK i PARP – w tym przypadku byłoby to wspieranie funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w świadczeniu usług podmiotom ekonomii społecznej prowadzącym działalność gospodarczą. Wymienione powyżej propozycje są elementem projektu opracowanego w Ministerstwie Gospodarki (dotychczas nie zostały jednak wdrożone). Kolejne propozycje warto przeanalizować na nowo:

- obecnie funkcjonujące rozwiązanie umożliwiające przeznaczanie 1% PIT na działalność organizacji pożytku publicznego pozostaje w mocy; wskazane byłoby jednak, aby – analogicznie jak w propozycji dotyczącej 1% CIT – nieadresowane środki były przekazywane do funkcjonują-

cego w Polsce od 2004 r. **Funduszu Inicjatyw Obywatelskich**; zadania funduszu pozostałyby niezmienione¹¹;

- podstawowa różnica między FPS i FIO polegałaby na ukierunkowaniu działań na odmienną grupę beneficjentów; środki FPS byłyby przeznaczone na **wspieranie kapitałowe instytucji finansowych** oferujących przedsiębiorcom społecznym finansowanie ich działalności; natomiast FIO – na **wspieranie konkretnych projektów przedsięwzięć społecznych *sensu stricte***, tzn. tych, które nie są realizowane w formie działalności gospodarczej;
- warto przy tym podkreślić, że środki przeznaczone przez oba fundusze na konkretne ww. mogą jednocześnie cele stanowić udział publiczny w projektach realizowanych ze środków unijnych;
- uruchomieniu mechanizmu systemowego – stabilnego i pozwalającego na wiarygodne szacunki wielkości zasileń kapitałowych dla sektora ekonomii społecznej – powinny towarzyszyć równoległe wprowadzane zmiany instytucjonalno-prawne dotyczące statusu prawnego odbiorców tych zasileń; sprawą najpilniejszą jest wyodrębnienie z całego zbioru podmiotów ekonomii społecznej formy przedsiębiorstwa społecznego¹²; 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; ta właśnie sprzeczność w dużej mierze wyklucza przedsiębiorstwa społeczne ze zbioru potencjalnych beneficjentów funkcjo-

¹¹ W ramach PO FIO wspierane mogą być: indywidualne działania inicjowane przez organizacje pozarządowe w zakresie realizacji zadań publicznych, wspólne inicjatywy obywatelskie w ramach partnerstwa publiczno-społecznego, wspólne działania podejmowane w ramach partnerstwa wewnątrz III sektora. Podmiotami uprawnionymi do składania ofert o dofinansowanie realizacji zadania w ramach PO FIO są: organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie („UoDPPiW”), m.in. stowarzyszenia oraz jednostki terenowe stowarzyszeń posiadające osobowość prawną, związki stowarzyszeń, fundacje, kółka rolnicze, cechy rzemieślnicze, izby rzemieślnicze, izby gospodarcze. podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1-4 UoDPPiW” (<http://www.bezrobocie.org.pl/x/507022>).

¹² Nadal nie został przyjęty opracowany w 2010 r. projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym (http://konsultacje.ofop.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=88&limitstart=4).

¹⁰ Proponowane rozwiązanie jest wzorowane na węgierskim Narodowym Funduszu Społecznym (NCA – National Civic Fund), utworzonym w 2004 r.

nującego w Polsce systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych;

- w projekcie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym zawarto kilka rozwiązań wartych uwagi:
 - „zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych,
 - ustalenie podatku od nieruchomości wykorzystywanych przez przedsiębiorstwo społeczne w całości lub odpowiednio do jego udziału, w części do prowadzenia działalności gospodarczej – w wysokości odpowiadającej podatkowi od nieruchomości wykorzystywanych na cele odpłatnej działalności pożytku publicznego” (zob. art. 25 ust. 1 pkt 1-2 projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym),
 - „zwolnienie z wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
 - czasowe ulgi w składkach na ubezpieczenie społeczne pracowników” (zob. art. 25 ust. 2, jw.),
 - „podmiotowi, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, przysługuje, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, zwolnienie z podatku dochodowego środków przekazywanych na kapitał (fundusz) zakładowy przedsiębiorstwa społecznego” (zob. art. 26, jw.),
 - obniżenie stawki VAT (zob. art. 27, jw.),
 - preferencje w prawie zamówień publicznych wynikające ze stosowania klauzul społecznych (zob. art. 29, jw.).

W dalszym ciągu jednak, pomimo projektowanych uregulowań, nie ma rozwiązań systemowych określających warunki funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, co przekłada się na ograniczone możliwości rozwoju sektora społecznego w całym kraju. Regiony o silnej orientacji społecznej, m.in. województwo małopolskie, opolskie, mające na swoim terenie prężnie działające lokalne ośrodki wykorzystujące różne instytucje prawne ekonomii sektora społecznego, są w stanie lepiej wykorzystać możliwości, jakie już obecnie istnieją np. środki unijne.

2.2. Instrumenty finansowe wspierające rozwój przedsiębiorczości społecznej. Organizacja systemu

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

Instrument kapitałowy

Instrument ten 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 systemie dostępu przedsięwzięć społecznych do finansowania ich działalności, rolę podstawowego źródła zasilającego ten sektor pełni „kapitał” publiczny – **Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej i Fundusz Inicjatyw Obywatelskich**.

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

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

Natomiast środki FIO powinny być 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 powierzałyby je – na mocy umowy zlecenia – funduszom inwestycyjnym lub/i poręczeniowym¹³.

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

Instrument pożyczkowy

Ze względu na charakterystyczny dla podmiotów ekonomii społecznej prymat celu społecznego nad ekonomicznym, kredyt bankowy jest instrumentem w zasadzie dla nich niedostępnym. Wobec powyższego, proponowany tu system rozwiązań finansowania ich działalności bazuje na dwóch instrumentach finansowych: pożyczkowym i poręczeniowym.

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

I tak:

- realizatorom przedsięwzięć społecznych, które nie przybierają formy działalności gospodarczej będą udzielane 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 będą udzielane pożyczki na działalność biznesową (operacyjną, inwestycyjną); pożyczek będą udzielać lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe.

Jak się wydaje, racjonalne będzie wykorzystanie do tego celu istniejącej sieci funduszy, utworzonych do obsługi MSP, a raczej nie tworzenie

nowych, dedykowanych jedynie potrzebom podmiotów ekonomii społecznej. 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 (jeśli projekt tego będzie wymagał) zależeć będzie od donatora środków publicznych przeznaczonych na ten cel.

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.

Instrument poręczeniowy

W projektowanym systemie poręczenia będą udzielane:

- przedsięwzięciom 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 przedsięwzięciom społecznym – w celu uzyskania finansowania pomostowego z funduszy pożyczkowych.

W przypadku funduszy poręczeniowych istnieją, jak się wydaje, dwie równorzędne opcje rozwiązania dylematu w kwestii co jest bardziej racjonalne: czy wykorzystywanie istniejących już funduszy poręczeniowych (obsługujących MSP), czy tworzenie nowych, dedykowanych przedsięwzięciom społecznym. Za wykorzystaniem istniejącej sieci funduszy poręczeniowych przemawiają argumenty przytoczone powyżej. Za tworzeniem nowych podmiotów przemawia natomiast¹⁴:

- potrzeba zaangażowania mniejszego kapitału (obsługującego ten sam rozmiar przedsięwzięć – w ujęciu wartościowym), potrzebnego dla prawidłowego funkcjonowania takiego funduszu,

¹³ Projekt Funduszu Płynnościowo-Pożyczkowego – koncept przygotowany dla UNDP (I. Herbst, M. Bitner, K. Wyszowski). Konferencja „Finansowanie ekonomii społecznej w Polsce – poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań”, Kraków (19 marca 2008 r.).

¹⁴ Wymienionymi cechami charakteryzuje się przywoływany już uprzednio projekt Małopolskiego Funduszu Poręczeniowego dla podmiotów ekonomii społecznej.

- mniejsze ryzyko utraty kapitału funduszu (fundusz inwestuje środki na czas udzielenia poręczenia i uzyskuje z tego korzyści finansowe),
- większa możliwość – niż w przypadku funduszu pożyczkowego (patrz wyżej) – pozyskania do funduszu dodatkowego kapitału ze strony samorządów terytorialnych i gospodarczych oraz podmiotów gospodarczych (działających nie tylko z pobudek społecznych – zob. społeczna odpowiedzialność biznesu, ale i ekonomicznych – zob. 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 już istniejącej wiedzy o uwarunkowaniach lokalnych, w tym także o 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.

3. Sektor podmiotów ekonomii społecznej w latach 2009–2011 – uwarunkowania dostępu do kapitału

Mimo szeregu inicjatyw środowiska ekonomii społecznej od 2008 r., nie powstały systemowe ramy wspierania rozwoju sektora podmiotów ekonomii społecznej. Jak już powiedziano powyżej, nie została także urzeczywistniona propozycja 1% odpisu CIT na rzecz infrastruktury finansowej świadczącej usługi dla przedsiębiorstw społecznych, mimo iż znalazła się w kilku istotnych (w tym rządowym) projektach programowych. Co najważniejsze, nie wprowadzono też żadnych zmian do systemu funkcjonowania wsparcia dla tego sektora. Nadal bazuje on przede wszystkim na rozwiązaniu przyjętym w 2002 r., czyli na Funduszu Inicjatyw Społecznych (umożliwiającym dotacyjne wsparcie finansowe przedsięwzięć spo-

łecznych, ale nie uwzględniający już specyfiki przedsiębiorstw społecznych) oraz zasilaniu finansowym – także w formie grantów – dostarczanym ze środków unijnych. Nadal brakuje dostępnych instrumentów dłużnych i poręczeniowych; nie istnieje system trwałego wsparcia kapitałowego – wsparcie od dotacji do dotacji w żaden sposób nie pozwala na stabilny rozwój przedsiębiorstw społecznych, a więc tych podmiotów, dla których uruchomienie działalności gospodarczej jest warunkiem realizacji celu społecznego – podstawowego celu ich działania.

Nie zakończono także prac nad zmianami instytucjonalno-prawnymi określającymi status prawny przedsiębiorstw społecznych. Przygotowano¹⁵ i uzgodniono społecznie założenia do ustawy o przedsiębiorczości społecznej.

Warte wyróżnienia są dwie nowe inicjatywy: utworzenie Małopolskiego Funduszu Ekonomii Społecznej (w maju 2009 r.¹⁶, w ramach podpisanego rok wcześniej Małopolskiego Paktu na rzecz Ekonomii Społecznej) oraz uruchomienie pilotażowego projektu systemowego wsparcia dostępu do środków pożyczkowych w ramach PO KL (30 mln PLN).

Małopolski Fundusz Ekonomii Społecznej, działający w formie fundacji, udziela przede wszystkim poręczeń podmiotom ekonomii społecznej. Od początku działalności udzielił 68 poręczeń na kwotę ponad 2 mln zł (spółdzielnie socjalne), 4 pożyczek na kwotę blisko 50 tys. zł (dla spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstwa tworzącego miejsca pracy dla osób bezrobotnych i niepełnosprawnych). Obok usług finansowych świadczy także usługi doradcze. Jak na tak krótki okres działania są to bardzo dobre wyniki, świadczące o realnie istniejącym, wysokim popycie na ten rodzaj wsparcia finansowego.

Pilotażowy projekt wsparcia systemowego dostępu do środków pożyczkowych powinien zostać uruchomiony w połowie tego roku (2012 r.). Został przygotowany przez MRR przy współpracy grupy finansowej przy Zespole ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej. Projekt w znacznej

¹⁵ Grupa prawna w ramach Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.

¹⁶ Fundatorami Funduszu są: Bank Gospodarstwa Krajowego, Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego, Krakowski Bank Spółdzielczy, Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A., Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. Wśród sygnatariuszy Paktu znajdują się przedstawiciele samorządu terytorialnego, podmioty ekonomii społecznej, szkoły wyższe, przedstawiciele biznesu oraz instytucje publiczne.

mierze wykorzystuje zaproponowane w pkt 2 rozwiązania. I tak:

- nie tworzy się centralnego funduszu; środki są przekazywane do BGK (operator), a ten przekazuje je do lokalnych i regionalnych funduszy (i ew. innych instytucji) wraz z warunkami działania i ramowym regulaminem,
- fundusze udzielają pożyczek podmiotom ekonomii społecznej (zarówno przedsiębiorstwom, jak i przedsięwzięciom społecznym),
- aplikacja funduszy o te środki musi zawierać wskazanie sposobu uruchomienia doradztwa dla beneficjentów aplikujących o pożyczki/poreczenia.

Projekt jest pilotażem, który obok udostępnienia środków dłużnych podmiotom ekonomii społecznej pozwoli na zebranie doświadczeń w tym zakresie i tym samym na lepsze zaprogramowanie systemu wsparcia dostępu do kapitału dla tego sektora w nowej perspektywie finansowej UE.

Zakończenie

Przedstawiona 4 lata temu i przywołana w niniejszym artykule koncepcja stworzenia systemu rozwiązań instytucjonalno-prawnych ułatwiających podmiotom sektora ekonomii społecznej pozyskiwanie środków na finansowanie swojej działalności była próbą odpowiedzi na następujące pytania: 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. Jak już wówczas powiedziano, przekształcenie tej koncepcji w program działania wymaga wielu prac o charakterze bardziej szczegółowym. Do najważniejszych z nich należą:

- wprowadzenie do ustroju polskiego prawa instytucji „przedsiębiorstwo społeczne”,
- uchwalenie proponowanych 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 finanso-

wych 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.

Powyższa lista niezbędnych działań jest nadal aktualna. Dobrze się zresztą wpisuje w prowadzone obecnie przez Komisję Europejską prace programowe w zakresie rozwoju sektora ekonomii społecznej [Inicjatywa, 2011]. Warto zwrócić uwagę na jednoznaczne wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące ułatwiania identyfikacji funduszy wspierających ekonomię społeczną oraz zniesienia barier dla pozyskiwania funduszy¹⁷.

Sformułowana powyżej koncepcja systemu rozwiązań pozwalających na trwałe zasilanie finansowe podmiotów ekonomii społecznej jest koncepcją ambitną, przede wszystkim ze względu na ograniczone możliwości budżetu państwa. Biorąc pod uwagę bieżące ograniczenia, uwarunkowane koniecznością reformy finansów publicznych, można jednak próbować wprowadzać proponowane rozwiązania systematycznie: w pierwszym etapie rozwiązania prawno-organizacyjne, a następnie – finansowe. W dłuższym okresie czasu wydatki publiczne na ten cel niewątpliwie się zwrócą, ponieważ ułatwiając rozwój sektora ekonomii społecznej uruchomią niezbędne dla przyspieszenia zrównoważonego wzrostu gospodarczego mechanizmy integracji i spójności społecznej. ■

¹⁷ „Zasady dotyczące funduszy inwestycji społecznych różnią się w zależności od państwa członkowskiego oraz są często uciążliwe i skomplikowane. Dlatego też nowy wniosek ma uprościć te zasady. Przykładowo, dzięki paszportowi europejskiemu fundusze przedsiębiorczości społecznej mogłyby pozyskiwać środki w całej Europie” [EKES, 2012, s. 2].

Literatura

Bank BISE [2006], *Finansowanie zwrotne instytucji ekonomii społecznej w Polsce*, Raport otwarcia, Bank BISE, Warszawa.

EKES [2012], *Europejskie fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej*, Bruksela (8 lutego, INT/623).

Guz H. [2011], *Wsparcie sektora ekonomii społecznej w ramach VII priorytetu PO KL*, „Półrocznik Ekonomia Społeczna”, nr 1/2011 (2).

Inicjatywa [2011], *Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej – budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji*, KOM92011)682, wrzesień (dokument uzgadniany z państwami członkowskimi UE).

Manifest [2008], *Manifest ekonomii społecznej*, Gdańska Konferencja Ekonomii Społecznej, Gdańsk (27 czerwca).

Ministerstwo [2009], *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa (wersja robocza z 9 marca).

Strony internetowe

www.bezrobocie.org.pl

www.konsultacje.ofop.eu

www.socialeconomy.pl

Financing social economy entities in Poland

Abstract: The aim of the article is to revisit the conclusions of an expert review conducted four years ago with a view to evaluating the possibilities of financing social economy entities and formulating proposals of requisite systemic solutions to support the access of social economy entities to capital. The conception of a system of legal and institutional solutions to facilitate the access of social economy entities to resources to finance their activities constitutes an attempt to answer the crucial questions: how to ensure a constant and relatively stable stream of financial resources into the social economy sector and how to organise the financial infrastructure to serve the sector in order that a given level of funds might finance as many undertakings as possible in terms of their value and number.

Key words: social economy entities, financing, access to capital.