



Badanie potrzeb finansowych i pozafinansowych w sektorze ekonomii społecznej oraz usług społecznych i zdrowotnych

Wydawca:

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4, Warszawa 00-926
tel. (+48 22) 273 80 50
faks (+48 22) 273 89 19

www.gov.pl/web/fundusze-regiony/
www.funduszeuropejskie.gov.pl

Zespół badawczy:

M. Gajewski (kierownik badania / PAG Uniconsult)
R. Kubajek, B. Pietrzak, M. Sochańska-Kawiecka, J. Szczucki, J. Witkowska (PAG Uniconsult),
S. Bienias, T. Gapski, S. Kasoń, M. Kolczyński, M. Koniewski, P. Stronkowski, R. Trzeciński (IDEA)

Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o.

ul. Kierbedzia 4, 00-728 Warszawa
tel. (+48 22) 256 39 00, faks (+48 22) 256 39 10
biuro@pag-uniconsult.pl
www.pag-uniconsult.pl

**IDEA Instytut Sp. z o.o.**

Wierzbica nr 57B, 05-140 Serock
biuro@ideainstytut.eu
www.ideainstytut.eu

**Fundacja IDEA Rozwoju**

Wierzbica nr 57B, 05-140 Serock
www.ideaorg.eu

Egzemplarz bezpłatny

Badanie ewaluacyjne współfinansowane przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
STRESZCZENIE	6
EXECUTIVE SUMMARY	8
1. WPROWADZENIE	10
1.1 Sektor ekonomii społecznej oraz usług społecznych i zdrowotnych jako przedmiot badania	10
1.2 Cel ogólny i cele szczegółowe badania	11
1.3 Metodyka badawcza – techniki gromadzenia i analizy danych	12
1.4 Uwagi szczególne – kontekst badania	13
2. TŁO BADAWCZE – SYTUACJA SEKTORA EKONOMII SPOŁECZNEJ W POLSCE	14
2.1 Obraz sektora ekonomii społecznej – sytuacja finansowa i organizacyjna podmiotów sektora ekonomii społecznej	14
2.1.1 Sektor ekonomii społecznej	14
2.1.2 Finanse podmiotów ekonomii społecznej	15
2.1.3 Polityka wsparcia rozwoju ekonomii społecznej	16
2.2 Instrumenty finansowe jako narzędzia wspierania	18
2.2.1 Założenia i wymogi dotyczące instrumentów finansowych jako narzędzi polityki publicznej	18
2.2.2 Doświadczenia w zakresie stosowania instrumentów finansowych w sektorze ekonomii społecznej (Polityka Spójności 2014-2020)	23
2.2.3 Interwencja kapitałowa z poziomu unijnego (instrumenty pilotażowe Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego)	27
2.2.4 Nowe regulacje instrumentów finansowych w Polityce Spójności 2021-2027	29
3. WSPARCIE W ZAKRESIE TWORZENIA PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH	31
3.1 Liczba nowych przedsiębiorstw społecznych	31
3.2 Instrumenty wspierające tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych	33
3.2.1 Wsparcie oferowane przez OWES	33
3.2.2 Zapotrzebowanie na wsparcie finansowe OWES	43
3.2.3 Ocena wpływu wsparcia finansowego udzielanego przez OWES na tworzenie przedsiębiorstw społecznych	45
3.2.4 Inne źródła finansowego wspierania tworzenia przedsiębiorstw społecznych	48
3.2.5 Zapotrzebowanie na wsparcie finansowe na etapie tworzenia przedsiębiorstwa społecznego	54
4. FINANSOWANIE POTRZEB ROZWOJOWYCH PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ	56
4.1 Potrzeby w zakresie finansowania działalności podmiotów ekonomii społecznej	56
4.2 Dostępność zewnętrznych źródeł finansowania na rzecz rozwoju podmiotów ekonomii społecznej	59
4.3 Oszacowanie luki finansowania	64
5.1 Potrzeby przedsiębiorstw społecznych w zakresie usług pozafinansowych	69
5.1.1 Ocena usług pozafinansowych	76
5.1.2 Propozycje zmian w systemie OWES	80
5.2 Korzystanie z usług pozafinansowych przez podmioty ekonomii społecznej	82
5.3 Motywacje do prowadzenia działalności w sferze usług społecznych i zdrowotnych oraz potrzeby wsparcia	88

6. Wsparcie rozwoju usług społecznych i zdrowotnych przez podmioty spoza sfery przedsiębiorstw społecznych	92
6.1 Potrzeby rozwojowe sektora prywatnego w zakresie świadczenia usług społecznych i zdrowotnych	92
6.2 Warunki podnoszenia gotowości sektora prywatnego do świadczenia usług społecznych i zdrowotnych	98
6.3 Główne powody prowadzenia działalności komercyjnej w sferze usług społecznych i zdrowotnych	103
7. ZAŁOŻENIA INTERWENCJI W SFERZE EKONOMII SPOŁECZNEJ PO 2020 R.	105
7.1 Instrumenty wsparcia sektora ekonomii społecznej w związku z pandemią COVID-19	105
7.2 Instrumenty bezzwrotne dla przedsiębiorstw społecznych	107
7.3 Wsparcie w formie instrumentów łączących instrumenty finansowe i finansowanie bezzwrotne ..	114
7.4 Wsparcie w formie instrumentów finansowych	115
7.4.1 Wsparcie w formie instrumentów finansowych ze środków zwróconych	115
7.4.2 Wsparcie w formie instrumentów finansowych ze środków europejskich okresu 2021-2027	117
7.5 Wkład instrumentów finansowych i mieszanych w realizację celów EFS+ 2021-2027	119
7.6 Mechanizm instytucjonalny wdrażania instrumentów finansowych	120
7.6.1 Poziom zarządczy	120
7.6.2 Poziom wdrożeniowy – system wsparcia za pośrednictwem sieci OWES	121
7.6.3 Poziom wdrożeniowy – pośrednicy finansowi	126
8. TABELA REKOMENDACJI	128
SPIS LITERATURY	138
SPIS TABEL, WYKRESÓW, SCHEMATÓW	141
Spis tabel	141
Spis wykresów	142
Spis schematów	143

WYKAZ SKRÓTÓW

Skrót	Znaczenie
CAWI/CATI	Techniki badawcze badań ilościowych
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BISE	Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA
CIS	Centrum Integracji Społecznej
EaSI	Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (<i>EU Programme for Employment and Social Innovation – EaSI</i>)
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
EIF	Europejski Fundusz Inwestycyjny (European Investment Fund)
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
EVPA	Europejskie Stowarzyszenie Venture Philanthropy
FP	Fundusz Pracy
FRP	Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Suwałkach
FRW	Fundusz Regionu Wałbrzyskiego
IF	Instrument Finansowy
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Technika badawcza – indywidualny wywiad pogłębiony
KE	Komisja Europejska
KIS	Klub Integracji Społecznej
KPRES	Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa (sektor podmiotowy gospodarki)
NBP	Narodowy Bank Polski
NEET	Not in employment, education or training – młodzież nieucząca się, niepracująca ani nieprzygotowująca się do zawodu
OWES	Ośrodek (Ośrodki) Wspierania Ekonomii Społecznej
PAFPIO	Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich Sp. z o.o.
PES	Podmioty ekonomii społecznej
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PS	Przedsiębiorstwo społeczne
PFS	Popytowy System Finansowania Usług Rozwojowych
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SCREP	Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka
SIA	Social Impact Accelerator (fundusz funduszy EIF lub schemat kapitałowych inwestycji wpływu społecznego – instrumenty wsparcia oferowane przez EIF)
SODiR	System Obsługi Dofinansowań i Refundacji
SVC	Social Venture Capital
TISE	Towarzystwo Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA
WTZ	Warsztat Terapii Zajęciowej
ZAZ	Zakład Aktywności Zawodowej

STRESZCZENIE

Ekonomia społeczna rozumiana jest jako sfera aktywności, która poprzez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy integracji społecznej, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej oraz rozwojowi lokalnemu. W sferze ekonomii społecznej funkcjonują podmioty ekonomii społecznej (PES), w tym przedsiębiorstwa społeczne (PS). Jest to liczny sektor, bowiem w Polsce tworzy go ok. 100 tys. podmiotów. Do jednostek tych kierowane jest wsparcie publiczne.

Niniejszą ewaluację przeprowadzono w związku z programowaniem wsparcia dla PES w ramach nowej perspektywy finansowej (EFS+, 2021-2027). Jej głównym celem była ocena zapotrzebowania na wsparcie finansowe i pozafinansowe PES, w tym oszacowanie luki finansowej w odniesieniu do potrzeb w zakresie rozwoju i utrzymania działalności przez PES. Cel ewaluacji objął także zbadanie potrzeb finansowych podmiotów innych niż przedsiębiorstwa społeczne, działające w sferze usług społecznych lub zdrowotnych.

Oszacowana w badaniu ogólna luka finansowania, obliczona dla populacji PES, ustalona na podstawie planowanych, ale niezrealizowanych wydatków rozwojowych, wyniosła ok. 1,18 mld zł. Część tej luki, dotycząca PES operujących w usługach społecznych i zdrowotnych, osiąga wartość ok. 0,48 mld zł. Lukę oszacowano także dla finansowania dłużnego. Wyniosła ona ok. 62 mln zł (dolna granica) oraz ok. 326 mln zł (górna granica – zakładająca zdecydowany wzrost skłonności do korzystania z instrumentów dłużnych).

Wyniki badania uwiaryściły, że nowe PS powstają przede wszystkim dzięki środkom EFS. W latach 2016-2018 na dotacje i wsparcie pomostowe przeznaczono ok. 197,5 mln zł. Bez tego wsparcia 64% nowych PS w ogóle by nie powstało, a pozostałe powstałyby później. Jednocześnie stwierdzono występowanie trudności związanych z wykorzystaniem instrumentów dotacyjnych oraz pewne braki w ich architekturze, co – w związku z tym – odpowiednio ukierunkowało rekomendacje. Jeżeli chodzi o finansowanie potrzeb rozwojowych PES, to 42% badanych poniosło takie wydatki w 2019 r. Ich wartość nie była jednak wysoka, w przypadku ponad 80% PES była niższa niż 100 tys. zł. Nieco ponad połowa badanych jednostek planuje realizację wydatków rozwojowych w 2020 r.

Ważnym czynnikiem rozwoju PES są usługi pozafinansowe. Korzysta z nich 93% nowych i 60% istniejących PS oraz 39% PES. Dla PES najważniejsze są szkolenia dotyczące sektora ekonomii społecznej, doradztwo specjalistyczne, szkolenia zawodowe oraz pomoc w pozyskaniu finansowania. Usługi te są dobrze oceniane, choć lepiej przez klientów OWES.

Uwzględniony w badaniu sektor podmiotów komercyjnych, niebędących PS, działających w sferze usług społecznych i zdrowotnych, świadczy i rozwija te usługi z uwagi na czynniki rynkowe – jest to duża skala popytu. Podmioty te wyrażają znaczące zainteresowanie wsparciem publicznym, które postrzegają jako instrument wspomagający inwestycje.

Opierając się na sformułowanych wnioskach, zaproponowano następujące kluczowe rekomendacje:

- ✓ Wobec spodziewanej recesji związanej z pandemią COVID-19 krótkookresowo całe wsparcie powinno koncentrować się na podtrzymaniu istniejących PS i utrzymaniu oraz tworzeniu w nich miejsc pracy.
- ✓ Docelowo wsparcie dla nowych PS wymaga przede wszystkim form bezzwrotnych. Proponuje się różne typy wsparcia: dotacje na miejsce pracy, wsparcie pomostowe i tzw. bon na reintegrację; katalog instrumentów uzupełnia wsparcie dla PS, osiągających inne niż zatrudnienie wymierne korzyści społeczne.
- ✓ W sferze wsparcia bezzwrotnego dla istniejących PS zaproponowano dotacje na miejsce pracy dla węższej grupy docelowej, dotacje na rozwój jako element szerszego programu akceleratorów przedsiębiorczości społecznej; celem tego rozwiązania jest wspieranie PS przez powołane w tym celu akceleratory (konsorcja OWES i instytucji biznesowych), wspierające PS w przechodzeniu na wyższy poziom rozwoju organizacyjnego i instytucjonalnego oraz zdecydowane zwiększenie oddziaływania społecznego.
- ✓ System OWES powinien koncentrować się na wspieraniu PS oraz świadczeniu na ich rzecz standardowych usług doradczych i szkoleniowych, przy czym w ofercie należy wzmocnić aspekt reintegracyjny i biznesowy.
- ✓ W ramach nowego programu (EFS+) należy zaprogramować wdrażanie instrumentów pożyczkowych (pożyczki na rozwój i na start) na zbliżonych do obecnych zasadach, ale przy podniesieniu szkodowości oraz wydłużeniu zapadalności pożyczek.
- ✓ Jak najszybciej, na bazie środków z okresu 2007-2013 (rewolwing) należy uruchomić instrument pożyczki obrotowej dla PES.
- ✓ W ramach nowego programu (EFS+) proponuje się uruchomienie nowego instrumentu pożyczek długookresowych dla firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne (przede wszystkim firm komercyjnych) oraz zbliżonych pożyczek dla PES, w tym przypadku z możliwością umorzenia części (do 45%) kapitału pożyczki.
- ✓ Proponuje się także uruchomienie dla PES pożyczek na tworzenie miejsc pracy dla osób z grup marginalizowanych, z możliwością umorzenia do 40% kapitału.
- ✓ Pożądane jest uruchomienie gwarancji portfelowych: (1) dla podmiotów świadczących usługi społeczne i zdrowotne (w tym komercyjnych); instrument mógłby być wsparty dotacją na spłatę odsetek, (2) podobne rozwiązanie, ale bazujące na środkach rewolwingu, dla PES i firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne, zaciągających pożyczki ze środków 2021-2027.
- ✓ Należy wdrożyć (na bazie rewolwingu) pilotaż instrumentu poręczeń jako wadiów przetargowych dla PES i podmiotów komercyjnych świadczących usługi społeczne i zdrowotne z możliwością przetestowania poręczeń jako zabezpieczeń dotacji.
- ✓ Ze środków zwracanych może okazać się niezbędne zaprojektowanie pożyczek na wkład własny dla pośredników wdrażających instrumenty finansowe dla PES w okresie 2021-2027.
- ✓ Należy wzmocnić działania edukacyjne, doradcze i informacyjne skierowane do PES i PS, dotyczące wiedzy na temat instrumentów finansowych.
- ✓ Należy szerzej stosować instrument SVC, na warunkach podobnych do obecnych, przy zwiększonej alokacji; dodatkowo, należy monitorować ofertę Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w zakresie inwestycji kapitałowych SVC jako generującą inspiracje dla rozwiązań krajowych, a także w celu unikania powielania się interwencji publicznej.

EXECUTIVE SUMMARY

The social economy is understood as a field of activities which serve – through business and public benefit activities – social integration, creation of job places, delivery of social services of general interest and local development. In this area social economy entities (SEE) are functioning, including social enterprises (SE). It is a significant sector grouping about 100 thousand entities in Poland. It is to those entities that public support is addressed.

This evaluation was performed in connection with the programming of support for SEE within the new financial perspective (ESF+, 2021-2027). Its primary purpose was to evaluate the demand for financial and non-financial support among SEEs and estimate the financial gap in terms of needs in the area of development and preservation of business by SEEs. The objective of the evaluation also addressed the financial needs of entities other than social enterprises, operating in the field of social or health services.

The general financing gap evaluated in the study, calculated for the SEE population, determined based on the planned but yet not disbursed development-related expenses, amounted to c.a. PLN 1.18 billion. Part of that gap – relating to SEEs providing social and health services – comes to roughly PLN 0.48 billion. The gap was also estimated in the debt financing area. It amounted to about PLN 62 million (lower limit) and PLN 326 million (upper limit – assuming a definite increase in the readiness to use debt instruments).

The study results showed that new social enterprises are established mainly owing to the ESF resources. In 2016-2018 a sum of approx. PLN 197.5 million was allocated to grants and bridge support. Without such support, 64% of new social enterprises would not have been established at all, and the remaining would have been founded at a later time. At the same time difficulties were revealed regarding the use of grant instruments and certain inadequacies in their architecture, which – consequently – shaped the recommendations accordingly. As regards the financing of developmental needs of SEE, 42% of respondents incurred such expenses in 2019. However, the value of those expenses was not high and in the case of over 80% of SEE – less than PLN 100 thousand. Slightly more than half of the respondents plan to spend development expenses in 2020. Non-financial services remain an important factor in the development of SEE. They are used by 93% new and 60% existing SE and 39% SEE. For SEE the most important is training regarding the sector of social economy and NGOs, and also specialist advisory services, vocational training and aid in obtaining funding. Those services are high-graded, however to larger extent by Social Economy Support Centres' (SESC) clients.

The sector of commercial entities other than SE included in the study, operating in the area of social and health services, provides and develops those services because of market factors. In essence, the scale of demand is immense. Those entities express considerable interest in public support which they perceive as an instrument that aids investments.

Based on survey conclusions, the following key recommendations have been proposed:

- ✓ Given the recession due to the COVID-19 pandemic, all the support should focus – in the short term – on maintaining the existing SEs and keeping and creating job places in them.
- ✓ Ultimately, support for new SEs necessitates above all non-repayable forms. Various types of such support may be proposed: grants for creating job places, bridge support and re-integration voucher; the catalogue of instruments is complemented with support for new SE, planning to achieve measurable social impact.
- ✓ As regards the non-repayable support for the existing SEs, grants have been proposed for creation of job places for narrowed target groups, grants for development, as an element of a broader programme of social entrepreneurship accelerators. The purpose of such solution is to support SEs by accelerators appointed for this purpose (consortiums of SESC and business institutions), assisting SEs in moving to an upper level of organisational and institutional development, and to increase social impact.
- ✓ The SESC system should focus on supporting SEs and providing them with standard advisory and training services. The reintegration and business aspect ought to be reinforced in the offer.
- ✓ Within the framework of the new programme (ESF+), the implementation of loan instruments (development loan and start-up loan) should be programmed on terms similar to those applied currently but with the burden of losses increased and the maturity of loans extended.
- ✓ The working capital loan instrument for SEEs should be launched as soon as possible, based on the 2007-2013 funds (revolving).
- ✓ Under the new programme (ESF+), a new long-term loan instrument should be offered for companies rendering social and health services (in particular commercial companies) and similar loans for SEEs, in this case with the possible write-down of part (up to 45%) of the principal.
- ✓ Loans should be launched for SEEs for creating job places for individuals from marginalised groups, with the option to write-down up to 40% of the principal.
- ✓ Launching portfolio guarantees is most wanted: (1) for entities rendering social and health services (including commercial); the instrument could be supported with a grant for the repayment of interests, (2) a similar solution but based on revolving funds for SEEs and companies providing social and health services, drawing loans from 2021-2027 funds.
- ✓ It is necessary to implement (based on revolving funds) a pilot programme of guarantees as tender back-up for SEEs and commercial entities providing social and health services with the possibility of testing guarantees also as collaterals for the grants.
- ✓ It may prove necessary to project loans for own contributions from the repaid funds for financial intermediaries implementing financial instruments for SEEs in years 2021-2027. Educational, advisory and informational activities directed at social economy entities and social enterprises regarding knowledge about financial instruments should be strengthened.
- ✓ The broader use of SVC instrument is justified, on conditions similar to those prevailing now, and with higher allocation. Furthermore, the offer of the European Investment Fund should be monitored in terms of SVC equity investments as generating inspiration for national solutions and also to avoid duplicating public intervention.

1. WPROWADZENIE

1.1 SEKTOR EKONOMII SPOŁECZNEJ ORAZ USŁUG SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH JAKO PRZEDMIOT BADANIA

Przedmiot badania, którego wyniki prezentuje niniejsze opracowanie, dotyczy dwóch sfer podmiotowych polskiego systemu społeczno-gospodarczego.

- Po pierwsze, przedmiotem badania jest polski sektor podmiotów ekonomii społecznej, w tym tzw. przedsiębiorstw społecznych.

Należy podkreślić, że obecnie w Polsce brak jest normatywnych (powszechnie obowiązujących) definicji ekonomii społecznej i wchodzących w jej skład jednostek, w tym szczególnie tzw. przedsiębiorstw społecznych. Częścią ekonomii społecznej jest ekonomia solidarna, której podstawowym celem jest reintegracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Zgodnie z obowiązującym obecnie Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES)¹, ekonomia społeczna (w tym cele i przedmiot działania podmiotów ekonomii społecznej) rozumiana jest jako „sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu”. Definicja ekonomii społecznej obejmuje również ekonomię solidarną, rozumianą jako działalność, „której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych”².

Natomiast uwzględniane w badaniu przedsiębiorstwa społeczne, jako element ekonomii społecznej i solidarnej, stanowią pewną ściślej wyodrębnioną i zdefiniowaną kategorię podmiotów ekonomii społecznej, aczkolwiek dotycząca tych jednostek definicja ma głównie znaczenie w przypadku pozyskiwania przez nie wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który od wielu już lat stanowi zasadnicze źródło finansowania rozwoju ekonomii społecznej w Polsce, w tym również źródło wspierania przedsiębiorstw społecznych.

- Po drugie, badanie uwzględnia także element specyficzny, biorąc pod uwagę szerszą problematykę ekonomii społecznej, tj. (w określonym zakresie, wynikającym z ustalonego zakresu/planu badania) uwzględnia także sektor podmiotów niebędących podmiotami ekonomii społecznej (niebędących przedsiębiorstwami społecznymi).

Chodzi tu o przedsiębiorstwa sektora prywatnego, które operują na zasadach komercyjnych w przedmiocie obejmującym świadczenie usług społecznych i zdrowotnych. Ujmując rzecz najbardziej skrótowo, w odróżnieniu od podmiotów sektora ekonomii społecznej mowa jest tu o tradycyjnej sferze przedsiębiorczości, reprezentowanej przez przedsiębiorstwa, których głównym celem działania jest zysk, generowany i podlegający podziałowi na rzecz ich właścicieli).

W przypadku obu wyżej wymienionych grup podmiotów punktem koncentracji badania jest identyfikacja potrzeb finansowych i pozafinansowych wchodzących w ich skład. Odpowiednie zaspokojenie tych potrzeb decydować będzie o ich rozwoju, a ostatecznie zdolności do zapewnienia odpowiedniej skali i jakości oferty usługowej, a także jej powszechnej (możliwie szerokiej) dostępności. Kwestie te kształtują zasadniczy przedmiot przeprowadzonych analiz, bowiem skuteczne zaspokojenie potrzeb rozwojowych analizowanych grup podmiotów ma kluczowe znaczenie dla dalszego ich rozwoju (a w odniesieniu do podmiotów ekonomii społecznej – w myśl założeń KPRES). Ponadto rozpoznanie rozmaitych kwestii dotyczących potrzeb rozwojowych stanowi punkt wyjścia do zaprogramowania w przyszłości palety instrumentów wsparcia publicznego, kierowanego do sektora ekonomii społecznej, uwzględniającej także (ewentualne) wspieranie sfery komercyjnej świadczącej usługi społeczne i zdrowotne. Ten drugi obszar interwencji publicznej jest ważny z uwagi

¹ Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. *Ekonomia Solidarności Społecznej*, załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 11 z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, MP, poz. 2014.

² Krajowy Program /.../, op. cit., s. 10.

na rosące znaczenie w społeczeństwie i sektorze gospodarczym usług społecznych i zdrowotnych, wymagające podniesienia zdolności dostawców takich usług, niezbędnych do zaspokojenia kształtującego się w tych sferach popytu i prawidłowej reakcji na kształtujące się w tym zakresie ogólnogospodarcze i społeczne wyzwania.

1.2 CEL OGÓLNY I CELE SZCZEGÓŁOWE BADANIA

Celem głównym przedmiotowego badania była ocena zapotrzebowania na wsparcie finansowe i pozafinansowe w obszarze ekonomii społecznej, w tym oszacowanie luki finansowej w odniesieniu do potrzeb podmiotów ekonomii społecznej w zakresie rozwoju i utrzymania działalności, potrzeb przedsiębiorstw społecznych, a także potrzeb finansowych podmiotów innych niż przedsiębiorstwa społeczne, świadczących usługi społeczne lub zdrowotne.

Powyższy cel uzupełniła wiązka celów szczegółowych, kierujących pola koncentracji działań badawczych. Wiazkę celów szczegółowych można sprowadzić do pięciu kluczowych obszarów problemowych analizy, obejmujących te cele, tj.:

- 1) Ocena zapotrzebowania na wsparcie finansowe oraz pozafinansowe podmiotów ekonomii społecznej oznacza, że dziedziną badania dotyczy dwóch rodzajów instrumentów. Są to instrumenty finansowe i pozafinansowe.

Celem szczegółowym badania jest tu, w oparciu o zdiagnozowane niedoskonałości rynkowe, skutkujące brakiem lub ograniczoną możliwością pozyskania finansowania ze źródeł zewnętrznych (cel szczegółowy nr 1), wskazanie adekwatnych form wsparcia zwiększających dostępność źródeł finansowania, z uwzględnieniem sytuacji i specyfiki, zarówno podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych, jak również przedsiębiorstw niebędących przedsiębiorstwami społecznymi (cel szczegółowy nr 2).

- 2) Wskazaniem, dotyczącym finansowych form wsparcia dostosowanych do potrzeb podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw prowadzących działalność w sferze usług społecznych i zdrowotnych, towarzyszyć powinna ocena możliwości uzyskania efektu dźwigni (cel szczegółowy nr 3), wynikającego z aktywizowania źródeł kapitału prywatnego, inwestowanego w związku z pozyskiwaniem wspieranych publicznie instrumentów finansowych. Wysoki stopień przyciągania kapitału prywatnego zaświadcza o wysokiej jakości instrumentarium wsparcia.

Podobnie, istotna jest także ocena wartości dodanej projektowanych instrumentów finansowych (cel szczegółowy nr 7), które mają być udostępniane w oparciu o środki wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego, a także ich komplementarności z innymi formami publicznego wsparcia w obszarze ekonomii społecznej.

- 3) Ocena zasadności i możliwości łączenia wsparcia udzielanego przy wykorzystaniu instrumentów finansowych ze wsparciem w postaci bezzwrotnej, w tym wsparciem niefinansowym (cel szczegółowy nr 6).

- 4) Formułowanie wskazań w zakresie instrumentów wspierania sektora ekonomii społecznej powinno uwzględniać doświadczenia (rezultaty i wnioski) wynikające z udostępniania źródeł finansowania dla sektora ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych (cel szczegółowy nr 4).

Doświadczenia związane ze stosowaniem instrumentów wspierania sektora ekonomii społecznej odnoszą się również do ukształtowania systemu wdrażania instrumentów finansowych, w tym przede wszystkim do oceny zdolności obecnych na rynku pośredników finansowych do dystrybucji instrumentów finansowych na poziom ich odbiorców ostatecznych (cel szczegółowy nr 8) w oparciu o doświadczenia z ich dotychczasowej działalności, analizowane pod kątem nowych zadań, związanych z dystrybucją nowych instrumentów.

- 5) Propozycje stosowania różnych form wsparcia finansowego (instrumentów finansowych) podsumowują założenia strategii inwestycyjnej, dotyczącej stosowania instrumentów finansowych, uwzględniającej konkretne instrumenty oraz wskazującą grupy docelowe ostatecznych odbiorców instrumentów finansowych (cel szczegółowy nr 5).

1.3 METODYKA BADAWCZA – TECHNIKI GROMADZENIA I ANALIZY DANYCH

Rozległy i specjalistyczny przedmiot badania wymagał zastosowania rozbudowanej metodyki badawczej, m.in. obejmującej zastosowanie wielu technik badawczych, umożliwiających zgromadzenie danych empirycznych stosownie do celów badania, mieszczących się zarówno w metodzie jakościowej, jak i ilościowej. Ważnym elementem instrumentarium badawczego była także analiza źródeł zastanych (desk research) obejmująca szerokie spektrum dokumentów, ekspertyz i publikacji pozostających w związku z przedmiotem i celami badania³. Większość materiału badawczego, wykorzystanego jako źródło informacji przy sporządzaniu niniejszego opracowania, gromadzona była w okresie od końca stycznia do początków marca 2020 r. (w tym czasie zrealizowano większość badań, stosując zaprojektowane wcześniej narzędzia badawcze). Poniżej przedstawiamy zestawienie wykorzystanych w badaniu technik gromadzenia danych wraz z dodatkowymi informacjami.

Tabela 1. Zestawienie technik badawczych

Lp.	Technika i grupa respondencka	Kategoria respondenta/perspektywa badawcza	Zakres (minimum)	Metoda
1	Analiza dokumentów (źródeł) zastanych – desk research	-	-	-
2	Indywidualne wywiady pogłębione	Przedstawiciele podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, w tym grup inicjatywnych PS	20 IDI	Jakościowa
3	Jw.	Perspektywa zarządcza i wdrożeniowa, operatorów instrumentów finansowych i OWES	21 IDI	jw.
4	Jw.	Przedstawiciele przedsiębiorstw niebędących przedsiębiorstwami społecznymi: <ul style="list-style-type: none"> • usługi opiekuńcze, • usługi zdrowotne, • podmioty opracowujące innowacyjne technologie i narzędzia 	7 IDI	Jw.
5	Wywiady internetowe (CAWI), uzupełnione wywiadami telefonicznymi wspomaganymi komputerowo (CATI) (mixed-mode)	Przedstawiciele przedsiębiorstw społecznych, które korzystały ze wsparcia OWES (instrumenty bezwrotne)	r/r = 309 ankiet CAWI/CATI	Ilościowa
6	Jw.	Przedstawiciele przedsiębiorstw społecznych, które korzystały ze wsparcia w formie instrumentów zwrotnych	r/r = 246 ankiet CAWI / CATI	Jw.
7	Jw.	Przedstawiciele podmiotów ekonomii społecznej: <ul style="list-style-type: none"> • organizacje pozarządowe • organizacje prowadzące jednostki reintegracyjne • spółdzielnie • spółki non profit 	r/r = 944 ankiet CAWI/CATI	Jw.
8	Jw. Dodatkowo, formularz wykorzystany do zgromadzenia danych ilościowych, obrazujących projekty OWES	Przedstawiciele OWES	84% istniejących OWES	Jw.
9	Wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo z przedstawicielami (CATI)	Przedstawiciele podmiotów świadczących usługi społeczne i zdrowotne, niebędących przedsiębiorstwami społecznymi (sekcja – opieka zdrowotna i pomoc społeczna, dział 87 i 88; wybrane formy prawne)	r/r = 401 ankiet CATI	Jw.
10	Warsztat inicjujący	Przedstawiciele perspektywy systemowej, wdrożeniowej i grono eksperckie	Uczestnicy warsztatu	Jakościowa
11	Warsztat podsumowujący (kreatywny) ⁴	Jw.	Jw.	Jw.

Źródło: zestawienie opracowane na podstawie raportu metodologicznego.

³ Szczegóły dotyczące koncepcji i podejścia badawczego, jak również projekty narzędzi badawczych (scenariuszy wywiadów jakościowych, kwestionariuszy do badań ilościowych CAWI/CATI oraz wytyczne warsztatów) zawarto w Raporcie metodologicznym z 27 grudnia 2019 r.

⁴ Początkowo (raport metodologiczny) zakładano, że oba warsztaty (inicjujący i podsumowujący/kreatywny) przeprowadzone będą w tradycyjnej formule spotkania bezpośredniego w sali warsztatowej. Formuła ta została zastosowana w pierwszym warsztacie, inicjującym badanie. Jeśli chodzi o warsztat podsumowujący, to z uwagi na stan pandemii COVID-19 wystąpiła konieczność zmiany pierwotnie założonej formy (zmianę uzgodniono z Zamawiającym). Dla części uczestników (przedstawiciele MFIPR oraz MRPIPS) warsztat ten przeprowadzono w formie zdalnej 1 kwietnia 2020 r. W przypadku grona eksperckiego oraz przedstawicieli innych instytucji dyskusje na warsztacie rekomendacje skonsultowano telefonicznie (w formie wywiadów telefonicznych).

1.4 UWAGI SZCZEGÓLNE – KONTEKST BADANIA

Ponieważ w zasadzie wszystkie badania ilościowe i jakościowe przewidziane w niniejszym badaniu zostały zrealizowane przed rozprzestrzenieniem się pandemii COVID-19, wszelkie prezentowane dalej obserwacje i wnioski mają charakter warunkowy. Jeżeli sytuacja kryzysowa zakończy się w niezbyt odległej perspektywie, to – zdaniem autorów – w znacznej części (choć zapewne nie w pełni) pozostaną one nadal zasadne. Niestety, jeżeli nastąpi to w odleglejszym terminie (4-5 miesięcy lub dłużej) i do tego czasu utrzymają się restrykcje (lub też kontynuowane będą naturalne ludzkie zachowania), dotyczące gromadzenia i poruszania się, podróży, a także korzystania z lokali gastronomicznych lub innych usług wymagających bezpośredniego kontaktu, to niestety pewna część wniosków niniejszego badania okaże się całkowicie lub też w dużej części nieaktualna.

2. TŁO BADAWCZE

– SYTUACJA SEKTORA EKONOMII SPOŁECZNEJ W POLSCE

2.1 OBRAZ SEKTORA EKONOMII SPOŁECZNEJ – SYTUACJA FINANSOWA I ORGANIZACYJNA PODMIOTÓW SEKTORA EKONOMII SPOŁECZNEJ

2.1.1 SEKTOR EKONOMII SPOŁECZNEJ

Obecnie w Polsce brak jest prawnie wiążącej definicji ekonomii społecznej, przedsiębiorstwa społecznego czy też podmiotu ekonomii społecznej. Definicje te są zawarte w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES), którego ostatnia aktualizacja została zatwierdzona przez Radę Ministrów w lutym 2019 r.⁵ Zapisy KPRES są również podstawą dla definicji zawartych w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 (dalej Wytyczne). Dokument ten określa zasady wydatkowania środków Europejskiego Funduszu Społecznego, czyli głównego źródła finansowania rozwoju ekonomii społecznej w Polsce.

Z punktu widzenia niniejszego badania istotne znaczenie ma podmiotowy zakres sektora ekonomii społecznej. W Wytycznych przedstawiona jest operacyjna definicja podmiotu ekonomii społecznej (PES). Status PES posiada:

- spółdzielnia socjalna, o której mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1205),
- jednostka reintegracyjna, realizująca usługi reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym:
 - CIS i KIS,
 - ZAZ i WTZ, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1172),
- organizacja pozarządowa lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688),
- spółdzielnia, której celem jest zatrudnienie, tj. spółdzielnia pracy lub spółdzielnia inwalidów i niewidomych, działająca w oparciu o ustawę z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1285, z późn. zm.),
- koło gospodyń wiejskich, o którym mowa w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. poz. 2212, z późn. zm.),
- zakład pracy chronionej, uregulowany w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z KPRES, w Polsce funkcjonuje ok. 94 tys. podmiotów ekonomii społecznej, zatrudniających ok. 345 tys. pracowników (2,3% ogółu pracowników). Najliczniejsze w tej grupie są organizacje pozarządowe, których jest ok. 91 tys. Druga pod względem liczebności kategoria to spółdzielnie, których jest 1,6 tys. W tej grupie szczególnie istotne są spółdzielnie socjalne, których aktywnie działało ok. 900. Trzecią grupę stanowią jednostki reintegracyjne o liczebności ok. 1,2 tys. Najliczniejsze w tej grupie są warsztaty terapii zajęciowej, których jest w Polsce ok. 700. Należy jednak dodać, że jednostki reintegracyjne są najczęściej prowadzone przez organizacje pozarządowe i jako takie nie są samodzielnymi bytami prawnymi⁶.

⁵ Krajowy Program /.../, op. cit.

⁶ Krajowy Program /.../, op. cit.

Jądrzem ekonomii społecznej są przedsiębiorstwa społeczne. Definicja takiego przedsiębiorstwa zawarta jest w Wytycznych i jest przywołana w rozdziale 3 raportu. Definicja ta jest szczegółowa i – w porównaniu z rozwiązaniami obecnymi w innych krajach – stosunkowo wąska. W efekcie liczba przedsiębiorstw społecznych spełniających tę definicję nie jest duża. MRPiPS prowadzi listę podmiotów, które spełniają te kryteria. W marcu 2020 r. na liście było zarejestrowanych 1166 przedsiębiorstw⁷. Rzeczywista liczba przedsiębiorstw społecznych może być większa. Nie wszystkie podmioty spełniające kryteria przedsiębiorstwa społecznego rejestrują się na liście – wymaga to bowiem od nich pewnego wysiłku, a korzyści są raczej ograniczone. Na liście znajdują się przede wszystkim klienci OWES.

Należy dodać, że aktualnie toczą się prace nad projektem ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej. W ustawie tej będą określone kluczowe definicje. Według ostatnich ustaleń grupy ds. prawnych, działającej w ramach Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, planuje się poszerzenie definicji przedsiębiorstwa społecznego, aby taki status mogły też nabywać podmioty świadczące usługi społeczne. Podmioty te nie będą musiały spełniać wymogu zatrudnienia 30% osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

2.1.2 FINANSE PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ

W kontekście celów i zakresu badania warto przyrzeć się kondycji finansowej podmiotów ekonomii społecznej. Danych dostarczają wyniki ostatnich badań GUS, zaprezentowane w publikacjach MRPiPS. Badania te były przeprowadzone w 2018 r. i dostarczają danych za 2017 r.

Pierwsze z badań dotyczyło podmiotów ekonomii społecznej i objęło: stowarzyszenia i podobne organizacje, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe i samorząd gospodarczy. Przychody tak zdefiniowanej grupy podmiotów wyniosły 27,7 mld zł. Ponad połowę tej kwoty stanowiły przychody stowarzyszeń, ok. 36% to przychody fundacji, a 10% stanowiły przychody społecznych podmiotów wyznaniowych.

Przychody organizacji non profit są bardzo zróżnicowane wewnętrznie. Mediana przychodów wyniosła 19,9 tys. zł. Oznacza to, że połowa tych podmiotów osiągnęła przychody nie wyższe niż ta wartość. Natomiast średnia wartość przychodów wyniosła 301 tys. zł.

Wartości te były silnie zróżnicowane ze względu na typ organizacji. Niższe od średniej przychody osiągały stowarzyszenia, a wyższe – fundacje, organizacje pożytku publicznego oraz społeczne podmioty wyznaniowe.

W roku 2017 pożyczki lub kredyty zaciągnęło 1,3 tys. organizacji, czyli 1,4% wszystkich organizacji non profit. Na tym tle wyróżniają się organizacje korzystające z usług OWES, wśród których z pożyczek lub kredytów korzystało 5,7% organizacji.

Łączna suma zaciągniętych pożyczek i kredytów wyniosła 304 mln zł. Środki te były najczęściej przeznaczane na finansowanie bieżącej działalności. Taki cel zadeklarowało 64% podmiotów, które zaciągnęły pożyczki i kredyty. 39% podmiotów zaciągnęło kredyt lub pożyczkę w celach inwestycyjnych. Najwyższy odsetek podmiotów zaciągających pożyczkę lub kredyt na cele inwestycyjne był wśród podmiotów korzystających z usług OWES i wyniósł 55%⁸.

GUS zrealizował również w 2018 r. badanie spółdzielni, zaliczanych do podmiotów ekonomii społecznej, tj.: spółdzielni socjalnych, spółdzielni pracy i spółdzielni inwalidów i niewidomych. 1500 tego typu spółdzielni osiągnęło w roku 2017 przychody na poziomie 4,3 mld zł, przy czym przychody spółdzielni socjalnych, które stanowiły 60% całej zbiorowości, stanowiły tylko 8% przychodów wszystkich badanych spółdzielni.

Przychody spółdzielni również były silnie zróżnicowane. Mediana przychodów wynosiła 0,4 mln zł, a średnia 2,9 mln. Przychody spółdzielni socjalnych są dużo bardziej spłaszczone i niższe niż dla pozostałych typów spółdzielni. Mediana wyniosła 0,2 mln zł, a średni przychód: 0,4 mln. Pożyczki i kredyty były wśród spółdzielni zdecydowanie bardziej powszechne niż wśród organizacji non profit. W roku 2017 pożyczkę lub kredyt zaciągnęło 19% spółdzielni. Wśród spółdzielni socjalnych pozyskiwanie w ten sposób kapitału było zjawiskiem rzadszym. Kredyt lub pożyczkę zaciągnęło 16,8% spośród nich.

⁷ <http://www.bazaps.ekonomiaspoleczna.gov.pl/> [9.04.2020].

⁸ Organizacje non-profit jako podmioty ekonomii społecznej w 2017 r., MRPiPS, Warszawa 2019.

Wartość zaciągniętych pożyczek i kredytów w 2017 r. wyniosła 1,22 mld zł. Najczęściej pożyczki i kredyty były zaciągane na cele bieżące. Taki cel wskazało 72% spółdzielni zaciągających pożyczkę lub kredyt. Cele inwestycyjne wskazywało 36% spółdzielni. Jednak wśród spółdzielni korzystających z oferty OWES i spółdzielni socjalnych odsetek ten był wyższy i wyniósł 46%, co może pokazywać wpływ pożyczek uruchamianych w ramach PO WER⁹.

Z powyższych danych wynika, że spółdzielnie są zdecydowanie bardziej aktywnymi użytkownikami instrumentów finansowych. Korzystają z nich wyraźnie częściej, a średnia wartość zaciągniętych pożyczek i kredytów jest również wyraźnie większa. Na podstawie danych GUS można oszacować, że łączna suma pożyczek i kredytów, zaciągniętych na cele inwestycyjne przez organizacje non profit i spółdzielnie, wyniosła 560 mln zł. W tym samym czasie ze środków PO WER udzielono pożyczek o wartości 25 mln zł. Oczywiście informacja ta nie oznacza, że nie ma uzasadnienia dla tworzenia instrumentów finansowych dla tych podmiotów. Jak zaznaczono, część PES to duże, silne organizacje, które nie mają trudności z korzystaniem z instrumentów finansowych dostępnych na rynku. Istnieje jednak duża pula organizacji mniejszych, które nadal napotyka bariery w dostępie do tego typu instrumentów. Jak pokazują badania potrzeb przedsiębiorstw społecznych, duża część z nich ma niezaspokojone potrzeby finansowe (o czym mowa w dalszej części tego rozdziału). Kwestia ta będzie weryfikowana w trakcie badania.

2.1.3 POLITYKA WSPARCIA ROZWOJU EKONOMII SPOŁECZNEJ

Ekonomia społeczna rozwija się w Polsce od wielu lat, jednak pojawienie się konkretnych polityk publicznych, zorientowanych na rozwój tego sektora życia gospodarczego i społecznego, można datować na rok 2004. W tym roku uruchomiony został Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, który jako jeden z celów przyjął wypracowanie polskiego modelu ekonomii społecznej. Również w 2004 r. pojawiły się pierwsze regulacje dotyczące spółdzielni socjalnych¹⁰.

Kierunki rozwoju tej polityki były określane w dokumentach programowych, w tym przede wszystkim w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej. Pierwsza jego wersja została przyjęta w 2014 r. Aktualizacja KPRES została dokonana w lutym 2019 r. Dokumenty te formułowały ramy strategiczne i programowe dla rozwoju ekonomii społecznej.

W kolejnych latach polityka wspierania ekonomii społecznej była doskonalona i rozwijana. Polityka ta jest silnie związana ze środkami europejskimi – to głównie Europejski Fundusz Społeczny finansuje działania podejmowane w tym obszarze. W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na lata 2007-2013 zainicjowano bardziej systematyczne podejście do wspierania ekonomii społecznej: zaczęto finansować ośrodki wsparcia ekonomii społecznej, uruchomiono dotacje na tworzenie miejsc pracy w spółdzielniach socjalnych i pilotażowo pożyczki dla przedsiębiorstw społecznych. Podejście to jest rozwijane w okresie 2014-2020. Wsparcie dla sektora ekonomii społecznej jest oferowane zarówno w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, jak również na poziomie krajowym, w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój.

Aktualnie głównym elementem wsparcia systemu ekonomii społecznej jest sieć ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES). Ośrodki te działają na podstawie Standardów Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej. Warunkiem uzyskania finansowania ze środków EFS jest uzyskanie akredytacji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Standardy i akredytacja są instrumentami zapewniającymi wysoką jakość usług OWES oraz standaryzację ich usług (na pewnym podstawowym poziomie).

Zgodnie ze Standardami, ośrodki świadczą usługi: animacji, inkubacji i doradztwa biznesowego. Usługi te są kierowane do społeczności lokalnych, nowych i istniejących przedsiębiorstw społecznych. OWES udzielają również wsparcia finansowego przedsiębiorstwom społecznym, przede wszystkim w postaci dotacji na utworzenie miejsca pracy i wsparcia pomostowego.

Usługi OWES generalnie oceniane są przez ich odbiorców pozytywnie. Jak wynika z badania satysfakcji klientów OWES, przeprowadzonego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ok. 90% klientów ośrodków ocenia dobrze lub bardzo dobrze jakość usług świadczonych przez OWES. Najlepiej oceniane są: informacja (92% pozytywnych ocen), doradztwo przygotowujące do utworzenia przedsiębiorstwa społecznego (91%). Relatywnie słabiej oceniane są: doradztwo biznesowe (80% wskazań pozytywnych) i pomoc w uzyskaniu wsparcia finansowego z innych źródeł (66% pozytyw-

⁹ Spółdzielnie jako podmioty ekonomii społecznej w 2017 r., MRPIPS, Warszawa 2019.

¹⁰ Pierwsze przepisy dotyczące spółdzielni socjalnych pojawiły się w 2004 r. w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Z kolei ustawa o spółdzielniach socjalnych została przyjęta w 2006 r.

nych ocen, 26% ocen neutralnych). Pozytywnie oceniana jest również przydatność usług świadczonych przez OWES. Większość usług jest oceniana przez ok. 90% klientów jako przydatne lub bardzo przydatne¹¹.

Pozytywna opinia na temat usług OWES wynika również z innego badania, wykonanego przez MRPIPS, a dotyczącego potrzeb przedsiębiorstw społecznych. W badaniu tym zapytano przedstawicieli przedsiębiorstw społecznych o przydatność poszczególnych usług. Wyniki badania pokazały, że:

- 78% przedsiębiorstw społecznych ocenia pozytywnie przydatność szkoleń oferowanych przez OWES,
- 74% przedsiębiorstw społecznych ocenia pozytywnie przydatność świadczonego przez pracowników OWES doradztwa.

Bardzo pozytywnie oceniana jest również przydatność wymiany doświadczeń z innymi przedsiębiorstwami społecznymi (78%). Pozytywnie, choć trochę słabiej, oceniana jest przydatność szkoleń i doradztwa organizowanych przez inne podmioty (66%) czy też doradztwo praktyków z biznesu (68%)¹².

Mniej optymistycznych wniosków dostarczają opinie formułowane przez środowisko samych przedsiębiorców społecznych. Podczas warsztatów, zorganizowanych w trakcie IX Forum Spółdzielni Socjalnych w listopadzie 2018 r., uzgodniono, że przedsiębiorstwa społeczne oczekują istotnych zmian w systemie wsparcia i sposobie działania OWES. Wskazywano m.in.:

- potrzebę silniejszego wsparcia dla istniejących przedsiębiorstw społecznych,
- większego wpływu przedsiębiorstw społecznych na zakres świadczonych usług, w tym możliwość swobodnego wyboru OWES i nabywania części usług na rynku,
- profesjonalizację i poprawę jakości świadczonych usług,
- potrzebę wzmocnienia usług reintegracyjnych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- konieczność znacznie lepszego dopasowania instrumentów finansowych do potrzeb przedsiębiorstw społecznych.

W tym ostatnim punkcie przedsiębiorstwa społeczne wskazały na potrzebę wypracowania nowych instrumentów, takich jak dotacje rozwojowe, poprawę dostępu do pożyczek obrotowych czy też finansowania wieloletniego (umożliwiającego np. zakup nieruchomości)¹³.

Wnioski z Forum Spółdzielni Socjalnych potwierdzają również wyniki przywoływanego wcześniej badania potrzeb przedsiębiorców społecznych. Zgodnie z nimi 73% przedsiębiorców społecznych zgłasza zapotrzebowanie na usługi doradcze i szkoleniowe w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Najczęściej zgłaszane było zapotrzebowanie na:

- szkolenia zawodowe pracowników (73%),
- marketing i promocję (52%),
- wzmocnienie pozycji rynkowej (47%),
- pozyskanie finansowania (pożyczek, kredytów, dotacji) (42%),
- zarządzanie organizacją (41%).

¹¹ Raport z badania satysfakcji klientów Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej, Biblioteka Ekonomii Społecznej i Solidarnej, MRPIPS, Warszawa 2019.

¹² I. Grabowska, M. Bernacik, *Badanie potrzeb przedsiębiorstw społecznych – analiza wyników*, MRPIPS, Biblioteka Ekonomii Społecznej i Solidarnej, Warszawa 2019.

¹³ P. Stronkowski, *Podsumowanie warsztatów z przedstawicielami spółdzielni socjalnych, które odbyły się w trakcie IX Forum Spółdzielni Socjalnych*, Warszawa 2019. <http://ozrss.pl/wp-content/uploads/2018/11/Podsumwarsztatowzprzedstpsoc.pdf> [9.04.2020].

Co więcej, przedsiębiorcy społeczni dosyć jednoznacznie opowiadają się za popytowym modelem dostarczania tych usług, w którym to przedsiębiorcy społeczni wybierają dostawcę usług, a OWES finansuje te usługi. Przedsiębiorcy są również gotowi do współpłacenia za te usługi (choć większość z nich deklaruje gotowość do partycypacji w niewielkiej części kosztów)¹⁴.

Niezależnie od wsparcia OWES, podmioty ekonomii społecznej mogą korzystać z instrumentów zwrotnych. Podstawowym instrumentem zwrotnym kierowanym do PES są pożyczki. Instrumenty te są oferowane przez pośredników finansowych, których usługi są zakontraktowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Szersza analiza tego instrumentu przedstawiona jest w rozdziale 4.

Do PES kierowane są również inne instrumenty o charakterze zwrotnym. Najważniejszy z nich to gwarancje. Zgodnie z założeniami instrument ten miał ułatwić dostęp PES do kredytów udzielanych przez komercyjne instytucje finansowe. Jednak zainteresowanie tym instrumentem było śladowe, dlatego ostatnio podjęto decyzję o jego likwidacji.

W systemie wsparcia ekonomii społecznej występują również inni ważni aktorzy. Szczególnie istotne wydają się tutaj regionalne ośrodki polityki społecznej. Choć zwykle nie świadczą one usług bezpośrednio na rzecz PS i PES, to jednak mają wpływ na jakość i zakres usług świadczonych przez OWES. Instytucje te prowadzą badania i analizy sektora, a także ewaluację dotychczasowych działań, koordynują prace nad regionalnymi programami ekonomii społecznej, siecują i koordynują działania OWES, a także dbają o uwzględnienie ekonomii społecznej w innych obszarach polityki społecznej. Na poziomie krajowym podobną rolę pełni Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, w którym działa Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej.

2.2 INSTRUMENTY FINANSOWE JAKO NARZĘDZIA WSPIERANIA

2.2.1 ZAŁOŻENIA I WYMOGI DOTYCZĄCE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH JAKO NARZĘDZI POLITYKI PUBLICZNEJ

Problematyka ułatwiania dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania stanowi współcześnie ważny obszar interwencji publicznej. Poziom dostępności zewnętrznych źródeł finansowania regulowany jest siłami rynkowymi, przy czym specyfika rynków finansowych powoduje, że procesy dostosowywania się popytu na finansowanie do podaży kapitału okazują się w pewnej mierze niedoskonałe. Powodowane jest to różnymi zachowaniami, dobrze opisanymi w teorii ekonomii, będącymi efektem powszechnie występującego, szerszego zjawiska tzw. asymetrii informacji pomiędzy dawcą a biorcą finansowania¹⁵. Powodem występowania tego zjawiska jest nierównomierne rozłożenie informacji co do wykonalności określonego przedsięwzięcia, występujące pomiędzy wnioskującym o finansowanie a dostawcą (źródłem) finansowania¹⁶. Zjawisko to wywołuje kolejne specyficzne zachowania, tj. przede wszystkim racjonowanie finansowania i negatywną selekcję jego biorców¹⁷. Z uwagi na asymetrię informacji dostawcy finansowania napotyka trudności w ocenie skali i rodzaju bieżących i przyszłych ryzyk oraz problemy wiążące się z monitorowaniem podmiotów, którym zamierza udostępnić kapitał. Efektem tej sytuacji jest racjonowanie finansowania (np. kredytu), polegające na tym, że dla części podmiotów poszukujących finansowania kapitał ze źródła zewnętrznego może być niedostępny bez względu na cenę (stopę procentową), którą są oni skłonni zapłacić. Jest tak, bowiem stopa procentowa nie jest wyłącznym czynnikiem kształtującym punkt równowagi pomiędzy popytem a podażą. Elastyczne ukształtowanie równowagi zakłócają trudności z oszacowaniem ryzyka, wynikające z asymetrii informacji.

Teoretycznie dostawcy finansowania (np. banki) mogliby zredukować problem ryzyka poprzez ustalanie wyższych stóp procentowych i żądanie dodatkowych zabezpieczeń w przypadku najbardziej ryzykownych projektów. Jeśli jednak stopa procentowa byłaby uniwersalnym czynnikiem prowadzącym do zrównoważenia popytu i podaży kapitału, wów-

czas w portfelach dostawcy finansowania moglibyśmy obserwować występowanie wielu projektów składanych przez przedsiębiorców dopiero wchodzących na rynek, a nawet projekty w fazie załączkowej (finansowanie pomysłów). Jednak w rzeczywistości tak się nie dzieje, co widać wyraźnie w sferze kredytowania komercyjnego. Jest tak dlatego, gdyż wyższe stopy procentowe paradoksalnie zamiast kompensować ryzyko (wyższe przychody, pokrywające straty wynikające z akceptacji dodatkowego ryzyka) prowadzą do pogorszenia jakości portfela kredytowego jako całości, odcinając od finansowania mało ryzykownych kredytobiorców (niezdolnych lub nieakceptujących wysokiego kosztu finansowania), a pozostawiając w nim wyłącznie ryzykowne kredyty (negatywna selekcja).

Model niedoskonałej dystrybucji kapitału ma charakter ogólny. Oczywiście, niedoskonałości rynków finansowania nie dotyczą powszechnie wszystkich podmiotów czy też wszystkich w jednakowym zakresie. Bardzo wiele zależy od cech biorców finansowania, jak i otoczenia rynkowego i regulacyjnego, w którym funkcjonują. Co do zasady, niedoskonałości te odczuwane są przede wszystkim przez podmioty klasyfikowane jako mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, jak również podmioty w jakiś sposób specyficzne – np. funkcjonujące na rynkach słabo rozpoznanych przez głównych dostawców finansowania czy o specyficznych cechach. Można by tu wskazać choćby na podmioty sektora ekonomii społecznej, które poprzez ich cechy, rynki/dziedziny, w których funkcjonują, a także standing ekonomiczno-finansowy i najczęściej niską zasobność majątkową są postrzegane przez tradycyjne źródła finansowania (przede wszystkim sektor bankowy, również dostawcy kapitału inwestycyjnego) jako generujące nadmierne ryzyko. Dodajmy, że potencjalny dostawca kapitału ma zazwyczaj w przypadku mniejszych i specyficznych jednostek ograniczony dostęp do informacji na temat stanu ich finansów (np. niższe standardy rachunkowości), perspektyw rynkowych (np. niedający się oszacować udział w rynku, trudności z analizą trendów popytowych, identyfikacją konkurencji) i racjonalności podejmowanych decyzji (np. z uwagi na połączenie finansów gospodarstwa domowego z finansami firmy, rodzinny charakter firmy, brak profesjonalnego zarządzania itd.), co osłabia możliwości skutecznego monitorowania projektu, a w związku z tym nie zachęca do udzielania finansowania.

W związku z występowaniem opisywanych tu niedoskonałości kluczowe znaczenie dla ich redukcji ma ład instytucjonalny¹⁸ gospodarki, który kształtowany jest w wyniku działań interwencyjnych podejmowanych przez władze publiczne. Zatem, interwencja publiczna to celowa działalność, dotycząca wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego, w ramach której, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, uruchamiane są rozmaite narzędzia oddziaływania na procesy zachodzące w gospodarce i sferze społecznej¹⁹. Prawidłowo ukształtowana sfera interwencji publicznej powinna reagować w obszarze różnych funkcji w systemie gospodarczym, w tym także powinna obejmować interwencje prowadzące do wzrostu dostępności źródeł finansowania działalności gospodarczej.

W związku z powyższym, z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania (przeprowadzonych dla jego celów badań), należy zwrócić uwagę na następujące cechy interwencji publicznej.

Po pierwsze, władze publiczne, podejmując interwencję w odniesieniu do różnego rodzaju problemów, nie są ograniczone do działania wyłącznie poprzez stosowanie bezzwrotnych narzędzi transferu wsparcia (dotacji lub subwencji). Inne formy alternatywne to interwencje realizowane w postaci instrumentów finansowych (o charakterze zwrotnym). Jak ukazują to wieloletnie już doświadczenia, instrumenty tego rodzaju mogą być skutecznie stosowane (oczywiście pod pewnymi warunkami) do realizacji polityk publicznych (ich dziedzin i celów), ukierunkowanych na rozmaite sfery i problemy układu społeczno-gospodarczego. Jest wiele przykładów na to, że realizacja celów interwencji może być często co najmniej tak samo skuteczna (a ocenia się, że często jest po prostu bardziej efektywna) niż w sytuacji opierania jej jedynie na instrumentach bezzwrotnych.

Po drugie, korzyści stosowania zwrotnych instrumentów finansowych, jak i generowane przez nie efekty, najczęściej pozytywne, zaczęto bardzo silnie wypuklać na poziomie unijnym (Komisja Europejska) już w poprzedniej perspektywie finansowej (2007-2013). W ten sposób przygotowano grunt pod znacznie szersze wykorzystywanie instrumentów finansowych na rozmaitych szczeblach interwencji, tj. zarówno na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym – w ramach mijającej perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014-2020²⁰ (jak i w przyszłości – w okresie programowa-

¹⁴ I. Grabowska, M. Bernacki, *Badanie potrzeb /.../,* op. cit.

¹⁵ Niedoskonałości, o których tu wspominamy, opisywane są najczęściej w odniesieniu do dominującego na rynku źródła finansowania, jakie stanowią kredyty bankowe.

¹⁶ Sytuacja, w której jedna ze stron transakcji dysponuje większą ilością informacji od drugiej strony (np. przedsiębiorca wobec źródła finansowania, który ma znacznie lepsze rozeznanie co do ryzyka tego projektu). Zakres informacji, jakim dysponują strony dokonujące transakcji, jest zatem zróżnicowany. Najczęściej sytuacja ta zniechęca do zawarcia transakcji, gdyż strona, która czuje się niedoinformowana, szacuje ryzyko jako bardzo (zbyt) wysokie. Zob. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2007, s. 399 i n.

¹⁷ Przedstawione tu niedoskonałości zostały szczegółowo opisane przez Stiglitz i Weissa, którzy wykazali, że w sytuacji występowania tych zjawisk zachowania sektora bankowego prowadzące do racjonowania kredytu są racjonalne, zob. Joseph E., Stiglitz, Andrew Weiss, *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, American Economic Review, Vol. 71/3, s. 393-410, 1981.

¹⁸ M.G. Woźniak, *Fundamentalne problemy aksjologiczne ładu instytucjonalnego współczesnej gospodarki*, [w:] Ład instytucjonalny w gospodarce, B. Polzakiewicz, J. Boehlke (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005, s. 23.

¹⁹ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, oraz dodatkowo M. Możdżeń, M. Zawicki, *Implementacja i monitorowanie polityk publicznych* [w:] *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, M. Zawicki (red. nauk.), PWE, Warszawa 2013.

²⁰ *Financial Instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for managing authorities*, European Commission, 2014, s. 4-5 (w szczególności: pkt 5.1. „Przesłanie polityczne” stosowania instrumentów finansowych, pkt 5.2. Korzyści wynikające ze stosowania instrumentów finansowych oraz pkt 5.3. Logika interwencji przy wykorzystaniu instrumentów finansowych).

nia obejmującym lata 2021-2027). Początkowo instrumenty finansowe jako narzędzia interwencji zaczęto określać (nieco na wyrost) jako „innowacyjne”, aby wyraźnie odróżnić je od dominujących wcześniej instrumentów „tradycyjnych”, tj. dotacji²¹.

Po trzecie, niewątpliwa zaleta instrumentów finansowych polega na tym, że przeważnie ich stosowanie ogranicza niekorzystny wpływ interwencji publicznej na panujące w systemie społeczno-gospodarczym stosunki konkurencyjne. Poza tym redukują one skutecznie zjawisko „zależności” (*locked-in*) odbiorców wsparcia od bezwrotnych form finansowania, które bardzo często obniżają efektywności rynkową. Warto przy tym podkreślić, że istnieje również możliwość łączenia instrumentów finansowych z finansowaniem bezwrotnym (lub też różnych instrumentów finansowych). Rozwiązania tego rodzaju mogą znacznie podnosić atrakcyjność instrumentów zwrotnych, tj. ograniczać, najczęściej oceniany negatywnie przez beneficjentów wsparcia, rygor zwrotu pozyskanego kapitału²². Obecnie wiele wskazuje na to, że w nadchodzącym okresie programowania funduszy unijnych zaistnieją korzystniejsze warunki do kształtowania „mieszanych” instrumentów finansowych.

Po czwarte, instrumenty finansowe stanowią adekwatne rozwiązania w sferze organizacji interwencji publicznej w różnych dziedzinach i dla realizacji rozmaitych celów²³. Stanowią więc formy interwencji o dość uniwersalnym zastosowaniu, zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. Niewątpliwie jest to ich ważna kolejna zaleta. Można by tu wskazać choćby na wspieranie przedsiębiorczości, podnoszenie konkurencyjności sektora mikro, małych i średnich firm, podnoszenie innowacyjności i aktywności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw²⁴, wspieranie rozwoju miast, działania rewitalizacyjne, aż po wykorzystanie instrumentów finansowych w sferze ochrony środowiska, w tym przeciwdziałania zmianom klimatycznym²⁵, czy także w sferze ekonomii społecznej (przykładowo – w tym ostatnim przypadku – potwierdzają to korzystne oceny pilotaży instrumentów finansowych wdrożonych w oparciu o środki wsparcia EFS w poprzedniej perspektywie programowej funduszy unijnych w Polsce).

Po piąte, w literaturze przedmiotu zaznacza się, że stosowanie instrumentów finansowych musi uwzględniać ich specyfikę oraz specyfikę ostatecznego odbiorcy²⁶. Zatem, instrumenty finansowe nadają się do stosowania tylko w określonych warunkach i przy pewnych założeniach. W związku z tym szersze ich wykorzystywanie (zamiennie wobec dotacji) musi być poparte (poprzedzone) trafnym rozpoznaniem celów i dziedzin ich stosowania, odzwierciedlonej w postaci przemysłowej strategii inwestowania środków publicznych w instrumenty finansowe.

Biorąc pod uwagę stronę operacyjną instrumentów finansowych, nie ma zasadniczo sporu co do tego, że zwrotne instrumenty finansowe mogą być z powodzeniem stosowane w przedsięwzięciach, które generują przychody w rozmiarach przewyższających koszty uruchomienia i utrzymania projektu, gdy ich rentowność jest oceniana jako wysoka²⁷ (wewnętrzna stopa zwrotu – IRR – jest porównywalna z innymi projektami, będącymi w zasięgu biorcy instrumentu).

²¹ J. Núñez Ferrer, A. Volkery, S. Withana, K. Medarova-Bergstrom, *The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives. Implications for EU and National Budgets*, CEPS Special Report, 2012, s. 18, 56-59.

²² Co do zasady, z punktu widzenia odbiorcy ostatecznego, atrakcyjność instrumentu finansowego jest na pewno mniejsza niż atrakcyjność dotacji. Dlatego łączenie form zwrotnych i bezwrotnych wsparcia pozwala wywoływać określone synergije, wynikające z „połączenia” zalet obu tych form, zob. S. Bilal, F. Kratke, *Blending loans and grants: to blend or not to blend?*, European Center for Development Policy Management, 2013. Niestety, w rzeczywistości ukształtowanej architektury form wsparcia w okresie programowania 2014-2020 warunki łączenia instrumentów okazały się stosunkowo restrykcyjne, ze względu na konieczność rozdzielania kosztów kwalifikowalnych finansowania udostępnianego za pomocą różnych form wsparcia oraz konieczność przestrzegania regulacji w sprawie pomocy publicznej. Zob. np. *Ekspertyza na temat dopuszczalności łączenia instrumentów finansowych programów ramowych Unii Europejskiej (Cosme i Horyzont 2020) z instrumentami zwrotnymi, bezwrotnymi i mieszanymi programów Polityki Spójności (PO, RPO) 2014-2020 oraz wybranych programów krajowych*, Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., opracowanie przygotowane na zlecenie Związku Banków Polskich, Warszawa, 30 grudnia 2015 r.

²³ Zob. M. Szczepański, *Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 r. – wymiar wspólnotowy i krajowy*, Warszawa, luty 2011 r., s. 23-24.

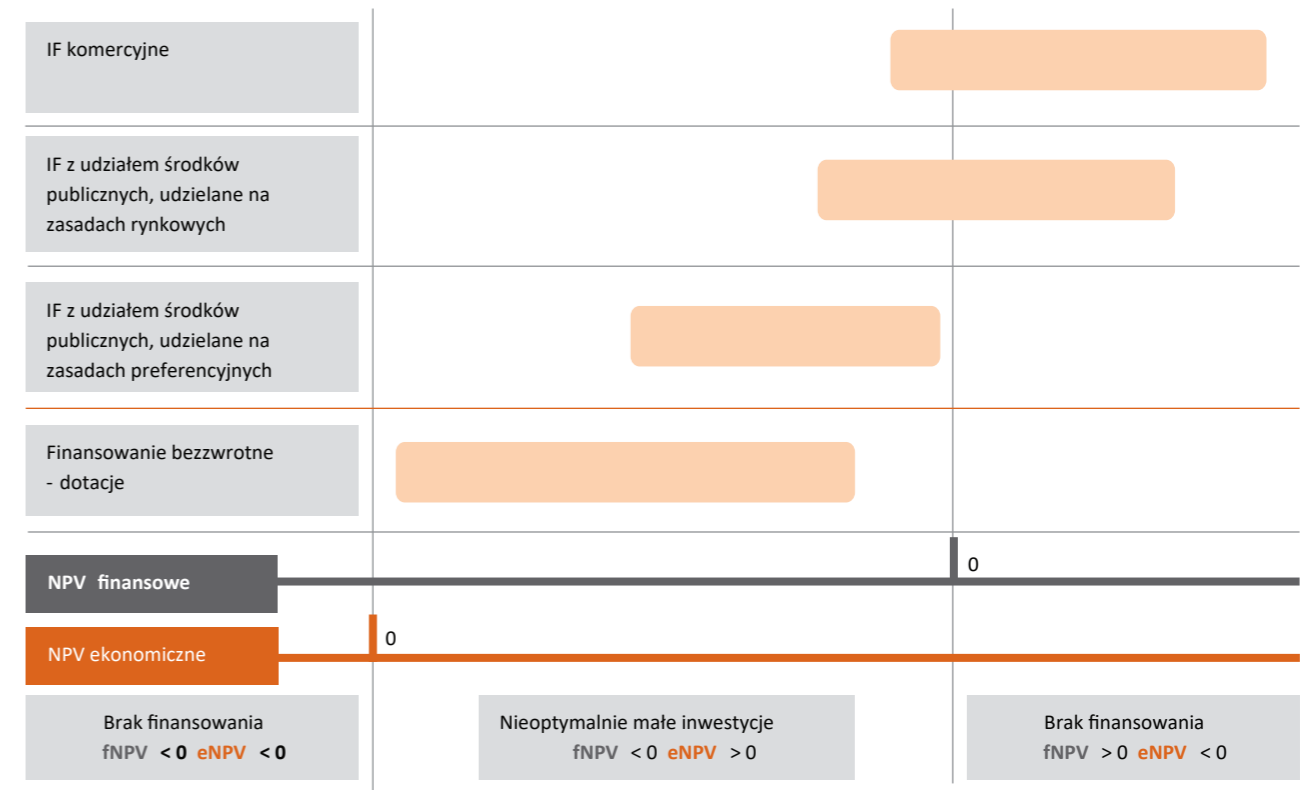
²⁴ M. Gajewski, J. Szczucki, *Financial engineering instruments – an unconventional source of financing innovative projects of the SME sector in Poland. Advantages in comparison with grant financing schemes [w:] Towards Innovative Economy. Effects of Grants to Enterprises in Poland*, edited by J. Pokorski, PARP, Warszawa 2011, s. 51-70.

²⁵ K. Medarova-Bergstrom, A. Volkery, R. Sauter, R. Skinner and J. Núñez Ferrer, *Optimal use of the EU grant and financial instruments in the next multiannual financial framework to address the climate objective. Final report for DG Climate Action*, European Commission, Institute for European Environmental Policy, London/Brussels, 2013.

²⁶ W porównaniu z dotacjami specyfika ta stanowi de facto swoje wady/ograniczenia instrumentów finansowych (konieczność zwrotu) – zatem zasadny jest wniosek, że ich stosowanie nie musi być adekwatne w każdej sytuacji i wobec każdego odbiorcy. Oznacza to, że instrumenty finansowe nie powinny (nie muszą) zastępować całkowitej dotacji – ich stosowanie zależy od specyfiki celów interwencji i charakterystyk wspieranych przedsięwzięć/beneficjentów.

²⁷ Zob. *Financial Instruments in ESIF programmes 2014-2020 /.../*, op. cit., s. 4 oraz J. Núñez Ferrer (et al.), *The Use of Innovative Financial Instruments /.../*, op. cit., s. 24.

Wykres 1. Koncepcja stosowania instrumentów finansowych i dotacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank „Ex ante Assessment of Financial Instruments for the Proposed Operational Programme on Infrastructure and Environment 2014-2020 in selected sectors”.

Przedsięwzięcie powinno więc – przynajmniej potencjalnie – charakteryzować się dodatnim zwrotem z inwestycji. W tej sytuacji osiągnięta w wymiarze finansowym wartość bieżąca netto (*Net Present Value*) jest dodatnia²⁸. Logika ekonomiczna instrumentów finansowych jest więc całkowicie odmienna od finansowania bezwrotnego, ponieważ ich konstrukcja wewnętrzna zakłada co najmniej zwrot udostępnionego kapitału²⁹. W rezultacie korzystanie z instrumentów finansowych nie zawsze znajduje uzasadnienie.

Ważny aspekt, związany ze stosowaniem instrumentów finansowych jako narzędzi polityki publicznej, dotyczy zjawiska luki finansowania (luki finansowej, luki kapitałowej). Zapisy dokumentów unijnych dla okresu programowania 2014-2020 wskazują, że wspomagane środkami publicznymi instrumenty finansowe powinny w jakiś sposób reagować na to zjawisko. Powinny one prowadzić do jego ograniczenia (lub idealnie eliminacji). Jednak szczegółowe rozwiązania dotyczące postaci instrumentów finansowych (ich konstrukcja) powinny być projektowane z uwzględnieniem sytuacji ich potencjalnych beneficjentów, a więc faktu pozostawiania, lub też nie, w luce. Jednak z uwagi na cele interwencji publicznej oraz specyfikę przedsięwzięć, które w jej ramach mają być wspierane, nie jest bynajmniej tak, że stosowanie instrumentów finansowych powinno ograniczać się wyłącznie do podmiotów znajdujących się w luce finansowania.

²⁸ Warunek ten spełniają również przedsięwzięcia, dla których wartość ta jest dodatnia, ale zbliżona do zera. Na marginesie wspomnieć można o problemach, które napotyka się w przypadku dążenia (dyskusyjnego) do wykorzystywania instrumentów finansowych w projektach nienastawionych na cel biznesowy (zysk). W takiej sytuacji należałoby uwzględnić tzw. ekonomiczną wartość bieżącą netto, a więc wartość biorącą pod uwagę również inne, generowane przez projekt rezultaty ekonomiczne (a nie tylko finansowe). W przypadku takich projektów efekt finansowy (finansowa wartość bieżąca netto – fNPV) może być ujemny. Jednak wtedy efekt ekonomiczny (eNPV) musi być zawsze dodatni. W praktyce jednak okazuje się, że obliczenie ekonomicznej wartości bieżącej netto może nastroczać trudności; poza tym, często może być ona ustalona co najwyżej z pewnym przybliżeniem (z uwagi na liczne trudności w przewidzeniu efektów oddziaływania projektu na otoczenie społeczno-ekonomiczne w ramach rozsądnie przyjętych kosztów tego rodzaju analizy). Niemniej jednak aktualna pozostaje kwestia finansowa, bowiem pozytywny rezultat ekonomiczny, choć satysfakcjonujący, nie pozwoli na zwrot finansowania, w sytuacji, gdy zastosowany instrument zakłada spłatę kapitału (a najczęściej także pokrycie kosztu jego udzielenia) – a to właśnie jest cechą wszystkich instrumentów finansowych.

²⁹ Problem ten bywa rozwiązywany w inny sposób – przykładem jest tu stosowany w minionej i obecnej perspektywie programowej (w Polsce jednak w niewielkiej skali) instrument pomocy zwrotnej *repayable assistance*. Nie jest to jednak instrument klasyfikowany jako finansowy (to „inna” forma finansowania).

Przesłanką do stwierdzenia, że dany podmiot wymaga wsparcia (w związku z tym adekwatne jest stosowanie instrumentów finansowych), jest zaistnienie przynajmniej jednej z dwóch przyczyn:

- Podmiot znajduje się w luce finansowania, czyli nie dysponuje realną możliwością pozyskania z rynku finansowego kapitału na realizację proponowanego przedsięwzięcia, przy czym jest ono uzasadnione ekonomicznie (wykonalne). Brak dostępu do źródła finansowania oznacza, że kapitał nie może być pozyskany na powszechnie stosowanych zasadach rynkowych. Ta niedoskonałość jest najczęściej wynikiem negatywnej oceny projektu (lub wnioskodawcy) przez instytucję finansującą (znaczenie mają tu opisane wcześniej niedoskonałości rynku finansowania). Decydujące znaczenie mogą mieć tu rozmaite czynniki szczegółowe. Jak podkreśla się w literaturze, są one wynikiem występowania zjawiska asymetrii informacji, które pojawia się na linii dawca finansowania – ubiegający się o finansowanie. Skutkiem asymetrii informacji jest negatywna selekcja. Jest to zachowanie dawcy polegające na ograniczeniu dostępności kapitału z uwagi na oczekiwanie oportunistycznego zachowania biorycy. W rezultacie dochodzi do racjonowania finansowania. Jest to motywowane brakiem zdolności dokonania skutecznej oceny, którzy klienci okażą się rzetelni, a którzy nie. W rezultacie dostęp do finansowania regulowany jest przez rozmaite czynniki, które mają w jakiś sposób zmniejszać udział w portfelu klientów ocenianych jako zbyt ryzykowni (np. eliminuje się podmioty najmniejszych rozmiarów, w przypadku których najtrudniej jest ustalić wykonalność oferowanych przez nie projektów, żąda się wygórowanych zabezpieczeń, zmniejsza wielkość finansowania czy wreszcie oferuje się finansowanie na bardzo wymagających warunkach).
- Rentowność projektu jest niska lub trudna do oszacowania, co powoduje, że podmiot, rozważając podjęcie projektu, nie zdecyduje się na jego realizację na warunkach rynkowych (np. w oparciu o środki finansowe pozyskiwane na rynku komercyjnym), choć jest to przedsięwzięcie wykonalne finansowo (umożliwi wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z pozyskanego finansowania), ale w ocenie jego pomysłodawcy jest zbyt mało opłacalne (istnieją inne, alternatywne kierunki zagospodarowania kapitału, których wynik oceniany jest jako korzystniejszy). W takiej sytuacji celem interwencji publicznej może być aktywizowanie instrumentów finansowych, ale udostępnianych np. po niższym koszcie niż rynkowy³⁰ oraz o specyficznych parametrach (np. wydłużona karencja w spłacie, długi okres finansowania, niski wkład własny lub ograniczone wymagania dotyczące zabezpieczenia).

W związku z powyższym uznaje się, że stosowanie instrumentów finansowych jest uzasadnione, gdy prowadzić one będą do osiągnięcia dwóch różnych – chociaż często wywoływanych łącznie – efektów, dotyczących:

- zwiększenia dostępności kapitału. W takim przypadku instrument przeciwdziała niedoskonałości rynkowej, polegającej na utrudnionym lub wręcz braku dostępu do źródeł finansowania dla wykonalnych ekonomicznie przedsięwzięć),
- zmniejszania ceny kapitału (łącznie kosztu jego pozyskania) oraz ułatwiania dostępności formalnej (lepsze/łagodniejsze warunki dostępowe, prostsze procedury), przy czym także i tu chodzi tu o zapewnienie dostępu do środków finansowych na realizację finansowo uzasadnionych przedsięwzięć po cenie niższej od rynkowej, co ma stanowić zachętę do podejmowania realizacji określonych typów przedsięwzięć.

Warto raz jeszcze podkreślić, że instrumenty finansowe mają nie tylko redukcować poziom luki finansowej, ale stanowią także bodziec do zwiększania inwestycji w wybranych dziedzinach. Zatem, instrument finansowy może zarówno powodować wzrost dostępności finansowania, jak i zachęcać do podejmowania określonych przedsięwzięć (połączenie obu ww. wskazanych przesłanek).

Zjawisko luki finansowej może wynikać z rozmaitych czynników, np.:

- braku historii kredytowej podmiotów o krótkim stażu rynkowym,
- polityki kredytowej źródła finansowania (np. wykluczenia niektórych sektorów uważanych za ryzykowne, braku oferty finansowania dla pewnych przedsięwzięć czy podmiotów),
- stawiania zbyt wysokich wymagań dotyczących wielkości wkładu własnego żądanego od wnioskującego o finansowanie,

³⁰ Przeważnie o oprocentowaniu pożyczek lub kredytów poniżej poziomu oprocentowania instrumentów komercyjnych, o niższych prowizjach i innych opłatach etc.

- niskiej oceny „jakości” konkretnego przedsiębiorcy, wynikającej z takich cech jak: wiek, płeć, wykształcenie, sektor działalności, lokalizacja firmy, wartość aktywów czy też trendy kształtowania się sytuacji na rynku, na którym działa potencjalny biorca finansowania,
- restrykcyjnej polityki kredytowej banków czy też istnienia alternatywnych wobec kredytowania możliwości lokowania kapitału.

W przypadku podmiotów, których wniosek o kredyt lub inną formę finansowania został odrzucony, niezbędna jest analiza przyczyn takiej decyzji instytucji finansowej. Część wniosków jest bowiem odrzucana z powodu zawodności rynku (takich jak brak odpowiednich zabezpieczeń, zbyt krótki czas istnienia na rynku, ograniczenie akcji kredytowej), co stanowi uzasadnienie dla interwencji publicznej, podczas gdy część jest jednak dyskwalifikowana z uzasadnionych powodów, które za taką zawodność nie mogą być uznane (np. nieefektywny model działalności firmy, zagrożenie bankructwem, brak trwałości realizowanego modelu biznesowego, brak zdolności kredytowej)³¹. W praktyce niestety, nie mając dostępu do danych bankowych/instytucji finansujących, bardzo trudno jest odróżnić obie te sytuacje. Ostatecznie powoduje to, że wszelkie próby określania skali (wymiaru wartościowego) zjawiska lukowego muszą być traktowane z dużą dozą ostrożności, tym bardziej jeśli wartości te miałyby być prognozowane (skala wartościowa luki w przyszłości). Obecnie zmienność otoczenia społeczno-gospodarczego jest tak wielka, że wszelkie definitywne ustalenia co do wielkości luki finansowania wydają się zbyt ryzykowne i nieuzasadnione. Na pewno bardziej uzasadnione wydaje się inne podejście, polegające na poszukiwaniu pewnych nieciągłości w ofercie rynkowej. Chodzi tu o rozpoznawanie sytuacji braku takiej oferty (lub jej nieprawidłowych parametrów) w sytuacji występowania wykonalnych finansowo przedsięwzięć, które wymagają kapitału, ale musi być on im zaoferowany z uwzględnieniem specyfiki tych przedsięwzięć, jak i specyficznych cech ich organizatorów³².

2.2.2 DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH W SEKTORZE EKONOMII SPOŁECZNEJ (POLITYKA SPÓJNOŚCI 2014-2020)

Pierwszy znaczący instrument finansowany ze środków publicznych, skierowany do sektora ekonomii społecznej, pojawił się w ramach działania 1.4 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL). Były to pożyczki dla podmiotów ekonomii społecznej. Operatorem tego instrumentu było Towarzystwo Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA (TISE), zaś nadzór nad jego wdrażaniem sprawował Bank Gospodarstwa Krajowego jako menedżer funduszu powierniczego.

W ramach Działania 1.4 PO KL udzielono 500 pożyczek o wartości 38,88 mln zł. Według stanu na 30 września 2019 r.³³ liczba spłaconych pożyczek wyniosła 183, zaś kwota spłat 29,8 mln zł. Do spłaty na koniec III kwartału 2019 r. pozostało 317 pożyczek o wartości 9,02 mln, z czego 115 o łącznej wartości 5,28 mln zł było opóźnionych w spłacie o ponad 3 miesiące, postawionych w stan natychmiastowej wymagalności bądź też znajdowało się w trakcie windykacji. Najgorszej jakości portfel dotyczył pożyczek udzielonych spółdzielniom socjalnym – ta grupa pożyczkobiorców odpowiadała za 46% ogólnej wartości udzielonych pożyczek, jednocześnie zaś aż 32% pożyczek udzielonych spółdzielniom socjalnym notowało znaczące problemy w spłacie (tj. znajdowało się w jednej z trzech wyżej opisanych sytuacji).

Doświadczenia z wdrażania pożyczek w ramach Działania 1.4 PO KL zostały wykorzystane przy projektowaniu pożyczek dla podmiotów ekonomii społecznej w obecnym okresie programowania.

W obecnym okresie programowania kontynuacją pożyczek udzielanych w ramach Działania 1.4 PO KL są pożyczki udzielane ze środków Działania 2.9 „Rozwój ekonomii społecznej” Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). W wyniku ogłoszonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (jako menedżera funduszu funduszy) pierwszego przetargu na wybór pośredników finansowych pożyczki udzielało dwóch operatorów tego instrumentu – TISE (w czterech tzw. makroregionach) oraz Fundacja Fundusz Regionu Wałbrzyskiego (w jednym makroregionie). W lipcu 2019 r. został rozstrzygnięty przetarg na zarządzanie kolejną edycją obu instrumentów pożyczkowych. Podobnie jak w poprzednim okresie w znacznej części Polski pożyczki będą udzielane przez TISE (cztery makroregiony), a tylko w województwach lubelskim,

³¹ *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives*, Volume I, 2014.

³² Przykłady takiego podejścia spotykamy w literaturze przedmiotu – (np.) *The SME Financing Gap. Theory and Evidence* OECD 2006 (Vol. I). Ustalenia tego opracowania dotyczyły generalnych niedoskonałości rynku finansowania. Wciąż pozostają one aktualne. Do kategorii najsilniej odczuwających trudności w pozyskiwaniu kapitału należą projekty i podmioty obciążone nadmiernym ryzykiem inwestycyjnym, tj. przede wszystkim projekty bazujące na nowych rozwiązaniach technologicznych, które jeszcze nie zostały poddane walidacji rynkowej, podmioty dopiero wchodzące na rynek oraz działające na nim na tyle krótko, że ich historia nie pozwala na wiarygodną ocenę perspektyw rynkowych, podmioty realizujące projekty inwestycyjne obciążone wysokim ryzykiem, które nie mogą w wystarczającym stopniu zabezpieczyć finansowania długiego, przedsięwzięcia podejmowane w słabo rozpoznanych (przez tradycyjne źródła finansowania) niszcach rynkowych, jak również podmioty, których cel działania odwołuje się do misji społecznej, a kryteria biznesowe mają drugorzędne znaczenie.

³³ Dane BGK.

podlaskim i podkarpackim pożyczek będzie udzielać suwalska Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości (piąty makroregion). Ze względu na zróżnicowanie skali działania (jeden vs. cztery makroregiony) i obu pozostałych pośredników finansowych trudno jest niestety dokonywać porównań między nimi. Z całą pewnością potencjał i doświadczenie TISE jest nieporównywalne, chociaż pozostali dwaj pośrednicy też należą do znaczących i doświadczonych funduszy pożyczkowych.

Pożyczki oferowane przez wszystkich operatorów cieszą się stosunkowo dużym powodzeniem (istotną rolę odgrywa na pewno doświadczenie pośredników finansowych, szczególnie TISE SA). Do końca lutego 2020 r. udzielono 764 pożyczek o wartości ok. 85,8 mln zł³⁴, co oznacza, że postęp wdrażania instrumentu okazał się co najmniej zgodny z założeniami.

Pośrednicy finansowi w ramach działania 2.9 PO WER oferują dwa instrumenty pożyczkowe, o następujących parametrach³⁵:

- **Pożyczka na start** jest przeznaczona dla podmiotów ekonomii społecznej (PES) na rozpoczęcie działalności lub dla podmiotów będących we wczesnej fazie rozwoju, tj. działających nie dłużej niż 12 miesięcy. Maksymalna wartość pożyczki wynosi 100 000 zł. Oprocentowanie pożyczki to 1,75% rocznie z możliwością obniżenia do poziomu 0,88% (takie oprocentowanie znajduje zastosowanie, gdy celem/jednym z celów realizowanego przedsięwzięcia jest tworzenie nowego/nowych miejsc pracy). Pożyczka jest udzielana na okres do 5 lat, z możliwością sześciomiesięcznej karencji w spłacie rat odsetkowych.
- **Pożyczka na rozwój** jest przeznaczona dla PES działających powyżej 12 miesięcy. Maksymalna wartość pożyczki wynosi 500 000 zł. Dla pożyczek do 100 tys. zł oprocentowanie wynosi 1,75% rocznie z możliwością obniżenia do 0,88% (takie oprocentowanie znajduje zastosowanie, gdy celem/jednym z celów realizowanego przedsięwzięcia jest tworzenie nowego/nowych miejsc pracy). Dla pożyczek powyżej 100 000 zł oprocentowanie wynosi 2,87% rocznie (1,75% w sytuacji tworzenia miejsc pracy). Pożyczka jest udzielana na okres do 7 lat, z możliwością sześciomiesięcznej karencji w spłacie rat odsetkowych.

Jak wspominaliśmy wcześniej, pożyczki udzielane są na terenie całego kraju. Poniżej prezentujemy ich rozkład w podziale na poszczególne województwa, w zależności od siedziby pożyczkobiorcy.

Tabela 2. PES korzystające z pożyczek w ramach Działania 2.9 PO WER w podziale na województwa

Województwo	Liczba udzielonych pożyczek	Liczba PES korzystających z pożyczek	Wartość udzielonych pożyczek (tys. zł)
Dolnośląskie	31	20	7 062
Kujawsko-pomorskie	34	25	2 841
Lubelskie	38	27	3 950
Lubuskie	23	19	2 468
Łódzkie	42	22	3 732
Małopolskie	63	50	7 355
Mazowieckie	151	78	18 009
Opolskie	12	8	2 460
Podkarpackie	74	45	7 715
Podlaskie	15	13	945
Pomorskie	53	35	6 651
Śląskie	97	65	8 382
Świętokrzyskie	10	8	603
Warmińsko-mazurskie	51	35	4 426
Wielkopolskie	51	42	7 200
Zachodniopomorskie	19	15	2 014
RAZEM	764	507	85 813

Źródło: dane BGK na 29 lutego 2020, obliczenia własne.

³⁴ Dane BGK, dotyczą operatorów wybranych w ramach obu przetargów.

³⁵ W związku z pandemią koronawirusa planowane jest dokonanie pewnych zmian w zasadach spłacania pożyczek, korzystnych z punktu widzenia pożyczkobiorców, polegających na: możliwości wydłużenia karencji w spłacie kapitału o dodatkowe 6 miesięcy, wprowadzenie możliwości zawieszenia spłaty rat kapitałowych lub kapitałowo-odsetkowych na okres do 6 miesięcy, obniżenie oprocentowania pożyczek. Działania te należy ocenić bardzo pozytywnie, niestety, istnieje ryzyko, że mimo ich podjęcia szkodliwość portfela zasadniczo wzrośnie.

Jak widać, dystrybucja pożyczek jest stosunkowo równomierna, biorąc pod uwagę potencjał poszczególnych województw i liczbę potencjalnych odbiorców ostatecznych pożyczek, najwięcej pożyczek (zarówno wartościowo, jak i liczbowo) zostało udzielonych w województwie mazowieckim, następnie zaś w województwach śląskim, wielkopolskim i małopolskim.

Jeżeli chodzi o postęp wdrażania w podziale na poszczególne makroregiony, to prezentujemy go poniżej.

Tabela 3. Poziom wykorzystania alokacji w ramach Działania 2.9 PO WER w podziale na makroregiony

Województwo	Alokacja (PLN)	Środki wykorzystane (PLN)	Poziom wykorzystania alokacji
Makroregion 1 (mazowieckie, łódzkie, kujawsko-pomorskie)	27 420 924	20 682 998	75,4%
Makroregion 2 (podlaskie, lubelskie, podkarpackie)	14 919 280	10 937 249	73,3%
Makroregion 3 (lubuskie, wielkopolskie, dolnośląskie, opolskie)	22 182 394	16 429 746	74,1%
Makroregion 4 (zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie)	14 258 425	11 196 540	78,5%
Makroregion 5 (śląskie, małopolskie, świętokrzyskie)	19 872 332	13 770 034	69,3%

Źródło: dane BGK na 29 lutego 2020, obliczenia własne, dane uwzględniają środki w ramach II obrotu.

Jak widać, różnice pomiędzy poszczególnymi makroregionami nie są znaczące, mogą one też wynikać ze zróżnicowanego czasu rozpoczynania II obrotu środkami.

Jeżeli chodzi o udział poszczególnych typów osób prawnych, korzystających z pożyczek, to także w tym przypadku rozkład jest stosunkowo równomierny³⁶, co prezentujemy poniżej. Wśród pożyczkobiorców dominują fundacje, stowarzyszenia i spółdzielnie socjalne (o w miarę zbliżonym udziale, przy czym średnio fundacje i stowarzyszenia zaciągają przeciętnie wyraźnie większe pożyczki).

Tabela 4. Udział typów PES, zaciągających pożyczki w działaniu 2.9 PO WER

Forma prawna	Liczba udzielonych pożyczek	Udział (liczba)	Wartość udzielonych pożyczek (tys. zł)	Udział (wartość)
Fundacja	194	26,1%	23 749	28,6%
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	80	10,8%	5 350	6,4%
Spółdzielnia socjalna	224	30,1%	20 740	25,0%
Kościelna osoba prawna lub jednostka organizacyjna kościoła	8	1,1%	2 250	2,7%
Spółdzielnia, spółdzielnia pracy	55	7,4%	7 435	8,9%
Stowarzyszenie	182	24,5%	23 577	28,4%
RAZEM	743		3181	

Źródło: dane BGK na 31 grudnia 2019, obliczenia własne.

Stopniowo rozwijany jest również instrument „społecznych inwestycji kapitałowych” (*Social Venture Capital – SVC*) – obecnie jest on testowany w formie pilotażu³⁷. Mianowicie, projekt tego rodzaju realizuje TISE w ramach działania 4.1

³⁶ Naturalnie w wielkościach absolutnych, w porównaniu z ogólną liczbą poszczególnych rodzajów podmiotów, można wskazać pewną nadreprezentację spółdzielni socjalnych.

³⁷ Pierwsze doświadczenia w stosowaniu schematu SVC, wspomaganego ze środków strukturalnych UE, należy wiązać z projektem zrealizowanym w latach 2011-2015 przez Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka (SCREP) pt. *Projekt Innowacyjny – Venture Capital jako nowe i skuteczne narzędzie wsparcia kapitałowego w aktywizacji zawodowej młodzieży powyżej 15 r. życia z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, POKL.07.02.01-28-115/11-00; projekt zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VII, Poddziałanie 7.2.1 Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem (komponent regionalny PO KL), o wartości 2 176,6 tys. zł, zob. M. Gajewski, P. Stronkowski, J. Szczucki, Ocena ex ante ryzyka dla zastosowania instrumentów finansowych o charakterze gwarancyjnym oferowanych podmiotom ekonomii społecznej w ramach PO WER, PAG Uniconsult, Warszawa, sierpień 2015 (raport końcowy), s. 90 i n.*

„Innowacje społeczne” PO WER (jest to projekt o wartości 14,3 mln zł, w tym wkład własny operatora)³⁸. W celu realizacji tego instrumentu TISE powołało wehikuł finansowy (spółkę inwestycyjną) pn. Fundusz Kapitałowych Inwestycji Społecznych (FKIS), która dokonuje inwestycji SVC. Aktualnie trwa już proces identyfikowania celów inwestycyjnych i dopracowywanych jest 11 koncepcji inwestycyjnych (zakreślenie budowy portfela inwestycyjnego przewidziane jest w połowie 2023 r., następnie realizowany będzie tzw. okres operacyjny inwestycji – trwający do połowy 2030 r.)³⁹. Ze względu na to, że znaczna część PES nie prowadzi działalności w formie kapitałowej, czyli w ich przypadku nie jest możliwe zrealizowanie wejścia kapitałowego, polegającego na objęciu udziałów lub akcji, w ramach instrumentu dopuszczone jest także wsparcie w formie instrumentu quasi-kapitałowego, jakim jest pożyczka podporządkowana. Na moment przygotowania niniejszego raportu zostały już częściowo zrealizowane dwie inwestycje⁴⁰, a kolejne dwie są na etapie przygotowywania.

Ze środków zwracanych ze spłat pożyczek w ramach Działania 1.4 PO KL został również stworzony Fundusz Gwarancyjny dla Podmiotów Ekonomii Społecznej. Gwarancji udzielił BGK, a kredyty miały być udzielane przez oba banki zrzeszające banki spółdzielcze (czyli SGB-Bank SA oraz BPS SA) i wybrane banki spółdzielcze, będące członkami obu zrzeszeń. Niestety, instrument ten nie okazał się sukcesem. W jego ramach została udzielona tylko jedna gwarancja i zrezygnowano z jego realizacji instrumentu, a przeznaczone nań środki mają zostać przekazane na instrumenty pożyczkowe dla sektora ekonomii społecznej, w sferach, które nie mogą być finansowane ze środków europejskich (jak np. pożyczki obrotowe).

Powody niewielkiego zainteresowania instrumentem gwarancyjnym są zapewne złożone. Istotne znaczenie, co potwierdzają przeprowadzone wywiady, miało na pewno ograniczone zainteresowanie PES kredytami z gwarancją (jak wskazujemy dalej, PES w ogóle w bardzo ograniczonym stopniu korzystają z kredytów bankowych), niespełnianie przez potencjalnych kredytobiorców warunków formalnych, uprawniających do skorzystania z gwarancji, a także braku zdolności kredytowej potencjalnych kredytobiorców. Nie można wykluczyć, że pewne znaczenie odegrała też niewystarczająca promocja instrumentu i mała liczba (lub wręcz brak) bezpośrednich spotkań z podmiotami ekonomii społecznej oraz Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES). Dodatkowo, zniechęcająco mogło zadziałać udzielanie gwarancji w trybie indywidualnym, a nie w najczęściej stosowanym przez BGK trybie portfelowym. BGK oczekiwał bowiem od kredytobiorców danych o zakresie kosztów kwalifikowalnych, mających być finansowanych kredytem⁴¹.

Nie udało się także wyłonić pośredników finansowych do zarządzania instrumentem reporencyjnym dla PES, ogłoszony przez Bank Gospodarstwa Krajowego przetarg został w sierpniu 2020 r. unieważniony z powodu niewpłynięcia jakiegokolwiek oferty. Powodem była zapewne konstatacja potencjalnych oferentów, że rynek kredytowy dla PES jest tak niewielki, że stworzenie oczekiwanego portfela reporencji będzie bardzo trudne.

Jak sądzimy i co częściowo potwierdzają wyniki badań, które prezentujemy dalej, potencjał do zastosowania instrumentu gwarancyjnego (poręczeniowego) istnieje, być może jednak takie instrumenty nie powinny dotyczyć banków, ale pozabankowych funduszy pożyczkowych. Dodatkowo, ewentualny powrót do idei gwarancji bankowych dla PES powinien być głębiej przygotowany i zakładać przeprowadzenie dłuższych działań szkoleniowo-doradczych w stosunku do personelu banków kredytujących, a być może nawet pomoc w przygotowaniu specjalnej metodologii oceny wniosków kredytowych PES⁴².

Warto też wspomnieć, że TISE od 2016 r. oferuje pożyczkę z gwarancją Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w ramach Programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych na lata 2014-2020 (*EU Programme for Employment and Social Innovation – EaSI*). Pożyczka może być udzielana na okres do 7 lat, do wysokości 1,5 mln zł, a jej oprocentowanie wynosi maksymalnie do 8,5%. Dzięki gwarancji EFi pożyczkobiorca będzie musiał przedstawić zabezpieczenia tylko do wysokości 50% wartości pożyczki. Pożyczka jest udzielana w kwocie od 40 000 do 1 400 000 zł, na okres do 5 lat (wyjątkowo do 7 lat).

³⁸ Umowa na realizację projektu zawarta 24 września 2018 r.

³⁹ <https://tise.pl/offers/social-venture-capital/>, zob. także *TISE – realizacja projektu Social Venture Capital*, prezentacja, 4 lipca 2019 r. Można tu wskazać na pewne doświadczenia, dotyczące instrumentu SVC, wynikające z jego testowania na szczeblu regionalnym w poprzednim okresie programowania – województwo warmińsko-mazurskie – projekt SVC, realizowany w latach 2012-2015 przez Stowarzyszenie „Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka” (SCREP) pt. *Projekt Innowacyjny – Social Venture Capital /.../*. W projekcie tym testowano model wsparcia kapitałowego na rozwój PES (pożyczki z długim odroczeniem spłaty) wraz z usługami uzupełniającymi (nierozzerwalnie związanymi z udzielaną pożyczką), obejmującymi działania szkoleniowe i doradcze. Zob. M. Gajewski, P. Stronkowski, J. Szczucki, *Ocena ex /.../*, MiIR, Warszawa 2015, op. cit., s. 70-72.

⁴⁰ Dotyczą one stowarzyszenia (wsparcie w formie pożyczki podporządkowanej) i spółki non profit (finansowanie w formie wejścia kapitałowego i pożyczki podporządkowanej).

⁴¹ Przedstawiciele obu banków zrzeszających wskazywali jednak, że ten element miał bardzo niewielkie znaczenie.

⁴² Niestety, wobec spodziewanego zafamiania gospodarczego bardzo wątpliwe jest, aby banki były w ciągu najbliższego roku zainteresowane kredytowaniem PES.

TISE SA podpisało umowę gwarancji na portfel pożyczek w wysokości 32 mln zł (w tym ok. 24 mln do wykorzystania w Polsce). Do 30 września 2019 r. w ramach tego instrumentu udzieliło 68 pożyczek na kwotę 4,3 miliona euro⁴³.

2.2.3 INTERWENCJA KAPITAŁOWA Z POZIOMU UNIJNEGO (INSTRUMENTY PILOTAŻOWE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU INWESTYCYJNEGO)

Relatywnie nowym obszarem wsparcia finansowego udzielanego przez EIF⁴⁴ jest dziedzina *social impact investments*, tj. *inwestycji ukierunkowanych na efekt społeczny*. W tej dziedzinie EIF koncentruje się na udzielaniu wsparcia w formie *inwestycji kapitałowych w podmioty budujące własne portfele inwestycyjne*.

W 2013 r. EIF uruchomił pierwszy ogólnoeuropejski fundusz funduszy (SIA – *Social Impact Accelerator*), *specjalizujący się w finansowaniu pośredników (funduszy kapitałowych), inwestujących w przedsięwzięcia biznesowe, uwzględniające kryterium wpływu społecznego, np. dotyczące zdrowia, ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatycznym, cyfryzacji i nowych technologii wspomagających usługi społeczne, jak i inne, adresujące kluczowe współczesne wyzwania społeczne i cywilizacyjne*.

Do końca 2019 r. SIA zainwestował (*commitment*) środki rządu 165 mln euro w 19 funduszy społecznych inwestycji kapitałowych w Europie (operujących w regionach słabiej rozwiniętych w krajach zachodniej i południowej Europy), spełniających założenia społecznego oddziaływania inwestycji (*social impact investments*). Program ten jest obecnie „zamknięty” finansowo – wszystkie środki przeznaczone na inwestycje zostały już zaangażowane. Aktualnie planowane jest uruchomienie kolejnej edycji SIA, co jednak nastąpi nie wcześniej niż z początkiem przyszłego (2021) roku⁴⁵. Zakłada się, że przyszły program pozwoli skapitalizować kolejnych 11-15 funduszy SVC na poziomie od ok. 10 mln do 30 mln euro wkładu EIF (udział EIF w granicach od 20 do 49,9% kapitalizacji), których inwestycje dotyczyć będą fazy wczesnego wzrostu i ekspansji. Przewiduje się oparcie wynagrodzenia za zarządzanie funduszem na dwóch czynnikach: efektywności finansowej (element standardowy) oraz ocenie wpływu społecznego. Wspierane w ten sposób fundusze VC stanowią kategorię typowych kapitałowych pośredników kapitałowych, z tą różnicą, że inwestują one w przedsięwzięcia biznesowe, zgodnie z ideą *impact investing* (uwzględniane jest społeczne oddziaływanie inwestycji).

Aktualnie oferta EIF w zakresie finansowania *impact investments* obejmuje trzy dodatkowe instrumenty/schematy finansowania, których kapitalizacja (dystrybuowana przez EIF) pochodzi ze środków Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych. Są to⁴⁶:

- *Social Impact Accelerator* (schemat kapitałowych inwestycji wpływu społecznego, udział w kapitalizacji funduszu SVC w wysokości od 7,5% do 50%, z możliwością podwyższenia, maksymalna kapitalizacja w wymiarze wartościowym do 50 mln euro)⁴⁷,
- *Payment-by-result scheme* (schemat „wynagrodzenie za rezultat”; warunki ustalane indywidualnie),
- *Co-investments with social business angels* (schemat koinwestycji ze społecznymi aniołami biznesu; warunki finansowania jak w schemacie *Social Impact Accelerator*).

Wszystkie przedsięwzięcia wspierane w ramach ww. schematów służą finansowaniu inicjatyw opartych na pierwiastku „społecznego oddziaływania projektu”, uzupełniając dedykowany tym celom kapitał prywatny⁴⁸.

⁴³ Dane Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

⁴⁴ Europejski Fundusz Inwestycyjny (European Investment Fund) jest wehikułem finansowym oferującym kapitał dla pośredników działających na rynku finansowania, dystrybuujących rozmaite instrumenty służące rozwojowi sektora przedsiębiorstw i przedsiębiorczości w Europie. Kluczową część działalności EIF stanowi wspieranie pośredników oferujących inwestycje kapitałowe (VC). Od pewnego czasu przedmiotem wsparcia ze strony EIF są również inwestycje społeczne – szerzej tzw. schematy Social Venture Capital (SVC).

⁴⁵ Informacje na podstawie wywiadu indywidualnego w EIF, Luksemburg, 11 marca 2020 r.

⁴⁶ P. Gresko i inni, *Understanding EIF Impact Investments*, Seminarium *Finansowanie inwestycji Social Impact. Dobre praktyki oraz instrumenty wsparcia funduszy SVC*, 20 września 2019 r., Warszawa.

⁴⁷ Dobrym przykładem funduszu SVC, który mógłby być beneficjentem tego schematu wsparcia, jest polski fundusz Simpart VC, którego misję, podejście operacyjne i doświadczenia (kilkanaście wejść kapitałowych do przedsięwzięć realizowanych z uwzględnieniem idei *impact investing*) zaprezentowano podczas Seminarium *Finansowanie inwestycji Social Impact. Dobre praktyki oraz instrumenty wsparcia funduszy SVC*, 20 września 2019 r., Warszawa.

⁴⁸ European Investment Fund, *EFIS Equity Instrument. Guidance for social impact investors*, https://www.eif.org/what_we_do/equity/efsi/call/Guidance_for_social_impact_investors.pdf [9.04.2020].

W ocenie EIF największe sukcesy związane są z pierwszym z ww. schematów. Za taką oceną przemawia fakt zrealizowania kilkunastu transakcji kapitałowych, w ramach których zasilono rozmaite wehikuły inwestycji wpływu społecznego. Były to głównie akceleratory przedsięwzięć biznesowych ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów społecznych, najczęściej finansujących koncepcyjne i wczesne fazy takich przedsięwzięć. Z uwagi na duże zainteresowanie tego rodzaju wsparciem będzie ono kontynuowane, zapewne w ramach mechanizmu InvestEU (obecnie podejmowane są decyzje w tym zakresie – określają je wyniki negocjacji, dotyczących ukształtowania części oferty programowej EIF w przyszłym okresie programowania interwencji publicznych realizowanych ze szczebla unijnego, prowadzone z Komisją Europejską).

Drugi z instrumentów („wynagrodzenie za rezultat”⁴⁹) stanowi skomplikowany schemat wsparcia, który opiera się na koncepcji przejścia realizacji określonych usług społecznych przez sektor instytucji pozarządowych, w tym celu odpowiednio dofinansowanych ze środków EIF – usług, za realizację których opłaty ponoszone są przez organy władzy publicznej, ale pod warunkiem osiągnięcia określonych wskaźników rezultatu („wynagrodzenie za rezultat”) – wcześniej ustalonych z właściwymi organami władz publicznych, odpowiedzialnymi za organizację i zarządzanie systemem świadczenia takich usług w danym kraju członkowskim lub regionie Unii Europejskiej. Z uwagi na bardzo skomplikowany charakter tego rodzaju przedsięwzięć ich liczba jest jak dotąd niewielka (4 transakcje: w Finlandii, Holandii i dwie we Francji). EIF uznaje ten schemat wsparcia za ważny i wysoce efektywny, umożliwiający skokową poprawę jakości i ilości dostarczanych usług publicznych w określonych obszarach przedmiotowych. Przykładowo, w Finlandii – są to działania adaptacyjne dotyczące imigrantów⁵⁰, we Francji – opieka i wspieranie osób bezdomnych z niepełnosprawnościami psychicznymi, wchodzących w kolizję z prawem, w Holandii – wsparcie dla byłych wojskowych, poszkodowanych w wyniku uczestnictwa w misjach wojennych. W każdym z tych przypadków koszty świadczenia adekwatnych usług społecznych przez struktury administracji państwowej lub regionalnej, zgodnie z odnośnymi regulacjami krajowymi, są szczególnie wysokie – proponowane rozwiązania prowadzą natomiast do ich obniżenia przy zapewnieniu większej skuteczności działań dotyczących adaptacji społecznej, w tym zatrudnienia. Schemat ten ma być dalej promowany i wdrażany (w tym zakresie EIF oferuje własny pakiet doradczy na etapie praktycznego skonfigurowania tego schematu).

Ostatni z obecnie udostępnionych schematów wsparcia – koinwestycje ze społecznymi aniołami biznesu – nie znalazł dotąd zastosowania. Nie udało się zidentyfikować żadnego podmiotu (platformy aniołów biznesu lub aniołów indywidualnych) zainteresowanego pozyskaniem wsparcia. Zdaniem EIF wskazuje to na znaczną nieadekwatność tego instrumentu. Wynika ona głównie z zakresu formalnego strony rozliczeniowej inwestycji, co do zasady, źle dostosowanego do specyfiki inwestycji dokonywanych przez aniołów biznesu, preferujących maksymalne odbiurokratyzowanie, zarówno procesu inwestycyjnego, jak i etapu monitorowania finansowanych projektów. W przyszłości EIF nie zamierza kontynuować tego schematu lub też podejmie próbę jego przebudowy w kierunku maksymalnego odbiurokratyzowania.

Wspierane przez EIF fundusze SVC inwestować mogą w przedsięwzięcia, które EIF charakteryzuje jako (dotyczy to wszystkich schematów poza „wynagrodzeniem za rezultat”):

- przedsięwzięcia realizowane w sferze ekonomii społecznej,
- tradycyjne przedsięwzięcia biznesowe, ale organizowane z uwzględnieniem wpływu społecznego,
- przedsięwzięcia w dziedzinach preferowanych, realizowane na opóźnionych w rozwoju obszarach terytorialnych.

Przygotowana przez EIF strategia działania na lata 2021-2025 w sferze ekonomii społecznej i inwestycji wpływu społecznego przewiduje wypracowanie i uruchomienie schematów wsparcia, bazujących na doświadczeniach płynących z testowania wyżej przedstawionych rozwiązań. Projektowane i uruchamiane w przyszłości instrumenty mają reagować w pięciu sferach:

- ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym,
- usług społecznych w zakresie włączenia społecznego i adaptacji,
- wspierania populacji defaworyzowanych, w tym ludzi młodych (NEETs),

⁴⁹ Jest to model w tradycji angielskiej znany pod nazwą *social investment bonds*.

⁵⁰ Przedsięwzięcie *Fast track training and employment programme for immigrants in Finland*, zob. <https://kotosib.fi/en/> [9.04.2020].

- zdrowia i medycyny,
- cyfryzacji i wykorzystania nowych technologii w świadczeniach społecznych i zdrowotnych.

W strategii zidentyfikowano te obszary jako newralgiczne z uwagi na duże zróżnicowanie jakości działań i dostępnego na nie wsparcia w układzie terytorialnym Unii Europejskiej (Europa Zachodnia i Skandynawia – jako benchmark – vs. Europa Wschodnia i Południowa jako terytoria „doganiające”). Z tego też względu uznano, że interwencja w tych dziedzinach, realizowana poprzez wspieranie pośredników finansowych, wnosić będzie odpowiednią wartość dodaną, prowadzącą do wzrostu liczby i jakości usług. Natomiast samo kształtowanie instrumentów w zakresie ich szczegółowych parametrów czy alokacji finansowych nie opiera się na teoretycznych oszacowaniach wielkości luki finansowania (tu: luki kapitałowej)⁵¹.

2.2.4 NOWE REGULACJE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH W POLITYCE SPÓJNOŚCI 2021-2027

W okresie programowania 2021-2027 zapowiadane są pewne zmiany i uproszczenia dotyczące stosowania instrumentów finansowych w Polityce Spójności UE⁵². Warto przy tym wskazać, że obecnie są znane tylko projekty rozporządzeń, które mogą jeszcze ulec zmianom. Dodatkowo, nie są jeszcze opracowane wytyczne w szeregu szczegółowych kwestiach, które w okresie 2014-2020 odgrywały bardzo znaczącą rolę w wyznaczaniu zasad stosowania instrumentów finansowych⁵³.

Zgodnie z art. 52 ust. 5 projektu Rozporządzenia Ogólnego⁵⁴ łatwiejsze ma być łączenie wsparcia bezzwrotnego z instrumentami finansowymi. Pośrednik wdrażający instrumenty finansowe będzie mógł również udzielać „wspierającego” wsparcia bezzwrotnego, które będzie udostępniane w ramach tej samej operacji, co instrumenty finansowe, a w dodatku do tego wsparcia będą stosowane przepisy dotyczące instrumentów finansowych⁵⁵. De facto oznacza to, że tego typu mieszane wsparcie będzie udzielane przez pośredników finansowych, czyli (w przypadku Polski) zapewne głównie przez fundusze pożyczkowe i (zapewne) w niewielkim stopniu także banki.

Obecnie nie do końca można jeszcze powiedzieć, czy będzie istniała realna możliwość finansowania projektu zarówno w sposób zwrotny, jak i bezzwrotny (poprzez pozyskanie od tej samej instytucji dotacji i pożyczki na realizację tego samego projektu, oczywiście na oddzielne koszty kwalifikowalne i respektując odpowiednie przepisy dotyczące pomocy publicznej), czy też wsparcie dotacyjne będzie miało tylko charakter pomocniczy wobec projektu realizowanego za pomocą instrumentu finansowego. Dostępne prezentacje⁵⁶ Komisji Europejskiej wskazują jednak, że możliwe będzie finansowanie tego samego projektu w sposób zwrotny i bezzwrotny, zapewniając jednak, aby wartość wsparcia dotacyjnego była niższa niż wartość finansowania przekazywanego w sposób zwrotny. Tak jak obecnie, suma wszystkich form wsparcia nie będzie mogła przekraczać kwoty wydatków kwalifikowalnych, a instrumenty finansowe pochodzące ze środków unijnych nie będą mogły być używane do prefinansowania projektów finansowanych dotacyjnie.

Tego typu rozwiązanie może być bardzo użyteczne dla wspierania sektora ekonomii społecznej, z całą pewnością bowiem dla pewnej grupy PES, szczególnie tych najstarszych i najkrócej działających. Mogłyby one korzystać ze wsparcia dotacyjnego (w obecnym lub zbliżonym do niego kształcie), a jednocześnie lub też z pewnym przesunięciem czasowym mieć udostępnione wsparcie zwrotne (naturalnie na innego typu wydatki). W tym kontekście kluczowym pytaniem pozostaje to, kto miałby oferować oba rodzaje wsparcia. OWES nie mają doświadczeń w finansowaniu zwrotnym, ponadto, jeżeli tak jak dotąd pośrednicy będą wybierani w drodze przetargowej, nie spełnią one „wejściowych” warunków (z nielicznymi wyjątkami, gdy OWES prowadzony jest przez podmiot o pewnych lub znacznych doświadczeniach w prowadzeniu działalności pożyczkowej, jak np. Nidzicka Fundacja Rozwoju NIDA, RTI SA z Dzierżonia czy też Rzeszowska Agencja Rozwoju

⁵¹ Doświadczenia EIF pokazują, że badanie zagadnienia rozmiarów wartościowych luki kapitałowej jest mało efektywne oraz wielce teoretyczne, szczególnie jeśli oszacowania miałyby mieć charakter prognostyczny oraz dotyczyć całej Europy. Poza tym brak jest również dobrych narzędzi badawczych, które mogłyby generować wiarygodne wyniki. W tej sytuacji uznaje się, że właściwsza jest koncentracja na identyfikacji newralgicznych obszarów problemowych, tj. uznawanych za takie, gdyż w ich przypadku obserwuje się nieciągłość oferty inwestycji kapitałowych uwzględniających (w tym segmencie wsparcia kapitałowego EIF) efekt wpływu społecznego.

⁵² Zob. np. *Simplification Handbook. 80 simplification measures in Cohesion Policy 2021-2027*, Regional and Urban Policy, Brussels, 29.06.2018.

⁵³ Takie jak na przykład wytyczne dotyczące kapitału obrotowego czy też wytyczne dotyczące zasad łączenia wsparcia udzielanego w różnych formach.

⁵⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument, Strasbourg, 29.5.2018, COM(2018) 375 final, 2018/0196 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN> [9.04.2020].

⁵⁵ Interesujące jest, jak zostanie rozwiązana kwestia trwałości wsparcia. Obecnie trwałość nie jest wymagana w „czystych” instrumentach finansowych.

⁵⁶ Np. The proposed new Common Provisions Regulation (CPR), O. Dordain, Policy Officer, Financial Instruments and Relations with International Financial Institutions Unit, DG REGIO, European Commission, I Campus 2019, 4 and 5 December 2019, Brussels.

Regionalnego SA). Ta kwestia (dostępności instytucji mogących oferować tego typu „mieszane” wsparcie) może być jednym z najważniejszych wyzwań, jeżeli chodzi o wspieranie ekonomii społecznej w okresie 2021-2027 – będziemy o tym pisać w dalszej części raportu.

Istotne zmiany mają też nastąpić, jeżeli chodzi o instrumenty finansowe oferowane z poziomu europejskiego przez Europejski Fundusz Inwestycyjny. Instrument gwarancji portfelowych, dotąd podzielony pomiędzy poszczególne programy, ma być oferowany w ramach jednego programu o nazwie InvestEU, który będzie oferował różne rodzaje gwarancji w ramach odpowiednich „okienek”⁵⁷ i na który proponowane jest wsparcie ze środków unijnych w wysokości 38 mld euro⁵⁸ (co według szacunków Komisji powinno pozwolić na mobilizację ok. 650 mld euro finansowania dłużnego). Ponadto kraje członkowskie będą mogły (w ramach własnych programów operacyjnych) wesprzeć ten instrument w celu zapewnienia środków dla firm lub innego rodzaju ostatecznych odbiorców z danego kraju lub regionu. Pewnym wyzwaniem pozostaną jedynie przepisy dotyczące pomocy publicznej – jak dotąd wsparcie oferowane bezpośrednio z poziomu europejskiego (za pośrednictwem lokalnych pośredników finansowych) było wolne od pomocy publicznej⁵⁹ (co było zresztą jego wielką zaletą i co raczej pozostanie bez zmian), w sytuacji gdy będzie ono mogło być łączone z wkładem z poziomu krajowego, niewykluczone, że będą musiały zostać dokonane zmiany w rozporządzeniu o wyłączeniach grupowych i niezbędne będzie zaprojektowanie nowego rodzaju pomocy horyzontalnej (na to wskazują materiały Komisji).

Projekt rozporządzenia dotyczącego programu InvestEU⁶⁰ wskazuje, że jednym z jego celów jest (art. 3 ust. 2 lit. d) zwiększenie dostępu do mikrofinansowania i finansowania oraz ich dostępności dla przedsiębiorstw społecznych, wspieranie operacji z zakresu finansowania i inwestycji związanych z inwestycjami społecznymi i umiejętnościami oraz rozwijanie i konsolidacja rynków inwestycji społecznych w dziedzinach, o których mowa w art. 7 ust. 1 lit. d – przepis ten wskazuje, że „segment polityki dotyczącej inwestycji społecznych i umiejętności /.../ obejmuje /.../ mikrofinansowanie⁶¹, finansowanie przedsiębiorstw społecznych i gospodarkę społeczną; umiejętności, kształcenie, szkolenie i powiązane usługi; infrastrukturę społeczną (w tym mieszkalnictwo socjalne i domy studenckie); innowacje społeczne; opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową; włączenie społeczne i dostępność; działalność kulturalną o celu społecznym; integrację osób wymagających szczególnego traktowania, w tym obywateli państw trzecich.

Zapewne polskie PES będą mogły korzystać z gwarancji udzielanych w ramach programu InvestEU. Warunkiem będzie pojawienie się pośredników finansowych, którzy będą skłonni udzielać finansowania, zabezpieczonego gwarancją BGK. Niestety, jak wynika z informacji uzyskanych z BGK, proces tworzenia zasad wdrażania programu InvestEU nadal trwa i obecnie nie wiadomo jeszcze, jaki będzie jego ostateczny kształt i oferta na rynku polskim.

⁵⁷ Obecnie zakłada się cztery takie obszary: *Sustainable Infrastructure* (Zrównoważona infrastruktura), *Research, Innovation and Digitisation* (Badania, innowacje i cyfryzacja), *Small and Medium-Sized Companies* (Małe i średnie przedsiębiorstwa), *Social Investment and Skills* (Inwestycje społeczne i umiejętności).

⁵⁸ W wyniku epidemii koronawirusa i przewidywanej recesji plany te mogą ulec zmianom bądź też zmianom ulegną priorytetowi wykorzystania tego wsparcia. W aktualnym projekcie Rozporządzenia w sprawie InvestEU (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Program InvestEU, SEC(2018) 273 final – SWD(2018) 314 i 316 final), na „Inwestycje społeczne i umiejętności” przeznaczono 4 mld euro środków UE.

⁵⁹ Dotyczyło to samego instrumentu gwarancji portfelowej, jeżeli łączyła się ona np. z preferencyjnymi pożyczkami na bazie krajowych środków publicznych, to same pożyczki jak najbardziej podlegały ograniczeniom wynikającym z przepisów o pomocy publicznej.

⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Program InvestEU (SEC(2018) 293 final) – (SWD(2018) 316 final), Bruksela, 6 czerwca 2018 COM(2018) 439 final 2018/0229 (COD).

⁶¹ Obejmuje gwarancje, mikrokredyty, finansowanie kapitałowe i quasi-kapitałowe, wraz z towarzyszącymi usługami rozwoju biznesu, takimi jak doradztwo, szkolenia i mentoring, przeznaczone dla osób i mikroprzedsiębiorstw mających trudności z dostępem do kredytów dla celów finansowania działalności zawodowej lub generującej przychody (na podstawie projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), SEC(2018) 273 final – SWD(2018) 289 final, art. 2 ust. 1 (11).

3. WSPARCIE W ZAKRESIE TWORZENIA PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

3.1 LICZBA NOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

W Polsce sektor ekonomii społecznej składa się z szeregu różnych typów podmiotów. Kluczowe znaczenie mają przedsiębiorstwa społeczne. Są to podmioty, które spełniają kryteria określone w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej⁶² oraz Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 [dalej: Wytyczne]⁶³.

Zgodnie z ostatnią wersją drugiego z dokumentów (z lipca 2019 r.), status przedsiębiorstwa społecznego (PS) może uzyskać podmiot, który spełnia łącznie poniższe warunki:

- 1) posiada osobowość prawną i prowadzi:
 - a. działalność gospodarczą lub
 - b. działalność odpłatną pożytku publicznego lub
 - c. działalność oświatową lub
 - d. działalność kulturalną,
- 2) zatrudnia co najmniej 30% osób, które należą do minimum jednej z poniższych grup:
 - a. osoby bezrobotne,
 - b. osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia,
 - c. osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej,
 - d. osoby niepełnosprawne,
 - e. osoby z zaburzeniami psychicznymi,
 - f. osoby, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym,
 - g. osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, jeżeli ich dochód wynosi nie więcej niż dochód z 6 hektarów przeliczeniowych,
 - h. osoby spełniające kryteria, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej,
 - i. osoby, o których mowa w art. 49 pkt 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
 - j. osoby usamodzielniane, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
 - k. osoby ubogie pracujące,
- 3) jest podmiotem, który nie dystrybuuje zysku lub nadwyżki bilansowej pomiędzy udziałowców, akcjonariuszy lub pracowników, ale przeznaczają zysk/nadwyżkę na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa jako kapitał niepodzielny oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną,
- 4) jest zarządzany na zasadach demokratycznych, co oznacza, że struktura zarządzania PS lub ich struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co podmiot określa w swoim statucie lub innym dokumencie założycielskim,

⁶² Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. Ekonomia Solidarności Społecznej, luty 2019 r., MP poz. 214.

⁶³ Wytyczne, Warszawa, 8 lipca 2019 r., [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedsiwziec-w-obszarze-wlaczenia-spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/\[9.04.2020\]](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedsiwziec-w-obszarze-wlaczenia-spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/[9.04.2020]).

- 5) wynagrodzenia wszystkich pracowników, w tym kadry zarządzającej, są ograniczone limitami, tj. nie przekraczają wartości, o której mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- 6) zatrudnia w oparciu o umowę o pracę, spółdzielczą umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną (z wyłączeniem osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, które prowadzą działalność gospodarczą) co najmniej trzy osoby w wymiarze czasu pracy co najmniej ¼ etatu, a w przypadku umów cywilnoprawnych na okres nie krótszy niż 3 miesiące i obejmujący nie mniej niż 120 godzin pracy łącznie przez wszystkie miesiące, przy zachowaniu proporcji zatrudnienia określonych w lit. b Wytycznych,
- 7) prowadzi wobec zatrudnionych osób, o których mowa w lit. b Wytycznych, uzgodniony z tymi osobami i określony w czasie proces reintegracyjny, mający na celu zdobycie lub odzyskanie kwalifikacji zawodowych lub kompetencji kluczowych.

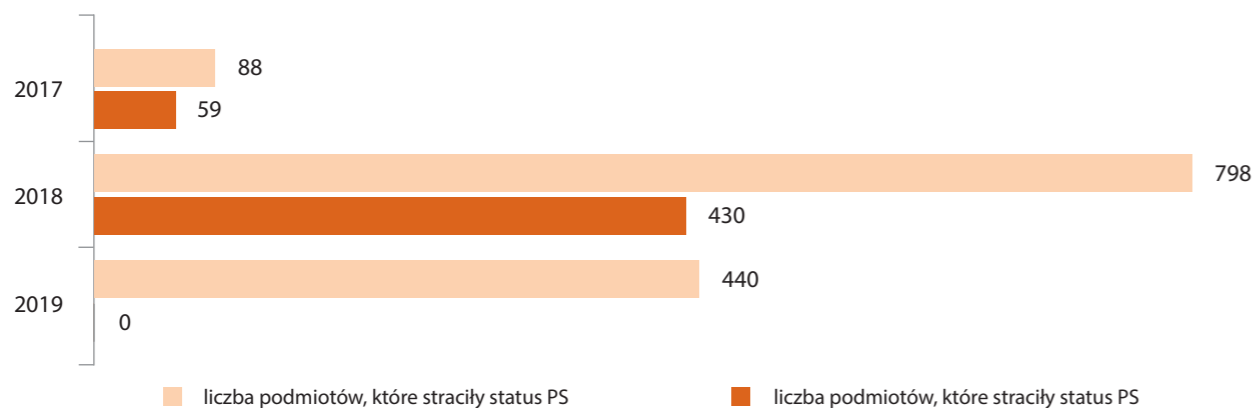
Powyższe kryteria są stosunkowo restrykcyjne i trudne do spełnienia. Jednak ich spełnienie jest warunkiem uzyskania wsparcia finansowego, udzielanego przez OWES.

Podmioty, które spełniają powyższe kryteria, rejestrowane są w bazie przedsiębiorstw społecznych, prowadzonej przez MRPIPS. Ponieważ jak na razie korzyści dla przedsiębiorstw społecznych wynikające z rejestracji w bazie są niewielkie, rejestrowane są przede wszystkim te podmioty, które korzystały z usług OWES. Inne podmioty nie dostrzegają potrzeby rejestrowania się na liście.

Według stanu na koniec marca 2020 r. w bazie zarejestrowanych było 1175 przedsiębiorstw społecznych. Szacując jednak populację przedsiębiorstw społecznych, należy również uwzględnić te podmioty, które były zarejestrowane, jednak zostały wykreślone ze względu na upływ czasu, na jaki przyznano im status PS. Z uwzględnieniem tych podmiotów na liście przedsiębiorstw społecznych zarejestrowanych choć raz było 1331 przedsiębiorstw.

Ogółem, wśród 1331 przedsiębiorstw było 489 takich, które już zostały wykreślone z listy lub takich, które co prawda jeszcze znajdowały się na liście, lecz okres obowiązywania statusu PS już upłynął⁶⁴. Stanowiło to 37% ogółu przedsiębiorstw, które choć raz znalazły się na liście. Oczywiście odsetek ten był zróżnicowany ze względu na rok nadania statusu przedsiębiorstwa społecznego. W przypadku tych podmiotów, które uzyskały status w 2017 r., utraciło go już 67%. W przypadku tych, które uzyskały status w 2018 r., utraciło go 54%. Należy oczywiście zaznaczyć, że wykreślenie z listy PS nie oznacza, że dany podmiot przestał działać. Podmioty te zwykle nadal działają, jednak nie poddały się ponownie weryfikacji. Pokazuje to, że istotna część podmiotów wpisanych na listę nie jest zainteresowana przedłużaniem statusu przedsiębiorstwa społecznego.

Wykres 2. Liczba podmiotów, które uzyskały status PS i utraciły ten status w latach 2017-2019



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRPIPS.

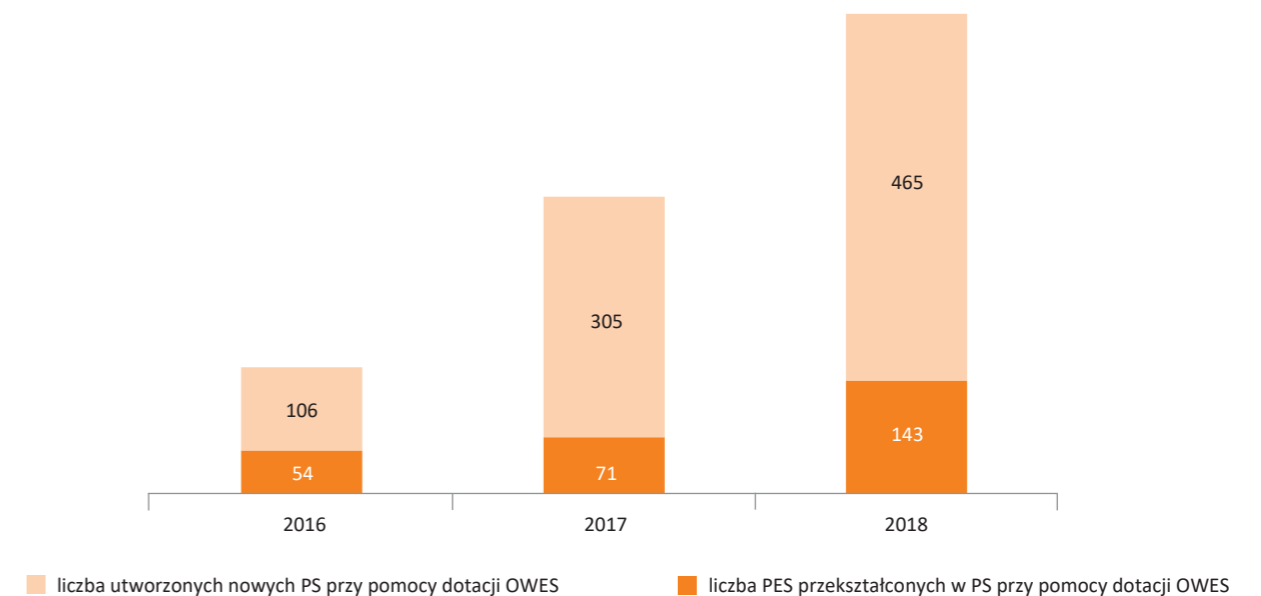
⁶⁴ Według stanu na dzień 15 stycznia 2020 r.

Lista przedsiębiorstw społecznych, prowadzona przez MRPIPS, nie zawiera informacji o dacie powstania danego podmiotu, tylko o dacie nadania i utraty statusu przedsiębiorstwa społecznego. Dlatego analizując liczbę nowych przedsiębiorstw, należy odwołać się do danych z monitoringu OWES, prowadzonych przez MRPIPS. Dane te zawierają informacje o liczbie przedsiębiorstw społecznych utworzonych dzięki dotacji OWES. W latach 2016-2018 powstało łącznie 876 nowych przedsiębiorstw społecznych, z tego ponad połowa w roku 2018⁶⁵. Stosunkowo mała liczba nowych przedsiębiorstw w 2016 r. wynika z opóźnień w uruchamianiu nowych projektów w perspektywie 2014-2020.

Oprócz uruchamiania nowych PS, OWES wspierają również podmioty ekonomii społecznej w przekształcaniu się w PS. Najczęściej dotyczy to istniejących organizacji pozarządowych, które przy wsparciu OWES rozwijają działalność gospodarczą. Niektóre OWES, uczestniczące w badaniu, wskazywały nawet, że jest to aktualnie główny trend w rozwoju ekonomii społecznej w ich regionie. Doświadczenia innych krajów pokazują wyraźnie, że faktycznie ekonomizacja trzeciego sektora jest jednym z głównym obszarów rozwoju ekonomii społecznej⁶⁶.

W latach 2016-2018, według danych MRPIPS, powstało w ten sposób 268 przedsiębiorstw społecznych. Zatem łącznie w latach 2016-2018, przy wsparciu dotacji OWES, powstały 1144 przedsiębiorstwa społeczne, w tym 23% na bazie istniejących PES.

Wykres 3. Liczba nowo utworzonych przedsiębiorstw społecznych oraz PES przekształconych w PS przy wsparciu dotacji z OWES



Źródło: Monitoring OWES, dane MRPIPS.

3.2 INSTRUMENTY WSPIERAJĄCE TWORZENIE NOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

3.2.1 WSPARCIE OFEROWANE PRZEZ OWES

Podstawowym instrumentem wspierającym tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych jest dotacja na utworzenie miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym oraz wsparcie pomostowe, wypłacane przez OWES. Instrumenty te kierowane są zarówno do nowych, jak i istniejących przedsiębiorstw społecznych, co jest istotną zmianą w stosunku do PO KL.

⁶⁵ Dane za rok 2018 należy traktować jako dane wstępne.

⁶⁶ A. Matejczuk-Rosa, I. Grabowska, *Przegląd dobrych praktyk dotyczących działań władz regionalnych na rzecz rozwoju ekonomii społecznej*, Spójna Integracja Regionalna Ekonomii Społecznej, OZRSS, Warszawa 2020.

W praktyce jednak oba instrumenty mają decydujący wpływ na powstawanie nowych przedsiębiorstw. Wynika to jednoznacznie z badania przedsiębiorstw społecznych, jak i z danych finansowych, zaprezentowanych w dalszej części niniejszego rozdziału. Spośród tych podmiotów, które powstały w 2015 r. lub później, 93% deklaruje, że korzystało z pomocy OWES na etapie tworzenia przedsiębiorstwa. A w tej grupie 95% informuje, że korzystało z dotacji na utworzenie miejsca pracy, a 93%, że korzystało ze wsparcia pomostowego. W praktyce więc dotacja na miejsce pracy i wsparcie pomostowe są to dwa najpowszechniejsze instrumenty wsparcia dla tworzenia przedsiębiorstw społecznych.

Tabela 5. Wartość wydatków OWES na dotacje na utworzenie miejsc pracy i wsparcie pomostowe dla przedsiębiorstw społecznych (w zł)

Rok	Wydatki na dotacje na utworzenie miejsca pracy w PS	Wydatki na wsparcie pomostowe	Łącznie wydatki na dotacje i wsparcie pomostowe
2016	15 653 364	2 743 462	18 396 826
2017	45 157 646	20 297 100	65 454 746
2018	79 512 223	35 162 309	114 674 532
Ogółem	140 323 233	58 202 871	198 526 105

Źródło: MRPIPS. Uwaga, dla 2018 r. dane wstępne.

Dla lat 2016 i 2017 dostępne są też dane w podziale na wsparcie finansowe dla nowych i istniejących przedsiębiorstw społecznych⁶⁷. Z danych tych wynika, że 80% wsparcia było kierowane do nowych przedsiębiorstw społecznych (w tym również do PS powstałych na bazie PES). Pokazuje to, że nadal istniejące przedsiębiorstwa społeczne są wspierane w znacznie mniejszym stopniu niż jednostki nowe.

Głównym celem wsparcia finansowego OWES jest tworzenie miejsc pracy. W ciągu trzech lat wdrażania projektów w ramach aktualnej perspektywy finansowej OWES wykazały łącznie stworzenie 5500 miejsc pracy, z tego 5182 przy wykorzystaniu środków EFS, czyli 93%. Pozostałe miejsca pracy były utworzone przy wykorzystaniu dotacji Funduszu Pracy, PFRON lub bez dotacji⁶⁸.

OWES informują również o liczbie miejsc pracy utworzonych w nowych i istniejących PS. W istniejących PS utworzono 27% wszystkich nowych miejsc pracy. Pokazuje to, że pomimo zmian w logice interwencji, zakładających silniejsze wsparcie istniejących przedsiębiorstw społecznych, nadal zdecydowana większość wsparcia kierowana jest do nowych przedsiębiorstw, z wszystkimi tego konsekwencjami. W statystykach nie wyodrębnia się miejsc pracy utworzonych w PS, które zostały przekształcone z PES. Te miejsca pracy są zaliczane jako tworzone w nowych PS.

Tabela 6. Liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych przy wsparciu środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Rok	Liczba utworzonych miejsc pracy dzięki wsparciu EFS	Liczba miejsc pracy utworzonych w nowych PS	Liczba miejsc pracy utworzonych w istniejących PS	Liczba miejsc pracy utworzonych w przeliczeniu na pełen etat
2016	580	437	195	367
2017	1711	1248	450	1125
2018	2891	2302	846	2125
Ogółem	5182	3987	1491	3617

Źródło: MRPIPS. Uwaga, dla 2018 r. dane wstępne.

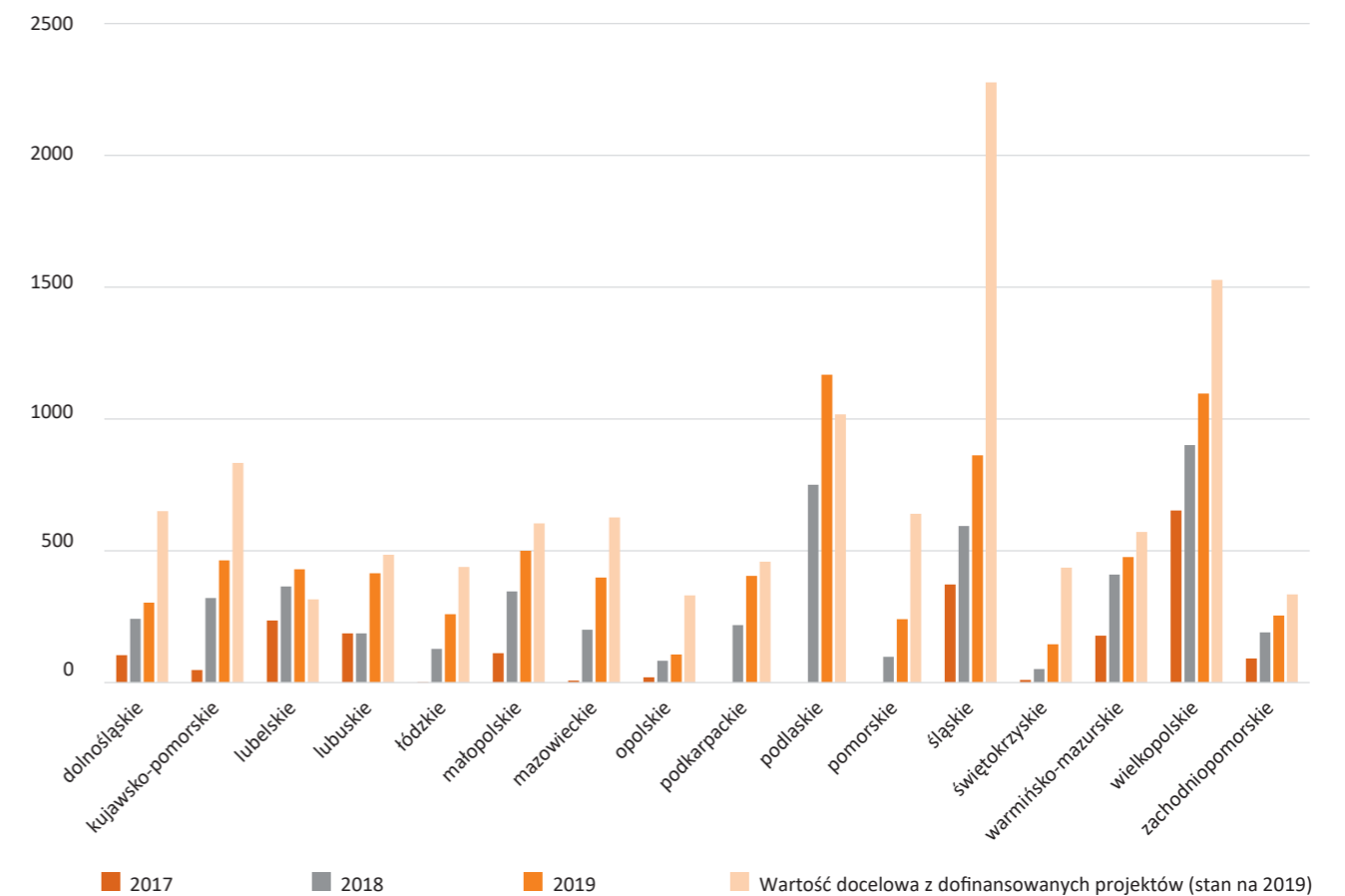
Powyższe dane znajdują potwierdzenie w informacjach pochodzących z systemu monitorowania regionalnych programów operacyjnych. Jednym z kluczowych wskaźników monitorowania OWES jest liczba utworzonych miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych. Zgodnie z danymi pochodzącymi z wniosków o płatność zatwierdzonych do końca 2018 r. utworzono 5083 miejsca pracy⁶⁹. Z wniosków o płatność zatwierdzonych do końca 2019 r. wynika, że utworzono 7520 miejsc pracy. A na podstawie informacji wynikających z zatwierdzonych projektów wynika, że planuje się utworzenie 11 546 miejsc pracy. Widoczne są przy tym istotne różnice pomiędzy regionami, widoczne na poniższym wykresie.

⁶⁷ W celu monitorowania w 2018 r. został wprowadzony nowy formularz, który został znacznie uproszczony, szczególnie pod kątem danych finansowych.

⁶⁸ Liczba miejsc pracy utworzonych bez dotacji ma zastosowanie tylko do 2018 r. W tym roku wprowadzono zmianę do wzoru sprawozdania – dodano kategorię: liczba miejsc pracy utworzonych bez dotacji. We wcześniejszych latach takiej kategorii w sprawozdaniu nie było i w związku z tym takie miejsca pracy nie były wykazywane.

⁶⁹ Dane z systemu monitorowania bazują na informacjach z zatwierdzonych wniosków o płatność, są zatem nieco niższe niż dane pochodzące z monitoringu OWES, który pokazuje wszystkie miejsca pracy utworzone w danym roku.

Wykres 4. Liczba utworzonych miejsc pracy na podstawie wniosków o płatność OWES zatwierdzonych do końca danego roku (wielkość skumulowana)



Źródło: MFIPR.

W trakcie badania zidentyfikowano kilka kwestii problemowych, które wpływają na skuteczność tego instrumentu:

- niekwalifikowalność podatku VAT (nawet w przypadku podmiotów, które nie są podatnikami VAT),
- wysokość dotacji,
- przygotowanie i ocena biznesplanu i związane z tym kompetencje OWES.

Ogólne zasady przyznawania dotacji i wsparcia pomostowego zostały uregulowane w Wytycznych. Wsparcie finansowe przysługuje tylko na tworzenie miejsc pracy w nowych lub istniejących przedsiębiorstwach społecznych. W Wytycznych obowiązujących do 30 lipca 2019 r. maksymalna wysokość dotacji została określona jako sześciokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nominalnego brutto w gospodarce narodowej⁷⁰. Według nowych wytycznych, obowiązujących od 31 lipca 2019 r., maksymalna wartość dotacji została zastąpiona stawką jednostkową w wysokości 21 020 zł.

Wprowadzenie stawki jednostkowej wynika z trudności i wątpliwości w związku z ustaleniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) i Komisji Europejskiej (KE). Powodem tego była stwierdzona przez audytorów niekwalifikowalność podatku VAT. Zgodnie z ich ustaleniami, podatek VAT, jeśli mógł być odzyskany, powinien być uznany za niekwalifikowany. W wyniku tych ustaleń, na podstawie pisma z 18 czerwca 2018 r., w regionalnych programach operacyjnych (RPO) wstrzymano certyfikację wydatków związanych z dotacjami na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Choć strona polska początkowo nie zgodziła się z ustaleniami audytorów, to wstrzymano certyfikację⁷¹. Ostatecznie, w celu rozwiązania tego problemu, zdecydowano się na wprowadzenie stawki jednostkowej. Stawka jednostkowa jest rozliczana na podstawie

⁷⁰ W rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 28 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁷¹ Pismo Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 18 czerwca 2018 r., o numerze DZF-I.7640.2.2018.MKa, skierowane do marszałków województw.

rezultatu (w tym przypadku utworzenia miejsca pracy) i w związku z tym problem VAT w tym przypadku nie występuje. Natomiast dotacja była rozliczana na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów.

Podkreślić należy, że nie wszystkie regiony przeszły od razu na nowe wytyczne. W regionach, w których nie miały zastosowania nowe wytyczne, przedsiębiorstwa społeczne otrzymywały dotację pomniejszoną o podatek VAT od zakupionych z dotacji dóbr i usług. Z punktu widzenia części przedsiębiorstw społecznych wprowadzone rozwiązania, które z automatu uznają podatek VAT za niekwalifikowalny, w praktyce oznacza konieczność wniesienia wkładu własnego w wysokości odpowiadającej podatkowi VAT. Dotyczy to podmiotów, które nie są płatnikami podatku VAT, czyli nowych podmiotów lub jednostek prowadzących działalność ustawowo zwolnioną z VAT, np. oświatową, w obszarze pomocy społecznej itd. Podmioty próbują sobie radzić z tymi ograniczeniami, jednak prawdziwym wyzwaniem kwestia ta staje się przy planowaniu zatrudnienia większej liczby osób, jak w poniższym przykładzie. Poniżej fragment wywiadu z podmiotem, który dostał dotację pomniejszoną o podatek VAT.

O: My nie jesteśmy płatnikami VAT-u, bo my jesteśmy podmiotowo zwolnieni z tego powodu, gdyż prowadzimy działalność oświatową (...), a obrotów takich nie mamy, żeby wejść na VAT z działalności gospodarczej, więc jesteśmy zwolnieni. Dostaliśmy dotację na utworzenie miejsca pracy, i mieliśmy rozliczyć podatek netto, to kto da różnicę tego VAT-u?

B: No tak, musielibyście sami wyłożyć

O: Dokładnie. I my mieliśmy strasznie duże trudności. (...) jak jest jedno stanowisko pracy, to jest OK. Załatwiliśmy w inny sposób tę trudność, no bo tam nam ktoś akurat stworzył (...), czyli była umowa o dzieło, więc tam nie było trudności. Ale jeżeli my myślimy o szkole, jeżeli my myślimy o ośrodku, ja będę szukała, mam możliwość pozyskania wsparcia na 9 etatów, a to oznacza 9 razy 23% od tej kwoty dotacji, to skąd? [IDI, PES]

Istniejące rozwiązanie nie uwzględnia więc specyfiki podmiotów, które nie są płatnikami podatku VAT. Nie uwzględnia również sytuacji, w której tylko część podatku należnego może zostać uznana za podatek naliczony (czyli może być uznany za niekwalifikowalny).

Wydaje się, że bardziej adekwatne rozwiązanie zastosowano w Rozporządzeniu MRPiPS z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Zgodnie z § 8 ust 2 pkt 1 tego rozporządzenia, w umowie o przyznanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej osoba otrzymująca dotację zobowiązuje się do zwrotu równowartości odliczonego lub zwróconego, zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, podatku naliczonego, dotyczącego zakupionych towarów i usług w ramach przyznanego dofinansowania. Jak zatem widać, zwrot dotyczy tylko podatku naliczonego, a nie całości podatku należnego.

Takie podejście niestety też ma swoje ograniczenia. Pierwszym z nich jest obowiązek monitorowania przez 5 lat przez beneficjenta, czy nastąpił zwrot podatku. Jest to niewątpliwie istotne obciążenie dla beneficjentów. Jednak, jak wynika z wywiadów, co najmniej część beneficjentów byłaby gotowa poddać się temu obciążeniu, jeśli dzięki temu miałyby możliwość sfinansowania z dotacji podatku VAT od zakupionych towarów i usług.

Drugie ograniczenie to niezgodność powyższego rozwiązania z podejściem KE. Dlatego też VAT w dotacjach wypłacanych przez PUP jest ponoszony ze środków krajowych od 2019 r. Niezgodność ta wynika z tego, że w rozporządzeniu MRPiPS mowa jest o zwrocie podatku odliczonego lub zwróconego, a KE mówi o konieczności niekwalifikowania podatku, jeśli istnieje prawna możliwość jego odzyskania.

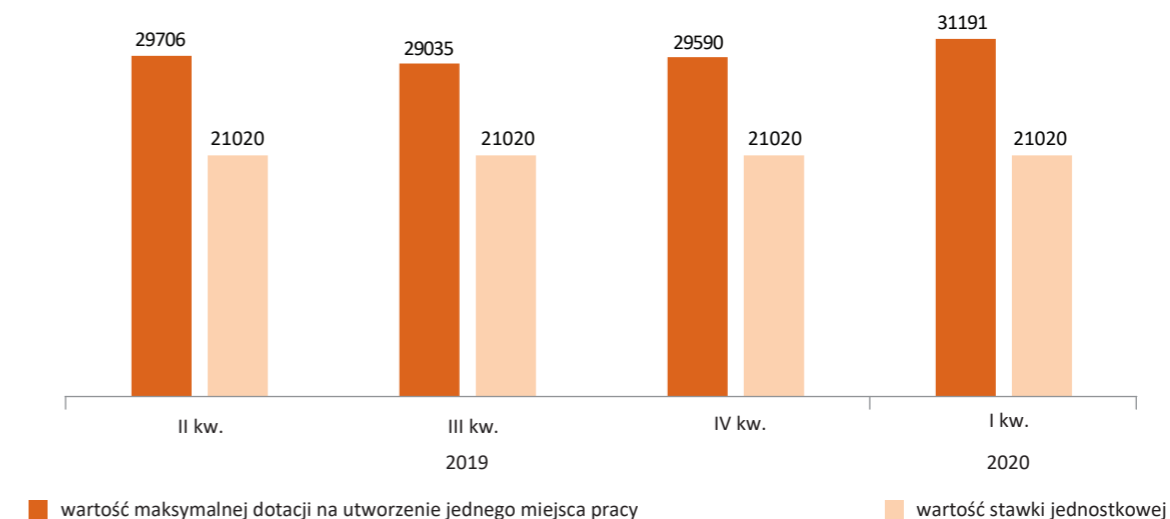
Druga kwestia dotyczy wysokości dotacji/stawki jednostkowej na utworzenie miejsca pracy. Istniejące do lipca 2019 r. rozwiązanie, wiążące maksymalną wartość dotacji ze średnim wynagrodzeniem, gwarantowało utrzymanie realnej wartości dotacji. Natomiast nowa stawka jednostkowa została określono kwotowo. Przy określaniu jej wysokości bazowano na danych historycznych z lat 2015-2017. Wyniki tych obliczeń zostały raz zindeksowane o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w roku 2017. W raporcie, w którym wyliczono stawkę jednostkową, wskazany jest wprost mechanizm indeksacji, który zakłada pewien automatyzm. Stwierdza się tam, że stawka jednostkowa będzie indeksowana co roku o wzrost/spadek wspomnianego przeciętnego wynagrodzenia. Najbliższa indeksacja stawek zostanie przeprowadzona w ciągu mie-

siąca od ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego wynagrodzenia za rok 2018⁷². Jednak wbrew tym zapisom stawka jednostkowa nie została zindeksowana ani w 2019 r. (przed ogłoszeniem jej w Wytycznych), ani w 2020 r. Tymczasem w latach 2018-2019 łączny wzrost wynagrodzeń wyniósł 15,1%.

Instytucja Koordynująca EFS wyjaśnia, że indeksacja zostanie przeprowadzona po zebraniu pierwszych doświadczeń z wdrażania stawki jednostkowej, a w momencie realizacji badania było jeszcze zbyt wcześnie na podsumowanie efektów. Wydaje się jednak, że w tym przypadku podejście to nie jest właściwe. Kwestia indeksacji ma raczej charakter neutralny i powinna zakładać w miarę możliwości automatyczny mechanizm dopasowania wysokości stawki jednostkowej do warunków gospodarczych. Instytucje zarządzające RPO nie posiadają również tak szczegółowej wiedzy, aby opiniować wysokość stawki jednostkowej.

W efekcie już w momencie wprowadzenia stawki jednostkowej była ona znacząco niższa niż wcześniejsza maksymalna wartość dotacji. W I kwartale 2020 r. maksymalna wartość dotacji, obliczanej na podstawie średniego wynagrodzenia za IV kwartał 2019 r., byłaby o ponad 10 tys. wyższa niż wysokość stawki jednostkowej, czyli 48% stawki jednostkowej. Należy założyć, że wobec braku jakiegokolwiek mechanizmu waloryzacji stawki jednostkowej, wraz ze wzrostem wynagrodzeń w gospodarce rynkowej różnica ta będzie się jeszcze powiększać. Naturalnie, z czasem wymagana będzie jej waloryzacja, aby stawka przynajmniej w dużym stopniu odzwierciedlała realia otoczenia rynkowego.

Wykres 5. Porównanie wartości maksymalnej dotacji obliczanej jako sześciokrotność średniego wynagrodzenia w gospodarce i stawki jednostkowej



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Oczywiście średnia wysokość przyznawanych dotacji nie osiągała poziomu maksymalnej wartości dotacji. Wynikało to z kilku przyczyn:

- OWES, planując projekt, nie znały przyszłej wartości maksymalnej dotacji, w związku z tym zakładały pewien średni poziom dotacji, a potem go utrzymywały,
- w niektórych regionach środki na wspieranie ekonomii społecznej były ograniczone, w związku z tym OWES wypłacały obniżoną wartość dotacji,
- OWES wypłacały dotacje zgodne z biznesplanem, a zatem ich wysokość była dostosowywana do potrzeb danego przedsiębiorstwa.

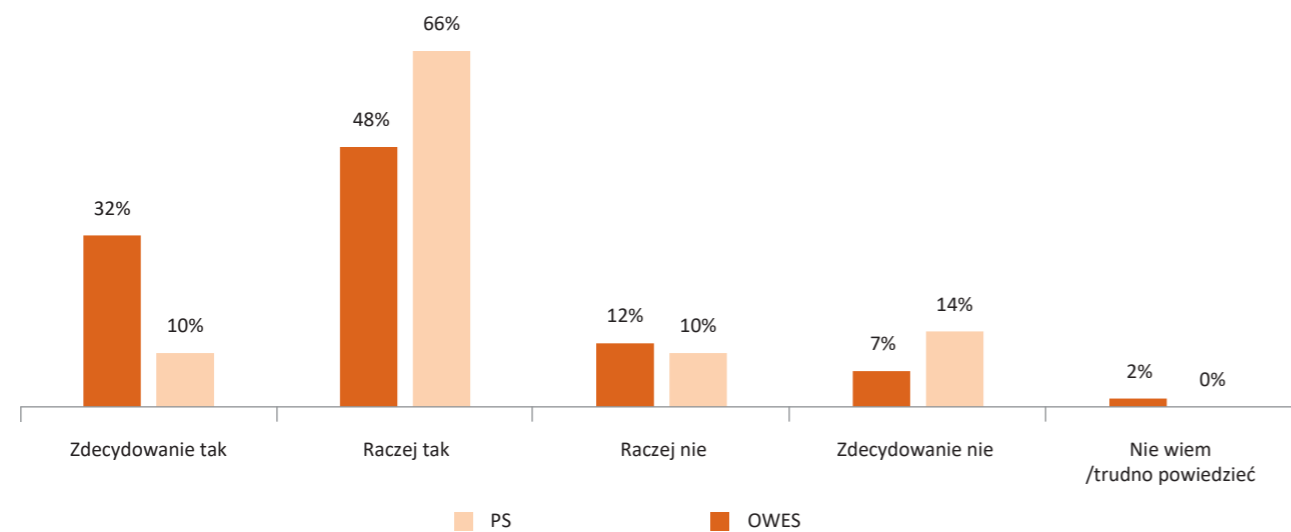
Większość przedsiębiorców ocenia pozytywnie wysokość dotacji na utworzenie miejsca pracy. Wydaje się jednak, że przedsiębiorcy społeczni po prostu akceptują wysokość dotacji, jaka jest przyznawana, uznając, że trzeba sobie radzić z takimi zasobami, jakie są możliwe do pozyskania, jak zauważa jeden z rozmówców w trakcie wywiadu:

⁷² Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Raport z analizy kosztów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz kosztów dotacji na utworzenie miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym w projektach PO WER 2014-2020 oraz RPO 2014-2020 w celu opracowania stawki jednostkowej na samozatrudnienie oraz stawki jednostkowej utworzenia miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym, Warszawa 2019.

Myślę, że ona [wysokość dotacji] jest adekwatna do tego... co się robi tak naprawdę, bo wiadomo, że na inwestycyjne może mogłoby być więcej, (...) ale uważam, że to jest wystarczające. [IDI, PS].

Na poniższym wykresie przedstawiono odpowiedzi na pytanie, czy wysokość dotacji na utworzenie miejsca pracy jest wystarczająca. Jak widać, aż 80% przedsiębiorstw społecznych pozytywnie ocenia wysokość dotacji. Podobnie, bo aż 76% przedstawicieli OWES wyraża pozytywne opinie. Jednak opinie przedstawicieli OWES są bardziej wstrzemięźliwe (zdecydowanie większy odsetek osób, które odpowiadają „raczej tak”).

Wykres 6. Odpowiedzi na pytanie, czy wysokość dotacji na utworzenie miejsca pracy jest wystarczająca



Źródło: badanie PS, n=195, badanie OWES, n=50.

Potwierdza to wcześniejszą hipotezę, że większość kluczowych aktorów po prostu akceptuje wysokość dotacji, którą otrzymała z OWES.

Myślę tak, że 20 tysięcy dotacji na osobę to dobrze, że tyle jest, bo mogłoby być mniej, natomiast myślę, że dobrze, gdyby to było w granicach 30-35 tysięcy. (...) bo wszystko drożeje. I jak trzeba gdzieś wynająć pomieszczenie, to jak się do niego wchodzi, to nie wystarczy tylko odmalować, a bo to kaloryfer, a to hydraulik, a to elektryk (...). I zaczynają się robić koszty. Koszt przystosowania pomieszczenia, żeby tam mógł pracować człowiek, to jak się zakłada, może być 5-7 tysięcy złotych, to przeważnie wychodzi dycha, albo i więcej. Mamy już więc 10 tysięcy. Pytanie, jaki sprzęt kupimy za 10 tysięcy, żeby ten człowiek przez miesiąc pracował, żeby zarobił najniższą krajową swoją. [IDI, PS]

Jak pokazuje powyższy cytat, część przedsiębiorców społecznych wskazuje, że wysokość dotacji na utworzenie miejsca pracy powinna być wyższa. W trakcie wywiadów niektórzy z nich zauważali, że wysokość dotacji pozwala na utworzenie bardzo prostych miejsc pracy, zwykle w usługach. Ograniczona jest natomiast możliwość tworzenia miejsc pracy bardziej zaawansowanych technologicznie, które mogłyby dawać gwarancję wyższej produktywności pracowników i tym samym przekładać się na większą trwałość przedsiębiorstw społecznych. Dotyczy to szczególnie osób niepełnosprawnych, których zatrudnienie, aby było produktywne, wymaga większych nakładów na kapitał trwały.

Efektom relatywnie niskiej wartości dotacji na utworzenie jednego miejsca pracy jest koncentracja przedsiębiorstw społecznych na branżach takich jak gastronomia, usługi porządkowe lub usługi utrzymania zieleni. Dotacja pozwala na utworzenie miejsca pracy w tych branżach. Równocześnie są to branże o stosunkowo wysokiej konkurencji (co wynika z niskich kosztów wejścia) i niskich marżach, co ogranicza możliwości akumulacji kapitału i długofalowego rozwoju przedsiębiorstwa społecznego.

Podkreślić również należy, że wysokość dotacji nie jest zróżnicowana ze względu na branże, specyfikę osoby, dla której jest tworzone miejsce pracy, czy też charakterystykę miejsca pracy. Przykładowo, taka sama wysokość dotacji jest przyznawana dla osoby zdrowej, która uzyskała status bezrobotnej lub choćby poszukującej pracy, jak i dla osoby z niepełnosprawnością (np. intelektualną).

Warto również podkreślić, że wysokość dotacji jest porównywalna z wysokością dotacji na utworzenie jednoosobowej działalności gospodarczej, a po wprowadzeniu stawki jednostkowej nawet niższa. Jednak w przypadku ekonomii społecznej mamy do czynienia z tworzeniem miejsc pracy dla osób w trudniejszej sytuacji, co jednak wskazuje na konieczność pewnego zróżnicowania wartości tego instrumentu wsparcia.

Oceniając wysokość dotacji, należy również odnieść się do faktycznego kosztu utworzenia miejsca pracy w gospodarce. Jak pokazują analizy ekonomiczne, faktyczny koszt utworzenia miejsca pracy jest zaskakująco wysoki. Znacznie wyższy niż koszt standardowych programów aktywnej polityki rynku pracy, które zakładają przede wszystkim obsadzenie istniejących miejsc pracy. Ekonomisci Banku Światowego szacują, że mając do dyspozycji program na tworzenie nowych miejsc pracy, wartości 10 mln USD w Tunezji, można stworzyć ok. 300 miejsc pracy w takich sektorach, jak drzewny, tekstylny czy handlu, ale już tylko ok. 100 miejsc pracy w takich sektorach, jak zdrowie, turystyka czy sektor elektryczny. Oznacza to, że utworzenie jednego miejsca pracy może kosztować od ponad 30 tys. USD (ok. 120 tys. zł) do ponad 100 tys. USD (400 tys. zł)⁷³. Dane te, choć szacunkowe i dla Tunezji⁷⁴ (a więc kraju o niższym poziomie rozwoju), pokazują, że dotacja dla PS na utworzenie miejsca pracy, nawet w połączeniu ze wsparciem pomostowym, pokrywa tylko niewielką część faktycznego kosztu utworzenia miejsca pracy. Trudno w tym przypadku mówić o „uzależnieniu PS od dotacji”. Oczywiście nie rekomenduje się podnoszenia dotacji do przywołanych tu wartości. Jednak uznajemy, że jest przestrzeń do racjonalnej, opartej na dowodach dyskusji o podniesieniu wysokości dotacji, nawet do 40 tys. zł. Poprawiałoby to szanse na trwałość PS.

Przygotowanie i ocena biznesplanu

Decyzja o przyznaniu wsparcia odbywa się na podstawie biznesplanu. Sposób oceny biznesplanu określa regulamin przyznawania dotacji. Zgodnie z Wytycznymi, zasady przyznawania dotacji powinny być ujednolicone w całym województwie. Przykład regulaminu udzielania wsparcia na utworzenie miejsc pracy, wraz z analizą procesu jego tworzenia w województwie wielkopolskim, opisany został jako dobra praktyka w ramach projektu Spójna Integracja Regionalna Ekonomii Społecznej⁷⁵.

Podkreślić należy, że w regulaminie uznanym w projekcie SIREs za dobrą praktykę społeczny aspekt funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego jest traktowany marginalnie. Cel społeczny przedsiębiorstwa, jego potencjalne społeczne oddziaływanie (wpływ) w niewielkim stopniu mogą wpływać na ocenę wniosku danego przedsiębiorstwa.

Jest to podejście odmienne niż rekomendowane i stosowane przez organizacje zajmujące się wspieraniem przedsiębiorczości społecznej. Przykładowo EVPA w swojej publikacji, dotyczącej instrumentów finansowych, zaleca dwufazową procedurę oceny biznesplanów przedsiębiorstw społecznych. Zgodnie z nią w pierwszej kolejności oceniane jest oddziaływanie społeczne. Dopiero w drugiej kolejności oceniany jest potencjał finansowy danej organizacji i jej projektu.

Schemat 1. Proces oceny wniosków o finansowanie

Faza 1. Ocena oddziaływania społecznego
a. Oddziaływanie społeczne potencjalnie osiągalne
b. Ocena nieosiągnięcia oddziaływania społecznego
Faza 2. Ocena finansowego zwrotu z inwestycji
a. Oczekiwany zwrot finansowy
b. Ryzyko związane z założonym zwrotem finansowym

Źródło: FINANCING FOR SOCIAL IMPACT – The Key Role of Tailored Financing and Hybrid Finance, EVPA, 2017.

Jak zauważają autorzy publikacji, rozpoczęcie od oceny oddziaływania społecznego ma zasadnicze znaczenie, bowiem zbyt często ocena koncentruje się na kwestiach finansowych, a kwestie oddziaływania społecznego są pozostawione na boku⁷⁶.

⁷³ <https://blogs.worldbank.org/jobs/how-much-does-it-cost-create-job> [09.04.2020].

⁷⁴ Niestety, nie udało się znaleźć danych dla Polski.

⁷⁵ K. Cibor, *Dobre praktyki w zakresie koordynacji ekonomii społecznej*, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, Warszawa 2018.

⁷⁶ Financing for Social Impact – The Key Role of Tailored Financing and Hybrid Finance, EVPA, 2017.

Sytuacja taka ma również miejsce w Polsce w działalności OWES. Koncentracja na aspektach finansowych biznesplanów oraz ocena formalnego spełnienia wymagań dla dofinansowania (zatrudnienia określonej liczby osób) powoduje, że część tworzonych przedsiębiorstw tylko formalnie jest przedsiębiorstwem społecznym. Na podstawie wyników badania nie ma możliwości oszacowania skali efektu wyciekania. Odnotowano jednak takie przypadki w wywiadach indywidualnych.

Oczywiście w tym kontekście w Polsce podnoszona jest często kwestia trudności w definiowaniu i mierzeniu oddziaływania społecznego. Jednak doświadczenia wielu badaczy, jak również praktyków wspierających przedsiębiorstwa społeczne pokazują wyraźnie, że w przypadku ekonomii społecznej nie ma uzasadnienia dla precyzyjnego definiowania oddziaływania społecznego na poziomie całego programu ani określania sposobu pomiaru. Dowiodły tego również polskie doświadczenia, podejmowane m.in. w projekcie MRPiPS pt. *System partycypacyjnego zarządzania sferą ekonomii społecznej*.

Pomiar korzyści społecznych musi uwzględniać olbrzymie zróżnicowanie przedsiębiorstw społecznych: ich sposobu działania, oddziaływania, przyjętego modelu itd. W praktyce za każdym razem niezbędne jest zdefiniowanie na nowo korzyści społecznych oraz sposobu ich pomiaru adekwatnie do sytuacji danego podmiotu.

Istnieje na świecie szereg metodologii definiowania i pomiaru korzyści społecznych. Jednak wszystkie metodologie dostarczają tylko ogólnych ram metodologicznych, które trzeba wypełnić treścią, adekwatnie do sytuacji danego przedsiębiorstwa. Dobrym przykładem jest tu EVPA, której podręcznik pomiaru oddziaływania społecznego zawiera ramową instrukcję działania⁷⁷.

Również sam proces przygotowania i oceny biznesplanu przebiega w praktyce różnie. Część rozmówców wskazywała w trakcie wywiadów, jak ważne jest przygotowanie biznesplanu dla późniejszego rozwoju firmy. Jednak niektórzy rozmówcy podkreślali, że biznesplany tworzone przy wsparciu OWES, choć wyglądają poprawnie, okazują się w praktyce trudne do realizacji lub wręcz nierealne. Ma to bardzo negatywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa społecznego w pierwszym okresie działalności.

Ja mam takie wrażenie, że eksperci oceniający biznesplany tylko tak mniej więcej patrzą, czy to się w miarę zgadza, ale nie ręką za to, że to wyjdzie. Przecież nie zaręczą, więc my mieliśmy jakiś szalony biznesplan. Oczywiście nie wyszedł. Bardzo ciężkie dwa lata finansowe dla nas, ale ludzie to otwierali z takiej prawdziwej potrzeby, że nie mieli pracy. Chcieli i robili wszystko, co mogli, czyli na przykład na papierze podpisywali, że wzięli wypłatę, a czekali na nią 3 czy 4 miesiące, żeby odebrać jej połowę, i nie było pieniędzy, więc jakoś tam próbowaliśmy. [IDI, PS].

W głosach przedsiębiorców społecznych pojawiały się opinie, że biznesplany, tworzone przy wsparciu kadry OWES, były nierealne i na etapie realizacji okazywało się, że niezbędna jest gruntowna rewizja założeń. Szczególnie problematyczne okazywało się osiągnięcie zaplanowanych w biznesplanie przychodów, które pozwoliłyby na pokrycie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego.

Problem ten wynika przede wszystkim z niedostatecznego przygotowania doradców OWES do pracy przy tworzeniu biznesplanów. Jest to zapewne efektem niewielkiego doświadczenia biznesowego części doradców. To z kolei może być efektem silnego osadzenia sieci OWES w sektorze pozarządowym.

Pewne znaczenie może mieć tutaj również duży nacisk w projektach OWES na wskaźniki dotyczące liczby utworzonych miejsc pracy. W efekcie część doradców OWES może przeć do tworzenia nowych przedsiębiorstw społecznych i nowych miejsc pracy, nawet kiedy pomysły na biznes społeczny nie mają uzasadnienia ekonomicznego. Jak zwracano uwagę w wywiadach, istniejące przedsiębiorstwa społeczne oraz PES przekształcone znacznie ostrożniej podchodzą do tworzenia nowych miejsc pracy. Wynika to z ich doświadczenia i większej świadomości potencjalnych zagrożeń.

Istotne znaczenie może mieć również sposób wykorzystania (a właściwie braku wykorzystania) biznesplanów w pracy z przedsiębiorstwami społecznymi. Jak wynika z wywiadów, biznesplany są wykorzystywane przede wszystkim na etapie wnioskowania o wsparcie. Natomiast na późniejszym etapie rzadko są wykorzystywane jako podstawa pracy z przedsiębiorstwem. W trakcie badania nie stwierdzono, aby biznesplany były regularnie analizowane pod kątem realizacji. Rzadko są również poddawane rewizji. Co jednak szczególnie istotne dla jakości działania OWES, biznesplany w praktyce nie są oceniane po zakończeniu fazy tworzenia przedsiębiorstwa społecznego. W efekcie doradcy OWES nie dostają

⁷⁷ L. Hehenberger, A. Harling, P. Scholten, *A practical guide to measuring and managing impact*, EVPA, 2015.

informacji zwrotnej, na ile sprawdziły się ich założenia, a które z nich się nie sprawdziły. Ogranicza to możliwości doskonalenia ich kompetencji i jakości świadczonych usług.

Biurokracja

Ważnym aspektem tworzenia nowego przedsiębiorstwa społecznego są pojawiające się trudności związane z biurokracją, opóźnieniami, wysokimi kosztami rozliczania dotacji. Kwestia ta ma kilka wymiarów. Pojawiają się głosy o przedłużającym się procesie rejestracji nowych przedsiębiorstw społecznych w KRS. I choć środki EFS nie mają na to wpływu, to jednak kwestia ta ma znaczenie dla sytuacji samych przedsiębiorców, szczególnie jeśli muszą utrzymać status osoby bezrobotnej i w związku z tym nie mogą podejmować legalnie żadnej pracy zarobkowej. Pojawiają się również głosy o przedłużających się procedurach przyznawania dotacji.

(...) papiery, biurokracja. Tak, my czekaliśmy w KRS-ie 6 miesięcy na jeden podpis. I przez to coś nam tam przepadło, bo tam był jakiś konkurs. I musieliśmy czekać tak naprawdę rok potem. I to nam dużo popsuło szyków. Plus jeszcze jakieś osoby (...), one powinny być w takiej gotowości, i my na przykład mieliśmy pięć osób w tej gotowości, ale przez to, że ten KRS się nam przedłużył, to jedna osoba nam się np. wykruszyła. [IDI, PS]

Istotnym ograniczeniem jest brak możliwości udzielenia wsparcia przedsiębiorstwu społecznemu jeszcze na etapie rejestracji podmiotu. Jest to kolejny instrument, który w praktyce ogranicza dostępność dotacji dla osób faktycznie znajdujących się w trudnej sytuacji, a chcących założyć przedsiębiorstwo społeczne. Osoby te zwykle nie mają zasobów, aby móc przez kilka miesięcy tworzyć koncepcję przedsiębiorstwa społecznego, uczestniczyć w projekcie OWES, a równocześnie utrzymywać swój status np. osoby bezrobotnej.

Przedsiębiorcy społeczni wskazują również na wysokie koszty administracyjne rozliczania dotacji. W przypadku mikroprzedsiębiorstwa, jakimi zwykle są przedsiębiorstwa społeczne, oznacza to zwykle konieczność przeznaczenia zasobów na prace administracyjne kosztem pracy na rzecz przedsiębiorstwa. Wprowadzenie stawki jednostkowej może ograniczyć ten problem – zmniejsza bowiem obciążenie administracyjne. Kwestia obciążeń administracyjnych nie była przedmiotem badania. Jednak informacje uzyskane w trakcie wywiadów pokazują, że istnieje spora przestrzeń do wprowadzenia drobnych uproszczeń w rozliczaniu tych środków, które łącznie mogą się złożyć na istotne odciążenie wszystkich uczestników procesu. Wymaga to jednak przeprowadzenia analizy tych procesów pod kątem możliwych uproszczeń.

Brak stratowości

Kwestią, która była podnoszona raczej przez OWES i instytucje zarządzające, był brak dopuszczenia pewnej stratowości w przypadku dotacji na utworzenie miejsca pracy, czyli uznania, że nawet przy dołożeniu wszelkich starań ze strony OWES może dojść do niepowodzenia przedsiębiorstwa społecznego lub do nieprawidłowego wykorzystania otrzymanej dotacji przez przedsiębiorstwo. W efekcie ewentualne problemy z dotacjami obciążają w praktyce OWES, który musi pokrywać z własnych środków ewentualne nieprawidłowości. Podkreślić przy tym należy, że w przypadku instrumentów finansowych – pożyczek na podejmowanie/rozwój działalności gospodarczej – dopuszcza się stosunkowo wysoki poziom stratowości. Widoczna jest tu zatem wyraźna niesymetryczność w traktowaniu podmiotów. Dlatego też wskazane jest dopuszczenie pewnego poziomu stratowości (ok. 5-10%) przy przyznawaniu dotacji. Poziom dopuszczonej stratowości powinien być wypośrodkowany pomiędzy poziomem, który zachęcałby OWES do podejmowania ryzykownych zachowań (czyli nie powinien być zbyt wysoki), a poziomem, który pozwala realnie podzielić ryzyko pomiędzy OWES a skarb państwa (nie powinien być zatem zbyt niski).

Wsparcie pomostowe

Zdecydowana większość podmiotów, które skorzystały z dotacji na utworzenie miejsca pracy, korzystała również ze wsparcia pomostowego. Wsparcie to jest bardzo pozytywnie oceniane zarówno przez samych przedsiębiorców, jak i przedstawicieli OWES. Jest to instrument szczególnie istotny w pierwszej fazie tworzenia przedsiębiorstwa, kiedy przedsiębiorstwo dopiero wchodzi na rynek i nie jest w stanie generować przychodów, które mogą pokryć wszystkie koszty stałe.

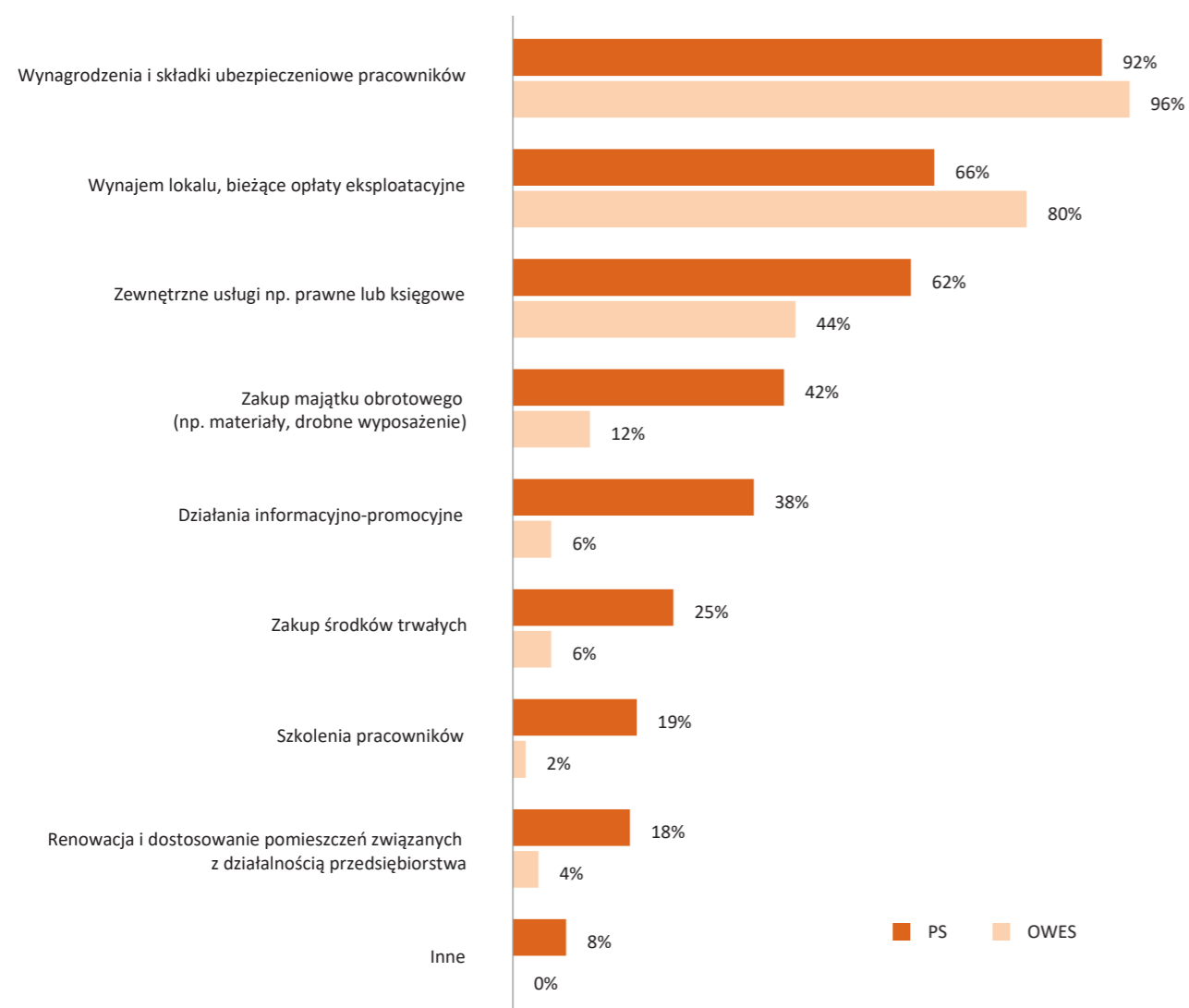
Wsparcie pomostowe jest super, bo jak zaczyna się robić jakiś interes, to nigdy nie jest tak, że nagle ci klienci się pojawiają znikąd. (...) To jest takie stopniowe wchodzenie na rynek, więc ta pomostówka przez osiem czy dziesięć miesięcy, bo to różnie było i różne kwoty, ale to jest bardzo ważne. Tylko chodzi o to, idea tej pomostówki jest taka, żeby wesprzeć, ale trzeba uważać bardzo na to, żeby jej nie przejeść. To jest ten okres, gdzie jeżeli się nie wejdzie na rynek, to później już się tego nie odrobi. A później wiadomo, pięć osób, każdy by chciał mieć ten ZUS, koszty stałe, a przychody na przykład są tylko sezonowe. [IDI, PS]

Istnieje ryzyko, że instrument ten nie będzie wykorzystany zgodnie z jego celami – i wtedy po zakończeniu wsparcia pomostowego mogą pojawić się trudności z płynnością finansową. Z drugiej strony, w niektórych branżach, biorąc pod uwagę stosunkowo niską wartość dotacji na utworzenie miejsca pracy, okres otrzymywania wsparcia pomostowego może być zbyt krótki, aby przedsiębiorstwo uzyskało stabilność finansową i było w stanie samodzielnie generować przychody niezbędne do zapewnienia płynności finansowej.

Wsparcie pomostowe najczęściej jest wydatkowane na bieżące wydatki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym przede wszystkim na wydatki związane z pracownikami (wynagrodzenia, składki na ubezpieczenie społeczne), a także opłaty związane z wynajmem lokalu, opłaty eksploatacyjne, zewnętrzne usługi, zakup majątku obrotowego itd. Zdecydowanie rzadziej przedsiębiorcy wskazywali na wydatki o charakterze rozwojowym (środki trwałe, szkolenie pracowników, renowacja pomieszczeń).

Pokazuje to, że co do zasady środki z dotacji i ze wsparcia pomostowego przeznaczone są na inne cele i stanowią ważne uzupełnienie. Środki z dotacji służą utworzeniu miejsca pracy, czyli związane są z inwestycjami, które zwykle wynikają z biznesplanu. Wsparcie pomostowe służy utrzymaniu płynności finansowej w pierwszym okresie działania przedsiębiorstwa, kiedy nie jest ono jeszcze w stanie generować wystarczających przychodów. Jest to szczególnie istotne w przypadku nowych przedsiębiorstw społecznych, które dopiero wchodzi na rynek i budują swoją pozycję, a równocześnie od początku muszą zatrudnić co najmniej trzy osoby, co oczywiście oznacza bardzo poważne koszty dla początkującego przedsiębiorcy.

Wykres 7. Przeznaczenie wsparcia pomostowego według przedsiębiorstw społecznych i OWES



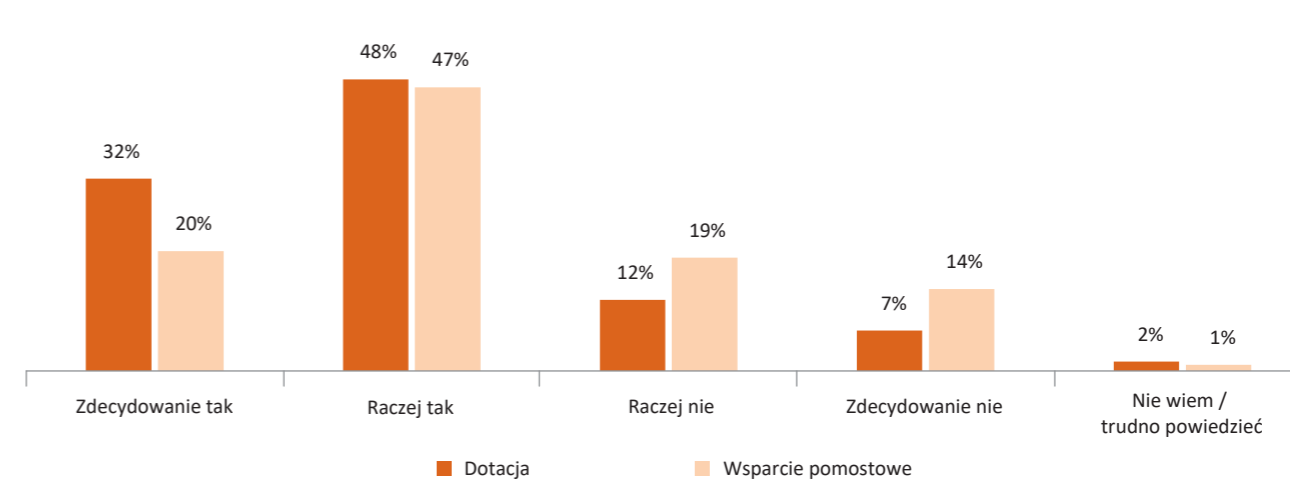
Źródło: badanie PS, n=192, badanie OWES, n=50.

Analiza tych wydatków wyraźnie pokazuje, że wydatki te są przeznaczone przede wszystkim na wydatki bieżące, w tym zakup majątku obrotowego. Natomiast istnieje grupa PS, które środki ze wsparcia pomostowego traktują jako uzupełnienie dotacji i przeznaczają to wsparcie na zakup środków trwałych czy też remont pomieszczeń. Również ok. 19% PS deklaruje, że wykorzystywały środki ze wsparcia pomostowego na szkolenia, choć teoretycznie szkolenia powinny zapewnić OWES.

W porównaniu z PS przedstawiciele OWES zdecydowanie częściej wskazywali, że wsparcie pomostowe było przeznaczone na wydatki bieżące, a wyraźnie rzadziej na wydatki inwestycyjne. Pokazuje to, że OWES mają ograniczoną wiedzę, na co faktycznie przedsiębiorcy społeczni wydają wsparcie pomostowe. Może to sugerować, że OWES niedostatecznie interesują się, na co przeznaczone są środki ze wsparcia pomostowego. Może to również sugerować, że część OWES ma ograniczoną wiedzę o potrzebach przedsiębiorstw społecznych, nawet w krytycznej fazie ich uruchamiania, gdy powinny mieć tę wiedzę najpełniejszą.

Podobnie jak w przypadku dotacji na utworzenie miejsca pracy, większość przedsiębiorców społecznych pozytywnie ocenia wysokość wsparcia pomostowego (67% odpowiedzi pozytywnych). Jednak, w porównaniu z oceną wysokości dotacji, mniej jest ocen pozytywnych, a więcej ocen negatywnych. Jedna trzecia przedsiębiorców jest zdania, że wysokość wsparcia pomostowego jest zbyt niska. Może to wskazywać, że ten instrument jest niezwykle ważny z punktu widzenia tworzenia przedsiębiorstw społecznych i być może wskazane byłoby podwyższenie wysokości wsparcia pomostowego.

Wykres 8. Odpowiedzi na pytanie, czy wysokość dotacji na utworzenie miejsca pracy i wsparcia pomostowego jest wystarczająca

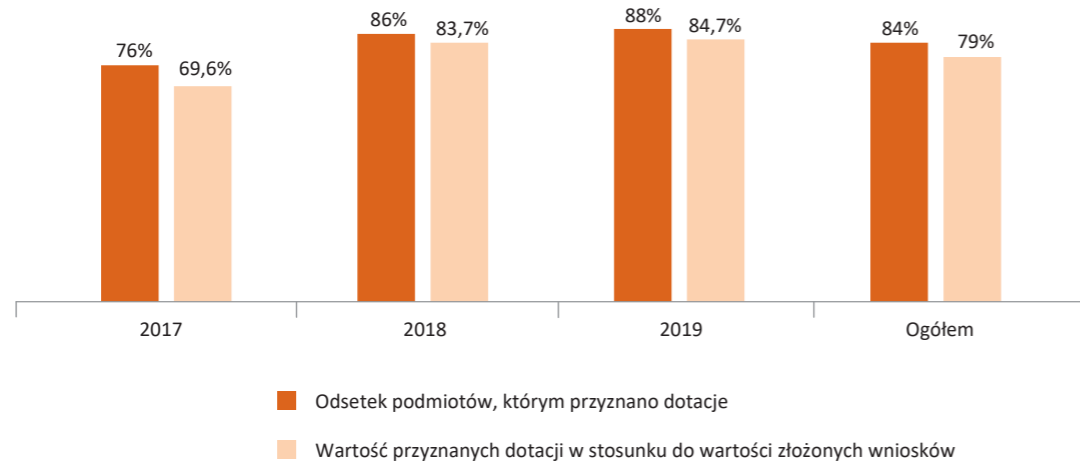


Źródło: badanie PS, n=192.

3.2.2 ZAPOTRZEBOWANIE NA WSPARCIE FINANSOWE OWES

Jednym z celów badania było oszacowanie, jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw społecznych. Aby to oszacować, zebrano dane na temat liczby i wartości złożonych wniosków o wsparcie OWES i liczby i wartości faktycznie przyznanego wsparcia. Dane pozyskano od 41 OWES (przy czym niektóre OWES podały dane dla więcej niż jednego subregionu). Na podstawie danych uzyskanych od 41 OWES można stwierdzić, że w latach 2017-2019 do przygotowania biznesplanów przystąpiło 1855 grup inicjatywnych lub instytucji. A 1706 spośród nich złożyło wniosek o dotację na utworzenie miejsca pracy. Można zatem stwierdzić, że na pierwszym etapie już ok. 8% potencjalnych kandydatów na przedsiębiorstwa społeczne odpada. Zjawisko znalazło potwierdzenie również w wywiadach jakościowych z OWES, w których podkreślano, że na tym wstępnym etapie najczęściej odpadają relatywnie najbłabsze grupy inicjatywne.

Wykres 9. Odsetek podmiotów, które uzyskały dotacje, i odsetek wartości przyznanych dotacji w stosunku do wartości złożonych wniosków



Źródło: badanie OWES, n=41.

Jak wynika z analizy danych pozyskanych od OWES, w latach 2017-2019 ok. 16% podmiotów, które złożyły wnioski o dotację na utworzenie miejsca pracy, nie otrzymało jej. Jeśli porówna się liczbę grup inicjatywnych/podmiotów, które przystąpiły do przygotowania biznesplanu, i liczbę podmiotów, którym przyznano dotacje na utworzenie miejsca pracy, to okazuje się, że „odpada” 23% grup inicjatywnych/podmiotów. Jak zatem widać, system jest umiarkowanie selektywny. Co więcej, w kolejnych latach OWES stają się coraz mniej selektywne. W roku 2017 odrzuconych zostało 24% wniosków o dotacje, a w 2019 już tylko 12%. Zmiana ta wynika przede wszystkim z poprawy sytuacji na rynku pracy i ze spadającego zainteresowania ofertą OWES.

Wartość przyznanych wniosków o dotację na utworzenie miejsca pracy w stosunku do wartości złożonych wniosków jest proporcjonalna do odsetka przyznanych dotacji. Choć widoczne są pewne systematyczne różnice, które wskazują, że wartość przyznanych dotacji jest nieco niższa niż wartość złożonych wniosków. Może to wskazywać, że OWES w trakcie procedury oceny wniosków stosują pewne preferencje dla podmiotów, które składają wnioski o relatywnie niższe dotacje na utworzenie miejsca pracy.

W latach 2017-2018 pozytywnie rozpatrzono 88% wniosków o wsparcie pomostowe. Widać zatem, że w przypadku wsparcia pomostowego system jest mniej selektywny niż w przypadku dotacji na utworzenie miejsca pracy.

Wykres 10. Odsetek podmiotów, które uzyskały wsparcie pomostowe, i odsetek wartości przyznanego wsparcia pomostowego w stosunku do wartości złożonych wniosków



Źródło: badanie OWES, n=41.

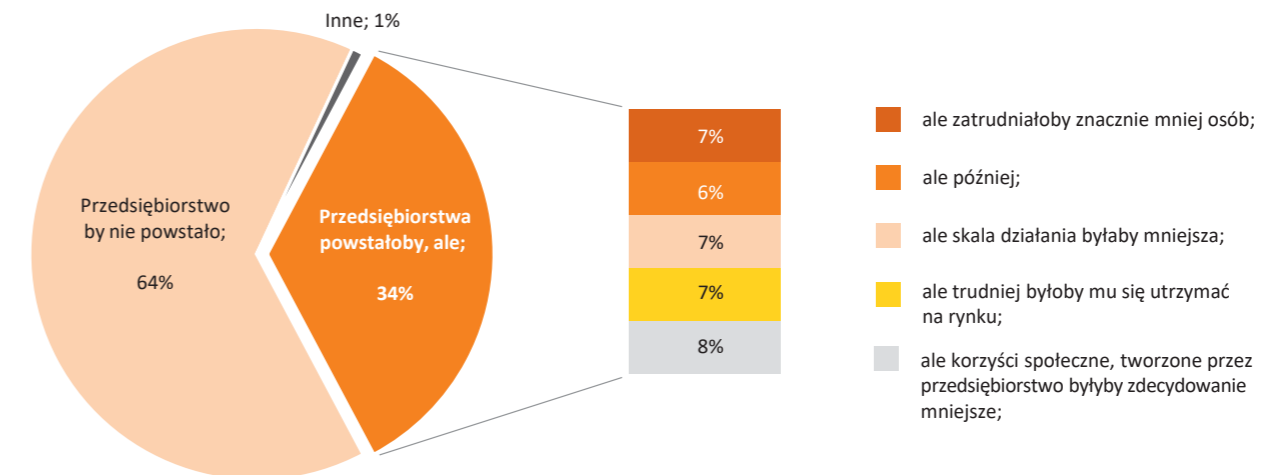
Mniejsza selektywność systemu w przypadku wsparcia pomostowego wynika przede wszystkim z mniejszej liczby podmiotów składających wnioski o wsparcie pomostowe w porównaniu z liczbą wniosków o dotacje. W latach 2017-2018 średnio 6% mniej podmiotów składało wnioski o wsparcie pomostowe w stosunku do liczby podmiotów składających wnioski o dotacje. Natomiast liczba podmiotów, które uzyskały wsparcie pomostowe, jest zbliżona do liczby podmiotów, którym przyznano dotacje. Czyli mniej podmiotów wnioskuje o wsparcie pomostowe niż o dotacje. Natomiast liczba podmiotów otrzymujących wsparcie pomostowe i dotacje jest niemal taka sama. Może to wskazywać, że w procesie oceny biznesplanów te podmioty, które nie wnioskują o wsparcie pomostowe, mogą mieć mniejsze szanse na uzyskanie wsparcia.

Widać także, że w przypadku wsparcia pomostowego selektywność systemu spada w kolejnych latach, analogicznie jak w przypadku dotacji na utworzenie miejsca pracy. Należy to wiązać z poprawą sytuacji na rynku pracy.

3.2.3 OCENA WPŁYWU WSPARCIA FINANSOWEGO UDZIELANEGO PRZEZ OWES NA TWORZENIE PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

Wsparcie finansowe, oferowane przez OWES, ma decydujący wpływ na tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych. Dostępne wsparcie, w połączeniu z usługami OWES, jest podstawowym bodźcem do tworzenia nowych przedsiębiorstw społecznych. Jak wynika z badania przedsiębiorców społecznych, dwie trzecie spośród nich uważa, że gdyby nie wsparcie finansowe, przedsiębiorstwo by nie powstało. Natomiast pozostali są zdania, że przedsiębiorstwo by powstało, lecz później, zatrudniałoby mniej osób, trudniej byłoby mu utrzymać się na rynku, a osiągnięte korzyści społeczne byłyby mniejsze.

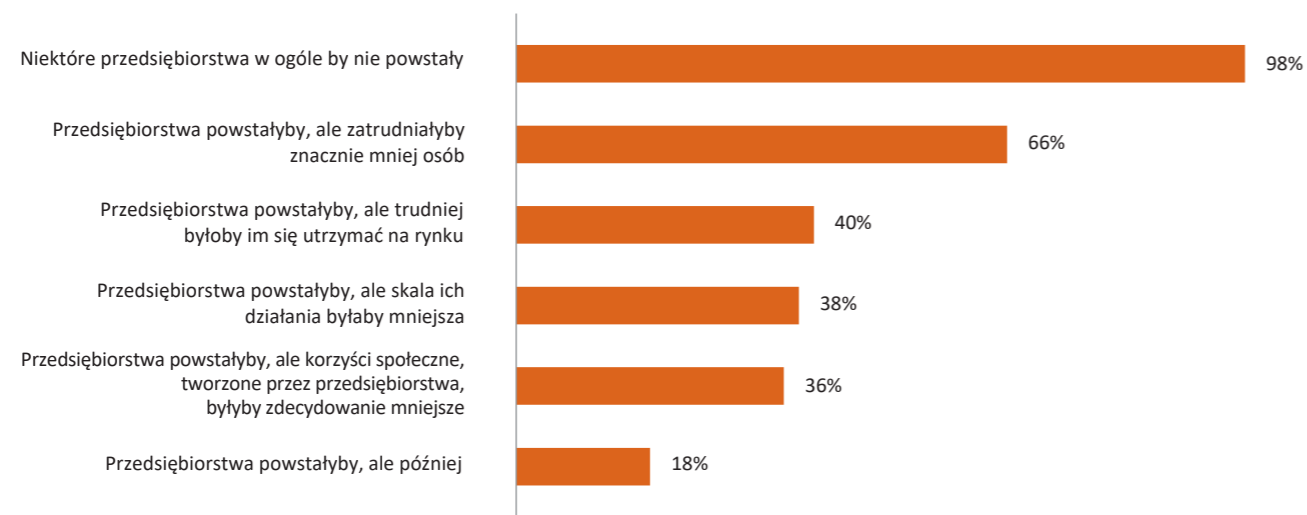
Wykres 11. Skutki braku wsparcia finansowego na utworzenie przedsiębiorstwa społecznego w opinii przedsiębiorców społecznych



Źródło: badanie PS, n=200.

Powyższe wyniki potwierdzają również opinie kadry OWES. Niemal wszyscy respondenci z OWES zgadzają się, że bez wsparcia finansowego niektóre przedsiębiorstwa by nie powstały, a pozostałe powstałyby, ale zatrudniając mniejszą liczbę osób, trudniej byłoby im utrzymać się na rynku itd.

Wykres 12. Skutki braku wsparcia finansowego na utworzenie przedsiębiorstwa społecznego w opinii OWES



Źródło: badanie OWES, n=50.

Jak wynika z powyższych danych, wsparcie finansowe stanowi bardzo ważny impuls do powstawania i rozwoju przedsiębiorstw społecznych. Bez dostępu do tego wsparcia sektor ekonomii społecznej rozwijałby się w Polsce znacznie wolniej.

Podkreślić jednak należy, że w wielu przypadkach wsparcie finansowe umożliwiło podjęcie działań, które już były planowane lub chociaż rozważane. Wsparcie OWES zwykle stanowiło bodziec do rozpoczęcia tych działań w formie przedsiębiorstwa społecznego. Ktoś dostrzega potrzebę, pojawia się pierwszy, jeszcze wstępny pomysł. Jeśli na tym etapie uda się spotkać z ofertą OWES, to z takiego połączenia może rodzić się silne przedsiębiorstwo społeczne. Mechanizm ten pokazuje poniższy cytat.

I była taka sytuacja, że była przerwa w projektach unijnych, czyli nie zarabialiśmy jako tako, ale wokół nas jest młodzież, która chciałaby pracować. (...) I my tak sobie pomyśleliśmy, że to jest ten moment w ich rozwoju, że już potrzebują pieniędzy, potrzebują zarabiać własne pieniądze, nie obciążać rodziny. Było sześć, siedem takich osób. OWES zaproponował nam, że to jest idealna rzecz. Ta młodzież może założyć spółdzielnię socjalną. Oni już mieli po osiemnaście, dziewiętnaście lat. Ja powiedziałem, że to dobrze, to zrób nam takie szkolenie. [IDI, PS]

Z doświadczeń przedsiębiorstw społecznych wynika, że to OWES jest często głównym czynnikiem inicjującym tworzenie przedsiębiorstwa społecznego. To z OWES płynie informacja o idei ekonomii społecznej, formach przedsiębiorstwa społecznego i także o dostępnych środkach finansowych. Często początkiem pracy są różnego rodzaju działania animacyjne: spotkania, szkolenia, warsztaty – w trakcie których kiełkują lub rozwijają się pomysły na przedsiębiorstwo społeczne. Dostępność wsparcia finansowego jest zwykle ważnym aspektem: pozwala na przekucie tych pomysłów w konkretne działania dzięki dostępności kapitału.

Głównym motorem był pan W. [przedstawiciel OWES], były tutaj jakieś spotkania, tworzone, z samorządami, z gminami, no i takie były te spotkania, problem też się zrobił z tym, że w spółdzielni inwalidów, no (...) zaczął się problem głównie problem to finansowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych z upośledzeniem mózgowym i pojawił się taki pomysł, że powstanie ta spółdzielnia i wszystko to tam, jakieś dodatkowe pomoce trochę pozwoli tym ludziom nadal pracować, no bo spółdzielnia inwalidów też nie była w stanie no... pełnić tej roli. [IDI, PS]

To OWES jakby powiedział, jak byliśmy w OWES-ie, powiedział, że „słuchajcie, jest u nas taki program, jeśli chcecie przystąpić, takie są wymagania”. [IDI, PS]

Wsparcie finansowe i pozafinansowe pozwala również podmiotom, które już działały, np. w formie organizacji pozarządowej, dokonać dużego skoku rozwojowego. Pozwalają również na podjęcie ryzyka związanego z uruchamianiem działalności gospodarczej, które bez tego typu wsparcia trudniej byłoby ponieść. Mechanizm ten pokazuje dobrze poniższy cytat.

B: A jakbyście nie otrzymali tego wsparcia? w ogóle, to?

O: No to byśmy działali na tej zasadzie, jak działamy, czyli mamy takie minimalne zatrudnienie (...).

B: Czyli po prostu byście nie zatrudnili tych ludzi?

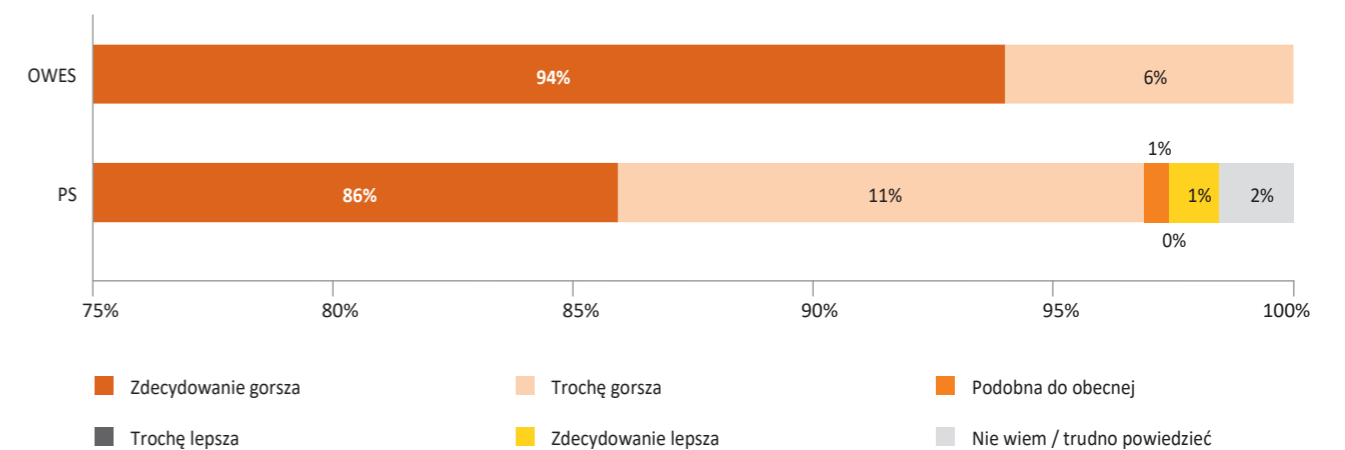
O: Byśmy nie zatrudnili tych ludzi (...). A ta działalność byłaby mniejsza. Gdyby nie było dotacji z OWES, tobyśmy się tak nie rozpędzali po prostu. (...) może kiedyś docelowo, ale właśnie uważam, że to są takie fajne skoki, te... to są takie właśnie strzały z takiego OWES, już tak możemy sobie tak: bach! zrobić w ten pierwszy rok po prostu, ruszyć. [IDI, PS]

Powyższe kwestie są szczególnie istotne w przypadku przedsiębiorstw działających w sferze usług społecznych. W ich przypadku zwykle na początku niezbędne jest poniesienie pewnych nakładów inwestycyjnych. Dotyczy to szczególnie usług opiekuńczych, edukacyjnych. Bez zewnętrznego finansowania przedsięwzięcia te są trudne do realizacji.

W badaniu uwzględniono również pytania o wpływ wsparcia pomostowego na kondycję przedsiębiorstw społecznych. Zdecydowana większość przedsiębiorstw społecznych jest zdania, że bez wsparcia pomostowego ich aktualna sytuacja byłaby zdecydowanie gorsza. Zdecydowanie zgadza się z tym stwierdzeniem 86% przedsiębiorstw społecznych. Jeszcze większy wpływ wsparcia pomostowego na sytuację przedsiębiorstw społecznych dostrzegają przedstawiciele OWES. 100% spośród nich jest zdania, że sytuacja przedsiębiorstw społecznych bez tego typu wsparcia byłaby gorsza, w tym 94% jest zdania, że byłaby zdecydowanie gorsza.

Wyniki te potwierdzają formułowane wcześniej wnioski z badań jakościowych, dotyczące dużego znaczenia wsparcia pomostowego dla funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, szczególnie w pierwszym okresie działalności.

Wykres 13. Jaka byłaby sytuacja przedsiębiorstwa społecznego bez wsparcia pomostowego

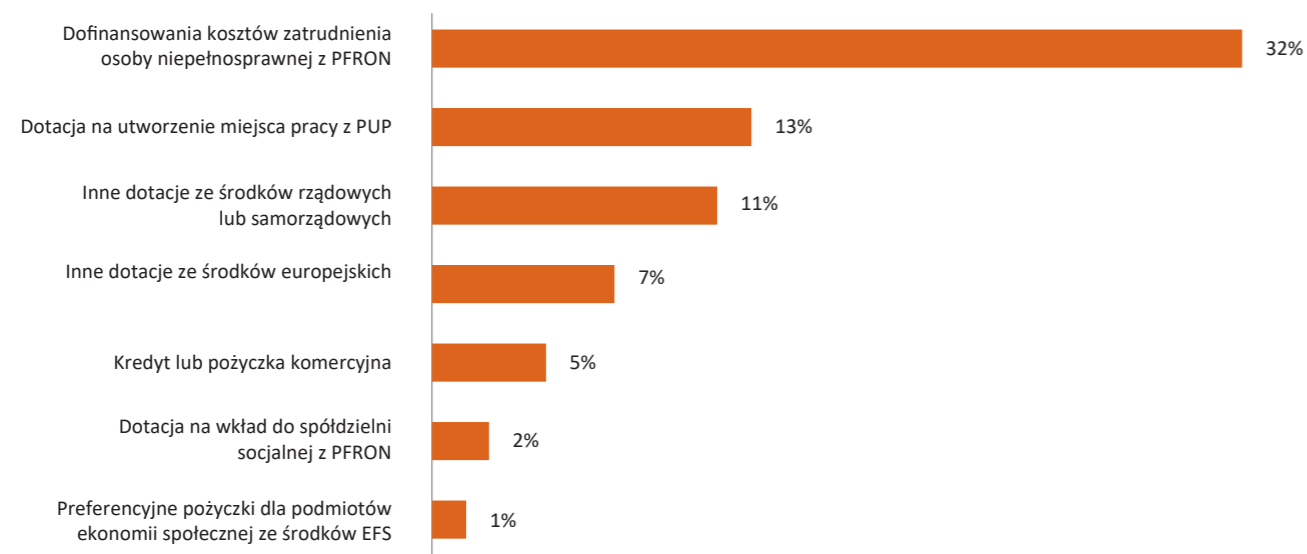


Źródło: badanie PS, n=192, badanie OWES, n=50.

3.2.4 INNE ŹRÓDŁA FINANSOWEGO WSPIERANIA TWORZENIA PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

Dotacje i wsparcie pomostowe są głównymi instrumentami wspierania tworzenia nowych przedsiębiorstw społecznych. Jednak wiele z nich wykorzystuje również inne, dostępne dla przedsiębiorstw społecznych instrumenty wspierające.

Wykres 14. Inne niż pochodzące z OWES wsparcie finansowe na etapie tworzenia przedsiębiorstw społecznych



Źródło: badanie PS, n=221.

Uwaga: przedsiębiorcy mogli wskazać więcej niż jedno źródło finansowania.

Dofinansowanie kosztów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej ze środków PFRON

Najważniejszym źródłem finansowania przedsiębiorstw społecznych na etapie tworzenia (jak i późniejszym etapie działania), oprócz dotacji z OWES i wsparcia pomostowego, jest dofinansowanie kosztów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej ze środków PFRON, funkcjonujące w ramach Systemu Dofinansowań i Refundacji PFRON (SODiR). Instrument ten jest regulowany ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1172, ze zm.).

Aktualnie dofinansowanie kosztów wynagrodzeń przysługuje każdemu pracodawcy, który zatrudnia choćby jedną osobę niepełnosprawną: zarówno zakładom pracy chronionej (ZPCh), jak i pracodawcom działającym na rynku otwartym (RO). Maksymalna wysokość dofinansowania uzależniona jest od stopnia niepełnosprawności pracownika i wynosi:

- 1800 zł – w związku z zatrudnieniem pracownika o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- 1125 zł – w związku z zatrudnieniem pracownika o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- 450 zł – w związku z zatrudnieniem pracownika z lekkim stopniem niepełnosprawności.

Powyższe kwoty dofinansowania zwiększa się o 600 zł w przypadku osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do których orzeczono:

- chorobę psychiczną (02-P),
- upośledzenie umysłowe (01-U),

- całościowe zaburzenia rozwojowe (12-C),
- epilepsję (06-E) oraz
- niewidomych w stopniu znacznym i umiarkowanym (04-O).

Dofinansowanie jest wypłacane proporcjonalnie do wymiaru etatu pracownika. Jeśli więc pracownik zatrudniony jest na ¼ etatu, to pracodawca może otrzymać 25% maksymalnej kwoty dofinansowania. Dofinansowanie nie może pokrywać kosztów pracy pracownika w części, w jakiej zostały one sfinansowane z innych źródeł publicznych. Oznacza to, że musi być zachowana rozłączność pomiędzy wsparciem pomostowym i dofinansowaniem kosztów pracy z PFRON.

Aktualne najpełniejsze dane dotyczące wykorzystania tego instrumentu dostępne są w Sprawozdaniu Zarządu PFRON z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2018 r. Zgodnie z tymi danymi, w 2018 r.:

- przekazano 3,3 mld zł na dofinansowanie kosztów pracy pracowników niepełnosprawnych, w tym:
 - 1,7 mld przekazano zakładom działającym na rynku otwartym,
 - 1,6 mld przekazano zakładom pracy chronionej,
- o dofinansowanie w grudniu 2018 r. wnioskowało prawie 32 tys. podmiotów, w tym:
 - 30 096 zakładów działających na rynku otwartym,
 - 916 zakładów pracy chronionej,
- przy czym, w dłuższym okresie rośnie liczba zakładów działających na rynku otwartym, a zmniejsza się liczba ZPCh,
- w listopadzie 2018 r. do SODiR zgłoszono 254 tys. osób (241 tys. etatów).

SODiR jest największym i najważniejszym instrumentem wspierania aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością na rynku pracy. Brak jest danych administracyjnych dotyczących wykorzystania środków SODiR przez przedsiębiorstwa społeczne. Bazować można na danych ankietowych. Jednak wydaje się, że dane te mogą być stosunkowo wiarygodne: dofinansowanie ze środków PFRON jest ważnym uzupełnieniem przychodów przedsiębiorstw społecznych i sami przedsiębiorcy zwykle są świadomi, że takie dofinansowanie otrzymują (tym bardziej że jego uzyskanie wiąże się z dość dużymi kosztami administracyjnymi).

W trakcie wywiadów rozmówcy stosunkowo często spontanicznie przywoływali ten instrument jako ważne wsparcie ich działalności. Najczęściej instrument ten był przywoływany w kontekście wzrostu płacy minimalnej, przy utrzymaniu poziomu dofinansowań z PFRON, co powoduje, że części przedsiębiorców trudniej jest zapewnić płynność finansową.

Ten rok zapowiada się troszeczkę ciężiej, ze względu, że osoby pracują na minimalną krajową, są to osoby też z niepełnosprawnością intelektualną, gdzie ta wydajność pracy jest trudna do osiągnięcia, w tej chwili osoby te ze względu na podwyżkę minimalnej krajowej pensji otrzymały większe wynagrodzenia, natomiast refundacje z PFRON utrzymały się na tym samym poziomie. [IDI, PS]

W kontekście tego instrumentu pojawia się również kwestia płynności przedsiębiorstwa społecznego i zdolności do terminowego regulowania wszelkich zobowiązań. Jest to warunek otrzymania dofinansowania PFRON.

My musimy jakąś tam górkę tych pieniędzy mieć, no bo niech troszeczkę później wpłyną pieniądze z PFRON-u czy coś, a my musimy wszelkie podatki i ZUS-y wszystko terminowo zapłacić, bo jeżeli nie zapłacimy, to nie dostaniemy tej pomocy z PFRON, tam są takie uwarunkowania, nie? A po drugie ludziom też trzeba zapłacić w terminie. [IDI, PS]

Jest to szczególnie istotne na przełomie roku, kiedy zwroty z PFRON za ostatnie miesiące poprzedniego roku przychodzą w styczniu i lutym roku następnego.

(...) zwrot za listopad i grudzień, a listopad dostaniemy w styczniu, a za grudzień w lutym, ten PFRON, no to my musimy założyć te pieniądze? no i to jest w ogóle, dlatego już od lipca tak naprawdę myślimy o tym, żeby to wszystko pospinać. [IDI, PS]

Podsumowując, choć instrument wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest ważnym wsparciem dla funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, to jego wykorzystanie powoduje wzrost zapotrzebowania na dostępne instrumenty obrotowe.

Środki Funduszu Pracy

Drugim ważnym źródłem finansowania tworzenia przedsiębiorstw społecznych są środki Funduszu Pracy, będące w dyspozycji powiatowych urzędów pracy. Instrument ten jest regulowany przez ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa ta przewiduje kilka instrumentów wspierania spółdzielni socjalnych, czyli jednego z typów przedsiębiorstw społecznych (w ustawie nie używa się pojęcia przedsiębiorstwo społeczne). Kluczowe znaczenie ma art. 46 ust. 1 pkt 3, zgodnie z którym starosta może przyznać jednorazowe środki na założenie spółdzielni socjalnej lub przestąpienie do niej. Maksymalna wysokość tych środków to 6-krotność przeciętnego wynagrodzenia. Środki te mogą być wykorzystane również na pomoc prawną i niezbędne doradztwo. Mogą być one przyznane osobom:

- bezrobotnym,
- poszukującym pracy niepozostającym w zatrudnieniu,
- niewykonującemu innej pracy zarobkowej opiekunowi osoby niepełnosprawnej (pod warunkiem, że nie pobierają świadczeń z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną).

Ponadto art. 46 ust. 1 pkt 4 przewiduje możliwość udzielenia wsparcia pomostowego, czyli środków na finansowanie kosztów wynagrodzenia skierowanego przez PUP bezrobotnego lub poszukującego pracy, w okresie do 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy, wypłacane miesięcznie w wysokości nie wyższej niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Jednak skala udzielanego wsparcia, zgodnie z danymi administracyjnymi, jest śladowa. Informacje te nie są nawet publikowane w statystykach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W poniższej tabeli przedstawiono informacje o liczbie osób, które otrzymały dofinansowanie, oraz kwotach przeznaczonych na ten cel z Funduszu Pracy.

Tabela 7. Liczba i wartość dotacji na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej ze środków Funduszu Pracy oraz liczby osób i wartości dofinansowań wynagrodzeń i kosztów osobowych spółdzielni socjalnych (w tys. zł)

Rok	Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej w ramach spółdzielni socjalnej			Wynagrodzenia i koszty osobowe członków spółdzielni socjalnych		
	Wydatki	Liczba osób	Średnia wartość dotacji	Wydatki	Liczba osób	Średnia wartość wsparcia
2014	2 717,9	207	13 130 zł	1 278,0	578	2 211 zł
2015	2 133,1	151	14 126 zł	1 764,9	675	2 615 zł
2016	531,6	38	13 989 zł	1 527,1	550	2 777 zł
2017	563,9	32	17 622 zł	1 119,0	363	3 083 zł
2018	149,5	8	18 688 zł	919,8	316	2 911 zł
2019	157,1	8	19 638 zł	1 041,2	327	3 184 zł

Źródło: dane Departamentu Funduszy w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Widoczny jest systematyczny spadek liczby osób, którym przyznano środki na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej, jak i kwot wydatków na ten cel.

W 2019 r. dotacje przyznano 8 osobom (podobnie jak w 2018 r.), a łączna kwota dotacji wyniosła 157 tys. zł. Natomiast dofinansowanie kosztów wynagrodzeń pracowników objęło 327 osób i wydano na to 1 041 tys. zł.

Z dniem 31 marca 2018 r. weszła nowelizacja ustawy o spółdzielniach socjalnych, zmieniająca również ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r., poz. 1482 z późn. zm.). Efektem nowelizacji było m.in. wprowadzenie nowego instrumentu umożliwiającego wsparcie spółdzielni socjalnych w postaci finansowania z Funduszu Pracy kosztów wynagrodzeń dla zatrudnionych osób skierowanych do pracy w spółdzielni socjalnej, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy. W 2019 r. skorzystało z tego instrumentu 14 osób i wydano na ten cel 134,5 tys. zł. Skala działań finansowanych z FP jest zatem znacznie mniejsza niż skala działań OWES. Należy jednak podkreślić, że dane te nie muszą pokazywać faktycznego wykorzystania środków Funduszu Pracy – część PUP może nie sprawozdawać wykorzystania FP na ten cel⁷⁸.

Marginalną skalę wykorzystania środków Funduszu Pracy potwierdzają również dane z monitoringu OWES. Według tych danych w 2018 r. OWES sprawozdały utworzenie 13 miejsc pracy przy wykorzystaniu dotacji z FP.

Powyższe dane wydają się niespójne z wynikami badania ankietowego, zgodnie z którymi 13% przedsiębiorstw społecznych deklaruje korzystanie z dotacji z PUP na utworzenie miejsca pracy na etapie tworzenia przedsiębiorstwa społecznego. Należy jednak podkreślić, że pytanie zostało skierowane do przedsiębiorstw społecznych, które powstawały przez pięć lat (2015-2019). Wydaje się jednak, że nawet uwzględniając ten dłuższy okres, przy istniejącym poziomie wydatków z Funduszu Pracy na ten cel osiągnięcie takiego poziomu byłoby trudne do zrealizowania.

W wywiadach jakościowych kwestia dotacji z urzędu pracy również pojawia się stosunkowo rzadko. Dotyczy to raczej istniejących spółdzielni, które są już rozpoznawane w środowisku i budzą zaufanie lokalnego urzędu pracy.

Na podstawie wyników badania trudno wskazać jednoznacznie przyczyny niewielkiej skali wykorzystania tego instrumentu. Można sformułować kilka hipotez:

- stosunkowa duża dostępność środków OWES, które są postrzegane jako łatwiej dostępne,
- środki FP dostępne są tylko dla spółdzielni socjalnych, podczas gdy istotna część przedsiębiorstw społecznych ma inne formy prawne,
- środkom OWES towarzyszą intensywne działania animacyjne i inkubacyjne, które pozwalają wykreować i przygotować grupy inicjatywne, gotowe do założenia przedsiębiorstwa społecznego. PUP nie dysponuje takimi narzędziami – więc w praktyce może liczyć tylko na grupy wygenerowane przez OWES,
- OWES być może nie informują spółdzielni o dostępności tych środków i nie wspierają w staraniach o te środki. Brak jest bodźców zachęcających OWES do tego typu zachowań,
- bariery po stronie niektórych PUP: nieufność wobec formy prawnej, jaką jest spółdzielnia socjalna, trudne wymagania dotyczące zabezpieczeń.

Dotacje rządowe, samorządowe, ze środków UE

Część przedsiębiorców społecznych korzysta z różnych dotacji ze środków rządowych, samorządowych lub unijnych. Na podstawie badań jakościowych można wskazać kilka mechanizmów korzystania z tych środków.

Przedsiębiorstwa prowadzące placówki edukacyjne, w tym przedszkola i żłobki, korzystają z subwencji oświatowej. Jest to podstawowe źródło ich dochodów. Wysokość subwencji pozwala tym przedsiębiorstwom sfinansować etaty i koszty utrzymania placówki, choć zwykle nie pozwala na akumulację dodatkowych środków na ewentualne inwestycje lub wydatki rozwojowe. Choć w tym przypadku dużo zależy od skali świadczonych usług (liczby dzieci). Dodatkowo subwencja uzupełniana jest opłatami pobieranymi od rodziców.

⁷⁸ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, projekt Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej za rok 2018.

Te osoby, które są zatrudnione stricte do przedszkola, no to subwencja i czesne, bo rodzice płacą czesne 300 złotych, no teraz będzie 350, bo się nie domykamy, mimo wysokiej subwencji, koszty są gigantyczne, no bo: najem, prąd (...) gaz, więc... do takiego spokojnego funkcjonowania finansowego potrzebujemy mieć w przedszkolu około osiemnastki dzieci, i to by było super, mamy czternaście. A żeby ja na zawał nie zeszła z księgową, potrzebujemy piętnaście i pół dziecka. [IDI, PS]

Z drugiej strony podobny podmiot, również prowadzący przedszkole dla dzieci autystycznych, stwierdza:

Ale to działalność przedszkola jak się w takim razie finansuje?

Z subwencji oświatowych. Subwencja na dziecko niepełnosprawne jest taka, że możemy świetnie prosperować. Tylko musimy wydawać pieniądze na to, na co nam ustawa pozwala. [IDI, PS]

Z punktu widzenia instrumentów finansowych istotne jest, że tego typu podmioty mają ograniczone możliwości generowania przychodów, które umożliwiłyby spłaty kredytów lub pożyczek.

Wśród przedsiębiorstw społecznych istotne znaczenie mają również organizacje pozarządowe, które są często podmiotami założycielskimi przedsiębiorstwa społecznego. W trakcie badania zidentyfikowano bardzo różne modele funkcjonowania tego typu instytucji. W niektórych przypadkach działalność gospodarcza (lub wydzielone przedsiębiorstwo społeczne) jest raczej dodatkiem do organizacji pozarządowej, w innych to przedsiębiorstwo społeczne całkowicie zdominowało organizację pozarządową, w jeszcze innych prowadzący starają się utrzymać równowagę pomiędzy różnymi sferami działalności. Często w takich modelach różne typy działalności przenikają się wzajemnie i wzmacniają. W poniższym przykładzie działalność statutowa, kulturalna zajął się z działalnością gospodarczą. W efekcie, jeśli organizacja uzyskuje grant, to często osoby zatrudnione w ramach działalności gospodarczej pracują przy realizacji tego grantu.

Ona (działalność gospodarcza i statutowa) się czasem miksuje, bo czasami robimy imprezę powiedzmy taką, powiedzmy, że gra jakiś tam grajek, taki niezależny i tych ludzi wykorzystujemy do tego, żeby oni obsługiwali ten bar, ale wtedy obsługują tych ludzi za darmo, i na tej zasadzie to działa.

B: No tak, rzeczywiście w życiu to ciężko to tak rozgraniczyć?

O: No tak, dokładnie, więc jakby ta działalność działa inspirująco, wspiera działalność statutową. (...) Ja uważam, że jednak fundacja to powinna się opierać na tych trzech albo czterech nogach. Jedna to rzeczywiście, ta działalność taka statutowa, czyli dotacje, granty itd. Druga działalność to takie powiedzmy... sponsoring, jakieś prywatne pieniądze, mniejsze, większe itd., czyli właśnie łażenie po firmach itd. A trzecia noga, to właśnie uważam, że to jest działalność taka własna, którą też u nas fundacja powinna robić, i dopiero te trzy nogi według mnie dają stabilizację. [IDI, PS]

W innym przypadku organizacja pozarządowa otworzyła przedsiębiorstwo społeczne dla osób niepełnosprawnych intelektualnie. Z dotacji na utworzenie miejsc pracy zbudowano infrastrukturę, która pozwala tej organizacji na zdobywanie dużych grantów ze środków publicznych. Przy obsłudze tych grantów zatrudnione są osoby pracujące w przedsiębiorstwie społecznym.

Są też przedsiębiorstwa społeczne, które realizują szereg różnych przedsięwzięć, na różnych zasadach. Dobrze to pokazuje przykład jednej z badanych spółdzielni, która podejmuje szereg inicjatyw. Są one poboczne wobec głównej działalności (oświatowej), jednak generują szereg dodatkowych miejsc pracy.

Jesteśmy partnerem miejskiego ośrodka pomocy społecznej przy realizacji jednego projektu. Tam mamy jedną osobę na zleceniu i 2 pracowników zadysponowanych. Realizujemy projekt dla GOPS-u, gdzie mamy 4 osoby na zleceniu, bo prowadzimy 2 kluby seniora. Więc tam mamy trochę zleceńców, etatowców. Mamy też zajęcia z treningu umiejętności społecznych, gdzie nauczyciele z publicznych szkół to u nas prowadzą, to też mają u nas zlecenia. [IDI, PS]

Podsumowując, jest grupa przedsiębiorstw społecznych, które działają w sferze pożytku publicznego i starają się o dotacje na różne przedsięwzięcia. Wydaje się, że dotyczy to częściej organizacji pozarządowych. Należy jednak podkreślić, że środki te są przeznaczone na realizację konkretnych zadań i nie są skierowane na tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych. Co więcej, w większości przypadków środki te nie mogą być wykorzystane na wzmocnienie instytucjonalne

przedsiębiorstwa społecznego: inwestycje, podnoszenie kompetencji pracowników, wprowadzania nowych produktów lub usług. Aktualnie dostępne jest jedno źródło finansowania, skierowane na wzmocnienie potencjału instytucjonalnego III sektora, czyli PROO – Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2023, zarządzany przez Narodowy Instytut Wolności⁷⁹.

Kredyty, pożyczki

Zdecydowana większość przedsiębiorstw społecznych ma utrudniony dostęp do kredytów lub pożyczek, udzielanych na zasadach komercyjnych. Kwestia ta powtarzała się w wielu wywiadach jakościowych. Jest ona też rozwinięta w kolejnych częściach opracowania. Stosunkowo rzadko przedsiębiorstwa społeczne decydują się korzystać z kredytów preferencyjnych na etapie zakładania przedsiębiorstwa. Jednak dostęp do tego typu środków jest istotny, jeżeli np. przedłużają się procedury rejestracji przedsiębiorstwa, co opóźnia możliwość otrzymania dotacji lub niezbędne jest uzupełnienie dotacji dodatkowymi środkami.

Z TISE to też jesteśmy zaprzyjaźnieni od lat, bo [pierwszym razem] jak otrzymywaliśmy, jak tworzyliśmy tę spółkę z o.o., to proces w KRS-ie nie jest przyjemny i nie jest krótki. I to trwało. My z kolei jak gdybyśmy nie wystartowali w tym październiku, no to po co w grudniu startować z klubem dla dzieci? Więc my chcieliśmy to jak najszybciej zrobić, jak mieliśmy akt notarialny, to działaliśmy jako spółka w organizacji, czyli mimo że nie mieliśmy NIP-u, REGON-u itd., to już działaliśmy. No i brakowało nam pieniędzy, a OWES mógł nam wypłacić, dopiero jak dostaniemy KRS, i wtedy w ramach finansowania pomostowego pierwszy raz wzięliśmy z TISE kredyt na spółkę w organizacji. [IDI, PS]

W takich sytuacjach, co pokazuje powyższy przykład, istotne jest umożliwienie szybkiego, elastycznego dostępu do środków.

Środki PFRON na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej

Instrument ten jest regulowany ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1172, ze zm.). Środki te mogą być przyznane na podjęcie działalności w formie spółdzielni socjalnej na jednego członka założyciela spółdzielni oraz na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu. Maksymalna wysokość tych środków wynosi:

- sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia w przypadku zobowiązania do członkostwa w spółdzielni socjalnej przez 12 miesięcy,
- od sześciokrotności do piętnastokrotności w przypadku zobowiązania do członkostwa w spółdzielni socjalnej przez co najmniej 24 miesiące.

Skala wykorzystania tego instrumentu od wielu lat jest marginalna. Co więcej, liczba przyznawanych dotacji ulega systematycznemu zmniejszeniu. W roku 2018 dotację przyznano tylko jednej osobie. Niestety, w toku badania nie udało się ustalić, dlaczego tak się dzieje. Równocześnie obserwowany jest wzrost średniej wartości dotacji, co wynika prawdopodobnie zarówno z wyższych limitów dotacji, przyjętych w przywołanej wcześniej ustawie, jak i ze wzrostu wynagrodzeń w ostatnich latach.

Tabela 8. Liczba i wartość dotacji na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej ze środków PFRON

Rok	Liczba osób	Kwota (zł)	Średnia wartość dotacji na osobę (zł)
2014	19	430 010	22 632
2015	14	479 680	34 263
2016	3	92 000	30 667
2017	6	288 610	48 102
2018	1	47 000	47 000

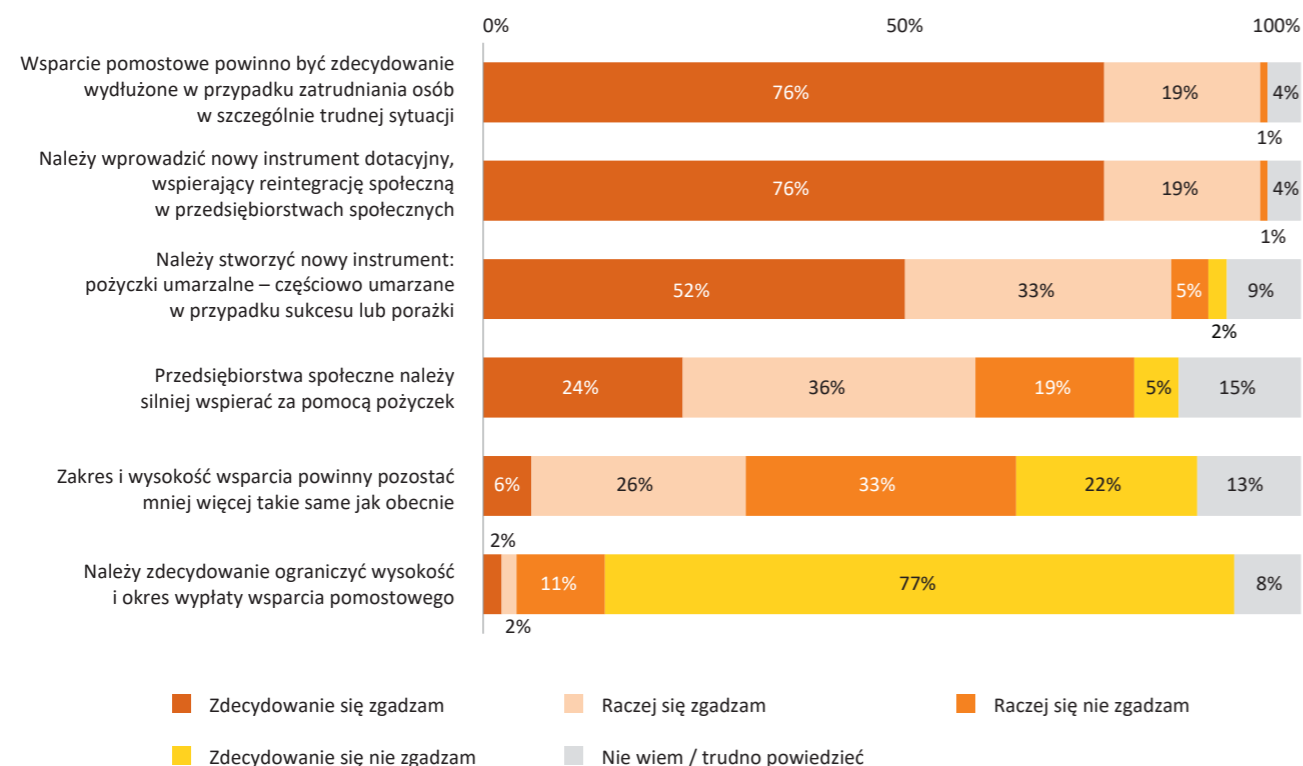
Źródło: Sprawozdania Zarządu PFRON z realizacji Planu rzeczowo-finansowego PFRON za lata 2014-2018.

⁷⁹ <https://www.niw.gov.pl/nasze-programy/proo-2/> [9.04.2020].

3.2.5 ZAPOTRZEBOWANIE NA WSPARCIE FINANSOWE NA ETAPIE TWORZENIA PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO

W trakcie badania zbierano również opinie przedsiębiorstw społecznych na temat propozycji ewentualnych zmian w formach wspierania finansowego tych podmiotów. Generalnie, widoczne jest oczekiwanie zmian w oferowanych obecnie instrumentach. 32% badanych zgadza się ze stwierdzeniem, że zakres i wysokość wsparcia powinny pozostać mniej więcej na takim samym poziomie, natomiast 55% jest przeciwnego zdania, czyli wyraźna większość podmiotów oczekuje zmian.

Wykres 15. Ocena przedsiębiorstw społecznych dotycząca propozycji zmian w instrumentach wspierania tworzenia tego typu przedsiębiorstw



Źródło: badanie PS, n=221.

Wydaje się, że największą zgodność wśród przedsiębiorców społecznych budzi kwestia wsparcia pomostowego. Przy czym najczęściej respondentów zgadza się ze stwierdzeniem, że ta forma wsparcia powinna być wydłużona w przypadku zatrudniania osób w szczególnie trudnej sytuacji. Natomiast najczęściej przeciwników ma propozycja ograniczenia wysokości i okresu wypłaty wsparcia pomostowego. Wydaje się, że głosy te jeszcze raz potwierdzają, że wsparcie pomostowe jest trafnym i użytecznym instrumentem wspierania przedsiębiorstw społecznych, szczególnie w pierwszym okresie działalności.

Przedsiębiorcy również zgodnie popierają propozycję nowego instrumentu wspierającego reintegrację społeczną w przedsiębiorstwie społecznym. Propozycja takiego instrumentu znalazła się w materiale EFS w nowej perspektywie finansowej. Jego celem byłoby wspieranie działań reintegracyjnych przedsiębiorstw społecznych, na które zwykle nie mają one wystarczających zasobów i kompetencji.

Stosunkowo pozytywnie zaopiniowano również wprowadzenie instrumentu mieszanego, czyli umarzalnej pożyczki. Instrument ten stanowi odpowiedź na zgłaszaną przez przedsiębiorców społecznych potrzebę wspierania istniejących przedsiębiorstw społecznych, który nie jest bezpośrednio powiązany z efektem zatrudnieniowym.

Pozytywnie, choć już ostrożniej, oceniana jest przez przedsiębiorców propozycja silniejszego wspierania ich poprzez pożyczki. W przypadku tej kwestii najczęściej jest też wskazań na brak zdania/brak opinii, co może wskazywać, że przedsiębiorcy wstrzymują się z formułowaniem opinii przed doprecyzowaniem założeń tego instrumentu.

Podstawowym źródłem finansowania tworzenia przedsiębiorstw społecznych w przyszłości nadal pozostanie zapewne EFS. Aktualnie brak jest innych źródeł finansowania, które mogłyby przeznaczyć tej skali środki na rozwój ekonomii społecznej. Jest to szczególnie istotne w związku z epidemią COVID-19. Środki Funduszu Pracy i PFRON będą przeznaczane na ograniczanie skutków społecznych i gospodarczych epidemii.

Na obecnym etapie rozwoju źródłem finansowania tworzenia nowych przedsiębiorstw społecznych nie będą również środki prywatne. Po pierwsze, wynika to z ograniczonej skali tych środków. Po drugie, co pokazuje przykład Fundacji Valores, prywatni inwestorzy zainteresowani są inwestowaniem w przedsięwzięcia już dojrzałe, które dają większe szanse na osiągnięcie efektów społecznych. Inwestowanie środków w tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych jest bardzo ryzykowne – i w związku z tym ryzyko to może być poniesione przede wszystkim przez sektor publiczny.

Na etapie tworzenia przedsiębiorstw społecznych wydaje się, że wsparcie dotacyjne jest optymalnym sposobem finansowania rozwoju. Branie pożyczek na tak wstępnym etapie byłoby dla wielu przedsiębiorców zbyt ryzykowne. Trudno również uruchamiać przedsiębiorstwo społeczne, które zwykle balansuje na granicy opłacalności, z dużymi zobowiązaniami finansowymi. Dlatego też ograniczenie dotacji i zastąpienie ich finansowaniem instrumentami finansowymi prawdopodobnie ograniczyłoby procesy tworzenia nowych przedsiębiorstw społecznych. Natomiast zasadne jest poszerzenie katalogu instrumentów finansowych kierowanych do nowych przedsiębiorstw społecznych.

Szczególnie istotne wydaje się wsparcie na początkowym etapie rozwoju samych przedsiębiorców społecznych, czyli osób podejmujących ryzyko założenia przedsiębiorstwa społecznego, które zwykle nie należą do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jednak dość oczywiste jest, że inwestycja w te osoby pozwala na budowanie potencjału przedsiębiorstwa społecznego. Kwestia ta była podnoszona w wywiadach jakościowych. Osoby te zwykle nie rekrutują się z grupy docelowej (osób zagrożonych wykluczeniem społecznym). Jednak ich praca i zaangażowanie ma kluczowe znaczenie dla powodzenia przedsiębiorstwa społecznego. Zatrudnienie tych osób, szczególnie w pierwszym okresie, w praktyce nie jest wspierane ze środków publicznych.

Drugim obszarem, który wymaga wzmocnienia, jest kwestia wsparcia reintegracji społecznej pracowników przedsiębiorstw społecznych. Realne działania na rzecz tych osób wymagają poszukiwania nowych, bardziej adekwatnych do potrzeb instrumentów. Kwestia ta została szerzej omówiona w rozdziale 5.1.1. w kontekście usług pozafinansowych świadczonych przez OWES. Wydaje się jednak, że w niektórych przypadkach usługi pozafinansowe nie będą wystarczające do zaspokojenia potrzeb przedsiębiorstw społecznych. Dlatego należy rozważyć uruchomienie wsparcia finansowego, które będzie odpowiadać na ten problem.

4. FINANSOWANIE POTRZEB ROZWOJOWYCH PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ

4.1 POTRZEBY W ZAKRESIE FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ

Skala i rodzaj potrzeb finansowych podmiotów ekonomii społecznej silnie zależy od wielkości danego podmiotu, jego stażu rynkowego oraz branży/branż, w których głównie prowadzi swoją działalność. Dodatkowo, co zresztą można odnieść do całego niniejszego raportu, skala i rodzaje tych potrzeb ulegną z całą pewnością zasadniczej zmianie w wyniku pandemii koronawirusa i związanej z tym prawdopodobnej recesji. Można niestety spodziewać się, że wiele PES zbankrutuje lub po prostu zakończy działalność. Z całą pewnością można również przewidywać, że w ciągu najbliższych miesięcy, czy nawet roku, kluczowe nie będzie finansowanie potrzeb rozwojowych (gdyż wątpliwe, aby typowy PES myślał w tej sytuacji o rozwoju), ale zapewnienie finansowania obrotowego, pozwalającego na pokrycie podstawowych wydatków (wynagrodzenie personelu wraz z narzutami, czyszcze etc.).

Jak wynika z przeprowadzonego badania, w 2019 r. znaczna część podmiotów ekonomii społecznej ponosiła wydatki rozwojowe, co przedstawiamy poniżej, w podziale na ogólną próbę PES, a także PES korzystające z pożyczek w ramach Działania 2.9 PO WER i PS, które znalazły się na liście MRPIPS.

Poniżej prezentujemy udział PES ponoszących wydatki rozwojowe⁸⁰ w 2019 r.

Tabela 9. Udział PES ponoszących wydatki rozwojowe w 2019 r.

	PES korzystające z instrumentów finansowych w ramach Działania 2.9 PO WER	PS z listy MRPIPS	PES – próba ogólna
Tak	71,5%	50,2%	41,9%
Nie	21,1%	36,6%	50,0%
Nie wiem/nie pamiętam	7,3%	13,3%	8,1%

Źródło: badanie PES korzystających z instrumentów finansowych w ramach Działania 2.9 PO WER, n=246, badanie PS, n=309, badanie ogólne PES, n=944.

Jak widać, w grupie PES korzystających z pożyczek w ramach Działania 2.9 PO WER ponad 70% realizowało w 2019 r. wydatki rozwojowe, w grupie przedsiębiorstw społecznych takie wydatki poniosło ponad 50%, zaś w grupie badanych podmiotów ekonomii społecznej tylko 42%.

Można z tego wyciągnąć dwa, stosunkowo oczywiste, wnioski:

- wydatki rozwojowe w ciągu ostatniego roku realizowała wprawdzie mniejszość badanych PES, to jednak nadal była to bardzo znacząca grupa,
- przedsiębiorstwa społeczne były nastawione bardziej prorozwojowo, ponosząc wydatki rozwojowe częściej niż ogół podmiotów ekonomii społecznej. W tym kontekście można jednak zauważyć wpływ dotacji otrzymywanych od OWES. Poniesienie wydatków rozwojowych w 2019 r. zadeklarowało bowiem 65% przedsiębiorstw społecznych, które uzyskały dotacje od OWES, i 35% tych, które takiej dotacji nie dostały,

- podmioty korzystające z pożyczki w ramach Działania 2.9 PO WER były nastawione najbardziej prorozwojowo, co zresztą jest zrozumiałe, plany ponoszenia wydatków rozwojowych były wszakże jednym z istotnych powodów skorzystania z pożyczki⁸¹.

Badanych pytaliśmy także o rodzaje wydatków rozwojowych poniesionych w 2019 r.

Tabela 10. Rodzaje wydatków rozwojowych poniesionych w 2019 r.

Wyszczególnienie	PES korzystające z instrumentów finansowych w Działaniu 2.9 PO WER	PS z listy MRPIPS	PES ogólne
Zakup maszyn, urządzeń i wyposażenia	52,8%	41,9%	52,3%
Szkolenia	19,9%	32,9%	38,9%
Adaptacja i remont budynków/pomieszczeń	37,5%	21,9%	25,0%
Zakup towarów i materiałów do produkcji/świadczenia usług	23,9%	38,7%	19,9%
Działania marketingowe	15,3%	36,1%	23,9%
Zatrudnienie nowych pracowników	21,0%	24,5%	19,4%
Wprowadzenie nowych/ulepszonych produktów/usług	21,6%	21,3%	9,1%
Zakup oprogramowania lub technologii	13,1%	14,2%	19,7%
Zakup samochodu lub innych pojazdów	18,8%	13,6%	13,4%
Remont maszyn/pojazdów	4,0%	10,3%	4,3%
Usługi doradcze	4,0%	8,4%	6,3%
Zakup biura/lokalu/gruntu/budynku	5,7%	0,7%	2,0%
Inne	1,1%	1,3%	4,0%
Nie wiem/trudno powiedzieć	0,0%	0,0%	0,5%

Źródło: badanie PES korzystających z instrumentów finansowych w ramach Działania 2.9 PO WER, n=176, badanie PS, n=155, badanie ogólne PES, n=396. Podstawą procentowania jest liczba PES ponoszących wydatki rozwojowe w 2019 r., a nie liczba wszystkich PES w danym badaniu.

Jak widać, największa część PES ponosiła wydatki związane z zakupem maszyn, urządzeń i wyposażenia (odpowiednio 53%, 42% i 52% ponoszących wydatki rozwojowe), uczestnictwo w szkoleniach (20%, 33% i 39%), adaptacją i remontem budynków/pomieszczeń (odpowiednio 37%, 22% i 25%), zakupem towarów i materiałów potrzebnych do produkcji lub świadczenia usług (odpowiednio 24%, 39% i 20%), prowadzeniem działań marketingowych (15%, 36% i 24%).

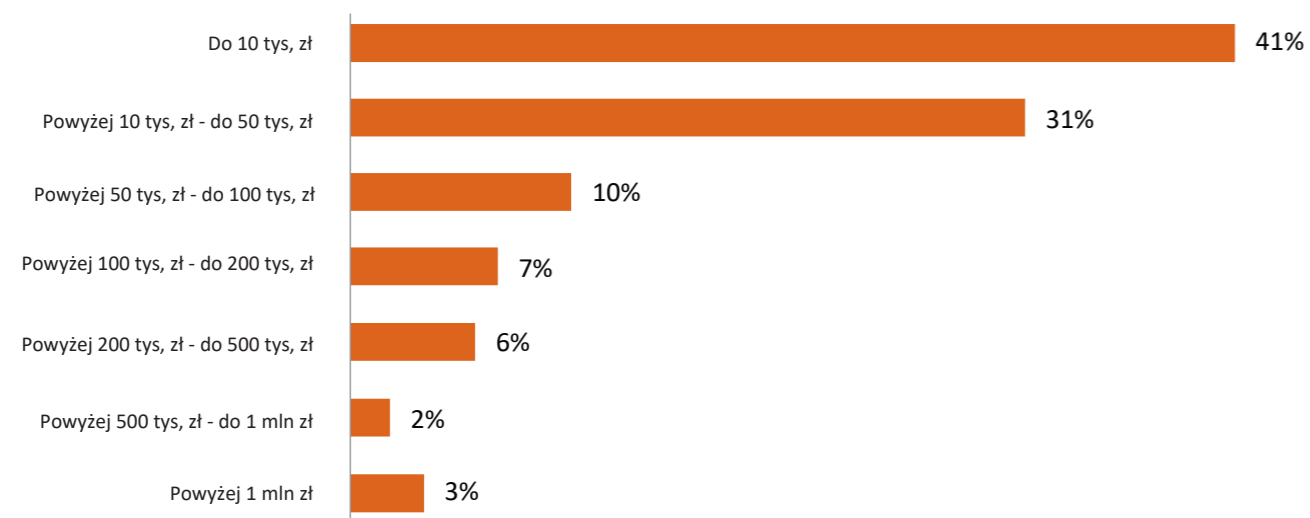
Widać przy tym pewne różnice w profilach wydatków. Na przykład przedsiębiorstwa społeczne rzadziej niż pozostałe podmioty ponosiły wydatki na zakup maszyn, urządzeń czy wyposażenia, czy też remont i adaptację budynków, natomiast częściej ponosiły wydatki na zakup towarów i materiałów potrzebnych do produkcji i świadczenia usług, działania marketingowe, remont pojazdów i maszyn. Może to świadczyć o tym, że wysokość dotacji na stworzenie miejsca pracy wystarcza tylko na pokrycie najbardziej niezbędnych wydatków.

⁸⁰ W badaniach, pytając o wydatki rozwojowe, definiowaliśmy je jako „wszelkie wydatki służące rozwojowi Państwa organizacji, niestanowiące finansowania bieżącej działalności, takie jak np. zakup usług szkoleniowych, inwestycje, w tym zakup nowych urządzeń i technologii, wydatki na działania marketingowe itd.”.

⁸¹ Naturalnie, warto mieć świadomość, że w badanej próbie znalazły się podmioty, które otrzymały pożyczki w latach 2017-2019, zatem związek z poniesionymi w 2019 r. wydatkami rozwojowymi nie musi być aż tak jednoznaczny.

Wartość ponoszonych wydatków rozwojowych nie była bardzo wysoka. W przypadku 72% zbadanych PES nie przekraczała ona 50 tys. zł, a w przypadku 82% była niższa niż 100 tys. zł, co obrazuje poniższy wykres.

Wykres 16. Wartość wydatków rozwojowych poniesionych w 2019 r. przez PES



Źródło: badanie ogólne PES, n=382. Podstawą procentowania jest liczba PES ponoszących wydatki rozwojowe w 2019 r. i których przedstawiciele znali ich wysokość, a nie liczba wszystkich PES w danym badaniu.

W przypadku PES korzystających z pożyczek w ramach Działania 2.9 rozkład podmiotów korzystających z pożyczek jest wyraźnie przesunięty „w górę”, tylko w przypadku 47% podmiotów wartość wydatków rozwojowych nie przekraczała 50 tys. zł, a w przypadku 58% była niższa niż 100 tys. zł. Oznacza to, że rocznie na wydatki rozwojowe przeznaczano ponad 100 tys. zł aż 37% pożyczkobiorców w ramach Działania 2.9 wobec zaledwie 18% w ogólnej populacji PES. Z kolei w przypadku PS aż 75% podmiotów poniosło wydatki do 50 tys. zł, a 84% poniosło wydatki rozwojowe o wartości do 100 tys. zł. Należy jednak podkreślić, że wiele przedsiębiorstw nie odpowiedziało na to pytanie.

Jednocześnie badania jakościowe wskazują, że część przedsiębiorców społecznych realizuje lub planuje poważne inwestycje. Przykładowo, jedno z przedsiębiorstw społecznych, prowadzące przedszkole, planuje zakup nieruchomości za 900 tys. zł, w której chce uruchomić szkołę. Inna spółdzielnia kupiła sprzęt typu: elektryczny wózek paletowy, robot do wtryskarki itd. Część tych zakupów była sfinansowana ze środków pozyskanych z Funduszu Pracy.

Wśród badanych PES 32% wskazywało, że w 2019 r. planowało poniesienie wydatków rozwojowych, których ostatecznie nie udało się zrealizować. Najczęściej dotyczyły one zakupu maszyn, urządzeń i wyposażenia oraz adaptacji i remontu budynków/pomieszczeń (opcję tę wskazywało odpowiednio 36% i 35% badanych) oraz wydatków ponoszonych na uczestnictwo w szkoleniach (31%). W grupie badanych przedsiębiorstw społecznych takich podmiotów było wyraźnie więcej (45%), analogicznie najwięcej niezrealizowanych wydatków dotyczyło zakupu maszyn, urządzeń i wyposażenia (37%), następnie wprowadzenia nowych/ulepszonych produktów/usług (30%) oraz działań marketingowych (również 30%).

Jeżeli chodzi o plany ponoszenia wydatków rozwojowych w 2020 r., to poniżej prezentujemy skłonność do ich ponoszenia w każdej z trzech badanych grup oraz trzy najczęściej wskazywane typy wydatków. Warto jednak zdecydowanie podkreślić, że w kontekście pandemii oraz prawdopodobnej recesji wszelkie tego typu prognozy przygotowywane wcześniej są w chwili obecnej w zasadzie nic niewarte i nie powinny stanowić podstawy do jakichkolwiek działań planistycznych. Z tego też względu poniższych wyników nie komentujemy.

Tabela 11. Planowane wydatki rozwojowe w 2020 r.

	PES korzystające z instrumentów finansowych w Działaniu 2.9 PO WER	PS z listy MRPiPS	PES ogólne
Tak	76,0%	68,3%	52,2%
Nie	13,8%	12,6%	27,0%
Nie wiem, trudno powiedzieć	10,2%	19,1%	20,8%
Typy wydatków wskazywane na pierwszych trzech miejscach			
	Zakup maszyn, urządzeń i wyposażenia (47,6%)	Wprowadzenie nowych/ulepszonych produktów/usług (53,1%)	Szkolenia (50,5%)
	Wprowadzenie nowych lub ulepszonych produktów/usług (47,1%)	Działania marketingowe (48,3%)	Zakup maszyn, urządzeń i wyposażenia (40,7%)
	Adaptacja i remont budynków/pomieszczeń (40,1%)	Szkolenia (46,4%)	Adaptacja i remont budynków/pomieszczeń (37,1%)

Źródło: badanie PES korzystających z instrumentów finansowych w ramach Działania 2.9 PO WER, n=246; n=187, badanie PS, n=309; n=211, badanie ogólne PES, n=867; n=454. W drugiej części tabeli podstawą procentowania jest liczba PES planujących ponoszenie wydatków rozwojowych w 2020 r., a nie liczba wszystkich PES w danym badaniu.

4.2 DOSTĘPNOŚĆ ZEWNĘTRZNYCH ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA NA RZECZ ROZWOJU PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ

Jeżeli chodzi o skłonność do korzystania przez PES z instrumentów finansowych (szeroko rozumianych, a więc zarówno pożyczek udzielanych w ramach Działania 2.9 PO WER, jak i innych pożyczek udzielanych przez instytucje niebędące bankami, ale także komercyjnych kredytów bankowych), to wyniki badań ilościowych analizujemy, podobnie jak i w poprzednim rozdziale, w podziale na trzy podstawowe grupy: cała populacja PES objętych naszym badaniem ilościowym⁸², PS z listy MRPiPS i PES korzystające z pożyczek w ramach Działania 2.9 PO WER. Postawiliśmy bowiem roboczą hipotezę, zgodnie z którą z instrumentów finansowych powinny raczej korzystać PES nastawione bardziej prorozwojowo. Naturalnie, na fakt udanego skorzystania z pożyczki wpływ ma zapewne także szereg innych czynników, kluczowych z punktu widzenia pośrednika finansowego, takich jak posiadanie odpowiednich zabezpieczeń czy też zdolność kredytowa (dysponowanie odpowiednimi przychodami, pozwalającymi na spłatę pożyczki wraz z odsetkami).

Wszystkie rodzaje PES pytaliśmy także o źródła finansowania wydatków rozwojowych, wyniki odpowiedzi prezentujemy w poniższej tabeli.

Tabela 12. Źródła finansowania wydatków rozwojowych w 2019 r.

Wyszczególnienie	PES korzystające z instrumentów finansowych w Działaniu 2.9 PO WER	PS z listy MRPiPS	PES – próba ogólna
Środki własne	77,3%	82,6%	90,4%
Dotacja pozyskana z OWES	31,8%	45,2%	9,1%
Inna dotacja (np. Fundusz Pracy, PFRON, lokalny samorząd, środki unijne)	20,5%	18,7%	51,5%
Pożyczka dla PES (TISE, Fundusz Regionu Wałbrzyskiego, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Suwałkach)	33,5%	1,9%	3,3%
Kredyt lub pożyczka bankowa	1,1%	1,9%	2,8%
Leasing	5,1%	-	5,3%
Pożyczka ze środków prywatnych	8,0%	12,3%	3,8%
Darowizna	-	-	5,3%

⁸² Przy czym warto pamiętać, że to badanie ilościowe nie jest bezpośrednio reprezentatywne dla całej populacji wszystkich PES, ale że w jego ramach są badane poszczególne grupy składające się na całą populację. Ze względu na to, że badanie to w momencie składania niniejszego raportu jest dopiero na ukończeniu, analizy w podziale na poszczególne grupy postaramy się przedstawić w ostatecznej wersji raportu.

Wyszczególnienie	PES korzystające z instrumentów finansowych w Działaniu 2.9 PO WER	PS z listy MRPiPS	PES – próba ogólna
Inne	5,7%	4,5%	90,4%
Nie wiem/trudno powiedzieć	0,0%	0,7%	0,8%

Źródło: badanie PES korzystających z instrumentów finansowych w ramach Działania 2.9 PO WER, n=176, badanie PS, n=155, badanie ogólne PES, n=396, w odpowiedzi na pytanie można było zaznaczyć więcej niż jedną opcję.

Jak można było oczekiwać, głównymi źródłami finansowania wydatków rozwojowych we wszystkich grupach są środki własne (wskazuje na nie 90% ogółu PES, w przypadku PS aż 83% badanych oraz 77% PES korzystających z pożyczek w ramach Działania 2.9). W przypadku podmiotów korzystających z pożyczek PO WER na drugim miejscu są już jednak wskazywane właśnie te pożyczki, wskazuje na nie 33% badanych.

Na drugim miejscu lokują się dotacje OWES. Wskazuje na nie aż 45% PS, 32% PES korzystających z pożyczek i 9% ogółu PES⁸³. Można przyjąć, że populacja podmiotów korzystających z pożyczek i dotacji OWES częściowo się pokrywa. Znajduje to potwierdzenie w wywiadach jakościowych, w których wielokrotnie rozmówcy mówili o korzystaniu z tych dwóch źródeł finansowania.

Inne dotacje wskazuje odpowiednio 20%, 19% i 52% badanych⁸⁴. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę, że wśród ogółu PES dominują organizacje pozarządowe, a także jednostki reintegracyjne, których jednym z podstawowych źródeł finansowania są dotacje.

Jeżeli chodzi o finansowanie wydatków rozwojowych w 2019 r. w podziale na poszczególne duże grupy źródeł finansowania, to odpowiedzi prezentujemy w poniższej tabeli.

Tabela 13. Źródła finansowania wydatków rozwojowych w 2019 r. – udziały

Środki własne	Środki zewnętrzne publiczne krajowe (dotacje, preferencyjne pożyczki)	Środki zewnętrzne publiczne europejskie (dotacje, preferencyjne pożyczki)	Środki zewnętrzne prywatne (np. kredyt bankowy, środki inwestora)
51,2%	32,8%	15,4%	4,4%

Źródło: badanie ogólne PES, n=336, tyle PES było w stanie podać udział poszczególnych źródeł finansowania wydatków rozwojowych w podziale na te 4 źródła finansowania; każdy z odpowiadających wskazywał odpowiedni procent, w jakim poniesione wydatki rozwojowe były sfinansowane z danego źródła.

Jak widać, nadal dominują środki własne⁸⁵ (prawie 52% udziału w finansowaniu wydatków rozwojowych w 2019 r., na drugim miejscu lokują się publiczne środki krajowe (prawie 33%), dalej środki europejskie (nieco ponad 15%), zaś rola zewnętrznych środków prywatnych jest bardzo ograniczona (nieco ponad 4%).

Niestety, nie wydaje się możliwe dokonanie takiej analizy dla lat 2014-2018, gdyż pytanie o to respondentów skutkowałoby bardzo znaczną liczbą braków odpowiedzi (mało kto pamięta szczegółowo źródła finansowania swojej organizacji sprzed, na przykład, 2-3 lat) lub też bardzo nieprecyzyjnymi i mało wiarygodnymi szacunkami. Z kolei podejście do tej kwestii w sposób podażowy (podaż środków publicznych dla PES) też byłoby obciążone zasadniczymi wadami – wiele np. samorządowych środków publicznych służy finansowaniu określonych usług, a nie bezpośrednio rozwojowi samej organizacji. Stąd też obawiamy się, że powyższe szacunki są jedynymi możliwymi realnie do uzyskania. Można tylko przypuszczać, że udział środków europejskich rósł od 2014 do 2017 r., potem przez 2-3 lata pozostawał na w miarę stałym poziomie, a zapewne od 2021 r.⁸⁶ zacznie spadać aż do momentu, w którym pojawią się środki z perspektyw y finansowej 2021-2027.

Przyjmując, że – co wynika z wcześniej zacytowanych wyników badań – średnio 42% PES ponosiło w 2019 r. wydatki rozwojowe i że przeciętna kwota wydatków rozwojowych przypadająca na 1 PES wynosiła 65,4 tys. zł⁸⁷, otrzymujemy następujące kwoty służące finansowaniu poszczególnych typów PES⁸⁸:

⁸³ Co jest związane zapewne ze specyficzną konstrukcją próby badawczej w ogólnym badaniu PES i znaczącym udziałem podmiotów integracji społecznej.

⁸⁴ Różnica ta jest zapewne wynikiem działania tego samego czynnika, tylko w drugą stronę.

⁸⁵ Różnice w porównaniu z poprzednimi pytaniami wynikają zapewne z tego, że pytaliśmy w nich tylko „zerojedynkowo” o fakt korzystania z poszczególnych źródeł finansowania, w analizowanym pytaniu pytaliśmy zaś o procentowy udział danego źródła finansowania.

⁸⁶ Oczywiście dużo zależy od zmian w związku z pandemią COVID-19.

⁸⁷ Kwotę tę uzyskaliśmy dzięki przeliczeniu średnich wartości wydatków rozwojowych w poszczególnych przedziałach wydatków, bez uwzględnienia ostatniego „otwartego” przedziału wydatków (powyżej 1 mln zł). Identyczną wielkość przyjęliśmy przy wyliczeniach luki finansowej.

⁸⁸ Przy założeniu, że w Polsce działalność prowadzi ok. 90 tys. PES.

Tabela 14. Źródła finansowania wydatków rozwojowych w 2019 r. – ogółem (dane w tys. zł)

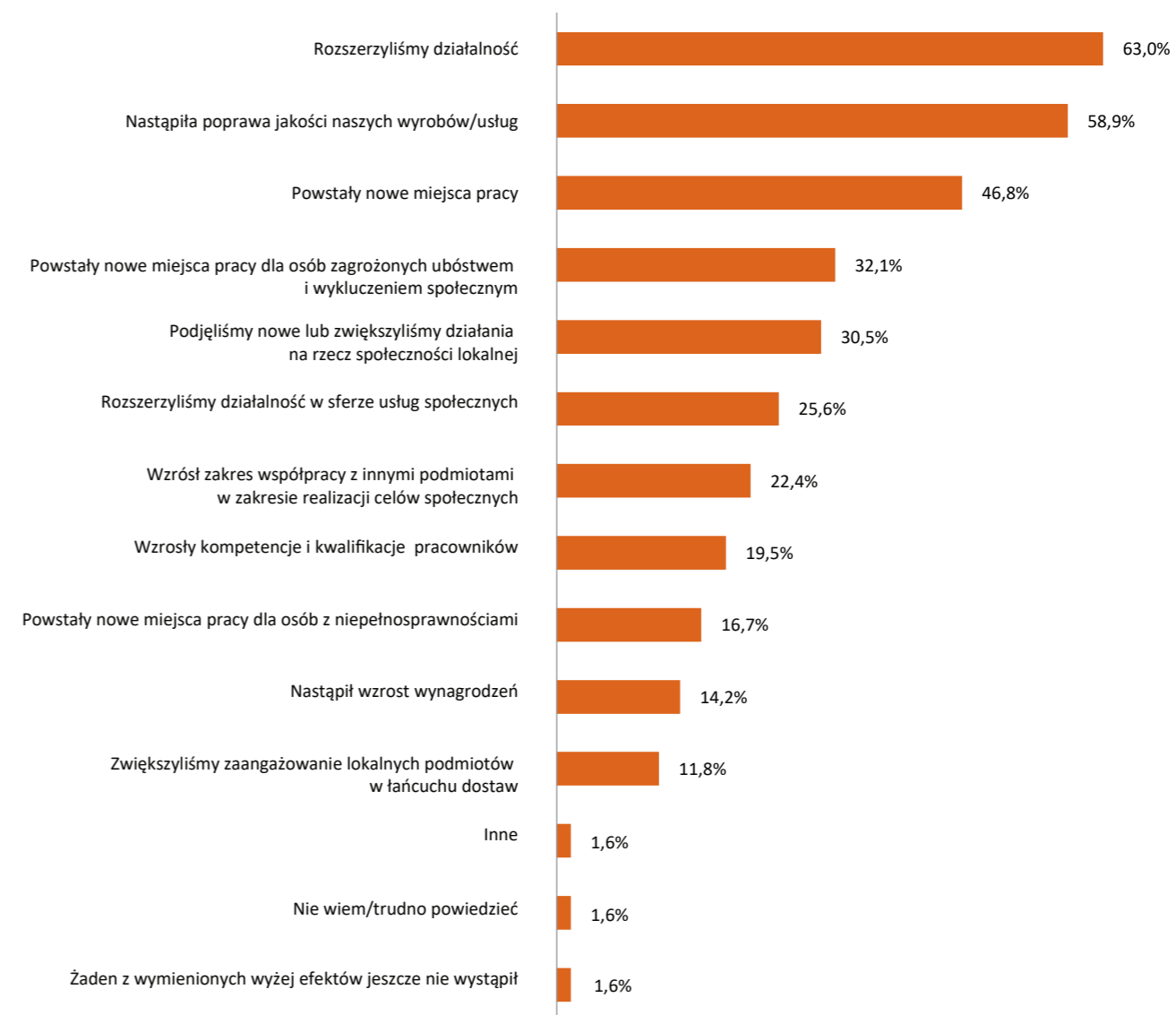
Środki własne	Środki zewnętrzne publiczne krajowe (dotacje, preferencyjne pożyczki)	Środki zewnętrzne publiczne europejskie (dotacje, preferencyjne pożyczki)	Środki zewnętrzne prywatne (np. kredyt bankowy, środki inwestora)
1 265 725	810 855	380 706	108 773

Źródło: badanie ogólne PES, n=336, obliczenia własne.

W gronie PES korzystających z pożyczek w ramach PO WER jest natomiast bardzo niewielki udział podmiotów korzystających z kredytu bankowego (1%), co jest zresztą zrozumiałe, biorąc pod uwagę to, że z jednej strony pożyczka w wielu przypadkach zaspokaja podstawowe potrzeby organizacji, z drugiej zaś strony niewiele organizacji jest w stanie pozwolić sobie na jednoczesne spłacanie pożyczki i kredytu bankowego. W pozostałych dwóch grupach badanych udział ten jest wprawdzie dwukrotnie wyższy (2-3%), jednak też lokuje się na bardzo niskim poziomie w stosunku do udziału firm sektora MŚP korzystających z kredytów bankowych.

Podmioty ekonomii społecznej korzystające z pożyczek w Działaniu 2.9 PO WER bardzo korzystnie oceniają skutki skorzystania z nich dla swojej organizacji.

Wykres 17. Efekty pożyczki zaciągniętej w Działaniu 2.9 PO WER



Źródło: badanie PES korzystających z instrumentów finansowych w ramach Działania 2.9 PO WER, n=246.

Jak widać, większość organizacji uważa, że dzięki zaciągniętej pożyczce udało się rozszerzyć działalność organizacji (63%) lub poprawić jakość świadczonych usług/produkowanych wyrobów (59%). 47% organizacji stworzyło także nowe miejsca pracy, a w przypadku 32% badanych były to nowe miejsca pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Z kolei 30% badanych wskazało, że podjęło nowe lub też rozszerzyło dotąd realizowane działania na rzecz społeczności lokalnej, a 26% wskazało, że rozszerzyło działalność w sferze usług społecznych.

Generalnie zresztą PES-y mają bardzo poważne problemy z dostępem do kredytów bankowych, na co wskazują zarówno wyniki badań ilościowych, jak i jakościowych. Wielu badanych wskazywało też na to, że dla typowego PES ubieganie się o finansowanie zwrotne jest bardzo trudne, także dlatego, że zarządzający nimi przeważnie nie dysponują (co jest zresztą całkowicie zrozumiałe) wystarczającymi kompetencjami w sferze finansowej, a profesjonalizm służb księgowych, wspierających PES, bywa niestety bardzo różnicowany. Także jeżeli chodzi o personel OWES, to choć w części z nich (szczególnie tych, których macierzysta organizacja prowadzi działalność pożyczkową) pracują bardzo kompetentne osoby, to w wielu organizacjach znajomość specyfiki instrumentów finansowych jest dość ograniczona. Stąd też wszelkie programy doskonalące kompetencje i wiedzę w tej sferze dla osób zarządzających PES byłyby bardzo pożądane.

W badaniach jakościowych wiele osób wskazywało, że nawet nie próbowali ubiegać się o kredyt bankowy, wskazując, że dana organizacja i tak na pewno by go nie dostała, albo też uznawano, że oprocentowanie kredytu i prowizja związana z jego udzieleniem są stanowczo zbyt wysokie z punktu widzenia zainteresowanych.

Z kolei te organizacje, które podejmowały takie próby, wskazywały, że banki (w znaczącej większości, pojawiają się bowiem naturalnie pozytywne wyjątki) nie rozumieją specyfiki działania podmiotów ekonomii społecznej, czy też – szerzej – organizacji pozarządowych, uznając ich kredytowanie za obciążone ponadprzeciętnym ryzykiem, a także nie umieją dobrze analizować ich sprawozdań finansowych. Jak wskazała jedna z badanych osób, przedstawicielka dużej organizacji pozarządowej, prowadzącej kilka szkół:

Przedsiębiorstwu przy tych samych warunkach albo przy tych samych obrotach jest dużo łatwiej zdobyć finansowanie. Wielokrotnie nam mówiono, że: „Tak, spokojnie, a jakie macie obroty, jaki wynik?” i już otwarte ręce, a ostatecznie: „A jaka jest wasza forma prawna?”. Jesteśmy Fundacją. „A to nie!”. [IDI, PES]

Badani wskazywali także, że pracownicy banków nie znają i nie rozumieją różnego typu form działalności prowadzonych przez PES.

Nie wszyscy rozumieją, na czym polega działalność odpłatna, nieodpłatna i działalność gospodarcza. Nie rozumieją tego. I kierownik, /.../ i zastępca dyrektora. [IDI, PES]

Zwracano także uwagę na to, że na polskim rynku bardzo brakuje banku specjalizującego się w finansowaniu sektora PES. Kiedyś taką rolę udanie pełnił Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (BISE), a przez pewien czas także Bank DnB Nord (po połączeniu z BISE w 2007 r.), jednakże tylko do 2013 r., kiedy zmianie uległ profil jego działalności.

Badane PES wskazywały także, że z ich punktu widzenia inną poważną barierą jest brak odpowiednich zabezpieczeń. Większość PES nie dysponuje bowiem znaczącym majątkiem, a działalność prowadzi w wynajętych lokalach, stąd też brak im jest odpowiednich, wiarygodnych z punktu widzenia banków zabezpieczeń. Niektóre PES korzystały z tzw. kredytu kupieckiego, czyli dostawcy na przykład maszyn czy innego sprzętu zgadzali się płać za sprzęt rozkładać na raty. Część podmiotów korzystała także z finansowania w formie leasingu.

Analogiczne wnioski płyną z analizy wyników badań ilościowych. Jedynie 4,3% badanych PES ubiegało się w 2019 r. o kredyt bankowy lub komercyjną pożyczkę, a 2,4% o finansowanie w formie leasingu. W przypadku leasingu tylko w przypadku jednego podmiotu na ogólną liczbę 21 podmiotów, ubiegających się o tę formę finansowania, nie udało się go pozyskać. Jak można się tego było spodziewać, odmiennie wyglądała sytuacja, jeżeli chodzi o kredyt bankowy lub komercyjną pożyczkę. 63% badanych uzyskało takie finansowanie, a 37% nie udało się go otrzymać⁸⁹.

Jeżeli chodzi o powody odmowy, to na pierwszym miejscu wskazywano brak wymaganych zabezpieczeń (co może wskazywać na to, że jednak oferta poręczeniowa dla PES, choć, co warto podkreślić, przy bardzo niewielkiej skali korzystania z kredytów, może być przydatna), dalej zaś niską ocenę zdolności kredytowej potencjalnego kredytobiorcy, a wreszcie zbyt krótki czas prowadzenia działalności przez potencjalnego kredytobiorcę, jak i brak odpowiedniej oferty kredytowej dla PES.

⁸⁹ Przy czym warto pamiętać, że mówimy o bardzo niewielkich liczebnościach – łącznie o kredyt bankowy aplikowało 41 badanych, z czego z sukcesem 26 organizacji.

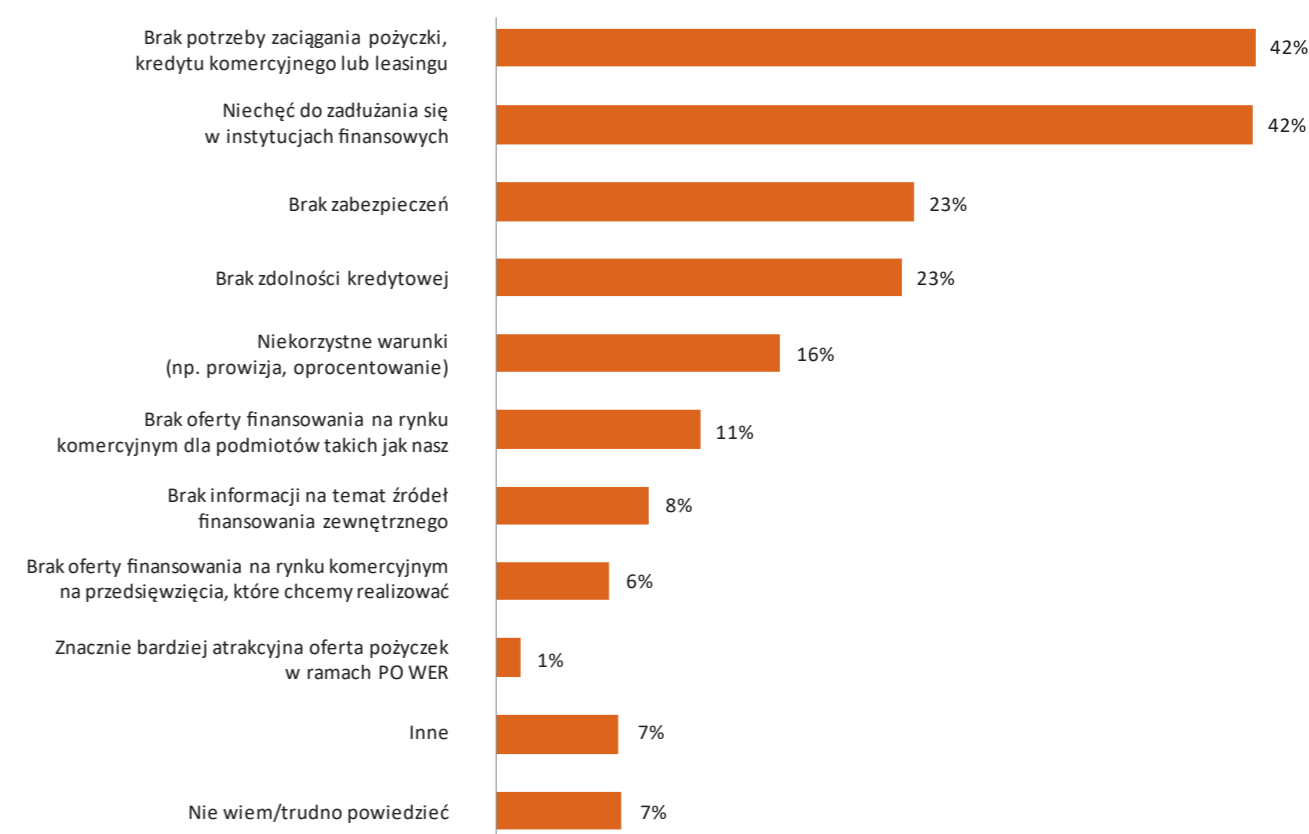
Tabela 15. Powody odmowy przyznania kredytu bankowego lub komercyjnej pożyczki

Powód	Liczba przypadków
Brak wymaganych zabezpieczeń	5
Niska ocena zdolności kredytowej naszej organizacji	4
Zbyt krótki czas istnienia naszej organizacji	3
Brak oferty kredytowej dla PES	3
Niska ocena opłacalności planowanej przez nas inwestycji	4
Negatywna ocena sytuacji rynkowej naszej organizacji (niewystarczający lub niepewny popyt)	1
Rodzaj wydatków, które pragniemy sfinansować	1
Inny powód	8
Nie wiem/trudno powiedzieć	2

Źródło: badanie ogólne PES, n=15, w odpowiedzi na pytanie można było zaznaczyć więcej niż jedną opcję, stąd też odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Interesujących odpowiedzi dostarcza także pytanie o powody nieubiegania się w 2019 r. o finansowanie na rynku komercyjnym, odpowiedzi prezentujemy poniżej.

Wykres 18. Powody nieubiegania się w 2019 r. o finansowanie na rynku komercyjnym



Źródło: badanie ogólne PES, n=866, w odpowiedzi na pytanie można było zaznaczyć więcej niż jedną opcję, stąd też odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Badani w badaniach jakościowych wskazywali także na kierunki zmian w ofercie instrumentów pożyczkowych skierowanych do PES, szczególnie pod kątem nowego okresu programowania.

Pożyczki udzielane w ramach Działania 2.9 były generalnie oceniane bardzo pozytywnie, wskazywano, że w wielu przypadkach pośrednik finansowy (a więc najczęściej TISE) był bardzo pomocny (zdalnie) przy przygotowywaniu wniosku o pożyczkę, zwracano także uwagę na to, że (dotyczyło to ostatecznych odbiorców pożyczek udzielanych przez TISE) dla pożyczek o niezbyt dużej wartości (do „małych” kilkudziesięciu tysięcy złotych) wystarczającym zabezpieczeniem był przeważnie weksel in blanco, co dla organizacji niedysponujących znaczącym majątkiem miało wręcz kluczowe znaczenie. W tym kontekście często zwracano uwagę na konieczność bardziej elastycznego podejścia do kwestii zabezpieczeń.

Dla wielu PES (co potwierdzają zresztą wyniki badań ilościowych) właśnie kwestia braku odpowiednich zabezpieczeń była kluczową barierą w pozyskiwaniu finansowania zwrotnego.

Część badanych wskazywała także, że, szczególnie dla większych wartościowo pożyczek, warto byłoby rozważyć zwiększenie ich zapadalności, na przykład do 10 lat, aby pożyczkobiorcy byli nieco mniej obciążeni spłatą poszczególnych rat.

Zwracano uwagę, że na rynku w zasadzie poza komercyjną ofertą TISE, ofertą PAFPIO oraz kilku niewielkich operatorów regionalnych (i trudno dostępną ofertą kredytów bankowych) brak jest finansowania przeznaczanego na finansowanie wkładu własnego do projektów dotacyjnych czy też prefinansowanie projektu.

Z kolei PES biorące udział w przetargach (np. na usługi sprzątnięcia, na catering etc.) wskazywały, że bardzo użyteczna byłaby oferta poręczeń wadialnych. Tego typu poręczenia wprawdzie oferuje szereg lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych, jednakże można mieć pewne wątpliwości, czy będą one skłonne do udzielania takich poręczeń PES – wymagałoby to pewnie odpowiedniego przygotowania, gdyż klientami funduszy są przeważnie typowe firmy komercyjne.

Znacząca część badanych korzystnie oceniała też wstępny pomysł wprowadzenia nowego instrumentu mikropożyczek o wartości do 50 tys. zł, powinny one być skierowane do najmniejszych organizacji, a dodatkowo powinny być też wsparte intensywnymi (a więc i kosztownymi) działaniami doradczymi. Warto też rozważyć realizację szkoleń doskonalących dla pracowników OWES, dotyczących pomocy PES w przygotowywaniu wniosków o pożyczkę. Trzeba zresztą podkreślić, że wyniki badań ilościowych wskazują, że z takiego wsparcia OWES korzystało 44% pożyczkobiorców w ramach Działania 2.9 i 94% badanych oceniało to wsparcie dobrze lub bardzo dobrze.

Badani zwracali też uwagę na to, że spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mające charakter non profit, należące do kategorii PES, nie są w ten sposób postrzegane, co z jednej strony ma swoje dobre strony (lepszy stosunek pracowników banków do dobrze im znanej formy prawnej), ale z drugiej strony jako pożyczkobiorcy pojawiają się „dziwaczne” spółki, „zwabione” niskim oprocentowaniem, a zapewne niemające wiele wspólnego z ekonomią społeczną.

4.3 OSZACOWANIE LUKI FINANSOWANIA

Na podstawie uzyskanych wyników z zastosowanych technik ilościowych zaplanowanych w niniejszym badaniu, jak również posiłkując się danymi zewnętrznymi, możliwe jest oszacowanie luki finansowej na poziomie całego sektora podmiotów ekonomii społecznej, jak i wyodrębnionych jego segmentów.

Co do zasady, ze względu na badane ilościowo populacje PES, wyniki wykonanych oszacowań mają charakter uniwersalny, gdyż odnoszą się do całego sektora podmiotów ekonomii społecznej (przy czym w oszacowaniach tych wyodrębniamy podsektor specyficzny (wynikający z celów niniejszego badania), tj. PES świadczące usługi społeczne lub zdrowotne, niebędące jednostkami reintegracyjnymi, jak również przedstawiamy oszacowania luki finansowania dla populacji PES nieobejmującej jednostek reintegracyjnych.

W kolejnych tabelach przedstawiamy wyniki przeprowadzonych oszacowań:

- Tabela 16 (s. 65) – przedstawia oszacowanie wielkości luki na podstawie niezrealizowanych wydatków; oszacowanie to ma charakter uniwersalny; dotyczy populacji ogólnej PES (z dalszymi założeniami ograniczającymi),
- Tabela 17 (s. 65) – przedstawia oszacowanie wielkości luki na podstawie niezrealizowanych wydatków PES – dotyczy populacji ogólnej, ale z wyłączeniem jednostek reintegracyjnych,
- Tabela 18 (s. 66) – jak wyżej, przedstawia oszacowanie wielkości luki niezrealizowanych wydatków, przy czym oszacowanie to dotyczy wyłącznie PES świadczących usługi społeczne lub zdrowotne, niebędących jednostkami integracyjnymi (jest to składowa część luki ogólnej PES niezrealizowanych wydatków),

- Tabela 19 (s. 67) – przedstawia oszacowanie luki niepozyskanego finansowania dłużnego (kredytów lub pożyczek); oszacowanie to opiera się na danych dotyczących nieuzyskanych kredytów/pożyczek (kredyty/pożyczki, o które ubiegano się nieskutecznie); dotyczy ono całej populacji PES.

Tabela 16. Luka oszacowana na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych – ogólna populacja PES

Lp.	Wyszczególnienie	Wielkość	Źródło danych
1	Liczba PES, które nie zrealizowały wydatków rozwojowych	213	Badanie (populacja ogólna PES, podmioty o przychodach powyżej 10 tys. zł rocznie)
2	Odsetek PES, które nie zrealizowały zaplanowanych wydatków rozwojowych w 2019 r.	32,5%	Jw.
3	Średnia wartość planowanych, ale niezrealizowanych wydatków rozwojowych (w tys. zł) w 2019 r. ⁹⁰	138,1	Jw.
4	Populacja PES ogółem (liczba jednostek)	93 900	Dane zastane (KPRES, s. 13)
5	Odsetek PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie	58,2%	Badanie (populacja ogólna PES)
6	Populacja PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie (liczba jednostek) [poz. 4 x 5]; oszacowanie	54 609	Jw.
7	Odsetek PES ponoszących jakiegokolwiek wydatki rozwojowe – w 2019 r.	48,2%	Badanie (populacja ogólna PES, podmioty o przychodach powyżej 10 tys. zł rocznie)
8	Populacja PES ponoszących jakiegokolwiek wydatki rozwojowe – w 2019 r. [poz. 6 x 7]; oszacowanie	26 327	Jw.
9	Populacja PES w luce wydatków (wydatki niezrealizowane) [poz. 8 x poz. 2]; oszacowanie	8 548	Badanie (odsetek PES, które nie zrealizowały wydatków i liczba PES ponoszących wydatki)
10	Luka niezrealizowanych wydatków (w tys. zł) [poz. 9 x poz. 3]; oszacowanie	1 180 681	Badanie (poz. 3 i 9) oraz dane zewnętrzne (poz. 9)
11	Luka przypadająca na PES populacji ogólnej (tys. zł) [poz. 10 / poz. 4]; oszacowanie	12,6	-
12	Luka przypadająca na PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie (tys. zł) [poz. 10 / poz. 4]; oszacowanie	21,6	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zewnętrznych i wyników badania.

W niniejszym oszacowaniu przyjęto założenie kalkulacji luki dla PES realizujących przychody w wysokości ponad 10 tys. zł rocznie (na wzór oszacowania z 2013 r.⁹¹).

Tabela 17. Luka oszacowana na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych – ogólna populacja PES bez jednostek reintegracyjnych

Lp.	Wyszczególnienie ⁹²	Wielkość	Źródło danych
1	Liczba PES, które nie zrealizowały wydatków rozwojowych	133	Badanie (populacja ogólna PES bez jednostek reintegracyjnych, podmioty o przychodach powyżej 10 tys. zł rocznie)
2	Odsetek PES, które nie zrealizowały zaplanowanych wydatków rozwojowych w 2019 r.	32,6%	Jw.
3	Średnia wartość planowanych, ale niezrealizowanych wydatków rozwojowych (w tys. zł) w 2019 r.	105,3	Jw.
4	Populacja PES ogółem (liczba jednostek)	92 700	Dane zastane (KPRES, s. 13)
5	Odsetek PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie	44,1%	Badanie (populacja ogólna PES)
6	Populacja PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie (liczba jednostek) [poz. 4 x 5]; oszacowanie	40 851	Jw.

⁹⁰ Skorygowano, nie uwzględniając kilku sytuacji, w których zaplanowane, ale niezrealizowane wydatki opiewały na kwotę 1 mln i więcej. W populacji PES przypadki takie jednak stanowią rzadkość (na co zresztą wskazują również wyniki przeprowadzonego badania). W związku z tym, w celu urealnienia wyników oszacowania, zastosowano ten zabieg (podobnie w kolejnych oszacowaniach).

⁹¹ Ocena ex ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych, Instytut Badań Strukturalnych, Coffey Intl. Development, luty 2014 r., s. 58 i n.

⁹² Dalej w tabeli/w obliczeniach: PES – oznacza jednostki bez podmiotów świadczących usługi reintegracyjne.

Lp.	Wyszczególnienie ⁹²	Wielkość	Źródło danych
7	Odsetek PES ponoszących jakiegokolwiek wydatki rozwojowe – w 2019 r.	43,8%	Badanie (populacja ogólna PES bez jednostek reintegracyjnych, podmioty o przychodach powyżej 10 tys. zł rocznie)
8	Populacja PES ponoszących jakiegokolwiek wydatki rozwojowe – w 2019 r. [poz. 6 x 7]; oszacowanie	17 872	Jw.
9	Populacja PES w luce wydatków (wydatki niezrealizowane) [poz. 8 x poz. 2]; oszacowanie	5 826	Badanie (odsetek PES, które nie zrealizowały wydatków, i liczba PES ponoszących wydatki)
10	Luka niezrealizowanych wydatków (w tys. zł) [poz. 9 x poz. 3]; oszacowanie	613 701	Badanie (poz. 3 i 9) oraz dane zewnętrzne (poz. 9)
11	Luka przypadająca na PES populacji ogólnej (tys. zł) [poz. 10 / poz. 4]; oszacowanie	6,6	Bez jednostek reintegracyjnych
12	Luka przypadająca na PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie (tys. zł) [poz. 10 / poz. 4]; oszacowanie	15,0	Jw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zewnętrznych i wyników badania.

Tabela 18. Luka oszacowana na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych – PES świadczące usługi społeczne i zdrowotne, niebędące jednostkami reintegracyjnymi (część luki niezrealizowanych wydatków: ogólnej i luki bez jednostek reintegracyjnych)

Lp.	Wyszczególnienie ⁹³	Wielkość	Źródło danych
1	Liczba PES, które nie zrealizowały wydatków rozwojowych	79	Badanie (populacja ogólna PES – bez jednostek reintegracyjnych, podmioty o przychodach powyżej 10 tys. zł rocznie)
2	Odsetek PES, które nie zrealizowały planowanych wydatków rozwojowych w 2019 r.	32,9%	Jw.
3	Średnia wartość planowanych, ale niezrealizowanych wydatków rozwojowych (w tys. zł) w 2019 r.	106,9	Jw.
4	Populacja PES (liczba jednostek)	49 767	Jw.
5	Odsetek PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie	60,3%	Jw.
6	Populacja PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie (liczba jednostek) [poz. 4 x 5]; oszacowanie	29 990	Jw. (dane w pozycjach 4 i 5)
7	Odsetek PES ponoszących jakiegokolwiek wydatki rozwojowe – w 2019 r.	45,5%	Badanie (populacja ogólna PES – bez jednostek reintegracyjnych, podmioty o przychodach powyżej 10 tys. zł rocznie)
8	Populacja PES ponoszących jakiegokolwiek wydatki rozwojowe – w 2019 r. [poz. 6 x 7]; oszacowanie	13 657	Jw.
9	Populacja PES w luce wydatków (wydatki niezrealizowane) [poz. 8 x poz. 2]; oszacowanie	4 488	Badanie (odsetek PES, które nie zrealizowały wydatków, i liczba PES ponoszących wydatki)
10	Luka niezrealizowanych wydatków (w tys. zł) [poz. 9 x poz. 3]; oszacowanie	479 611	Dane z niniejszego badania (poz. 3 i 9) oraz dane zewnętrzne (poz. 9)
11	Luka przypadająca na PES (tys. zł) [poz. 10 / poz. 4]; oszacowanie	9,6	Jednostki świadczące usługi społeczne i zdrowotne
12	Luka przypadająca na PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie (tys. zł) [poz. 10 / poz. 4]; oszacowanie	16,0	Jw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zewnętrznych i wyników badania.

Lukę dotyczącą niezrealizowanych wydatków należy traktować z ostrożnością, bowiem odzwierciedla ona plany/założenia inwestycyjne podejmowane przez PES. Nie jest wykluczone, że część z nich była w ogóle nierealna lub przynajmniej przewartościowana, co spowodowało niezrealizowanie tych wydatków. Ostatecznie, poziomy te mogą wyznaczać górną granicę całkowitego wolumenu braków w zakresie finansowania, przyjmując, że badane jednostki nie posiadały (lub nie potrafiły zmobilizować) środków koniecznych do zrealizowania swoich zamierzeń rozwojowych.

⁹³ Dalej w tabeli/w obliczeniach: PES – oznacza jednostki świadczące usługi społeczne lub zdrowotne, niebędące jednostkami reintegracyjnymi.

Z kolei dolną granicę braków w zakresie finansowania wyznacza luka wyliczona na podstawie danych o niezyskanym finansowaniu z instrumentów dłużnych (kredytów/pożyczek, o które PES starały się na rynku komercyjnym – niewspomagany ze środków publicznych). Wyliczenia tej luki (niezyskanego finansowania dłużnego) na podstawie wyników badania przedstawia kolejna tabela. W przypadku tego wyliczenia luka finansowania dłużnego jest znacznie niższa od luk oszacowanych na podstawie wolumenu niezrealizowanych wydatków. Jest to konsekwencją bardzo niewielkiej liczby zabiegów, mających na celu skorzystanie z finansowania dłużnego (kredytów/pożyczek/leasingu z rynku komercyjnego). W konsekwencji następujące tu „odmowy” finansowania są co prawda dość częste, ale liczba przypadków „niepowodzenia” pozostaje nadal niska (z uwagi na niską bazę – przykładowo, dla wszystkich PES było 41 przypadków ubiegania się o kredyt lub pożyczkę, z tego 15 przypadków niepowodzenia). Oznacza to, że stosunkowo niska luka finansowania dłużnego wynika z bardzo rzadkiego wykorzystywania przez populację PES instrumentów dłużnych rynku komercyjnego.

Tabela 19. Luka finansowania dłużnego

Lp.	Wyszczególnienie	Wielkość	Źródło danych
1	Liczba PES, którym odmówiono finansowania (kredytu/pożyczki/leasingu)	16	Badanie (populacja ogólna PES, podmioty o przychodach powyżej 10 tys. zł rocznie)
2	Odsetek PES, które nie zrealizowały wydatków z uwagi na odmowę finansowania (kredytu/pożyczki/leasingu)	1,7%	Jw.
3	Średnia wartość niezrealizowanych przez PES wydatków z uwagi na odmowę finansowania (kredytu/pożyczki/leasingu) (tys. zł)	138,1	Jw. (na podstawie planowanych, ale niezrealizowanych wydatków)
4	Populacja PES ogółem (liczba jednostek)	93 900	Dane zewnętrzne (KPRES, s. 13)
5	Odsetek PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie	58,2%	Badanie (populacja ogólna PES)
6	Populacja PES o przychodach ponad 10 tys. zł rocznie (liczba jednostek) [poz. 4 x 5]; oszacowanie	54 609	Jw.
7	Odsetek PES ponoszących jakiegokolwiek wydatki rozwojowe – w 2019 r.	48,2%	Badanie (populacja ogólna PES)
8	Szacunkowa liczba PES ponoszących jakiegokolwiek wydatki rozwojowe – w 2019 r. [poz. 6 x 7]	26 327	Jw.
9	Liczba PES w luce finansowania [poz. 2 x 8]; oszacowanie	446	Badanie (odsetek PES, które nie zrealizowały wydatków z uwagi na odmowę finansowania, i liczba PES inwestujących)
10	Luka niezyskanego finansowania (niepozyskanych kredytów/pożyczek/leasingu) (w tys. zł) [poz. 9 x poz. 3]; oszacowanie	61 632	Dane z niniejszego badania (poz. 3 i 9) oraz dane zewnętrzne (poz. 9)
11	Luka przypadająca na PES populacji ogólnej (tys. zł) [poz. 10 / poz. 4]; oszacowanie	0,7	-
12	Luka przypadająca na PES o przychodach > 10 tys. zł rocznie (tys. zł) [poz. 10 / poz. 4]; oszacowanie	1,1	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zewnętrznych i wyników badania.

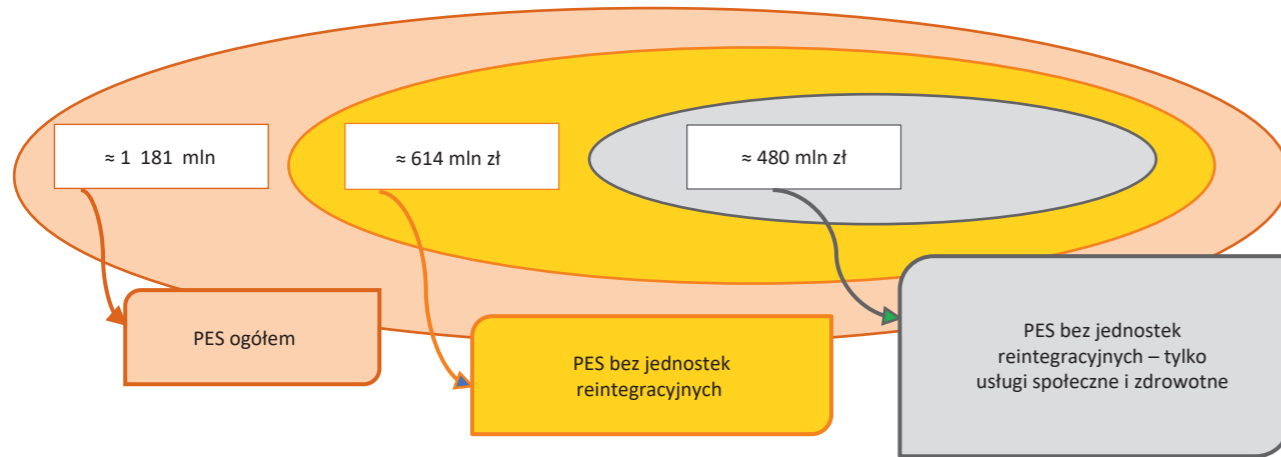
Podsumowując, wielkość oszacowań luki wygląda następująco:

Tabela 20. Podsumowanie oszacowań luki niezrealizowanych wydatków

Lp.	Wyszczególnienie	Wielkość luki (w tys. zł)
1	Luka obliczona na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych (oszacowanie dotyczące populacji ogólnej PES)	1 180 681
2	Luka obliczona na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych (oszacowanie dotyczące populacji ogólnej PES niebędących jednostkami reintegracyjnymi)	613 701
3	(część luki z poz. 2) Luka obliczona na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych (oszacowanie dotyczące PES świadczących usługi społeczne lub zdrowotne, niebędących jednostkami reintegracyjnymi)	479 611

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zewnętrznych i wyników badania.

Wykres 19. Prezentacja układu luk według niezrealizowanych wydatków



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zewnętrznych i wyników badania.

Luka finansowania wyliczona na podstawie niepozyskanego finansowania z instrumentów dłużnych (kredytów/pożyczek/leasingu) jest wielokrotnie niższa od wartości luk wyliczonych na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych. Wynika to z bardzo niskiego odsetka PES sięgających po tego typu instrumenty dłużne – w rezultacie wielkości niezyskanego finansowania, o które się ubiegano, są niewielkie. Jak wynika z badania ogólnego PES, tylko 39 (tj. ok. 4,1% próby) podmiotów starało się pozyskać pożyczkę lub kredyt⁹⁴. W przypadku leasingu były to 22 podmioty (2,3%)⁹⁵. Natomiast skuteczność w pozyskaniu instrumentów dłużnych była umiarkowana w przypadku kredytów i pożyczek (64%; 25 wniosków o finansowanie skutecznych na 39 skierowanych do instytucji finansujących)⁹⁶ i wysoka dla transakcji leasingowych (91%; 20 na 22 wnioski)⁹⁷. Zatem, jeśli chodzi o korzystanie z finansowania dłużnego, to głównym problemem w sektorze PES jest minimalne zainteresowanie tego typu źródłami. Trudno jest także oczekiwać zmiany tej sytuacji. Respondenci badania ogólnego PES, pytani o źródła finansowania, z których planują sfinansować wydatki w roku 2020, rzadko wskazywali na kredyt i pożyczki – źródła te wskazywano z częstotliwością ok. 6,3%.

Z uwagi na opisaną powyżej sytuację sądzimy, że wielkość luki niepozyskanego finansowania dłużnego, choć oparta na realiach funkcjonowania PES, jest jednak niedoszacowana. Teoretycznie można przyjąć, że w sytuacji braku innych źródeł finansowania podmioty zamierzające realizować wydatki rozwojowe kierowałyby się do instytucji oferujących finansowanie dłużne. Przyjmując, że rzeczywiście tak by się stało oraz że skuteczność pozyskiwania finansowania byłaby podobna do średniego poziomu skuteczności w pozyskiwaniu kredytów/pożyczek i leasingu odnotowanego w 2019 r. (w niniejszym badaniu), wielkość tak oszacowanej luki wyniosłaby ok. 326 mln zł. Naturalnie, założenie, że wszystkie podmioty planujące wydatki rozwojowe rzeczywiście skierowałyby się po finansowanie dłużne, jest mało realistyczne. Zatem, lukę oszacowaną we wspomnianej wysokości należy traktować jako górną, teoretyczną granicę oszacowania.

Tabela 21. Podsumowanie oszacowań luki finansowania dłużnego

Lp.	Wyszczególnienie		Wielkość luki (w tys. zł)
1	Luka obliczona na podstawie danych o niezyskanym finansowaniu dłużnym	Dolna granica	61 632
2	Jw.	Górna granica	326 345

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zewnętrznych i wyników badania.

⁹⁴ Mowa tu o podmiotach wnioskujących o finansowanie, których przychody roczne były większe niż 10 tys. zł (w badaniu były jeszcze dwa przypadki podmiotów wnioskujących, których przychody mieściły się w przedziale do 10 tys. zł).

⁹⁵ Jw. oraz jeden podmiot o przychodach z przedziału do 10 tys. zł.

⁹⁶ Podmioty, których przychody roczne były większe niż 10 tys. zł.

⁹⁷ Jw.

5. POTRZEBY POZAFINANSOWE PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ

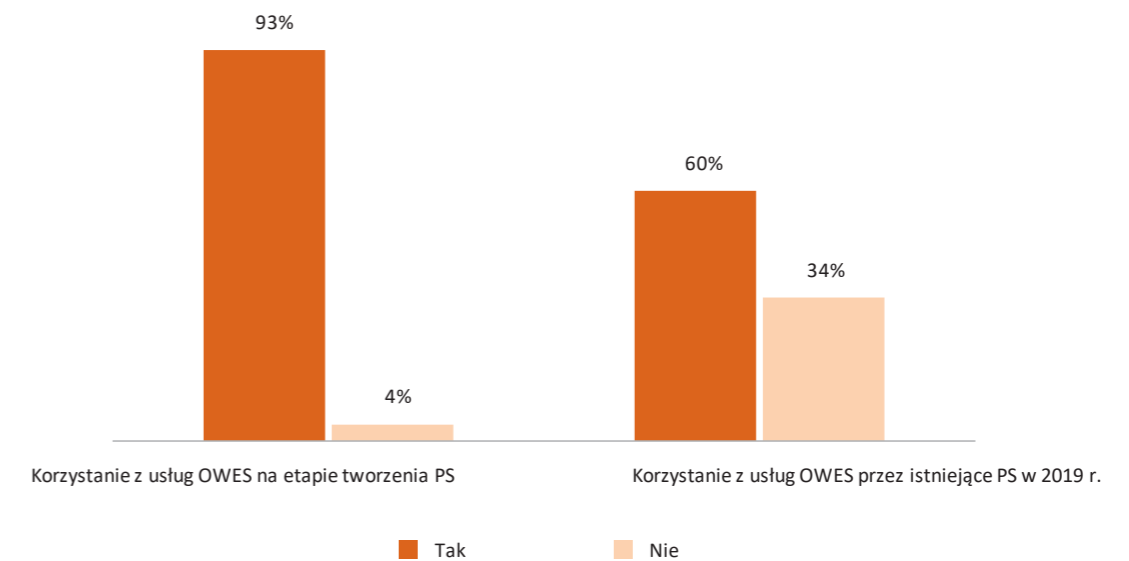
Wsparcie pozafinansowe ma istotne znaczenie dla przedsiębiorstw społecznych i podmiotów ekonomii społecznej zarówno na etapie tworzenia, jak i ich rozwoju. Niewiele jest podmiotów, które mogłyby powstać i rozwijać się bez wsparcia zewnętrznego. Równocześnie w badaniu zidentyfikowano szereg słabości istniejącego systemu wsparcia.

Niniejszy rozdział podzielony został na trzy części. Pierwsza część koncentruje się na przedsiębiorstwach społecznych, druga na potrzebach podmiotów ekonomii społecznej, a trzecia na potrzebach podmiotów ekonomii społecznej w kontekście rozwijania usług społecznych.

5.1 POTRZEBY PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH W ZAKRESIE USŁUG POZAFINANSOWYCH

Przedsiębiorstwa społeczne stosunkowo intensywnie korzystają z usług pozafinansowych, przede wszystkim z usług OWES. Widoczna jest jednak różnica w częstotliwości korzystania z usług OWES ze względu na fazę rozwoju podmiotu. Na etapie tworzenia przedsiębiorstwa społecznego z usług OWES korzystało 93% przedsiębiorców. Natomiast wśród przedsiębiorstw istniejących co najmniej dwa lata w 2019 r. z usług OWES korzystało 60% przedsiębiorstw.

Wykres 20. Odsetek PS korzystających z usług pozafinansowych OWES



Źródło: badanie PS, n=171 dla PS istniejących, n=221 dla pytania o wsparcie na etapie tworzenia.

Wysoki odsetek nowych przedsiębiorstw społecznych, korzystających z usług OWES, wynika z zasad działania OWES: ukończenie bloku szkoleniowo-doradczego jest warunkiem otrzymania dotacji na utworzenie miejsca pracy. W związku z tym wszystkie podmioty, które chciały otrzymać dotację, musiały ze wsparcia OWES skorzystać.

Jak wynika z badań jakościowych, rozwiązanie to jest różnie oceniane. Dużo zależy tu od jakości tego wstępnego wsparcia, ale także zapewne od postaw samych przedsiębiorców społecznych (otwartości na uczenie się, świadomości własnych potrzeb). Część przedsiębiorców bardzo pozytywnie ocenia to początkowe wsparcie:

To było w pierwszym miesiącu, był taki pakiet szkoleń na zasadzie, że tydzień w tydzień chodziłem tam trzy-cztery dni w tygodniu. Jak prowadzić... komunikację w zespole, no takie standardy, rozwiązywanie konfliktów, sytuacje kryzysowe. I przy tym było szkolenie z księgowości. (...) Więc jakby jak już mieliśmy założyc konto, no to już wiedziałem, gdzie pójść, po co pójść itd.?

B: A te szkolenia były przydatne?

O: No przydatne, tak, no właśnie ja z tych szkoleń całą wiedzę wynoszę przede wszystkim. [IDI, PS]

Niektórzy przedsiębiorcy zwracali uwagę, że na tym etapie szczególnie wartościowe były szkolenia z kompetencji miękkich, dotyczących pracy w grupie, radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi itd. Podkreślano również wysoką użyteczność szkoleń prowadzonych przez praktyków – osoby posiadające wieloletnie doświadczenie w biznesie, które dzieliły się swoją wiedzą.

Natomiast część przedsiębiorców oceniała je bardziej krytycznie. Zwracali uwagę, że były różnice zdań pomiędzy prowadzącymi, szkolenia były zbyt mało zorientowane na praktykę. Część z nich wprost przyznawała, że udział w tych szkoleniach i doradztwie traktowali jako formalność.

Podkreślić przy tym należy, że wśród założycieli przedsiębiorstw społecznych są osoby o różnym poziomie kompetencji i o różnym poziomie dojrzałości pomysłu na przedsięwzięcie. Do OWES trafiają czasami grupy, które mają dopiero bardzo wstępny projekt i małą wiedzę o zasadach funkcjonowania ekonomii społecznej. Podmioty te potrzebują bardziej intensywnego przygotowania. Również pomysł na przedsiębiorstwo społeczne wymaga zwykle więcej pracy i przygotowań. Jest to więc ten okres, który pozwala na przygotowanie bardziej dojrzałych koncepcji lub też rezygnację z próby założenia przedsiębiorstwa społecznego. Jak zaznaczono w rozdziale 3, ze statystyk OWES wynika, że na tym etapie odpada ok. 8% grup inicjatywnych.

Też jest tak, że zgłaszają się grupy osób czasami, które zupełnie nie są gotowe, i oni w przeciągu tego całego procesu przyznawania dotacji, (...) często w przedbiegach czy w międzyczasie, odpadają te takie naprawdę... no grupy słabsze. [IDI, OWES]

Do OWES trafiają także osoby, które posiadają już pewne doświadczenie w prowadzeniu organizacji pozarządowych. Część z nich zakładała już wcześniej przedsiębiorstwa społeczne (czasami otwierane jest kolejne przedsiębiorstwo), a koncepcje przedsiębiorstwa są już bardziej dojrzałe. Takie osoby potrzebują zapewne mniejszego wsparcia szkoleniowego, a większego wsparcia doradczego, które pozwoli im rozwiązać ich specyficzne problemy i trudności. Równocześnie część osób, które prowadzą organizacje pozarządowe, przed założeniem przedsiębiorstwa społecznego również potrzebuje profesjonalizacji.

Największy nacisk na usługi doradcze i szkoleniowe w części OWES jest właśnie w fazie przed założeniem przedsiębiorstwa. Na tym etapie przedsiębiorstwa mogą liczyć na największy pakiet szkoleń i doradztwa. Natomiast przedsiębiorcy wskazują, że po utworzeniu przedsiębiorstwa intensywność kontaktów z OWES spada. Jak zauważa jeden z przedsiębiorców, który niedawno dostał dotację na utworzenie miejsc pracy w swojej organizacji pozarządowej:

Ja mam kontakt z tymi paniami na bieżąco, tylko że ja mam kontakt z tymi paniami, które rozliczają: „panie, tej faktury brakuje, weź tam doślij do księgowych”, to już mam taki kontakt. [IDI, PS]

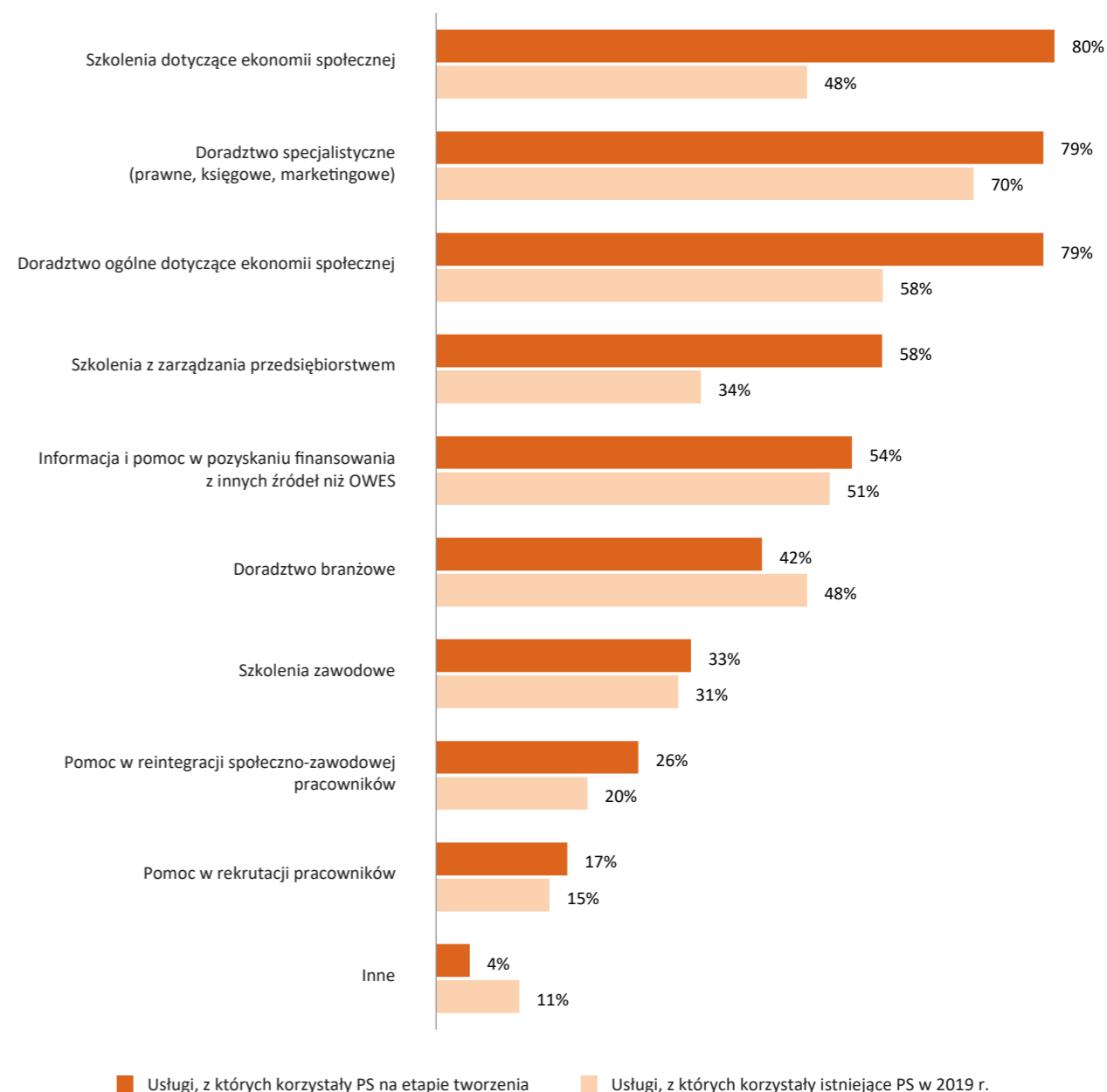
Czasami ta sytuacja wynika z dużego obciążenia pracą kadry przedsiębiorstw społecznych. Jednak wskazywane były również sytuacje, kiedy miało być zapewnione wsparcie dla przedsiębiorcy społecznego, a jednak OWES go nie dostarczył.

Pomagano mi, na początku pomagano mi napisać biznesplan. To rzeczywiście była duża pomoc. Później miały być jakieś spotkania, ale powiem szczerze, ja trochę się przestałam dopytywać, bo powiem tak, że pracuję od rana do wieczora, więc już nie myślałam o tym, a też nikt się do mnie nie zwrócił z takim zapytaniem. [IDI, PS]

W takich przypadkach (a nie są one pojedyncze) trudno mówić o systemowym rozwiązaniu wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych. Raczej OWES realizują pewien minimalny zakres wsparcia wynikający z projektu, koncentrując się na stworzeniu nowego przedsiębiorstwa społecznego, w tym przede wszystkim na udzieleniu i rozliczeniu dotacji na utworzenie miejsca pracy. Jednak, jak pokazują doświadczenia innych organizacji, dla trwałości rozwoju PS kluczowe znaczenie ma systematyczne, wysokiej jakości wsparcie doradcze i szkoleniowe. W praktyce, poza wsparciem na etapie wstępnym, większość wsparcia odbywa się ad hoc, w związku z ofertą OWES lub potrzebami danego PS.

Jak wynika z badania, zakres otrzymanego wsparcia był zbliżony dla nowych i istniejących przedsiębiorstw społecznych. Przy czym na etapie tworzenia przedsiębiorstwa społeczne częściej korzystały ze szkoleń dotyczących ekonomii społecznej, doradztwa ogólnego i szkoleń z zarządzania przedsiębiorstwem. Wynika to z opisywanego wcześniej modelu stosowania bloków szkoleniowo-doradczych na etapie tworzenia przedsiębiorstwa społecznego.

Wykres 21. Rodzaje wsparcia pozafinansowego, z którego korzystały PS



Źródło: badanie PS, n=206 dla pytania o wsparcie na etapie tworzenia, n=102 dla PS istniejących.

Jak widać na powyższym wykresie, OWES koncentrują się na dostarczaniu standardowego wsparcia, które wynika ze Standardów OWES czy też Wytycznych.

Dla przedsiębiorców ta forma wsparcia jest ważna. Często OWES jest jedynym miejscem, do którego przedsiębiorca/podmiot ekonomii społecznej może się zwrócić o pomoc, z prośbą o wyjaśnienia lub doradztwo. PS bardzo ceniły tę formę wsparcia. W tym kontekście OWES były stosunkowo często przeciwstawiane urzędowi publicznym, które są zwykle niedostępne, anonimowe i nieprzyjazne.

Doradztwo biznesowe

Dla przedsiębiorców społecznych duże znaczenie ma doradztwo biznesowe, dotyczące różnych aspektów prowadzenia biznesu. Szczególnie potrzebne jest doradztwo dotyczące produktów, strategii sprzedażowej, marketingowej, budowania pozycji na rynku. Są to kwestie trudne dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, a szczególnie dla przedsiębiorców społecznych, którzy muszą także uwzględnić realizowane przez siebie cele społeczne. W poniższym cytacie

rozmówca wskazuje, że często niezbędne jest wsparcie na poziomie podstawowym. Doradztwo, które pozwoli lepiej dopasować usługę lub produkt do oczekiwań rynku i zaplanować sprzedaż tej usługi.

Będę szyła w mojej spółdzielni, nie wiem, np. maskotki, no i jest skupiona na tym, że ludzie, którzy to szyją, ok, ale teraz co z tymi maskotkami zrobię?, jak ja zarobię?, co ja mogę z tym zrobić, jak ja mogę to promować?, to do tego musi być ten sztab ludzi, którzy będą wspierać i uczyć tych młodych przedsiębiorców, no rynku po prostu. [IDI, PS]

Wyzwaniem pozostaje przygotowanie doradców biznesowych w OWES do świadczenia tego typu wsparcia. Jak wynika z wywiadów, wielu z nich nie ma odpowiednich kompetencji. Przede wszystkim brakuje im wieloletniego, praktycznego doświadczenia w działalności rynkowej. Zarówno w branży, w której działa przedsiębiorca, jak doświadczenia uniwersalnego, związanego z pracą z przedsiębiorcami. Szczególnie ważnym zasobem są bardziej doświadczeni pracownicy przedsiębiorstw społecznych, których można angażować do pracy w charakterze doradców.

Istotne jest jednak również doradztwo biznesowe o charakterze ogólnym, pomagające budować i wzmacniać organizację, np. doskonaląc procesy, organizację pracy, systemy zapewniania jakości usług itd. Tego typu rozwiązania wymagają dosyć wysokich kompetencji.

My zidentyfikowaliśmy ten nasz problem, kulturę korporacyjną, tak?, że po prostu w ogóle nie tworzymy takiej... kultury organizacji, o tak, coś co się głównie kojarzy, przynajmniej w Polsce z dużymi przedsiębiorstwami, tak? Myślę jednak, że w pewnym wymiarze jest istotne, żeby wszyscy... no wyznaczanie sobie celu, żebyśmy, wszyscy ludzie, którzy pracują (...), wiedzieli dokładnie, czym jest Fundacja, w czym one biorą udział, czyli to jest taka... miękka strona po prostu, prowadzenia biznesu. [IDI, PS]

Doradztwo specjalistyczne

Dla przedsiębiorców społecznych (zarówno nowych, jak i istniejących) istotne jest doradztwo specjalistyczne. Szczególnie ważne jest doradztwo prawnicze, kiedy niezbędne jest skonsultowanie nowej umowy, rozwiązanie problemu prawnego, ale też w sytuacjach trudnych, kryzysowych. Niektórzy przedsiębiorcy bardzo cenią sobie to doradztwo. Podkreślają, że istotne jest, że jest ono dostępne szybko, niemal na telefon. A także fakt, że doradcy znają przedsiębiorstwo, wiedzą, jaka jest jego sytuacja, i potrafią zaoferować rzeczywiście przydatne wskazania/porady.

Mamy tam jakąś [liczbę godzin] do dyspozycji. (...) Generalnie jak coś potrzeba, np. mieliśmy taką trudną sytuację w zeszłym roku.

B: W takiej sytuacji akurat OWES dał Wam wsparcie?

O: Tak.

B: Czyli generalnie to jest w takich sytuacjach awaryjnych?

O: Oni są niezbędni! Bo musi być stałe wsparcie (...) bo nie wiem, co nas jeszcze może spotkać po drodze. A ja też jakbym teraz miała szukać jakiegoś prawnika, czekać na jakiś tam termin, tłumaczyć, opowiadać. A tu – oni nas znają, przyjeżdżają, przychodzą, współpracują, widzą, są na bieżąco, oni wiedzą, co my sobą reprezentujemy, jaki mamy pomysł, jak działamy, no i to też gdzieś jest tam zupełnie łatwiej. [IDI, PS]

Warto jednak podkreślić, że część przedsiębiorstw społecznych woli zapłacić z własnych środków za usługi prawnika, którego zna i do którego ma zaufanie. Dużo zatem zależy od jakości usługi i wzajemnych relacji pomiędzy OWES a przedsiębiorstwem społecznym. Istotne jest także określenie jasnych zasad korzystania z usługi. W powyższym cytacie przedsiębiorstwo społeczne było świadome, że ma do dyspozycji pewną pulę godzin doradztwa prawniczego. W wielu przypadkach kwestie te nie są jednak jasno określone i przedsiębiorcy społeczni nie zawsze wiedzą, do czego mają prawo i jakich usług mogą się domagać od OWES.

W przypadku doradztwa specjalistycznego pojawiają się również trudności wynikające z trójstronnego charakteru relacji pomiędzy OWES – dostawcą usługi – a przedsiębiorcą społecznym. W takim układzie jest większe ryzyko, że pojawią się problemy w relacjach między trzema aktorami, szczególnie jeśli nie jest jasno określony podział ról i zadań (kto ma nadzorować realizację kontraktu).

Było takie doświadczenie z jedną z firm, gdzie było narzucone, że wybrana przez nich firma robi projekty graficzne i wybrana przez nich firma realizuje je, tak?, druk itd., itd., efekt był taki, że ja projekty owszem dostałam, z materiałów to ja dostałam jedną setną tego, co zamówiłam, no i z firmą się kontakt urwał. Im [OWES – przyp. aut.] też się urwał. [IDI, PS]

W takich przypadkach przedsiębiorcy społeczni wyraźnie preferują możliwość samodzielnego nabywania tego typu usług, za które płaci OWES. Takie rozwiązanie jest prostsze i oparte na bardziej czytelnym zasadach.

Ostatnio tak było, że oni robili przelew bezpośrednio na konto wykonawcy, którego ja wybrałam, no ale to było wygodne, bo oni zapłacili, ja się z nim już tam dalej targuję i nawet jeśli coś jest nie tak, to już jest na mojej głowie, bo ja mam z nim kontakt. Im więcej pośredników, tym gorzej się dogadać. [IDI, PS]

Wsparcie branżowe

Jak wynika z badania, zdecydowanie rzadziej przedsiębiorcy społeczni, zarówno istniejący, jak i nowi, korzystają ze wsparcia branżowego (doradztwa branżowego, szkoleń zawodowych). Wynikać to może z przyjętych rozwiązań systemowych: dla OWES dostarczenie bardzo zróżnicowanych szkoleń zawodowych, dopasowanych do indywidualnych potrzeb przedsiębiorców może być trudniejsze niż oferowanie ogólnych szkoleń lub doradztwa. Szczególnie wobec konieczności stosowania zasady konkurencyjności. Oczywiście z punktu widzenia PS tego typu trudności mają trzeciorzędne znaczenie. Istotny jest fakt, że przedsiębiorca nie uzyskał szkoleń, których potrzebuje.

Mieliśmy zadeklarowane z kolei wsparcie szkoleniowe, do którego w ogóle nie doszło. Także tu byliśmy megarozczarowani, bo (...) mieliśmy deklarację szkoleń. (...) A całe nasze potrzeby szkoleniowe gdzieś tam zniknęły. OWES się zastaniał tym, że usługę szkoleniową musiał wrzucić w jeden worek, wrzucić tę bazę konkurencyjności. Żadna z firm nie chciała realizować szkoleń dla wszystkich spółdzielni. Średnio nas to interesuje. Nie nasza wina, że (...) żadna firma nie wyszkoli i mechaników, i sprzątaczek, i baristów. [IDI, PS]

Innym ograniczeniem jest oferowanie szkoleń zawodowych przez niektóre OWES tylko na etapie udzielania dotacji. Natomiast na późniejszym etapie rozwoju przedsiębiorstwa, kiedy pojawiają się dodatkowe potrzeby, OWES nie zawsze jest w stanie zapewnić szkolenia zawodowe lub specjalistyczne. Jest to kolejny przykład pokazujący, że wsparcie OWES w niedostatecznym stopniu jest dostosowane do cyklu życia przedsiębiorstw społecznych.

Nie mamy usług takich jak realizacja szkoleń zawodowych, poza projektem, poza dotacją. W ramach dotacji to jak najbardziej można pracowników przeszkolić itd., ale poza dotacją już nie mamy szkoleń zawodowych, no i takich specjalistycznych szkoleń nie jesteśmy w stanie zapewnić. [IDI, OWES]

Wydaje się jednak, że nie jest to problem systemowy, a jedynie efekt zasad lub ograniczeń wprowadzonych na poziomie OWES lub IZ. Pokazuje on jednak na pewną skłonność instytucji regionalnych lub OWES do wprowadzania niepotrzebnych ograniczeń w realizacji projektów. Przykłady takich działań pojawiały się w wielu wywiadach.

Zapotrzebowanie na szkolenia zawodowe i doradztwo branżowe pojawiało się w wielu wywiadach. Jest to istotne we wszystkich branżach, jednak szczególnie ważne dla przedsiębiorstw świadczących usługi społeczne, w których wymagane są specjalistyczne kompetencje (np. związane z rehabilitacją, pracą z osobami z niepełnosprawnością). Rozmówcy podkreślali, że w tym kontekście szczególne znaczenie ma dla nich doradztwo. Pozwala ono bowiem na bieżąco korygować działania pracowników lub kadry zarządzającej.

Stosunkowo często przedsiębiorcy społeczni, potrzebujący szkoleń zawodowych, deklarowali w wywiadach korzystanie z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), którego operatorami są powiatowe urzędy pracy. Pracownicy przedsiębiorstw społecznych są wskazani jako jedna z grup priorytetowych tego instrumentu. Jednak z danych administracyjnych wynika, że skala korzystania z KFS przez przedsiębiorstwa społeczne jest niewielka i silnie zróżnicowana regionalnie. Niestety, na podstawie wyników badania nie ma możliwości wyjaśnienia przyczyn tak dużego zróżnicowania pomiędzy regionami. Jednym z czynników wyjaśniających może być aktywność OWES – niektóre spośród nich informują PS o KFS i namawiają do korzystania.

Tabela 22. Kwoty zaangażowane/wydatkowane w 2019 r. (w zł) na wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach społecznych, członków lub pracowników spółdzielni socjalnych lub pracowników Zakładów Aktywności Zawodowej

Województwo	Kwoty zaangażowane/wydatkowane w 2019 r.
dolnośląskie	7 860,00
kujawsko-pomorskie	173 423,00
lubelskie	146 840,40
lubuskie	0,00
łódzkie	24 300,00
małopolskie	25 815,06
mazowieckie	110 920,00
opolskie	700,00
podkarpackie	136 100,00
podlaskie	58 380,00
pomorskie	65 000,00
śląskie	28 140,00
świętokrzyskie	0,00
warmińsko-mazurskie	41 698,00
wielkopolskie	118 151,35
zachodniopomorskie	33 665,37
Razem	970 993,18

Źródło: informacja zbiorcza z województw o wydatkowaniu/zaangażowaniu środków tzw. limitu podstawowego KFS, według priorytetów ministra właściwego ds. pracy, za rok 2019.

Dla części przedsiębiorstw pewnym wyzwaniem jest zapewnienie wkładu własnego na szkolenia z KFS. Istotna jest również ograniczona pula środków, w związku z czym nie wszystkie potrzeby przedsiębiorców mogą zostać zaspokojone.

My z kolei skorzystaliśmy z krajowego funduszu szkoleniowego w ubiegłym roku. 20% trzeba było włożyć jako spółdzielnia, no w ramach tego projektu, ciężko nam było, ale że przygotowaliśmy się wcześniej do tego tematu, więc tam sobie jakoś poradziliśmy. Ale nie ukrywam, to był duży wydatek. Wybraliśmy sobie dwa tematy, ale jeden tam nam odrzucili. Bo nie było pieniędzy. Był szkoleniowiec w Warszawie. Były spotkania, warsztaty i też superwizja. Przy tym to też było ważne dla nas, że nie ktoś: „jedźcie tam i ktoś was przeszkoli”, to nie o to chodzi. Chodzi o to, żeby ktoś przyjechał do nas i z nami popracował. [IDI, PS]

Stosunkowo częste wskazywanie przez przedsiębiorców społecznych KFS jako źródła finansowania szkoleń zawodowych pokazuje, że potrzeby przedsiębiorstw w tym zakresie nie są zaspokojone przez OWES. W wielu rozmowach pojawiał się problem ograniczonego dostępu do tego typu wsparcia, jak również długi czas oczekiwania na zorganizowanie tego typu szkoleń przez OWES. Stąd też przedsiębiorcy społeczni popierają mechanizm popytowy: bon lub voucher, finansowany przez OWES, za który mogą kupić wsparcie zgodne z ich potrzebami.

Reintegracja społeczno-zawodowa

Jak wynika z zaprezentowanych powyżej danych, OWES w stosunkowo niewielkim zakresie oferują wsparcie w zakresie reintegracji społeczno-zawodowej pracowników. Działania służące wzmocnieniu reintegracji społeczno-zawodowej mogą przybrać kilka form.

Po pierwsze – przygotowanie kadry przedsiębiorstwa społecznego do pracy z osobami w trudnej sytuacji. Kadra i pracownicy powinni uzyskać odpowiednie przygotowanie do pracy, w szczególności z osobami niepełnosprawnymi (np. niepełnosprawnymi intelektualnie) w zakresie komunikacji, radzenia sobie z trudnymi, czasami wręcz kryzysowymi, sytuacjami. Brak przygotowania kadry do pracy z osobami z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym prowadzi do zwalniania tych osób.

My zadeklarowaliśmy zatrudnienie osoby głuchej i zażyczyliśmy sobie szkolenie z migowego. No i po roku musieliśmy zwolnić osobę głuchą, bo się tak pokłóciliśmy, że nie byliśmy w stanie się z nią porozumieć. To była podstawa podstaw. Mało tego. Został zatrudniony do szkolenia indywidualnego psycholog, który nie miga i siedzieli godzinę w sali i pisali na kartkach. To był najbardziej banalny chyba z problemów do rozwiązania, a tak naprawdę to wsparcie było też tanie, bo zrobienie dwudniowego kursu migowego dla tych 5 osób. Mieliśmy potworny problem przez rok wtedy. Nie dało się z M. dogadać. Organizacyjnie bardzo kiepsko to wspominamy. [IDI PS]

Po drugie, to świadczenie usług reintegracyjnych dla pracowników przedsiębiorstw społecznych przez OWES. Obowiązek zatrudnienia specjalistów ds. reintegracji w OWES wprowadziło województwo wielkopolskie. Specjaliści ci zatrudniani byli na ½ – ¾ etatu. Szybko się okazywało, że jest bardzo duże zapotrzebowanie na ich usługi. Pracownicy przedsiębiorstw społecznych doświadczają różnego rodzaju ryzyk społecznych, z którymi sami nie są w stanie sobie pomóc, a kadra przedsiębiorstw społecznych nie jest przygotowana do ich wspierania. Niektóre OWES uświadamiają sobie również taką potrzebę, starając się zapewnić wsparcie poza projektem OWES.

Chcemy wspólnie z jedną z naszych uczelni stworzyć takie centrum wsparcia dla pracowników i pracodawców przedsiębiorstw społecznych, na dzień dzisiejszy my jesteśmy po takich pierwszych szkoleniach, trochę takich motywujących, tych pracowników i trochę takich właśnie wzmocniających tych pracodawców czy tych zarządzających przedsiębiorstwami społecznymi, będziemy też niedługo wdrażać coaching, taki który by indywidualnie diagnozował te osoby, i trochę wspierał je, ale docelowo chcemy stworzyć taki system wsparcia, bo na dzień dzisiejszy to jednak mamy taką potrzebę rzeczywiście, i na te potrzeby staramy się odpowiadać, po prostu. [IDI, OWES]

Usługi te mogą być kierowane do osób indywidualnych. Istotne jest również zapewnienie wsparcia dla budowania zespołu: poprawianie mechanizmów komunikacji, radzenia sobie z sytuacjami trudnymi. W tym kontekście istotne może też być finansowanie różnego rodzaju działań służących budowaniu zespołu pracowników przedsiębiorstwa społecznego (np. wyjazdów szkoleniowo-integracyjnych).

Psycholog czy psychoterapeuta, czy coach, zależy jak to się tam nazywa, który będzie pracował nad zespołem, tym który do tej pracy przychodzi, żeby od początku było też ustawione, czyli, ustawione, żeby osoby pracowały nad tym, w zespole, jaki jest, nie wiem, przepływ informacji, kto jakby od kogo tę informację otrzymuje, po co, jeżeli, jak sobie radzić w sytuacjach trudnych czy niezrozumiałych. To jest ważne. [IDI, PS]

Po trzecie, to finansowanie usług reintegracyjnych świadczonych w samym przedsiębiorstwie społecznym. Przedsiębiorstw tych zwykle nie stać na zatrudnienie specjalistów, np. psychologów, terapeutów, pracowników socjalnych, którzy mogliby pracować w przedsiębiorstwie z osobami w szczególnie trudnej sytuacji. Dotyczy to przede wszystkim osób niepełnosprawnych intelektualnie, choć potrzeby na takie usługi występują w niemal każdym przedsiębiorstwie. Na taką potrzebę wskazuje np. przedsiębiorca społeczny, który zatrudnia kilka osób niepełnosprawnych intelektualnie.

Nam brakuje osoby, opiekuna takiego, takiego asystenta pracy. I w PFRON-ie jest taka instytucja, ale oni zwracają 20% wynagrodzenia opiekuna, co w ogóle się nie kalkuluje. (...) Dla tych wszystkich osób, żeby była jakaś możliwość sfinansowania chociaż pół etatu, takiego nadzoru. W tej chwili to my to robimy po prostu, a kiedy nie mamy czasu (...). Widzimy, że przydałoby się, żeby ta osoba była, żeby to był jakiś pedagog specjalny. [IDI, PS]

Jak podkreślali przedsiębiorcy w trakcie warsztatu zorganizowanego w ramach Forum Spółdzielni Socjalnych w 2019 r., potrzeby przedsiębiorców społecznych są bardzo różne ze względu na specyfikę i potrzeby pracowników. Czasami niezbędny jest zakup usług, czasami zatrudnienie pracownika (np. trenera pracy). Optymalne byłoby wypracowanie instrumentu, który ma bardzo popytowy charakter, np. bon na usługi reintegracyjne. Taki instrument mógłby zakładać finansowanie pewnej części (np. 80%) kosztów usług. Mógłby być przyznawany tylko tym podmiotom, które wykazą zapotrzebowanie na taką usługę, na podstawie diagnozy prowadzonej wspólnie przez PS i OWES i planu działań reintegracyjnych w danym przedsiębiorstwie. Instrument ten powinien być rozliczany na podstawie analizy realizacji planu i osiągniętych efektów reintegracyjnych (z założeniem, że nie w każdym przypadku efekt taki da się osiągnąć).

Pomoc w rekrutacji pracowników

Przedsiębiorstwa społeczne są też w marginalnym stopniu wspierane przez OWES w zakresie rekrutacji nowych pracowników. W praktyce kwestia ta spoczywa na kadrze zarządzającej przedsiębiorstwa społecznego, która nie ma odpowiednich zasobów i kompetencji, aby znaleźć właściwą osobę i następnie przygotować ją do pracy na danym stanowisku (jeśli wymaga to bardziej specjalistycznego przygotowania). Brak wsparcia OWES na etapie rekrutacji powoduje, że pra-

cownicy przedsiębiorstw społecznych w niewielkim stopniu są rekrutowani spośród uczestników jednostek reintegracyjnych (np. CIS, KIS, ZAZ lub WTZ) lub projektów aktywizacyjnych, np. finansowanych ze środków EFS. Choć teoretycznie kadra OWES ma obowiązek współpracować z tego typu instytucjami, to zwykle tego typu współpraca ma niewielką skalę i bazuje na kontaktach personalnych.

Sieciovanie przedsiębiorstw społecznych

Przedsiębiorcy społeczni wskazują również, że użyteczny byłby dla nich kontakt z innymi przedsiębiorcami społecznymi: wymiana informacji, doświadczeń, dzielenie się wiedzą, sposobami radzenia sobie z problemami. OWES zasadniczo nie tworzą tego typu lokalnych sieci przedsiębiorstw społecznych. A samym przedsiębiorcom społecznym, którzy zwykle są bardzo zajęci działaniami na rzecz swojego przedsiębiorstwa, brak czasu na tworzenie tego typu przedsięwzięć. Istnieje więc wyraźna luka, która nie jest zaspokajana przez OWES.

Osobiście brakuje mi, żebym ja mogła porozmawiać z innymi prezesami czy tam z kierownictwem. No chętnie bym pogadała na temat właśnie, jak sobie radzą, w różnych takich sytuacjach, nie wiem jak, z rozwiązaniem umowy o pracę, czy tam, no różne takie różne rzeczy jak to... – no tu jest nam to bardzo potrzebne, i też wtedy w ramach takich spotkań wyszłoby, wyszłyby te obszary, w których my możemy współpracować. [IDI, PS]

W polskim systemie ekonomii społecznej były podejmowane próby sieciowania przedsiębiorstw społecznych, jednak zwykle w formie trudnych do wdrożenia klastrów, francyz czy choćby sformalizowanych sieci. Brakuje natomiast sieci stawiających sobie mniej ambitne, ale ważne cele, takie jak: wzajemne uczenie się, budowanie powiązań, wymiana doświadczeń. Doświadczenia niektórych krajów pokazują, że budowanie takich sieci, na poziomie lokalnym lub branżowym, zdecydowanie służy wzmocnieniu kondycji przedsiębiorczości społecznej⁹⁸.

Pomoc w pozyskiwaniu zamówień, szczególnie z sektora publicznego

Kwestia ta wpływała stosunkowo często w trakcie wywiadów jakościowych. Przedsiębiorcy społeczni bardzo potrzebują wsparcia w zakresie budowania i rozwijania kontaktów z lokalnymi samorządami. W trakcie badań jakościowych zidentyfikowano przykłady bardzo dobrej współpracy samorządów z PES. Samorządy świadomie wspierające PES, stosujące klauzule społeczne. Jednak w niektórych miejscowościach, w opiniach PES, poziom wiedzy jest bardzo niski. Brak jest też woli wspierania tego typu podmiotów. PES wskazywały również, że bardzo potrzebują usług rzecznictwa w instytucjach publicznych: kogoś, kto wyjaśni w lokalnym urzędzie, co to jest ekonomia społeczna, i będzie aktywnie zabiegał o ich interesy.

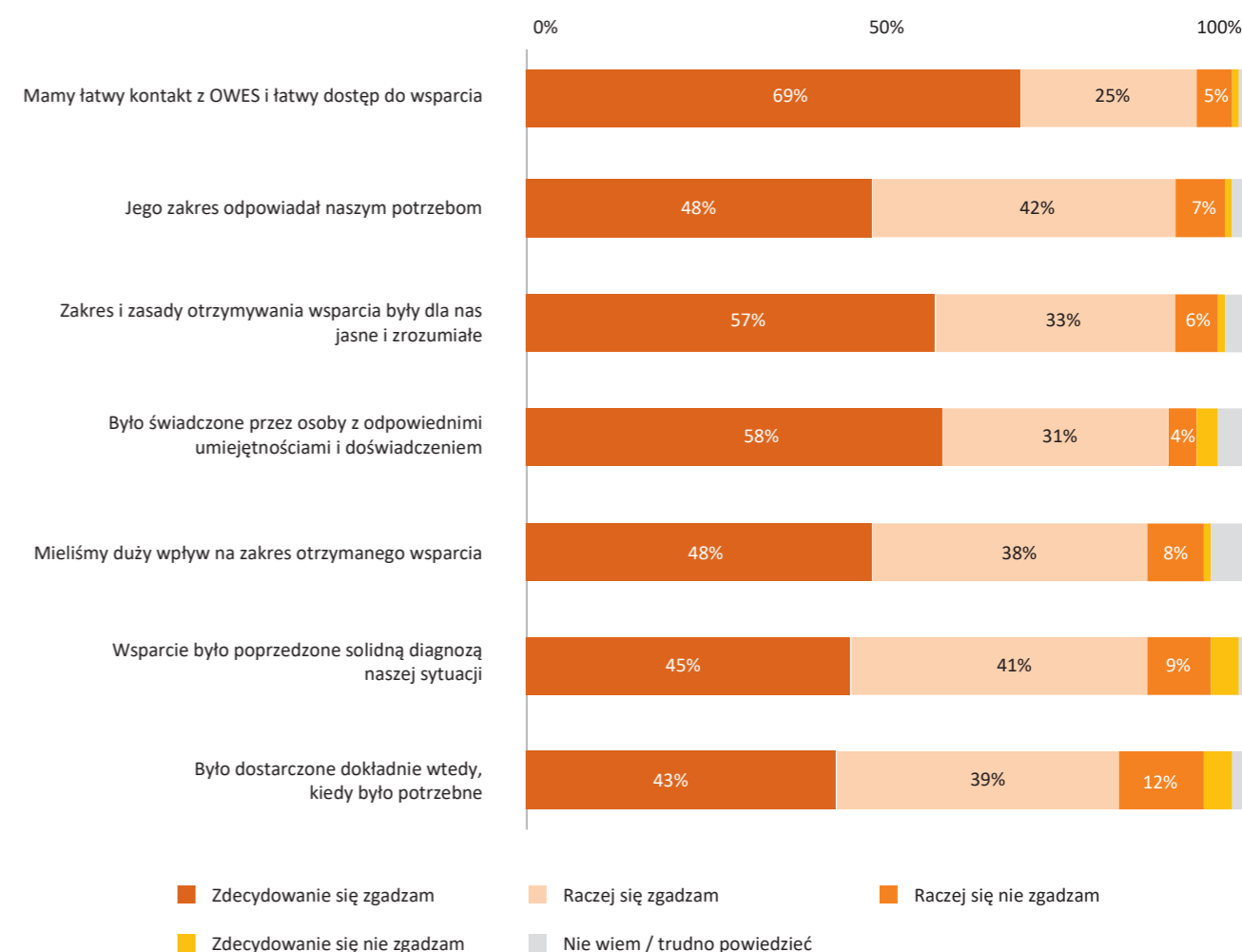
Pokazuje to, że nadal są potrzebne działania kierowane nie tylko do samych PES, lecz również do otoczenia, w szczególności do lokalnych samorządów. Działania te powinny koncentrować się na uświadamianiu korzyści wynikających ze stosowania klauzul społecznych oraz wspierania merytorycznego samorządów w tym zakresie, szczególnie poprzez doradztwo.

5.1.1 OCENA USŁUG POZAFINANSOWYCH

Istniejące przedsiębiorstwa społeczne zostały poproszone o ocenę usług OWES. Zdecydowana większość z nich ocenia jakość usług świadczonych przez OWES wysoko praktycznie w każdym aspekcie. Najwyżej oceniany był łatwy kontakt z OWES i dostęp do wsparcia. Zakres wsparcia również jest oceniany jako adekwatny do ich potrzeb. Pozytywnie, choć trochę słabiej, była oceniana terminowość usług (dostarczanie ich wtedy, kiedy są potrzebne) jak i poprzedzenie usług solidną diagnozą. Uzyskane wyniki są spójne z innymi badaniami satysfakcji klientów OWES. Generalnie w ankietach OWES oceniane są wysoko, a zaledwie kilka procent przedsiębiorców społecznych ocenia usługi OWES negatywnie.

⁹⁸ A. Matejczuk-Rosa, I. Grabowska, *Przegląd dobrych praktyk dotyczących działań władz regionalnych na rzecz rozwoju ekonomii społecznej: SZKOCJA – BELGIA – WŁOCHY, Spójna Integracja Regionalna Ekonomii Społecznej, Warszawa, 2020 r. https://sires.ekonomiaspoleczna.pl/data/files/idea_przegląd_dobrych_praktyk_1583237828.pdf [9.04.2020].*

Wykres 22. Ocena usług OWES przez istniejące przedsiębiorstwa społeczne



Źródło: badanie PS, n=102.

Wyniki te są zgodne również z wynikami badań jakościowych – większość rozmówców pozytywnie lub nawet bardzo pozytywnie ocenia jakość usług OWES.

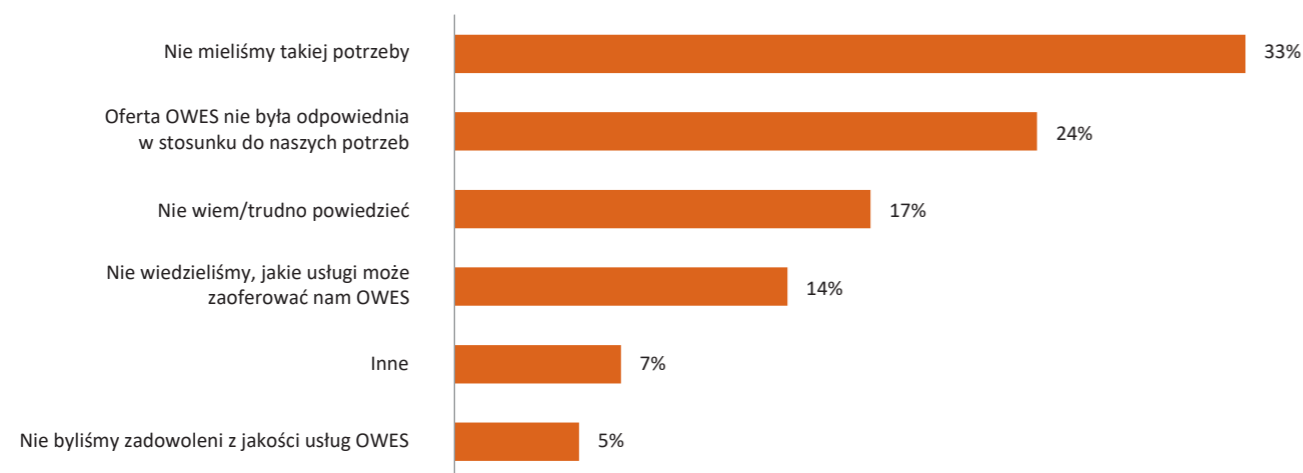
Odnosząc się do przedstawionych dalej ocen (Wykres 22, wyżej), należy jednak podkreślić kilka mechanizmów, które mogą zaważyć oceny przedsiębiorstw społecznych:

- Asymetria informacji – przedsiębiorcy społeczni zwykle posiadają (lub mają poczucie, że mają) mniejszą wiedzę niż doradcy OWES na tematy będące przedmiotem doradztwa lub szkoleń, w związku z tym trudniej im ocenić jakość usługi. Jest to typowy mechanizm zakłócający ocenę jakichkolwiek usług świadczonych przez profesjonalistów.
- Mechanizm wdzięczności – przedsiębiorcy społeczni otrzymują wsparcie finansowe oraz finansowe za darmo – co naturalnie wzbudza w nich poczucie wdzięczności za otrzymane usługi i naturalną w takiej sytuacji tendencję do formułowania pozytywnych ocen.
- Brak jasnej i dostępnej informacji na temat zakresu usług dostępnych dla przedsiębiorstw społecznych – nawet ci przedsiębiorcy społeczni, którzy byli bardzo zadowoleni z jakości usług OWES, nie mieli jasności, jakich usług i w jakim zakresie mogą oczekiwać od OWES. W efekcie zwykle nie są świadomi, czy faktycznie wykorzystują wszystkie dostępne opcje.

Pewnym problemem dla oceny jakości usług OWES mogą być opinie podmiotów, które nie korzystały z usług OWES. Najczęściej wskazywały one, że nie korzystały z usług, ponieważ nie miały takiej potrzeby. Trudno jednoznacznie ocenić, czy brak potrzeby wynikał z wysokiej samooceny swoich własnych kompetencji (z czym też zetknęliśmy się w trakcie wywiadów), czy z krytycznej oceny usług OWES.

Stosunkowo często wskazywano również, że oferta OWES nie była odpowiednia dla potrzeb przedsiębiorstwa społecznego. Niektórzy również nie mieli wiedzy o ofercie OWES lub po prostu nie byli zadowoleni z oferty OWES.

Wykres 23. Przyczyny niekorzystania z usług OWES w 2019 r. przez istniejące przedsiębiorstwa społeczne



Źródło: badanie PS, n=58.

Sytuacja ta znajduje potwierdzenie w wywiadach jakościowych. Niektórzy przedsiębiorcy podkreślają, że usługi doradcze są dla nich mało użyteczne, szczególnie jeśli doradcy nie skupiają się na sytuacji i potrzebach danego podmiotu, lecz próbują narzucić mu swoje propozycje i rozwiązania.

Nasz doradca, który nie wiem, nie do końca już dobrze ze sobą żyjemy, przychodzi i wymyśla kolejne pomysły, co my możemy robić. Ale X, za październik 3 tysiące poproszę najpierw pomostówki, a potem mi szukaj kolejnych rynków pracy, bo mnie to nie interesuje, kiedy mam 12 tysięcy na minusie w ZUS. Więc on bardziej na zasadzie, a może by napisać gdzieś coś, no to ja tego nie widzę. [IDI, PS]

Szczególnie dotyczy to czasu po zakończeniu okresu trwałości przedsiębiorstwa. Część przedsiębiorców społecznych wskazuje, że ma kontakty z OWES, są one jednak często ad hoc, w sytuacji kiedy OWES lub przedsiębiorstwo społeczne ma jakąś potrzebę lub ofertę. W efekcie przedsiębiorstwa społeczne raczej rzadko otrzymują usługę polegającą na stałym, systematycznym przeglądzie stanu rozwoju przedsiębiorstwa i analizie dalszych możliwości rozwoju. W trakcie wywiadów nie stwierdzono również, aby w fazie doradztwa OWES bazowano na biznesplanie jako podstawie oceny kondycji i potrzeb przedsiębiorstwa społecznego.

Oceniając usługi świadczone przez OWES, należy przyjąć pewien punkt odniesienia. Bez tego łatwo popaść w nadmierny krytycyzm lub nadmierny optymizm. Dlatego też proponuje się porównać usługi świadczone przez OWES z wnioskami z badania, przeprowadzonego przez ekspertów EVPA w zakresie usług pozafinansowych. Na podstawie analizy dobrych praktyk EVPA zaproponowała schemat świadczenia usług pozafinansowych.

Zakłada się, że usługi pozafinansowe powinny koncentrować się na trzech zasadniczych obszarach:

Oddziaływanie społeczne	Zmiana społeczna na poziomie grupy docelowej, wynikająca z działania przedsiębiorstwa społecznego
Stabilność finansowa	Ocena, że PS będzie miało wystarczające zasoby finansowe, aby realizować swoje cele społeczne, niezależnie czy pochodzą one od innych grantodawców, czy z działalności danego podmiotu
Odporność (resolwencie) organizacji	Ocena stopnia dojrzałości organizacji w zakresie rozwoju zespołu zarządzającego i organizacji

Schemat świadczenia usług pozafinansowych powinien się składać z kilku etapów.

- **Krok 1.** Analiza oferty dostawcy usług pozafinansowych – istotne jest możliwie precyzyjne określenie, jakie efekty chce osiągnąć podmiot świadczący usługi, a także jakimi zasobami dysponuje, zarówno własnymi (zespołu), jak i zewnętrznymi. Chodzi tu zarówno o skalę zasobów, którymi dysponuje dany podmiot, jak i ich profil.
- **Krok 2.** Ocena potrzeb odbiorcy usług pozafinansowych – na tym etapie niezbędne jest zmapowanie potrzeb PES lub PS. Najpierw dokonywana jest wstępna ocena, aby w ogóle się zorientować, czy potrzeby danego podmiotu mogą być zaspokojone przez usługodawcę. W drugim kroku wspólnie dokonywana jest pogłębiona analiza potrzeb. Analiza ta dotyczy trzech kluczowych obszarów, wymienionych powyżej.
- **Krok 3.** Opracowanie planu wsparcia pozafinansowego – plan powinien być opracowany wspólnie przez odbiorcę usług i usługodawcę. Rekomenduje się, aby plan zawierał: stan wyjściowy, cel, kamienie milowe i oczekiwane efekty, jak również informacje o szczegółowych działaniach, planowanych do podjęcia w celu osiągnięcia efektów. Przykładowo: opracowanie i wdrożenie strategii marketingowej lub opracowanie sposobu pomiaru oddziaływania społecznego. Plan powinien przewidywać też ewentualne ryzyka i zasady ewentualnych korekt. Dobrą praktyką jest dołączenie planu do formalnej umowy o współpracy.
- **Krok 4.** Wdrażanie planu – wdrażanie może przebiegać w różnych formach: indywidualnych spotkań, szkoleń grupowych, spotkań networkingowych. Każda z tych form ma swoje plusy i minusy, które zostały opisane w manualu. Istotne, że wdrażanie planu jest monitorowane, przy wykorzystaniu planu jako podstawy monitoringu. Plan może być również korygowany, jeśli zajdzie taka potrzeba. Plan powinien określać również zaangażowanie usługodawcy. A także przewidywać, kiedy i w jakiej sytuacji wsparcie się kończy (strategia wyjścia).
- **Krok 5.** Ocena wartości i wpływu planu usług pozafinansowych – aby ocenić wpływ planu, rekomenduje się, aby usługodawca mierzył, jak usługobiorca ocenia wpływ planu na swoją sytuację. Idealnie, kiedy taka ocena jest dokonywana niezależnie. Na tym etapie kluczowe jest porównanie osiągniętych efektów z poniesionymi nakładami. A także odniesienie efektów do celów działania usługodawcy. Istotne jest, aby wnioski z analizy wspomagały proces uczenia się organizacji i były aktywnie wykorzystywane do doskonalenia usług⁹⁹.

Przywołany poradnik zawiera zestaw narzędzi, które wspierają każdy z powyższych etapów.

Jak wynika z badania, duża część usług OWES nie odpowiada temu schematowi. Diagnoza często jest powierzchowna i bazuje na aktualnej samoocenie potrzeb. Nie są sporządzane plany wsparcia PS lub PES. Wsparcie świadczone jest raczej spontanicznie (np. PS dostaje informację o organizacji szkolenia, warsztatu). Zakres otrzymywanych usług nie jest regularnie monitorowany. Brakuje również oceny dostarczonych usług pozafinansowych i ich wpływu na kondycję PES i PS. Wydaje się, że jednym z elementów doskonalenia usług OWES powinno być wdrożenie bardziej systematycznego podejścia.

W trakcie badania pojawiały się również głosy wskazujące, że usługi OWES są dla grupy PES niewystarczające. Dotyczy to szczególnie podmiotów, którym udało się już osiągnąć stabilną sytuację i są gotowe do dalszego rozwoju. W ich przypadku usługi OWES, skoncentrowane na podstawowych kwestiach i działaniach ad hoc, nie spełniają oczekiwań. Powoduje to duże rozczarowanie po stronie tego typu PES. Z drugiej strony pojedynczy OWES nie jest w stanie świadczyć bardziej zaawansowanych usług biznesowych i doradczych pojedynczym PES z ich subregionu. Wynika to z innego profilu działania PES, jak i z ograniczonych zasobów.

⁹⁹ P. Boiardi, L. Hehenberger, *A practical guide to adding value through non-financial support*, EVPA, 2015.

Dlatego należy uznać, że OWES nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb PES i PS. Istnieje potrzeba poszukiwania innych formuł świadczenia usług. Innymi słowy, należy rozważyć wprowadzenie większej różnorodności w systemie, tak aby można było lepiej odpowiedzieć na potrzeby PES i PS.

Przykładem mogą być tutaj działania Fundacji Valores, utworzonej przez prywatnych inwestorów, która wspiera podmioty ekonomii społecznej w ich rozwoju. Jest to przykład funduszu Venture Philanthropy. Fundacja jest częścią EVPA, czyli Europejskiego Stowarzyszenia Venture Philanthropy. Model ten zakłada, że Fundacja zaprasza do udziału w programie starannie wybrane podmioty, które są gotowe do zwiększenia skali oddziaływania społecznego. Program Fundacji trwa 3 lata. I jest to w praktyce połączenie pracy mentora, innych, dodatkowych usług pozafinansowych i wsparcia finansowego. Udział w programie zakłada regularną pracę z organizacją na bazie przygotowanego wcześniej biznesplanu. Wsparcie finansowe wykorzystywane jest najczęściej na dofinansowanie osoby z zarządu, która będzie odpowiedzialna za rozwijanie organizacji. Dzięki wsparciu finansowemu nie będzie ona tak bardzo zaangażowana w bieżącą działalność PES. Ważnym elementem działania Fundacji Valores jest pomiar oddziaływania społecznego. Zakłada się, że w przypadku każdej organizacji niezbędne jest zidentyfikowanie korzyści społecznych i opracowanie sposobu pomiaru, który będzie z jednej strony zapewniał rzetelność i trafność wyników, z drugiej strony będzie również możliwy do wdrożenia przez organizację.

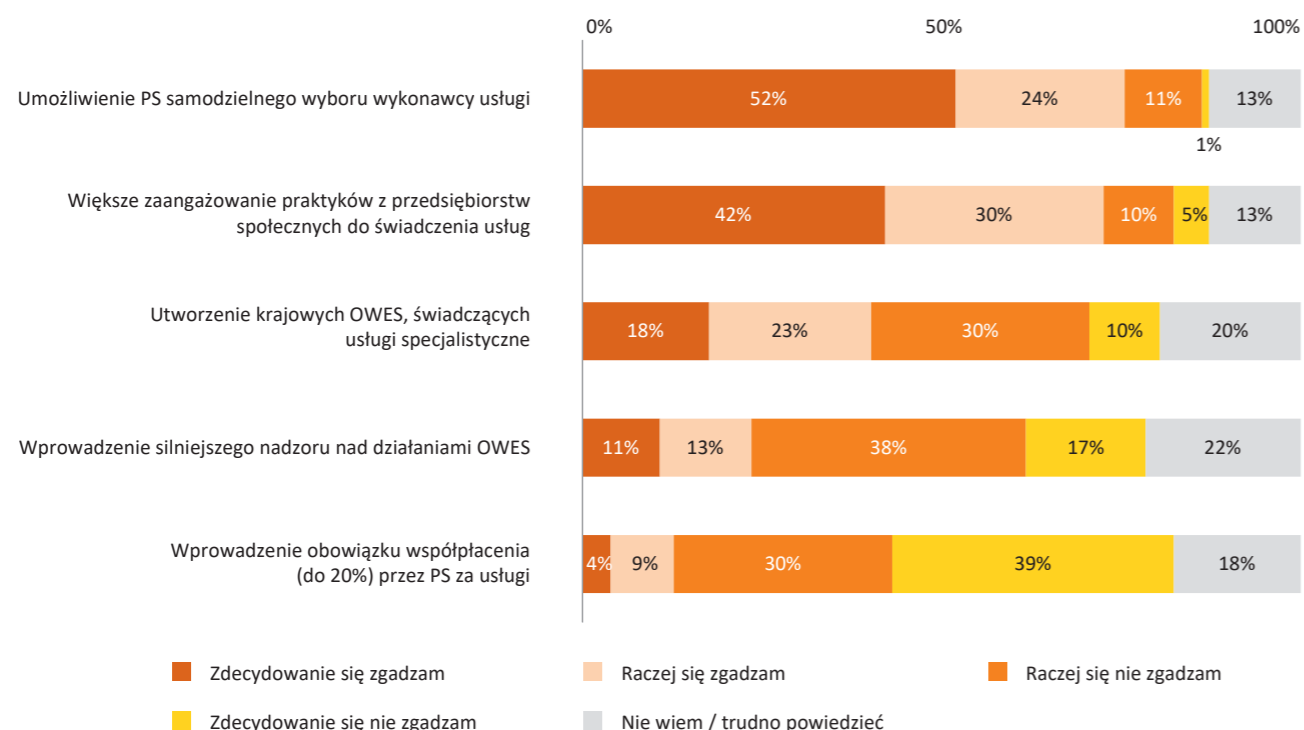
Model przyjęty przez FV jest bardzo zbliżony do modelu opisanego powyżej w materiale EVPA. Składa się z analizy potrzeb, planu działania, bieżącego wdrażania, połączonego z monitoringiem, a także oceny efektów.

Innym przykładem bardziej sprofilowanych usług są Akceleratory Scale-up, finansowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Usługi akceleratorów kierowane są przede wszystkim do nowych przedsiębiorstw. Ich celem jest zbudowanie powiązań nowych przedsiębiorstw z dużymi przedsiębiorstwami poprzez rozwój nowych produktów i usług, dopasowanych do potrzeb dużych przedsiębiorstw. Zakres wsparcia w akceleratorze zakłada usługi doradcze (wartości do 50 tys. zł) i wsparcie finansowe w postaci dotacji do 200 tys. zł. Program akceleratora trwa 3-6 miesięcy. Wnioski z wdrażania programu zawarto w raporcie z ewaluacji¹⁰⁰.

5.1.2 PROPOZYCJE ZMIAN W SYSTEMIE OWES

W badaniu pytano również przedsiębiorców społecznych o propozycje zmian w sposobie świadczenia usług pozafinansowych OWES, które mogłyby poprawić dopasowanie usług OWES do potrzeb przedsiębiorstw społecznych.

Wykres 24. Zmiany mogące poprawić dopasowanie usług OWES do potrzeb przedsiębiorstw społecznych



Źródło: badanie PS, n=102.

¹⁰⁰ PARP, 2018, *Raport Scale Up*, <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/20190123134917fec5k.pdf> [9.04.2020].

Największe poparcie przedsiębiorców społecznych budzi wzmocnienie elementów popytowych w systemie, czyli umożliwienie PS samodzielnego wyboru wykonawcy usługi. Dotyczyć to może wyboru OWES lub wyboru dostawcy zewnętrznego usługi (szkolenia, usługi marketingowej, doradztwa). Kwestia ta jest podnoszona już od kilku lat. W praktyce część OWES stosuje rozwiązania umożliwiające bardziej popytowe podejście do zaspokajania potrzeb OWES.

To jest dobry pomysł, żeby były jakieś takie bony dla nas, np. spółdzielnia ma jakąś kwotę x do wykorzystania w jakimś określonym czasie i w ramach tych środków może sobie czy szkolenia sobie to zapewniać, czy jakieś inne usługi. No tak, to jest dobry pomysł. Ale też myślę w ramach OWES-u – oni też są w stanie to zapewnić, więc – chyba że to już chodzi o takie bardzo specjalistyczne. [IDI, PS]

Oczywiście wdrożenie tego rozwiązania może się wiązać z pewnymi trudnościami. PS mogą mieć kłopoty ze znalezieniem odpowiedniego dostawcy usług i oceną jakości jego usługi (asymetria informacji). W takich sytuacjach niezbędne jest wsparcie OWES. Może też wystąpić zjawisko konfliktu interesu, czyli zachęcanie OWES do korzystania z jego usługi. Kwestie te jednak wydają się mieć marginalne znaczenie.

W kontekście powyższego warto również zaznaczyć, że w wywiadach z przedsiębiorcami społecznymi nie pojawia się Baza Usług Rozwojowych. A niektóre przedsiębiorstwa, pytane o ten instrument, deklarują, że nigdy o nim nie słyszały. Tymczasem przedsiębiorstwa społeczne, jak wszystkie inne MŚP, mogą korzystać z Popytowego Systemu Finansowania Usług Rozwojowych (PSF). Korzystanie z tego systemu odbywa się za pośrednictwem operatorów wybieranych w każdym województwie. Zgodnie z interpretacją MFIPR OWES nie mogą być operatorami PSF w obecnej perspektywie, ponieważ zachodzi ryzyko podwójnego finansowania. Wydaje się jednak, że w nowej perspektywie niezbędne jest:

- Włączenie OWES do PSF w formie operatorów – wymaga to wpisania w odpowiednie wytyczne zapisu, zgodnie z którym OWES z automatu stają się operatorami PFS dla przedsiębiorstw społecznych i podmiotów ekonomii społecznej, spełniających kryteria MŚP, a także umożliwienie finansowania usług rozwojowych dostępnych w ramach PFS w ramach innych celów polityki spójności, albo
- Zapewnienie przedsiębiorcom społecznym informacji o dostępności usług rozwojowych w ramach PSF poprzez innych operatorów funkcjonujących w województwach.

Drugim postulatem, który również uzyskuje akceptację przedsiębiorców społecznych, to większe zaangażowanie praktyków z przedsiębiorstw społecznych do świadczenia usług. Osoby te posiadają unikalne kompetencje i znają specyfikę przedsiębiorstw społecznych. Choć tutaj pewnym ograniczeniem może być dostępność takich osób – są one zwykle bardzo zajęte w pracy na rzecz swoich przedsiębiorstw.

Podzielone są opinie na temat pomysłu tworzenia krajowych OWES. Ok. 40% respondentów popiera to rozwiązanie, ok. 40% jest mu przeciwnych, a 20% nie ma zdania. Wydaje się, że takie podejście wynika z braku jasnej koncepcji, czym miałyby być krajowe OWES. Istnieje również uzasadniona obawa przed tworzeniem dodatkowych struktur i instytucji, co nie musi przełożyć się na poprawę dostępności wysokiej jakości usług. W trakcie wywiadów podnoszone były również wątpliwości dotyczące wdrożenia takiego rozwiązania: trudno przewidzieć, kto mógłby zostać wybrany do świadczenia tego typu usług. Dotychczasowe doświadczenia z wyborem projektów pokazują, że system wyboru projektów PO WER i RPO jest mało skuteczny w zapewnianiu wyboru najbardziej optymalnego dostawcy usług.

Najwięcej przeciwników budzi idea wprowadzenia silniejszego nadzoru nad działaniem OWES. Jest to zrozumiałe – może to prowadzić do zwiększenia obciążeń biurokratycznych dla samych przedsiębiorców społecznych.

Zastrzeżenia budzi również idea wprowadzenia odpłatności za usługi OWES. Jest to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę zadane pytanie (lepsze dopasowanie usług do potrzeb przedsiębiorców społecznych). Z drugiej strony w innych badaniach potrzeb przedsiębiorstw społecznych widoczna była pewna akceptacja idei współpłacenia przez istniejące przedsiębiorstwa społeczne za usługi pozafinansowe. Oczywiście pod warunkiem wysokiej jakości i trafności tych usług.

Wyniki badania wskazują, że 38,6% istniejących przedsiębiorców społecznych korzystało w 2019 r. z usług doradczych lub szkoleniowych świadczonych przez inne podmioty niż OWES. Z tego 38% płaciło za te usługi (w części lub w całości). Pokazuje to, że jest istotna grupa przedsiębiorców społecznych, którzy są w stanie współpłacić za usługi szkoleniowe i doradcze. Kwestia ta jest szczególnie istotna w kontekście przewidywanego w nowej perspektywie zmniejszonego poziomu współfinansowania ze środków EFS.

5.2 KORZYSTANIE Z USŁUG POZAFINANSOWYCH PRZEZ PODMIOTY EKONOMII SPOŁECZNEJ

Podmioty ekonomii społecznej korzystały z usług pozafinansowych, finansowanych ze środków publicznych, wyraźnie rzadziej niż przedsiębiorstwa społeczne. Przypomnijmy, że spośród istniejących przedsiębiorstw społecznych z usług korzystało 60%, a spośród PES tylko 39%. Przy czym najczęściej z takiego wsparcia korzystały jednostki reintegracyjne, a najrzadziej spółdzielnie i spółki non profit. Oznacza to jednak, że ponad 60% tych podmiotów nie korzystało z żadnych usług pozafinansowych. Należy tu jednak zwrócić uwagę na typ PES. Najczęściej z usług pozafinansowych korzystały jednostki reintegracyjne. Stosunkowo najrzadziej podmioty o najbardziej rynkowym charakterze, czyli spółdzielnie i spółki non profit.

Wykres 25. Odsetek PES korzystających z usług pozafinansowych, finansowanych ze środków publicznych w 2019 r.



Źródło: badanie PES ogólne, n=944.

Z badania wynika, że stosunkowo ważnymi dostawcami tych usług są OWES. 45% podmiotów, które korzystały z jakichkolwiek usług, deklaruje, że przynajmniej w części usługi te były świadczone przez OWES (z tego 20% twierdzi, że usługi te były w całości świadczone przez OWES, a kolejne 14%, że w dużej części). Jest to spójne z danymi z monitorowania projektów OWES, zgodnie z którymi na koniec roku 2019 OWES objęły wsparciem 12,3 tys. PES.

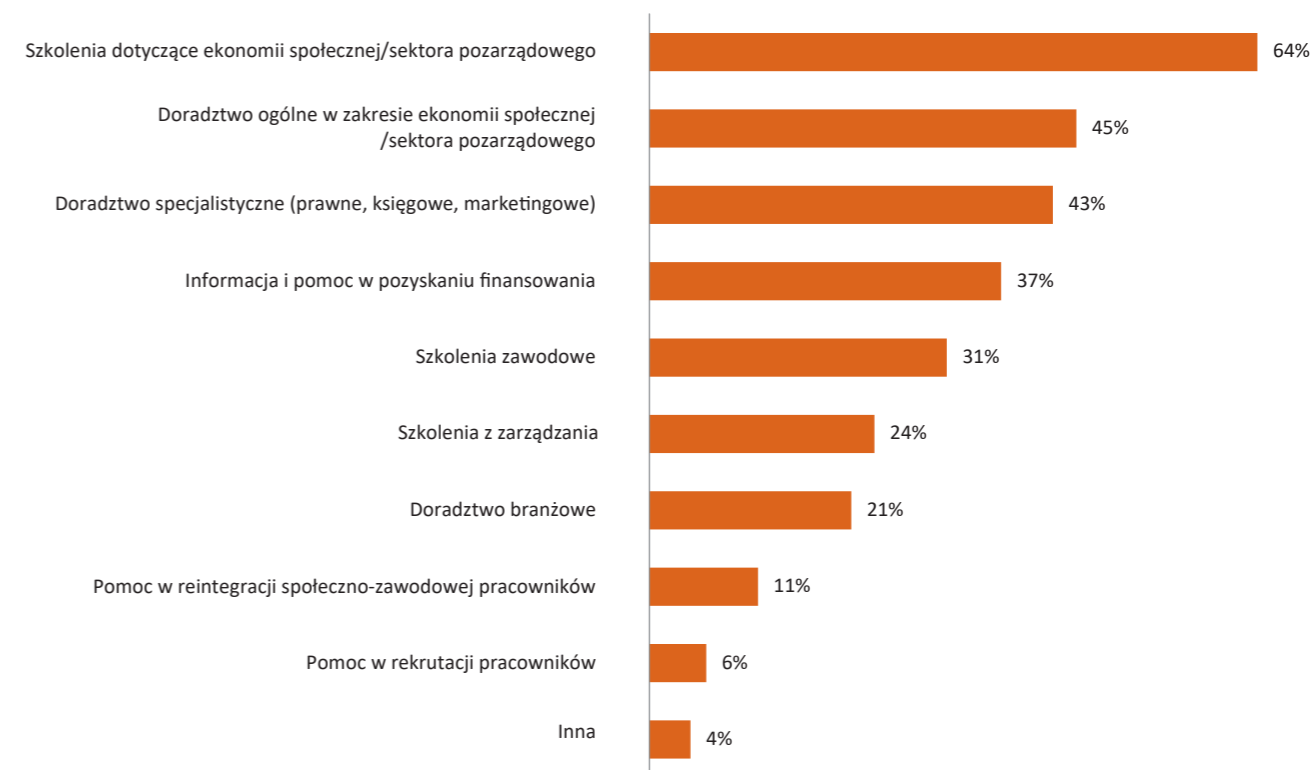
Pokazuje to, że OWES są ważnymi instytucjami nie tylko wspierania rozwoju wąsko rozumianej przedsiębiorczości społecznej, lecz także szerzej definiowanego sektora ekonomii społecznej. Potwierdzają to również wywiady z OWES. Niektóre z nich potwierdzają, że bardzo intensywnie współpracują z PES, głównie z organizacjami pozarządowymi, wspierając je w rozpoczynaniu działalności gospodarczej. Jak zwracają uwagę, duża część wspieranych PES nie stara się jednak o status PS ze względu na zbyt wyśrubowane kryteria.

Również PES uczestniczące w badaniach jakościowych, w tym jednostki reintegracyjne, potwierdzają korzystanie z usług OWES. Ma to zwykle związek z zakładaniem przez te podmioty PS (np. spółdzielni socjalnej) lub korzystaniem z usług potrzebnych w działaniach danej organizacji. Tak jak wskazywano wcześniej, wsparcie to ma często charakter ad hoc. Nie jest systematyczne i powiązane z długofalową wizją rozwoju danej organizacji. Potwierdza to wypowiedź jednego z rozmówców, który generalnie chwali kontakt z OWES, równocześnie wskazując na doraźność ich wsparcia:

Możemy pisać maile, pan kierownik zwraca się często z pytaniem: „słuchajcie, co chcecie zrobić, co zorganizować, jakie macie potrzeby?”. [IDI, PES]

Niektóre z badanych PES nie słyszały jednak o ofercie OWES i nie są świadome działania takich instytucji.

Wykres 26. Zakres usług pozafinansowych, z których korzystały PES w 2019 r.

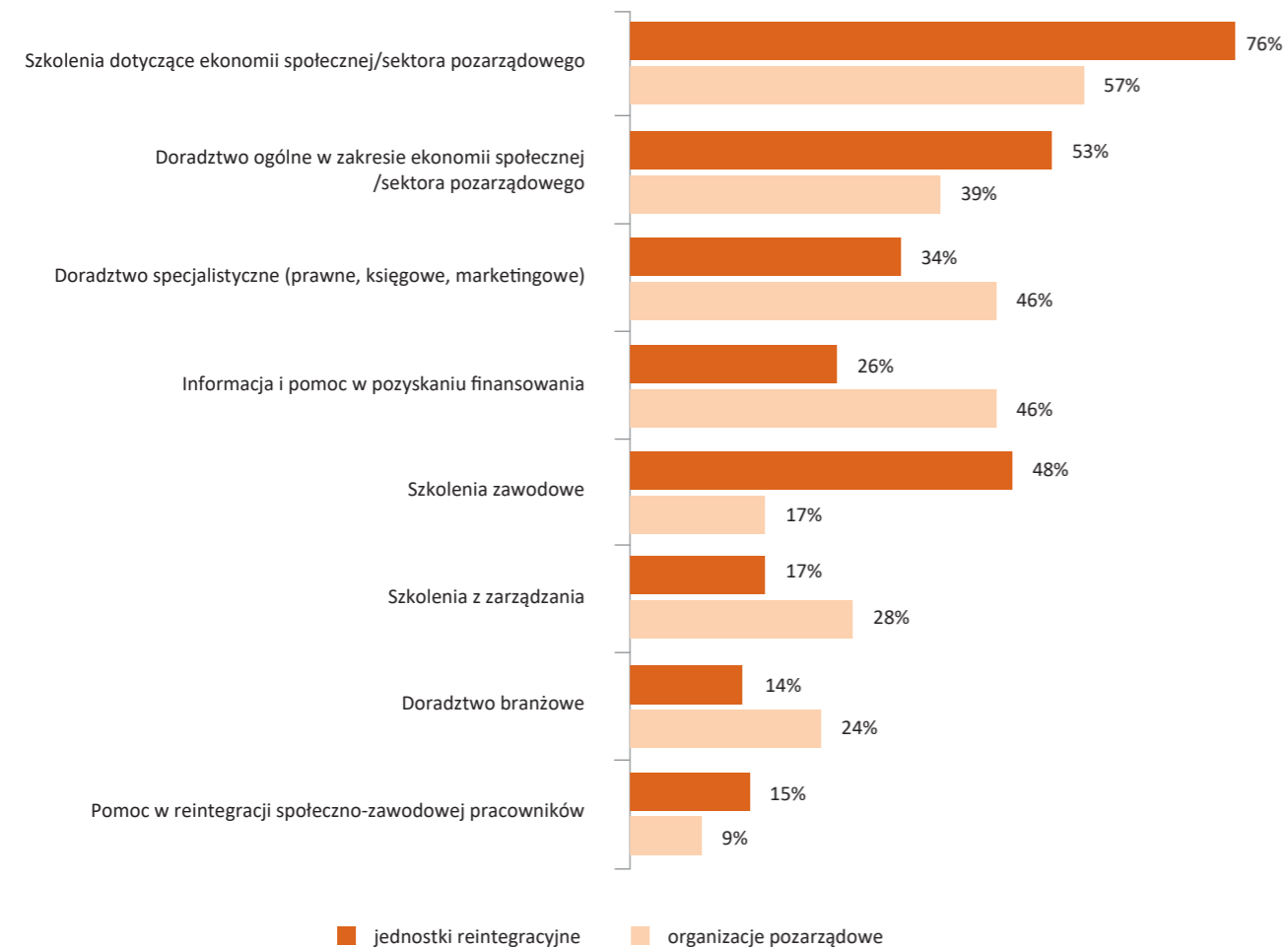


Źródło: badanie PES ogólne, n=367.

Podmioty ekonomii społecznej korzystały najczęściej ze szkoleń i doradztwa ogólnego, dotyczących ekonomii społecznej i sektora pozarządowego. Rzadziej natomiast z doradztwa specjalistycznego, szkoleń zawodowych, szkoleń z zarządzania czy też doradztwa branżowego. Generalnie w przypadku PES widoczny jest podobny profil korzystania z usług jak w przypadku przedsiębiorstw społecznych. Wydaje się, że wynika to przede wszystkim z potencjału kompetencyjnego instytucji świadczących tego typu usługi, jak i z uświadomionych potrzeb samych PES.

Widoczne są natomiast różnice ze względu na typ PS. Jednostki reintegracyjne częściej korzystały ze szkoleń i doradztwa ogólnego, a także szkoleń zawodowych. Natomiast organizacje pozarządowe częściej korzystały z doradztwa specjalistycznego, pomocy w pozyskaniu finansowania czy też szkoleń z zarządzania.

Wykres 27. Zakres usług pozafinansowych, z których korzystały PES w 2019 r., w podziale na jednostki reintegracyjne i organizacje pozarządowe



Źródło: badanie PES ogólne, n=367. Na wykresie nie pokazano danych dla spółdzielni i spółek non profit ze względu na małą liczebność tych podmiotów, które odpowiadały na to pytanie.

Uczestnicy badania zostali poproszeni o wskazanie, które rodzaje wsparcia, z jakich korzystali, były dla nich najważniejsze. Okazuje się, że hierarchia potrzeb jest mniej więcej zgodna z faktycznie otrzymanym wsparciem. Cztery najczęściej wskazywane jako najważniejsze rodzaje wsparcia to szkolenia dotyczące ES i III sektora, doradztwo specjalistyczne, szkolenia zawodowe oraz informacja i pomoc w pozyskiwaniu funduszy. Natomiast wyraźnie mniejsze jest zapotrzebowanie na doradztwo ogólne dotyczące ES i III sektora.

Wykres 28. Najważniejsze dla PES rodzaje pozyskanego wsparcia pozafinansowego w 2019 r.

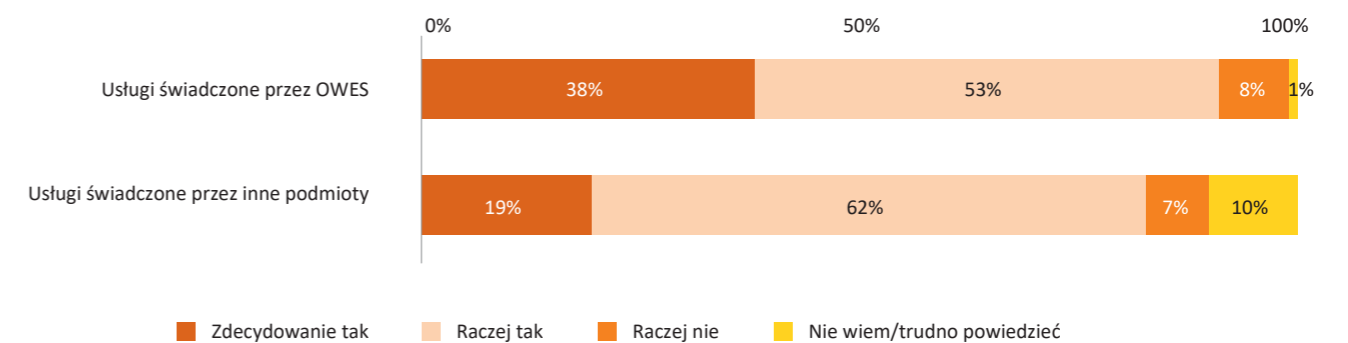


Źródło: badanie PES ogólne, n=331.

Z badań jakościowych wynika, że zapotrzebowanie na wsparcie zmienia się wraz z poziomem rozwoju organizacji. Młode organizacje potrzebują przede wszystkim jasnej, klarownej informacji i podstawowego doradztwa. Wraz z rozwojem organizacji rośnie zapotrzebowanie na doradztwo specjalistyczne i uwzględniające specyficzną sytuację danej organizacji.

Warto też odnotować, że 85% badanych PES ocenia otrzymane wsparcie jako dostosowane do ich potrzeb. W tym jednak 60% ocenia je jako raczej dopasowane do ich potrzeb. Pokazuje to, że choć usługi te są dostosowane do potrzeb, to jest jeszcze miejsce do poprawy. Co jednak interesujące, podmioty korzystające w całości lub głównie z usług świadczonych przez OWES nieznacznie lepiej oceniają dopasowanie tych usług do swoich potrzeb niż PES korzystające z usług świadczonych przez inne podmioty.

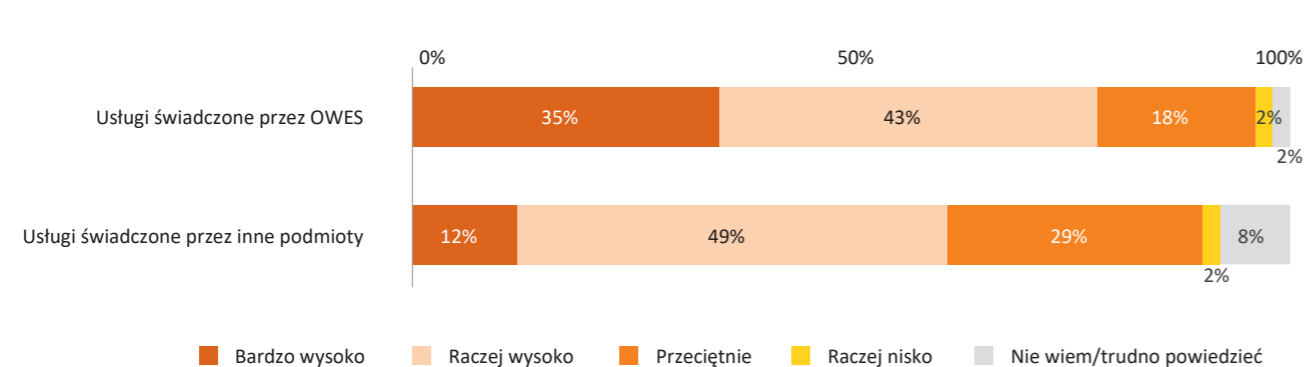
Wykres 29. Ocena dopasowania usług pozafinansowych do potrzeb w podziale na podmioty korzystające z usług OWES i podmioty korzystające z innych usług



Źródło: badanie PES ogólne, n=367.

Wysoko, choć trochę niżej, oceniana jest jakość otrzymanego wsparcia. 66% ocenia jakość bardzo wysoko lub raczej wysoko, a 26% przeciętnie. Jednak oceny negatywne wystawia tylko 2% badanych PES. I choć na oceny wpływać mogą te same mechanizmy, które opisano w odniesieniu do PS, to i tak oceny należy uznać za wysokie. Należy jednak podkreślić, że jakość usług wyraźnie lepiej oceniają PES korzystające z usług OWES (78% pozytywnych ocen) niż pozostałe podmioty (61% pozytywnych odpowiedzi).

Wykres 30. Ocena jakości usług pozafinansowych w podziale na podmioty korzystające z usług OWES i podmioty korzystające z innych usług



Źródło: badanie PES ogólne, n=367.

Podkreślić należy, że w badaniach jakościowych pojawiały się bardzo krytyczne oceny na temat dostępnych szkoleń. Były one formułowane przede wszystkim przez bardziej doświadczone podmioty, które od lat zajmują się np. różnymi formami rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Według tych opinii szkolenia te są powierzchowne, niskiej jakości itd.

Te wszystkie szkoleniowe, my korzystamy z tego, to jest wszystko jedno wielkie dziadostwo, to jest wyciągnię publicznych pieniędzy, efektywność tego jest żadna, jakość jest bardzo niska, albo... niska, tematyka, z jaką jest to związane, jest... my mamy dość szerokie działanie, więc my naprawdę z wielu tych szkoleń korzystamy, to wszystko jest nie tak, to wszystko jest po łebkach, to nie jest rzetelna wiedza, to jest tak jak konferencja, czyli na zasadzie informacji, czyli wiecie, że tak jest, a potem zapłaćcie sobie za porządne komercyjne szkolenie, to nie w tę stronę powinno iść. My byśmy bardzo chętnie korzystali ze szkoleń dla pracowników, które by były merytoryczne, które dawałyby certyfikat i konkretne kompetencje, a nie tylko informacje, że można je zdobyć. [IDI, PES]

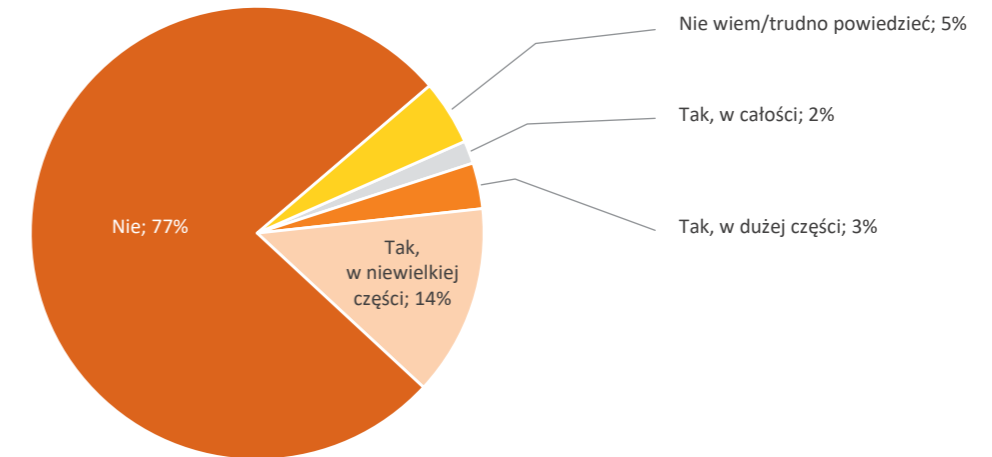
Podkreślić jednak należy, że ok. 18% podmiotów korzystających z usług pozafinansowych stwierdziło, że widzi braki w ofercie wsparcia. Nieznacznie rzadziej braki dostrzegają PES korzystające z usług OWES (16%) niż pozostałe podmioty (19%). Organizacje te najczęściej wskazywały na potrzebę:

- profesjonalnych, wysokiej jakości usług specjalistycznych, w tym szczególnie prawnych, ale również marketingowych, z zakresu fundraisingu, a także szkoleń z zakresu księgowości,
- informacji o dostępności środków finansowych, pomoc w ich pozyskaniu,
- wsparcia w uzyskaniu lokalu lub po prostu lokalu,
- wsparcia w kontaktach z lokalnymi władzami: rzecznictwo,
- rozwój kompetencji zawodowych, szczególnie szkoleń i wymiany doświadczeń związanych z pracą w obszarze usług społecznych (np. reintegracyjnych).

Są to jak zatem widać usługi, które są już oferowane (może poza lokalem). Kwestią problemową może być ich dostępność dla wszystkich PES, a także, co było podkreślane w ankietach – jakość usług, w tym szczególnie zorientowanie na aspekty praktyczne.

Podmioty ekonomii społecznej korzystają zwykle z usług rozwojowych, które są dla nich dostępne bezpłatnie. Jak wynika z badania, 77% PES, które korzystały w 2019 r. z usług pozafinansowych, nie płaciło za nie, a kolejne 14% płaciło, ale w niewielkiej części. Zaledwie 5% PES deklaruje, że płaciło za usługi pozafinansowe w dużej części lub w całości.

Wykres 31. Czy płacili Państwo za usługi pozafinansowe, z których korzystali Państwo w 2019 r.?



Źródło: badanie PES ogólne, n=367.

Jak wynika z badań jakościowych, głównym źródłem finansowania szkoleń dla PS są środki publiczne (europejskie, rządowe, samorządowe). Niektóre organizacje przywoływały korzystanie z usług oferowanych przez podmioty prywatne, np. firmę Google. Były to jednak pojedyncze przypadki.

Organizacje, które płaciły za usługi pozafinansowe, najczęściej przywoływały usługi prawnicze. Interesujące jest natomiast, że organizacje w niewielkim stopniu inwestują środki własne w rozwój swoich pracowników. W badaniach jakościowych przedstawiciele organizacji wskazywali, że ewentualne szkolenia finansowane są ze środków prywatnych pracowników PES. Wydaje się to być stosunkowo utrwalona praktyka. Jednak wobec stosunkowo niskich wynagrodzeń pracowników sektora pozarządowego takie rozwiązanie stanowi poważne ograniczenie w dostępie do szkoleń zawodowych.

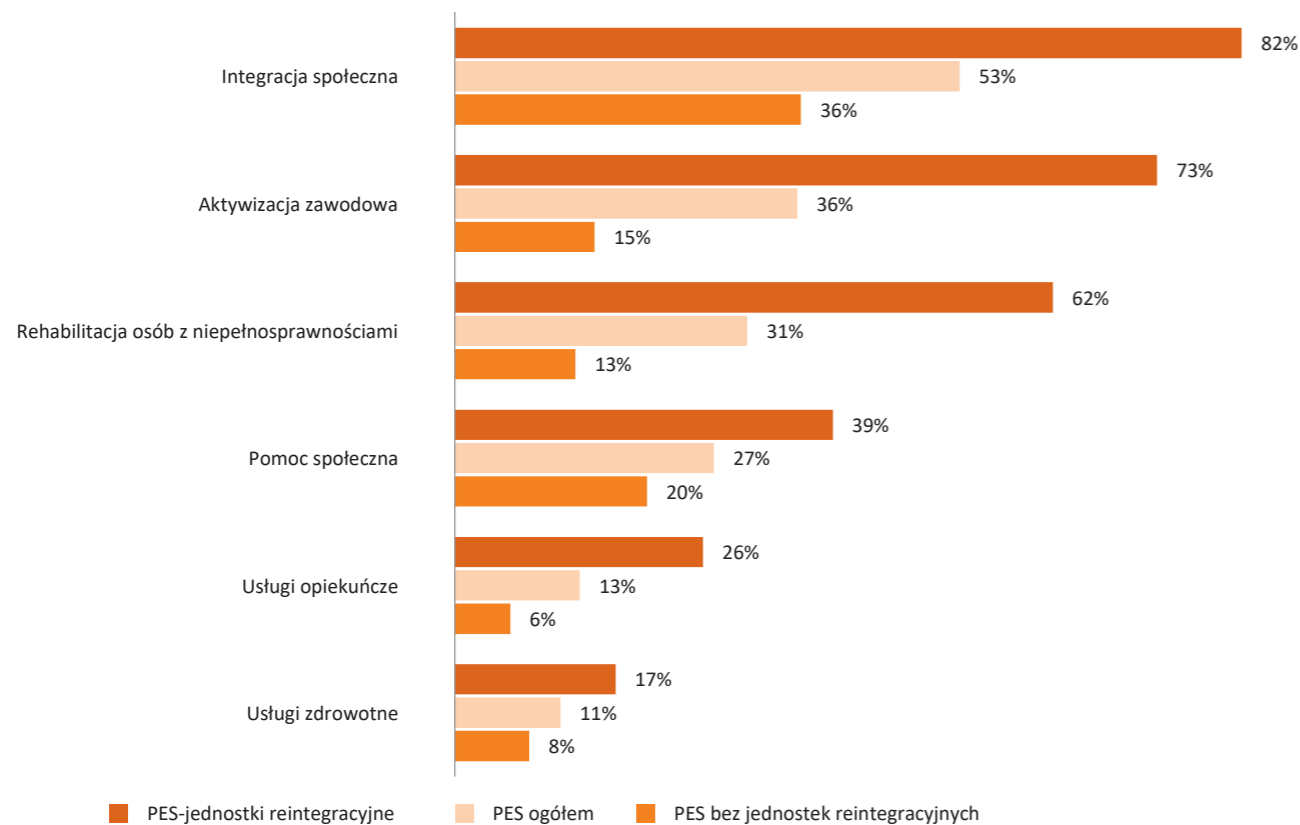
Podsumowując, usługi pozafinansowe są generalnie pozytywnie oceniane, choć jest przestrzeń na ich doskonalenie. Jednak większość PES nie korzysta z tego typu usług. Brak jest danych, które pozwoliłyby na ocenę skuteczności tych usług. Wyniki badania pokazują, że co prawda organizacje, które są w fazie rozwoju, częściej korzystają z usług pozafinansowych i oceniają je jako bardziej dopasowane do ich potrzeb niż organizacje w regresie. Nie wiadomo jednak, czy korzystanie z usług jest tutaj przyczyną (usługi wpływają na kondycję organizacji) czy też skutkiem (lepsze organizacje chętniej sięgają po usługi pozafinansowe).

5.3 MOTYWACJE DO PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI W SFERZE USŁUG SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH ORAZ POTRZEBY WSPARCIA

Na potrzeby badania PES niezbędna była operacjonalizacja pojęcia usług społecznych i zdrowotnych. Zakres badanych usług społecznych i zdrowotnych musiał zostać zawężony do usług związanych z pomocą społeczną (integracja społeczna, pomoc społeczna, usługi opiekuńcze, rehabilitacja osób z niepełnosprawnościami), aktywizacji zawodowej i usług zdrowotnych. Są to najważniejsze usługi z punktu widzenia celów EFS, do których kontrybuuje ekonomia społeczna.

Wśród badanych podmiotów ekonomii społecznej był stosunkowo duży udział podmiotów świadczących usługi społeczne. Ponad połowa podmiotów świadczyła usługi integracji społecznej. Duży był też udział podmiotów świadczących usługi z zakresu aktywizacji zawodowej czy rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami. Taka struktura odpowiedzi wynika oczywiście z przyjętego sposobu doboru próby, w której założono nadreprezentację jednostek reintegracyjnych. Po wydzieleniu jednostek reintegracyjnych i pozostałych PES wyraźnie widać, że jednostki reintegracyjne świadczą usługi społeczne lub zdrowotne wyraźnie częściej niż pozostałe PES. 94% PES prowadzących jednostki reintegracyjne deklaruje świadczenie któreś z kategorii usług społecznych lub zdrowotnych w porównaniu z 51% PES z wyłączeniem jednostek reintegracyjnych.

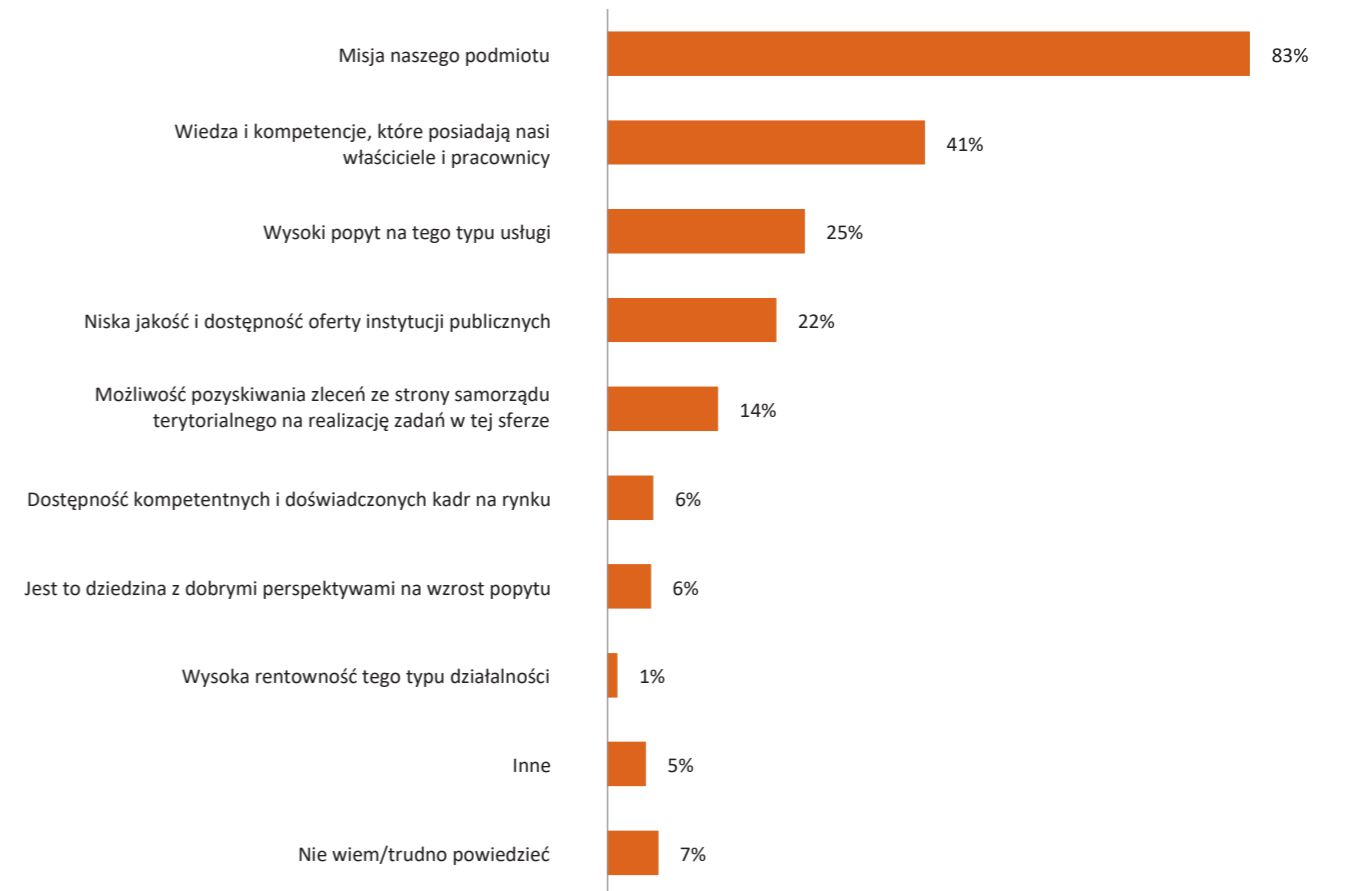
Wykres 32. Odsetek PES uczestniczących w badaniu, świadczących usługi społeczne lub zdrowotne



Źródło: badanie PES ogólne, n=944.

Podmioty ekonomii społecznej decydują się na świadczenie usług społecznych przede wszystkim ze względu na swoją misję. Taki powód podało 83% podmiotów świadczących usługi (badane podmioty były proszone o wskazanie trzech najważniejszych przyczyn). Inne stosunkowo ważne powody to wiedza i kompetencje pracowników, dostrzeganie popytu na takie usługi i jednocześnie dostrzeganie niewystarczającej podaży tego typu usług. Czynniki o bardziej ekonomicznym charakterze, takie jak możliwość pozyskania zleceń, perspektywa na wzrost popytu czy wysoka rentowność tego typu działań są wskazywane wyraźnie rzadziej. Odpowiedzi PES prowadzących jednostki reintegracyjne i pozostałych PES nie różnią się istotnie.

Wykres 33. Przyczyny świadczenia usług społecznych lub zdrowotnych przez PES



Źródło: badanie PES ogólne, n=625.

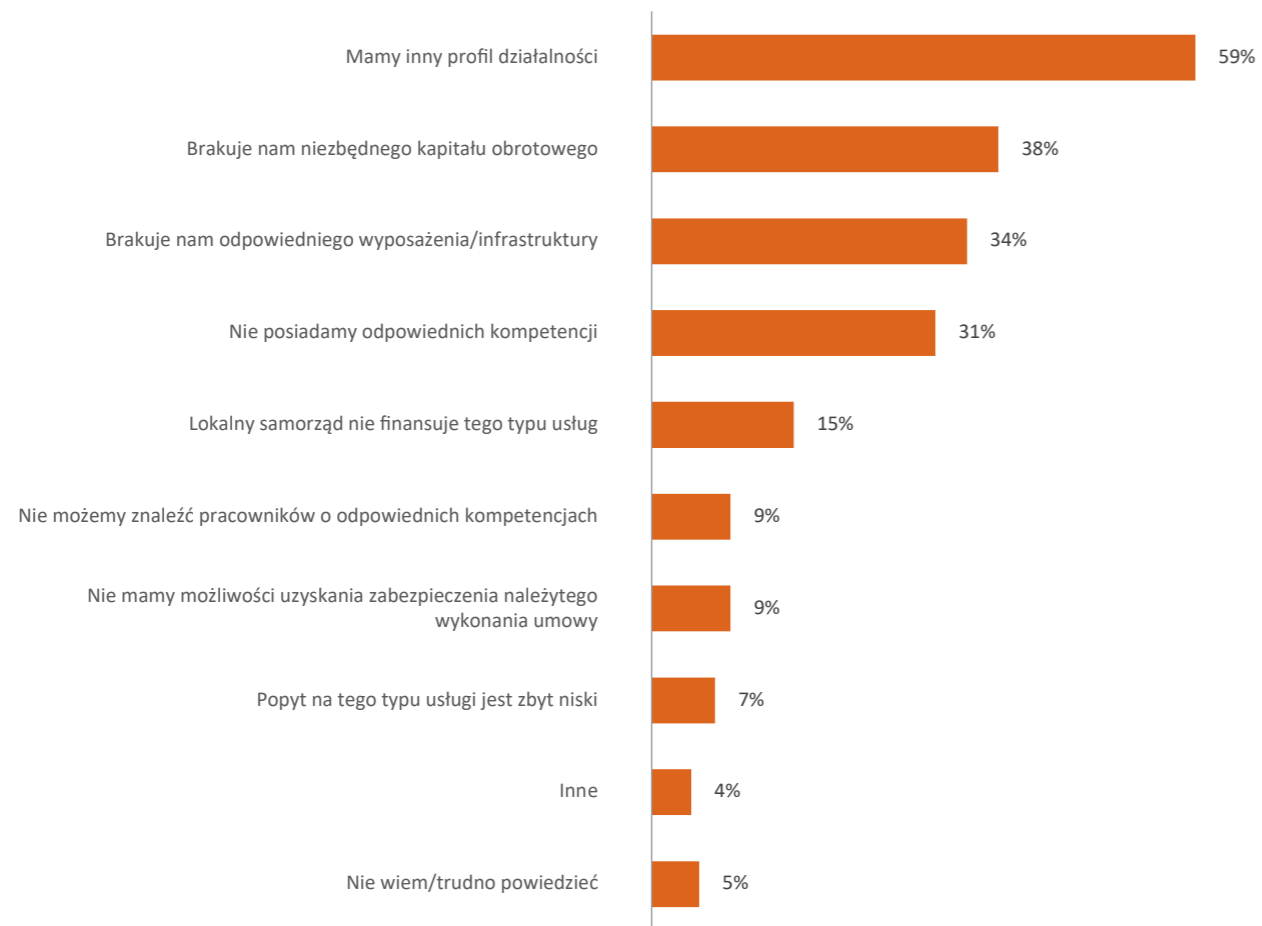
Przyczyny, dla których PES świadczą usługi, istotnie różnią się od przesłanek wskazywanych przez podmioty komercyjne. Te drugie, o czym jest szerzej mowa w rozdziale 6.3, świadczą usługi przede wszystkim ze względu na istniejący popyt. Wykazują więc zdecydowanie silniejszą orientację rynkową. Ale już na drugim miejscu podmioty komercyjne wskazują misję podmiotu (40% wskazań). Pokazuje to, że również wśród podmiotów komercyjnych istnieje grupa nastawiona na osiąganie korzyści społecznych. Potwierdza to, co pokazują również doświadczenia wielu krajów, że granica pomiędzy przedsiębiorczością społeczną a biznesem zorientowanym na cele społeczne jest nieostra.

Warto też zauważyć, że zarówno dla PES, jak i podmiotów komercyjnych stosunkowo małe znaczenie ma możliwość pozyskiwania zleceń JST. Pokazuje to, że zamówienia sektora publicznego działają w ograniczonym stopniu jako stymu-

lant zwiększania podaży tego typu usług. Z badań jakościowych wynika, że jest to efekt stosowania przez JST niskich stawek za usługi społeczne, które nie gwarantują przychodów na poziomie pokrywającym koszty. Barię w wielu miejscowościach jest też monopol dużych organizacji, które od lat świadczą usługi społeczne.

Należy dodać, że 37% spośród podmiotów, które nie świadczą usług uwzględnionych w badaniu, rozważyło w przeszłości rozpoczęcie działalności w tym obszarze. Pokazuje to, że jest stosunkowo duży potencjał na zwiększenie podaży tego typu usług.

Wykres 34. Przyczyny, dla których PES nie świadczą usług społecznych lub zdrowotnych



Źródło: badanie PES ogólne, n=117.

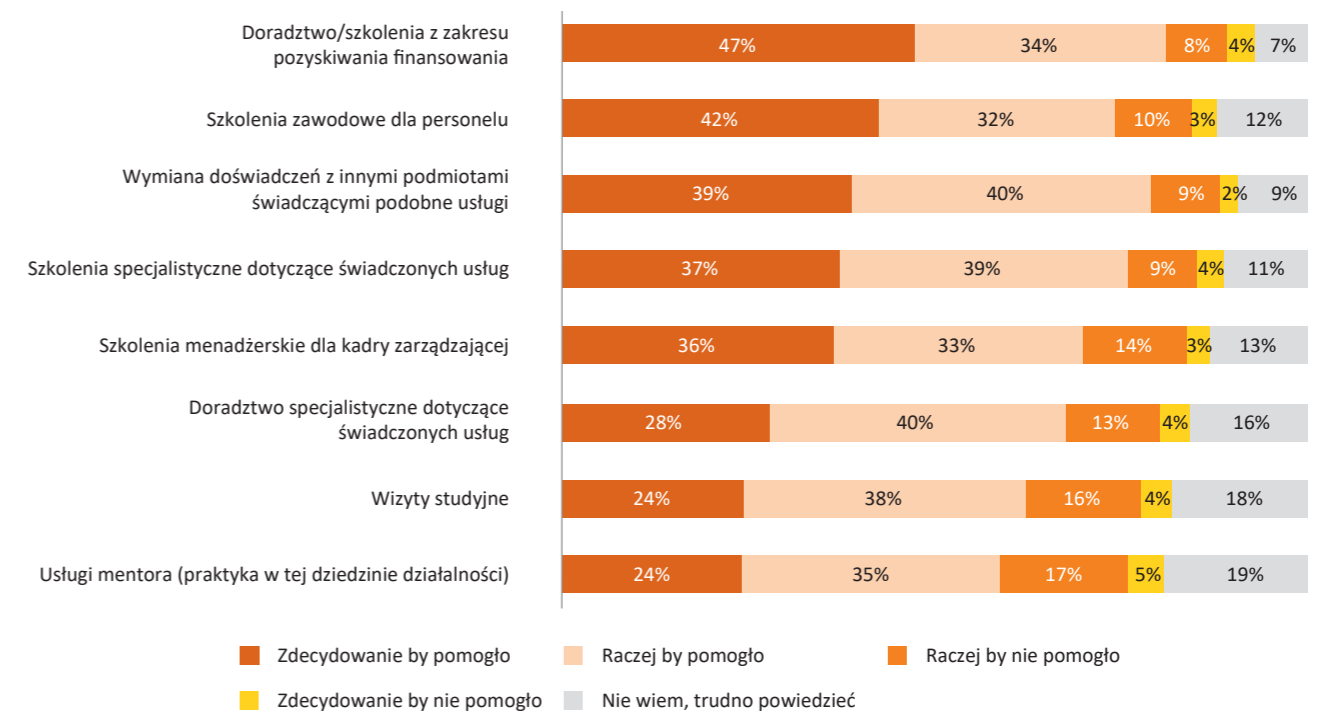
Okazuje się jednak, że PES, które rozważyły świadczenie tego typu usług, nie robią tego z dosyć oczywistych powodów. Podstawowym powodem jest inny profil ich działalności. Mało prawdopodobne, aby ktoś zajmujący się kulturą przekwalifikował się na świadczenie usług.

W drugiej kolejności to bariery o charakterze obiektywnym: brak kapitału, wyposażenia, infrastruktury, kompetencji. Pozostałe czynniki wydają się mniej istotne, choć też część PES zwraca uwagę na niski popyt na tego typu usługi.

Dlatego też należy założyć, że podstawowym warunkiem rozpoczęcia działalności w sferze usług społecznych jest dostęp do kapitału na rozpoczęcie tego typu działalności. Potwierdzają to również wywiady z przedsiębiorstwami społecznymi, które rozpoczęły świadczenie usług społecznych. Czynnikiem umożliwiającym ich powstanie i rozwój był dostęp do dotacji na utworzenie miejsc pracy. W przypadku PES była to często kwestia dostępności środków na rozpoczęcie działalności w sferze usług społecznych (np. uruchomienie ZAZ lub CIS).

Natomiast w sferze usług pozafinansowych PES wskazują, że do rozwoju tego typu usług najbardziej potrzebują doradztwa lub szkoleń z zakresu pozyskiwania finansowania (co stanowi odpowiedź na zidentyfikowany, podstawowy problem braku kapitału), a także różnych metod nabywania kompetencji, w tym szczególnie wymiana doświadczeń z innymi podmiotami, które świadczą tego typu usługi, dostęp do szkoleń specjalistycznych i szkoleń zawodowych dla personelu.

Wykres 35. Usługi pozafinansowe, które mogłyby pomóc PES rozwijać usługi społeczne lub zdrowotne



Źródło: badanie PES ogólne, n=742.

Jest to szczególnie istotne dla nowych podmiotów, które dopiero rozpoczynają działalność w obszarze usług społecznych. Przepisy prawne są często bardzo skomplikowane i niejasne, a wsparcie dla takich podmiotów jest niewielkie lub niemal żadne – choć tutaj dużo zależy od postawy lokalnych i regionalnych samorządów. Przedstawiciele niektórych podmiotów wskazują, że nie mogą liczyć na żadne wsparcie. A jedynym źródłem wiedzy dla nich jest kontakt z innymi podmiotami, posiadającymi większe doświadczenie.

Podkreślić należy, że aktualnie dostęp do wsparcia dla PES, które chciałyby rozwijać usługi społeczne, jest utrudniony. Choć są programy finansowane ze środków europejskich, to tutaj dużą barierą są wymagane kompetencje w zakresie przygotowywania i rozliczania projektów. Środki te są również przeznaczone w dużym stopniu na świadczenie usług lub zwiększanie zakresu świadczonych usług. W praktyce realizacja tego typu projektów wymaga zaangażowania profesjonalnej firmy zewnętrznej.

Dostępne są instrumenty finansowe (np. z EFS, programy rządowe, środki samorządu), jednak brakuje usług pozafinansowych dla podmiotów chcących rozpocząć lub rozwijać tego typu usługi. OWES nie są przygotowane do świadczenia specjalistycznego wsparcia w zakresie usług społecznych. Niektórzy rozmówcy wskazywali, że dobrą praktyką były doświadczenia PO KL, w ramach którego Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej dysponował środkami na rozwój kompetencji kadr w obszarze pomocy społecznej. Rozwiązanie istniejące w tej perspektywie, polegające na kontraktowaniu tego typu usług na poziomie krajowym, okazują się mało skuteczne ze względu na duże opóźnienia w uruchamianiu tego typu usług i niski poziom trafności oferowanego wsparcia.

6. WSPIERANIE ROZWOJU USŁUG SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH PRZEZ PODMIOTY SPOZA SFERY PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

6.1 POTRZEBY ROZWOJOWE SEKTORA PRYWATNEGO W ZAKRESIE ŚWIADCZENIA USŁUG SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH

W otoczeniu sektora ekonomii społecznej funkcjonują jednostki działające według kryterium maksymalizacji zysku dla ich właścicieli. Grupa ta obejmuje przedsiębiorców, których przedmiot działalności dotyczy sfery usług społecznych i zdrowotnych. Jednostki te nie należą do sektora przedsiębiorstw społecznych – jest to typowa sfera prywatnej działalności gospodarczej. Z uwagi na rozpatrywany tu przedmiot działalności podmioty spoza sfery przedsiębiorstw społecznych stanowią istotny komponent, funkcjonujący równolegle z działalnością sektora ekonomii społecznej, szczególnie w zakresie świadczonych przez ten sektor usług społecznych. W związku z tym w ramach niniejszej ewaluacji populacja takich przedsiębiorstw poddana została badaniu¹⁰¹. Badania to skoncentrowano na:

- ocenie potrzeb rozwojowych, związanych ze świadczeniem usług społecznych i zdrowotnych,
- gotowości i warunków rozszerzania działalności gospodarczej w analizowanej sferze,
- skali niezaspokojonych potrzeb w związku z planowanym rozwojem, a także motywów/czynników, które decydują o prowadzeniu działalności gospodarczej w analizowanej sferze.

W badanej próbie podmiotów niebędących przedsiębiorstwami społecznymi dominowały jednostki świadczące usługi opieki nad dziećmi i usługi opiekuńcze dla osób w podeszłym wieku. Znalazły się tu również – choć z mniejszym udziałem – podmioty świadczące opiekę pielęgniarstwa, jak i świadczące usługi zdrowotne. Stosunkowo wysoka reprezentacja dotyczyła także podmiotów działających w sferze usług dla osób z niepełnosprawnościami, w tym z zaburzeniami psychicznymi. Z punktu widzenia przedmiotu działalności analizowanych przedsiębiorstw było to wystarczająco szerokie spektrum (Wykres 36, niżej).

Badane podmioty były niemal całkowicie skoncentrowane na świadczeniu usług – wystąpiły tylko jednostkowe przypadki, gdy działalności usługowej towarzyszyła działalność produkcyjna lub handlowa (detaliczna lub hurtowa). Jeśli chodzi o wiek przedsiębiorstw, to dominowały jednostki o stażu mieszczącym się w granicach od 3 do 10 lat (58%). Natomiast podmioty młode, a więc o stażu rynkowym do 3 lat, stanowiły około 1/4 badanych.

¹⁰¹ Punktem odniesienia tych badań są podmioty obecne w systemie REGON w sekcji statystycznej Q – opieka zdrowotna i pomoc społeczna, a w ramach tej sekcji w działach 87 (pomoc społeczna z zakwaterowaniem) i 88 (pomoc społeczna bez zakwaterowania) – podklasy uwzględnione w tych działach (przykładowo: pomoc społeczna z zakwaterowaniem/bez zakwaterowania zapewniająca opiekę pielęgniarstwa, pomoc społeczna z zakwaterowaniem/bez zakwaterowania dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych, opieka dzienna nad dziećmi) są interesujące z punktu widzenia celów i przedmiotu niniejszego badania, bowiem w dziedzinach tych funkcjonuje wiele przedsiębiorstw społecznych, co daje możliwość dalszych porównań pomiędzy sferą prywatną i segmentem społecznym. Należy dodać, że w badaniu respondenci mieli możliwość doprecyzowania przedmiotu działalności, wskazując na wybrane dziedziny, w tym usługi w zakresie „ochrony zdrowia”.

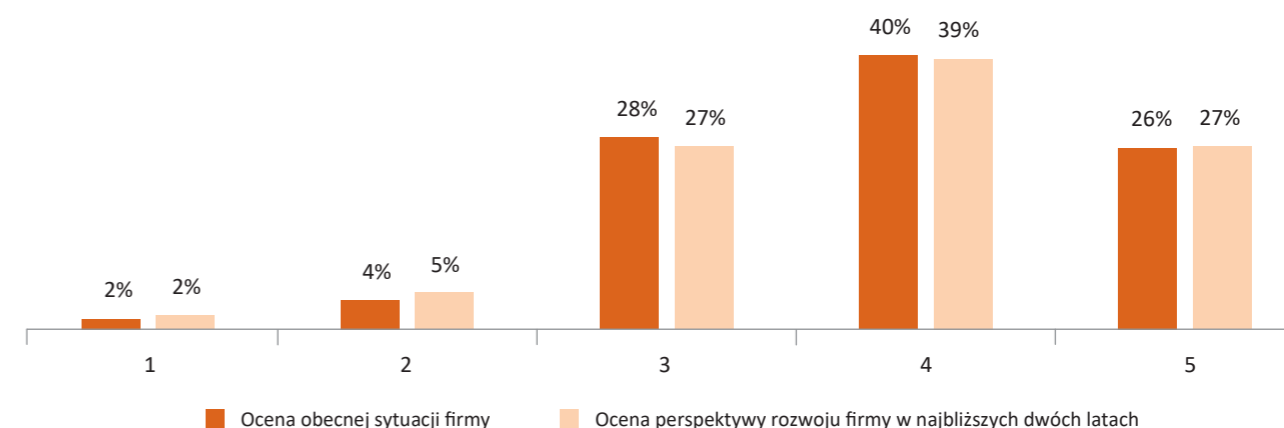
Wykres 36. Główne obszary działalności przedsiębiorstw niebędących przedsiębiorstwami społecznymi, działających w sferze usług społecznych i zdrowotnych



Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=401.

Przedstawiciele badanej grupy w większości pozytywnie oceniali zarówno ich obecną sytuację ekonomiczną, jak i perspektywy rozwojowe (prognozowane przez nich w latach 2020-2021). Opinie te współgrały z ocenami dotyczącymi czynników przesądzających o podjęciu i kontynuowaniu działalności w przedmiocie usług społecznych i zdrowotnych. Większość badanych (56%) wskazywała na kluczowy czynnik ekonomiczny, tj. wysoki (i rosnący¹⁰²) popyt na tego typu usługi.

Wykres 37. Ocena obecnej sytuacji i perspektyw rozwojowych (1 – sytuacja/perspektywy bardzo zła/bardzo złe ..., 5 – sytuacja bardzo dobra/perspektywy bardzo dobre)



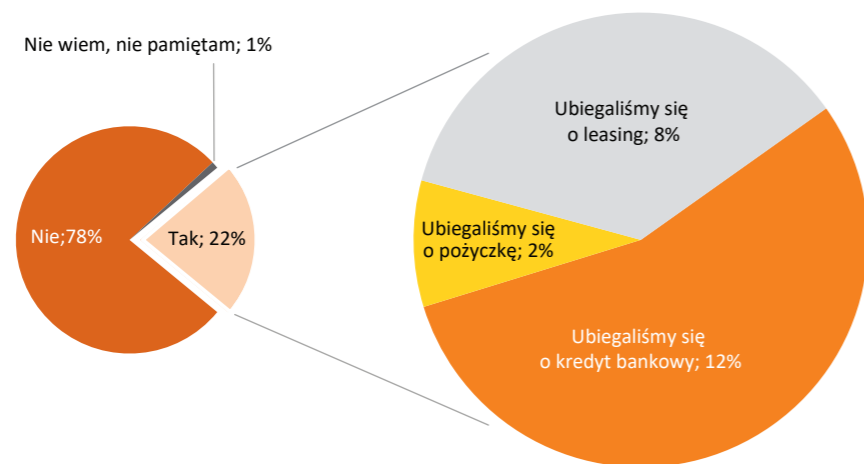
Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=401.

Jeśli chodzi o potrzeby rozwojowe analizowanej grupy, to w niniejszym badaniu wskazywały na nie zabiegi związane z poszukiwaniem w 2019 r. źródeł finansowania na określone rodzajowo nakłady, jak również deklarowane plany, dotyczące wydatków rozwojowych (a także odpowiednie rozkłady badanych, wskazujące na brak takich działań w 2019 r. lub brak planów rozwojowych w najbliższej przyszłości, tj. w 2020 i 2021 r.).

¹⁰² Optymistyczne opinie dotyczące kształtowania się popytu w przyszłości były powszechnie wyrażane w trakcie wywiadów indywidualnych z przedstawicielami tej grupy przedsiębiorstw.

Zabiegi polegające na aktywnym poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania wydatków związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw, jak i wydatków rozwojowych, podejmowało w 2019 r. ok. 22% badanych – zatem aktywność ta de facto nie odbiegała od ogólnej przeciętnej aktywności w korzystaniu ze źródeł zewnętrznych, charakterystycznej dla całej populacji przedsiębiorstw¹⁰³. Częściej sięgano do źródeł kredytowych i leasingu, a bardzo rzadko do pozabankowych źródeł dłużnych (pożyczek). Warto też dodać, że w przypadku części transakcji, które doprowadziły do uzyskania finansowania, przedsiębiorcy posłużyli się zewnętrznymi instrumentami gwarancyjnymi. Wśród wszystkich przypadków pozyskania finansowania sytuacja taka wystąpiła w ok. 13% transakcji (10 z 80). Jednocześnie, brak wystarczających zabezpieczeń, w przypadku niepozyskania finansowania ze źródła zewnętrznego, miał marginalne znaczenie – piszemy o tym dalej, wskazując także, iż spośród badanych wystąpił tylko jeden przypadek odmowy udzielenia finansowania, który uzasadniono brakiem zdolności zabezpieczenia zobowiązań dłużnych.

Wykres 38. Aktywność w zakresie pozyskiwania finansowania z różnych źródeł finansowania zewnętrznego w 2019 r. (wykres lewy: czy ubiegano się o finansowanie dłużne; wykres prawy: o jaki instrument finansowania się ubiegano)



Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=90.

Zewnętrznych źródeł finansowania poszukiwano w celu sfinansowania różnego rodzaju wydatków, w przeważającej mierze o charakterze inwestycyjnym. Takie ukierunkowanie wydatków świadczy o generalnym prorozwojowym nastawieniu, jak wspomniano wcześniej, u którego podłoża spoczywają zapewne obserwowane, pozytywne, dotychczasowe tendencje w zakresie kształtowania się popytu na oferowane usługi (i optymizm badanych co do utrzymania ich w przyszłości). Wśród badanych przedsiębiorstw udział takiego kierunku przeznaczenia finansowania (inwestycje) wynosił ok. 82%. Przy czym, w grupie tych wydatków ponad połowę stanowiły transakcje związane z zakupem środków transportu – dominującym źródłem finansowania był w tym przypadku leasing. Leasing pojazdów, choć o znacznym udziale, nie zdominował jednak całkowicie ukierunkowania inwestycji rozwojowych. Pozostałe wydatki rozwojowe dotyczyły przede wszystkim zakupu wyposażenia oraz zakupu lub modernizacji nieruchomości.

W następnej kolejności finansowanie zewnętrzne pozyskiwane było w celu zaspokojenia potrzeb związanych z bieżącą działalnością firmy. Inne kierunki przeznaczenia finansowania zewnętrznego miały marginalne znaczenie.

Tabela 23. Kierunki przeznaczenia finansowania zewnętrznego (na podstawie wniosków o finansowanie w 2019 r.)

Przeznaczenie	Udział	Przeznaczenie	Udział
Rozwój firmy, w tym inwestycje w wyposażenie i środki transportu	68%	Wkład własny w celu pozyskania dotacji	2%
Inwestycje w nieruchomości	14%	Zatrudnienie nowych pracowników	1%
Finansowanie działalności bieżącej	12%	Splata zaległego zadłużenia	1%

Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=90.

¹⁰³ Odwołujemy się tu do kompleksowych badań Banku Pekao S.A., publikowanych corocznie (2010-2018) w *Raporcie o sytuacji mikro, małych i średnich firm w Polsce. Według danych za 2018 r. odsetek firm korzystających z zewnętrznych źródeł kapitału na finansowanie potrzeb bieżących wyniósł ok. 25%. Z kolei w przypadku działalności inwestycyjnej odsetek ten kształtował się na poziomie ok. 19%. Jak widać, w przedział ten (19-25%) dobrze wpisują się wyniki naszego badania.*

Badanie ujawniło stan wysokiej skuteczności przedsiębiorstw sięgających po zewnętrzne źródła finansowania. Tylko w ok. 13% przypadków wnioskowane finansowanie nie zostało przyznane lub pozyskano je w wielkości mniejszej od oczekiwanej. Wystąpiło tylko 10 przypadków całkowitej nieskuteczności. Na uwagę zasługuje niemal stu procentowa skuteczność w pozyskiwaniu leasingu (97% przypadków powodzenia) i (w sumie) wysoka (84%) skuteczność w przypadku kredytów bankowych¹⁰⁴. Jednocześnie, incydentalnie sięgano po pożyczki pozabankowe oraz zupełnie wyjątkowo po wejścia kapitałowe.

Tabela 24. Skuteczność ubiegania się o zewnętrzne źródła finansowania

Czy finansowanie zostało przyznane?	Kredyt	Pożyczka pozabankowa	Leasing	Wejście kapitałowe
Tak	41	6	31	-
Tak, ale tylko w pewnej części	1	-	1	-
Nie	7	2	-	1
Razem	49	8	32	1
	90			

Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=90.

Główne powody odmowy finansowania były zróżnicowane, aczkolwiek w większości były one związane z oceną sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy, w tym jego standingu oraz okresu działalności. W przypadku finansowania dłużnego (kredyty i pożyczki pozabankowe) najczęściej odmowa uzasadniona była niską oceną lub brakiem zdolności kredytowej/pożyczkowej. Sytuacja taka wystąpiła w połowie przypadków (6) skutkujących odmową lub ograniczeniem wnioskowanego finansowania, obejmujących także sytuacje, gdy wnioskodawca już korzystał z instrumentu dłużnego, co prawda prawidłowo obsługiwanego, ale powodującego – w sytuacji zaciągnięcia nowego długu – nadmierne zadłużenie ogólne¹⁰⁵. Inne uzasadnienia miały charakter jednostkowy i wynikały one z:

- uznania branży wnioskodawcy za obciążoną zbyt wysokim ryzykiem (2 sytuacje, dotyczące wniosków kredytowych),
- braku wystarczającego zabezpieczenia (przypadek wniosku kredytowego),
- zbyt krótkiego okresu działalności (przypadek ograniczenia wartości leasingu),
- braku kwalifikowalności (przypadek pożyczki pozabankowej) oraz
- zbyt niskiej opłacalności przedsięwzięcia (przypadek poszukiwania inwestora zewnętrznego – wejścia kapitałowego).

Finansowanie, którego odmówiono, mieściło się głównie w przedziale wartości od 10 tys. zł do 200 tys. zł z przewagą transakcji, które miały dotyczyć niskiej wartości finansowania (do 50 tys. zł). W populacji wnioskodawców nieskutecznych wystąpiły również trzy przypadki, w których wnioski o finansowanie opiewały na znaczną, przekraczającą 1 lub 2 mln zł wartość.

Tabela 25. Wielkość finansowania, którego nie udało się pozyskać

Wartość finansowania, którego nie udało się pozyskać	Kredyt	Pożyczka pozabankowa	Leasing	Wejście kapitałowe
> 10 tys. <= 50 tys. zł	2	1	1	
> 50 tys. <= 100 tys. zł	2			
> 100 tys. <= 200 tys. zł	2			
> 1 mln <= 2 mln zł	1			
> 2 mln <= 5 mln zł	1	1		
Nie wiem				1
RAZEM przypadki nieuzyskanego finansowania	8	2	1	1

Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=12 (przypadki odmowy lub ograniczenia finansowania).

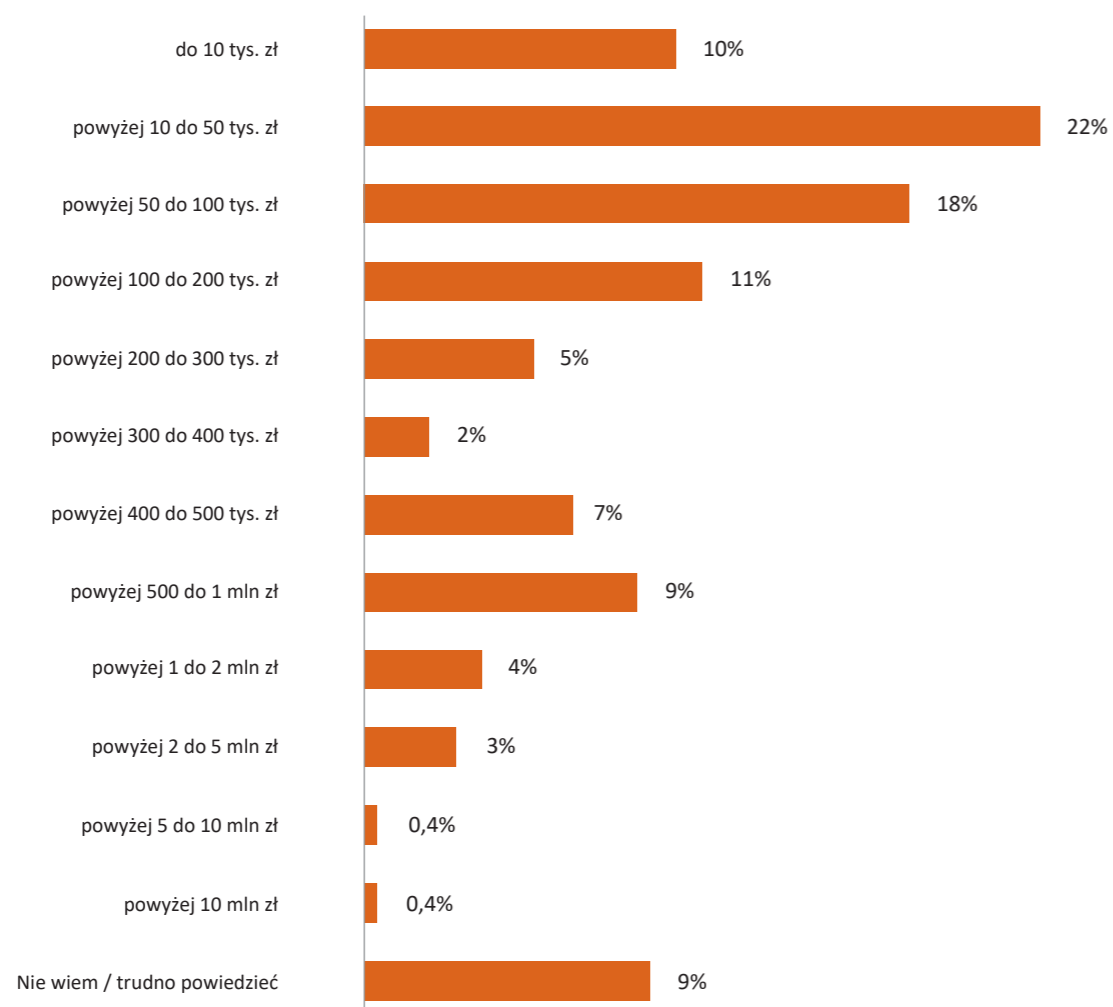
¹⁰⁴ Należy dodać, że w badaniu pytano także o korzystanie z usług faktoringowych – sytuacje takie nie miały miejsca (w ogóle nie ubiegano się o to źródło finansowania).

¹⁰⁵ Poza tym wystąpił jeszcze jeden przypadek rezygnacji z finansowania przez wnioskodawcę (z powodu zbyt wysokiego kosztu finansowania) – przypadek ten nie został uwzględniony w tabeli obrazującej skuteczność pozyskiwania finansowania (Tabela 24).

Jeśli chodzi o plany rozwojowe, to były one deklarowane przez większość badanych (ok. 60% „tak” vs. 32% „nie” vs. 8% „nie wiem”). Oszacowania dotyczące przewidywanej wartości wydatków na rozwój oraz kierunki przeznaczenia tych wydatków przedstawiają dwie kolejne prezentacje (Wykres 39 i Wykres 40).

Zdecydowana większość (ok. 3/4) podmiotów szacuje, że w ciągu najbliższych dwóch lat wartość ponoszonych wydatków rozwojowych nie przekroczy 0,5 mln zł. W tej grupie średnia przypadająca na firmę może zostać oszacowana na poziomie ok. 120 tys. zł. W sumie więc, przyjmując dwuletni okres planistyczny, kwoty tych wydatków są w przypadku większości podmiotów raczej umiarkowane (ok. 60 tys. zł rocznie). Musi się to przekładać na charakter inwestycji rozwojowych, które, choć zróżnicowane, będą dotyczyć raczej niewielkich w skali przedsięwzięć rozwojowych.

Wykres 39. Planowany poziom wydatków na cele rozwojowe w ciągu dwóch lat działalności (2020-2021)



Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=239.

Wykres 40. Kierunki przeznaczenia planowanych wydatków rozwojowych w ciągu dwóch lat działalności (2020-2021)



Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=239.

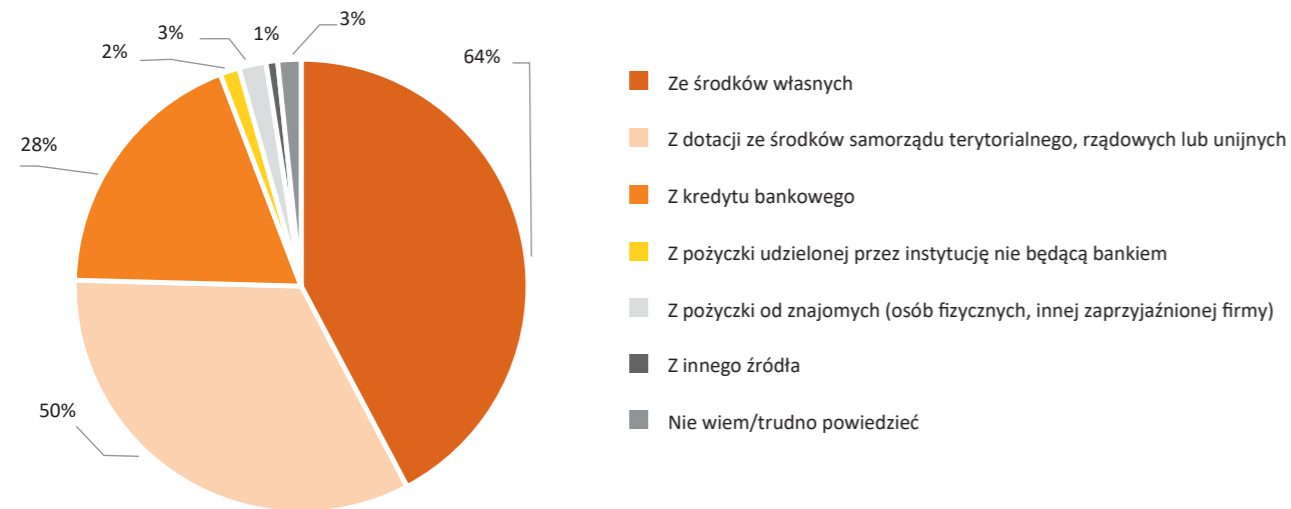
Z drugiej strony struktura wydatków wygląda dość korzystnie, bowiem planowane przez większość podmiotów nakłady na rozwój związane będą przede wszystkim z podnoszeniem jakości (dostosowywaniem do potrzeb związanych ze świadczonymi usługami) budynków i pomieszczeń oraz nabywaniem nowego wyposażenia, a także wprowadzaniem nowej oferty usługowej, jak również podnoszeniem ogólnej jakości działania poprzez finansowanie szkoleń i usług doradczych na potrzeby usługodawcy.

Przedsiębiorcy planują, iż głównym źródłem finansowania wydatków rozwojowych będą środki własne, a w następnej kolejności dotacje z budżetów programów unijnych, budżetu krajowego i jednostek samorządu terytorialnego.

Stosunkowo wysoki udział reprezentują również źródła zewnętrzne, przede wszystkim środki kredytowe. Udział finansowania ze źródeł zewnętrznych kształtuje się na poziomie ok. 34%, co stanowi wyraźnie wyższy poziom niż odnotowany w roku 2019, który wynosił ok. 22% (por. Wykres 38, s. 129). Oznacza to, iż bazując na planach badanych przedsiębiorstw, zmaleje udział finansowania w oparciu o zasoby własne (źródła wewnętrzne – np. reinwestowany zysk, amortyzacja, upłynnienie niezagospodarowanego majątku). Jak już zasygnalizowaliśmy, jest to zapewne konsekwencją pozytywnych oczekiwań co do kształtowania się popytu na świadczone usługi, a w związku z tym wynika z poszukiwania możliwości zwiększania skali prowadzonej działalności usługowej, tj. jej zwiększenia w oparciu o nowe inwestycje, dla których sfinansowania niewystarczające będą źródła wewnętrzne¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Ta konkluzja ekspercka, sformułowana na podstawie prezentowanych tu wyników badania ilościowego, znalazła również potwierdzenie w wywiadach jakościowych z przedstawicielami przedsiębiorstw niebędących przedsiębiorstwami społecznymi. Wskazywano, że w związku z rosnącym popytem – w celu jego ekonomicznej eksploatacji – wskazane jest podejmowanie działań inwestycyjnych, na które zapewne brakować będzie samodzielnej zdolności do ich sfinansowania – w rezultacie wzrośnie zainteresowanie źródłami zewnętrznymi.

Wykres 41. Źródła finansowania wydatków rozwojowych w latach 2020-2021



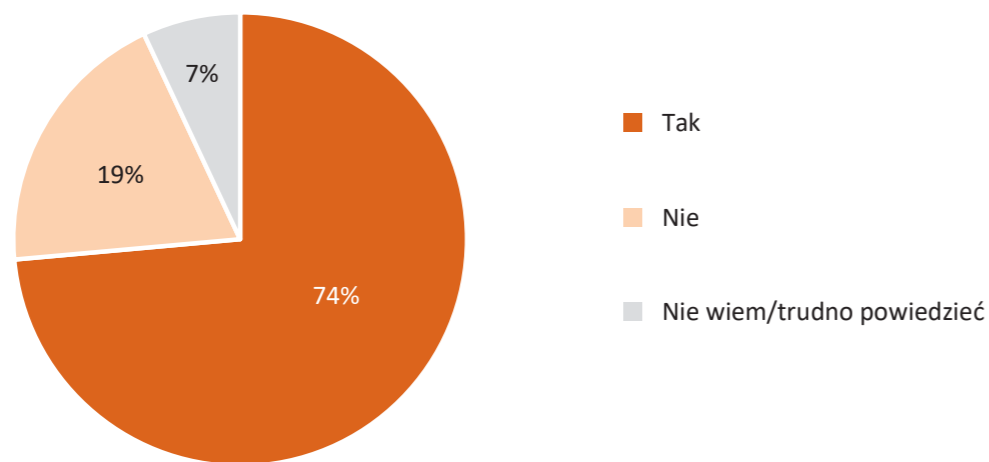
Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=239.

6.2 WARUNKI PODNOSZENIA GOTOWOŚCI SEKTORA PRYWATNEGO DO ŚWIADCZENIA USŁUG SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH

Wyniki badania w gronie przedsiębiorstw świadczących usługi społeczne i zdrowotne niebędących przedsiębiorstwami społecznymi wskazują na duże zainteresowanie tej grupy rozszerzeniem świadczonych usług w sytuacji wystąpienia możliwości pozyskania wsparcia ze środków publicznych na rozwój takich usług. W sumie blisko 3/4 badanych przedsiębiorców było zdecydowanych co do rozwijania oferty i zakresu swoich usług w sytuacji możliwości pozyskania wsparcia (Wykres 42).

Zauważmy, że jest to udział większy od udziału podmiotów deklarujących ponoszenie wydatków rozwojowych w ciągu dwóch lat (w roku obecnym i przyszłym) – różnica wynosi ok. 14 pkt proc. Można zatem przyjąć, że wsparcie publiczne byłoby motywatorem dla pewnej grupy podmiotów do rozszerzenia zarówno obecnej oferty usługowej, jak i skali świadczonych już usług. Również w pozostałych przypadkach wsparcie publiczne wnosiłoby nową, dodatkową jakość, przejawiającą się (np.) w większej skali wartościowej dokonywanych inwestycji (obecnie, jeśli chodzi o plany rozwojowe stosunkowo niewielkiej wartości – jak podaliśmy wcześniej, osiągającej średniorocznie dla dwóch lat, bardzo umiarkowany poziom ok. 60 tys. zł).

Wykres 42. Czy firma rozszerzyłaby działalność dotyczącą usług społecznych lub zdrowotnych, gdyby na taki cel otrzymała wsparcie finansowe ze środków publicznych?



Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=401.

Przedsiębiorcy zainteresowani rozwojem działalności przy wykorzystaniu wsparcia publicznego wskazywali na nowe przedsięwzięcia odpowiadające ich planom rozwojowym/inwestycyjnym, odpowiednio do przedmiotu prowadzonej działalności¹⁰⁷ (por. Wykres 40, s. 97). Z badania nie wynika jednak, aby mniejsza skala rozwoju (w sytuacji braku wsparcia publicznego) była wynikiem występowania luk w sferze dostępności instrumentów finansowych, które można by wykorzystywać na finansowanie rozwoju.

Jak pokazują to wcześniejsze informacje, w grupie sięgających do zewnętrznych źródeł finansowania przypadki niemożności pozyskania środków są stosunkowo nieliczne (13% przypadków w gronie zabiegających o pozyskanie finansowania ze źródła zewnętrznego – Tabela 24, s. 95). Co więcej, co najmniej połowa tych przypadków związana była z negatywną oceną zdolności kredytowej, a tylko niektóre (występujące jednostkowo) sytuacje można by sklasyfikować jako czynniki odzwierciedlające sytuacje lukowe (np. wykonalne przedsięwzięcie, ale odmowa finansowania z uwagi na brak zabezpieczenia, odmowa finansowania uzasadniona zbyt wysokim ryzykiem branżowym czy też ocena wskazująca na zbyt niską opłacalność przedsięwzięcia – przypadek poszukiwania inwestora kapitałowego).

Powyższe ustalenia wskazują, że problem finansowania rozwoju leży raczej w niskiej skłonności do korzystania z instrumentów finansowych¹⁰⁸, a nie ich ogólnym braku. Mamy tu więc do czynienia z dobrze znanym zjawiskiem awersji (pasywności) kredytowej, rozpowszechnionej w sektorze MŚP, a w szczególności pośród podmiotów najmniejszych rozmiarów¹⁰⁹. Przy czym podniesienie tej skłonności może również ujawnić określone braki po stronie zainteresowanych, uniemożliwiające skorzystanie ze źródła komercyjnego (np. zbyt niski majątek własny, który mógłby stanowić efektywne źródło zabezpieczenia zobowiązań dłużnych).

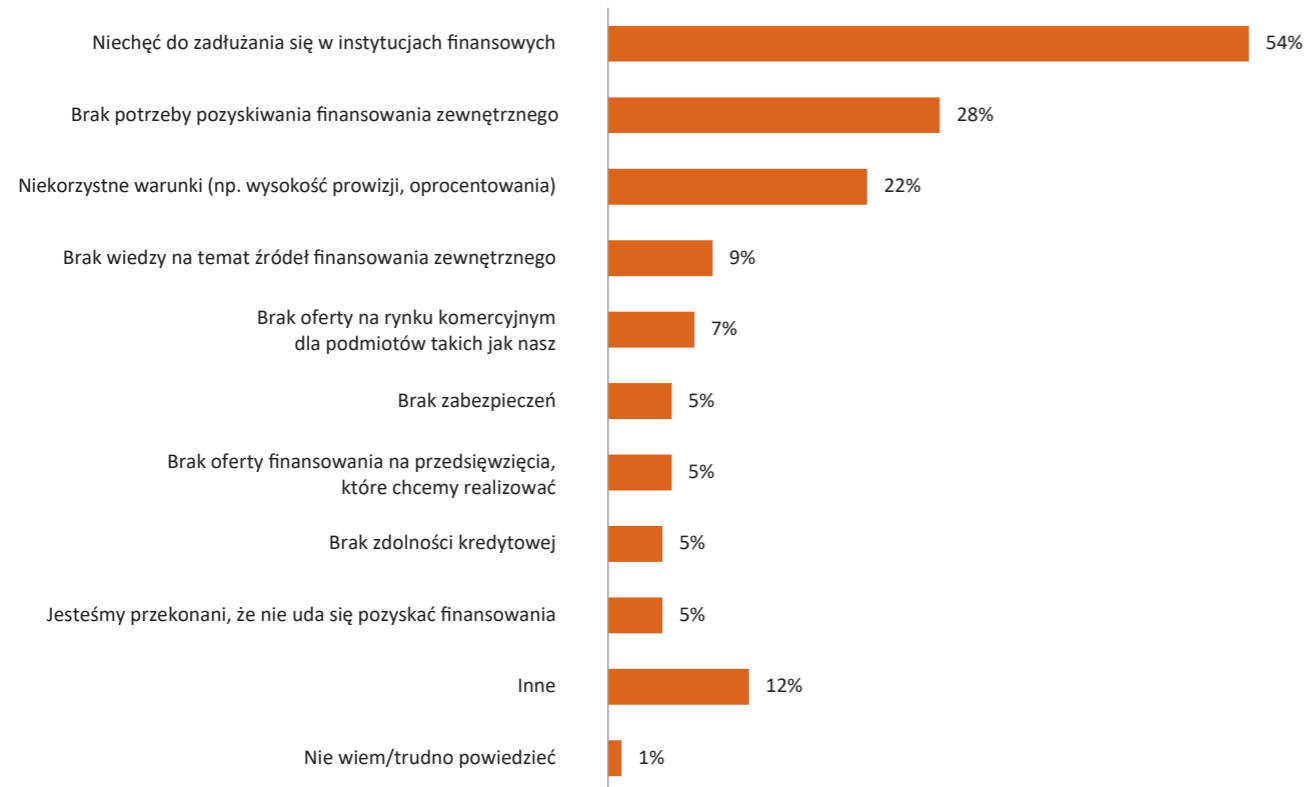
Niechęć do zewnętrznych źródeł finansowania powoduje¹¹⁰, że działania rozwojowe opierane są na środkach własnych, które co do zasady są ograniczone (w jakiejś mierze jest to także konsekwencją stosunkowo niskiej rentowności prowadzonej działalności usługowej).

¹⁰⁷ Przykładowo: uruchomienie nowego żłobka/domu opieki, uruchomienie nowego oddziału w żłobku/przedszkolu/domu opieki, zwiększenie liczby miejsc dla pensjonariuszy, uruchomienie nowych zajęć terapeutycznych, remont/adaptacja pomieszczeń dostosowanych do świadczenia obecnych lub nowych usług, budowa nowego obiektu, wdrożenie rozwiązań w zakresie telemedycyny, uruchomienie wsparcia/usług on-line (w tym w zakresie diagnostyki), zatrudnienie większej liczby terapeutów, zwiększenie/udoskonalenie posiadanej bazy terapeutycznej, uruchomienie nowych usług itd.

¹⁰⁸ Przy czym, jak wskazaliśmy wcześniej, w badanej grupie skłonność ta jest równa przeciętnej skłonności, charakterystycznej dla całej populacji przedsiębiorstw.

¹⁰⁹ Pasywność kredytowa to niepodjęcie prób ubiegania się o finansowanie przez przedsiębiorstwa, które posiadają korzystne perspektywy rozwoju i są w dobrej sytuacji ekonomicznej, a do dalszego rozwoju takiego finansowania potrzebują. Wśród przyczyn zniechęcających do ubiegania się o kredyt najczęściej wymieniane jest własne przekonanie podmiotu o braku zdolności kredytowej, a także niekorzystne w opinii przedsiębiorstw warunki kredytowe w ofertach banków /.../ problem zniechęcenia kredytowego częściej uwidacznia się w sektorze MŚP niż w grupie podmiotów dużych, a przyczyną jest kilka szczególnych cech małych i średnich firm. Wśród potwierdzonych cech przedsiębiorstw pasywnych kredytowo należy wymienić ich okresowo pogarszającą się wypłacalność, niedużą wielkość, a także brak lub krótką historię kredytową. Zob. A. Sawicka, I.D. Symoczko, *Dlaczego polskie przedsiębiorstwa nie korzystają z kredytu? Zjawisko zniechęconego kredyto(nie)biorky*, NBP, Materiały i Studia nr 310, Warszawa 2014.

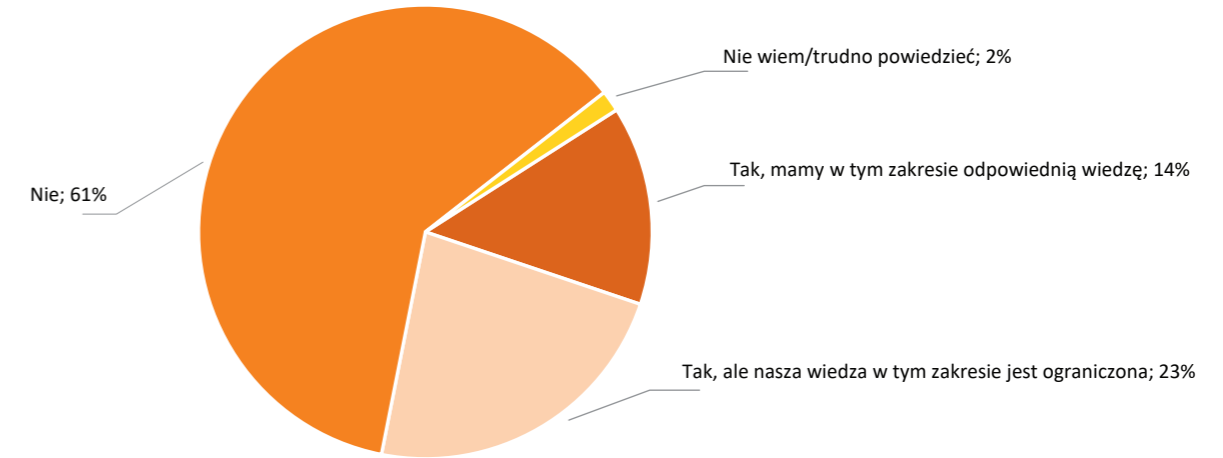
¹¹⁰ Warto tu uzupełnić, że w niniejszym badaniu uwzględniono kwestię gotowości do korzystania z finansowania kredytem. Pomimo odnotowania przeważających opinii o dobrej sytuacji przedsiębiorstw (i korzystnych perspektyw rozwojowych, w tym rosnącym popycie na analizowane usługi), tylko ok. 28% badanych wyraziło gotowość do korzystania z finansowania kredytowego (9% – „zdecydowanie tak” oraz 19% – „raczej tak”). Jednocześnie 29% badanych oceniło dostępność kredytów jako bardzo wysoką lub wysoką, 46% jako przeciętną – tylko 26% oceniało dostępność jako niską lub bardzo niską.

Wykres 43. Dlaczego firma nie zamierza starać się o kredyt lub o pożyczkę na finansowanie działalności w sferze usług społecznych lub zdrowotnych?

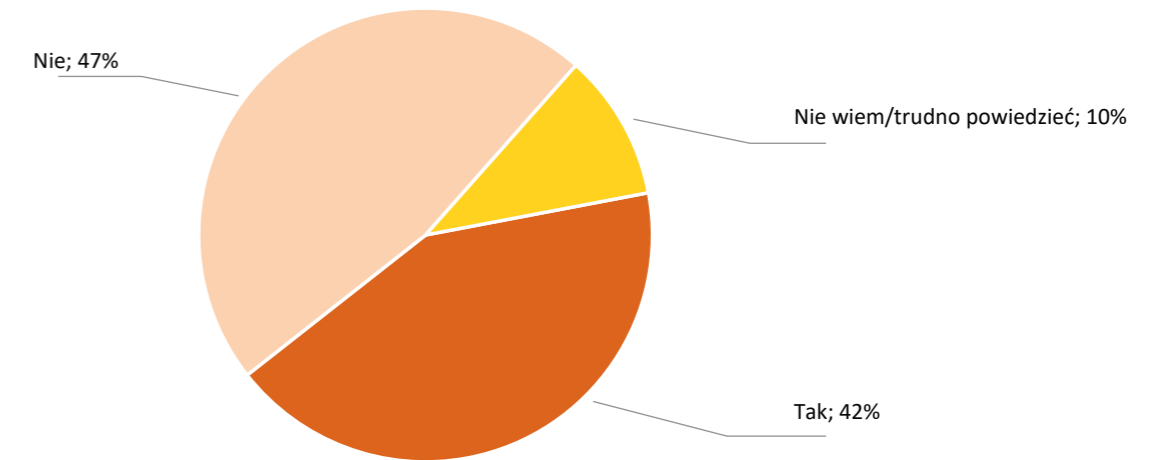
Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=259 (wielokrotny wybór).

Warto dodać, że badani z dużym zainteresowaniem odnoszą się do korzystania z instrumentu gwarancyjnego w przyszłości, w przypadku pozyskiwania przez nich finansowania zewnętrznego. Jednak, w sumie liczne, pozytywne odpowiedzi na pytanie dotyczące chęci skorzystania z gwarancji ze środków publicznych, wspomagającej pozyskanie finansowania zewnętrznego w przyszłości, stoją w pewnej sprzeczności z wykorzystywaniem gwarancji jako zabezpieczenia przy pozyskiwaniu finansowania w przeszłości, tj. w 2019 r. – z tego typu zabezpieczenia skorzystało w 2019 r. tylko ok. 13% podmiotów sięgających po instrumenty finansowe. Tymczasem, jeśli chodzi o przyszłość, to zabezpieczeniem w formie gwarancji wyraża zainteresowanie ok. 42% podmiotów, a w grupie tej nieco ponad połowa chciałaby skorzystać z gwarancji przy pozyskiwaniu instrumentów dłużnych. Jednak z kredytów i pożyczek zamierza skorzystać w przyszłości tylko ok. 30% planujących wydatki rozwojowe. Wyniki te (różnica w wysokości 22 pkt proc.) trudno jest zatem interpretować, poza dopuszczalnym stwierdzeniem, że instrument gwarancyjny wywołuje jednak zainteresowanie. Dodatkowo, warto uzupełnić, iż wiedza o nim nie jest rozpowszechniona i kompletna. Trzy kolejne wykresy przedstawiają zebrane w analizowanej grupie przedsiębiorstw opinie na temat instrumentu gwarancyjnego – jego znajomości, chęci wykorzystywania w przyszłości i przeznaczenia.

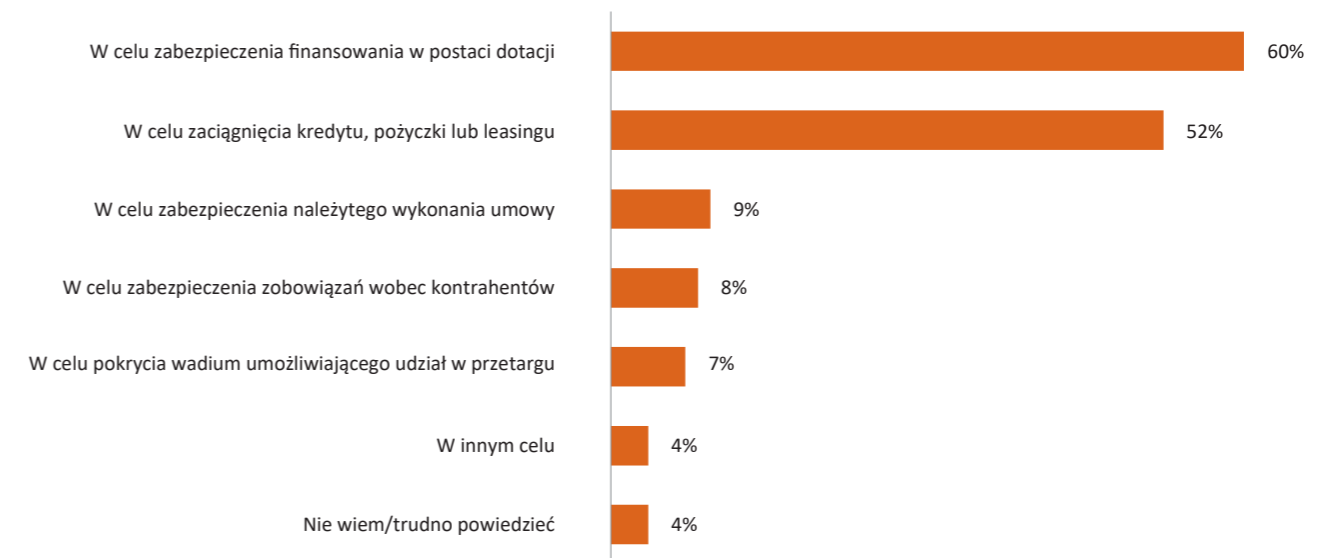
Odpowiedź na pytanie o korzystanie z gwarancji w przyszłości jest jednak szersza, bowiem dotyczy korzystania z nich w celu zabezpieczenia także innych transakcji, niezwiązanych z pozyskiwaniem finansowania w formie dłużnych instrumentów finansowych. W tym przypadku badani najczęściej wskazują na chęć skorzystania z gwarancji jako zabezpieczenia przy pozyskiwaniu dotacji. Natomiast gwarancje jako zabezpieczenie innych transakcji wskazywane są już znacznie rzadziej.

Wykres 44. Czy jest Państwu znana oferta instytucji gwarancyjnych (np. BGK) lub poręczeniowych, która ułatwia pozyskanie kredytów, dzięki zapewnieniu wymaganych zabezpieczeń?

Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=401.

Wykres 45. Czy Pana/i firma byłaby zainteresowana skorzystaniem w przyszłości z gwarancji lub poręczenia ułatwiającego pozyskanie finansowania?

Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=401.

Wykres 46. Dla jakich celów w przyszłości Pana/i firma byłaby skłonna pozyskać gwarancję lub poręczenie?

Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=170 (wielokrotny wybór).

Uwzględniając wszystko powyższe, uprawniona jest konkluzja, że kwestia uruchamiania wsparcia publicznego na rozwój działalności analizowanego tu segmentu podmiotów niebędących przedsiębiorstwami społecznymi jest decyzją leżącą w sferze tzw. wyboru publicznego. Chodzi tu o decyzję rozstrzygającą co do włączenia (lub też nie) w nurt funkcjonowania sfery prywatnej przedsiębiorczości środków publicznych celem wzmocnienia rozwoju tej sfery w dziedzinie usług społecznych i zdrowotnych. Jest tak dlatego, bowiem nie wydaje się, aby istniała specjalna potrzeba, by tworzony był instrument wsparcia ukierunkowany na ograniczenie luki w dostępie do środków finansowych, gdyż z luką taką nie mamy tu do czynienia. Ewentualne wsparcie powinno zatem być projektowane jako instrument „zachęty” do zwiększania poziomu inwestycji powodujących wzrost jakości i dostępności usług publicznych i zdrowotnych świadczonych przez podmioty spoza sfery ekonomii społecznej. Inną sprawą jest natomiast to, czy w przyszłym okresie programowania wsparcia ze środków unijnych taki kierunek interwencji będzie możliwy – oznacza to, że decyzja wyboru publicznego będzie musiała uwzględnić ostateczną regulację rozporządzenia unijnego na ten temat¹¹¹. Na obecnym etapie jest to więc opcja uzależniona od rozwiązań prawnych oraz (nawet jeśli będą korzystne) stanowiska właściwych organów decyzyjnych.

Konkludując, w sytuacji ograniczonych zasobów, które mogą być przeznaczone na wsparcie publiczne, sprawy luki powinny być skoncentrowane na segmencie podmiotów ekonomii społecznej, w przypadku których zjawisko niekorzystania ze zwrotnych instrumentów finansowych oraz fakt występowania luki ma o wiele większe znaczenie.

W powyższej sytuacji (ewentualny) instrument wsparcia przeznaczony dla sfery prywatnej powinien być konfigurowany jako narzędzie „zachęty” do inwestowania. Uzasadnia to kilka przesłanek, pośród których najważniejszymi są: występujący w sferze podmiotów komercyjnych świadczących usługi społeczne i zdrowotne niewielki poziom planowanych nakładów inwestycyjnych, a jednocześnie wysoka gotowość do ich zwiększania w sytuacji dostępu do wsparcia publicznego, zdolność do pozyskiwania finansowania komercyjnego, które dodatkowo mogłoby uzupełniać nakłady wywoływane wsparciem publicznym, stosunkowo duża liczebność podmiotów komercyjnych działających w sferze usług społecznych i zdrowotnych, dająca pewność zainteresowania wsparciem publicznym, możliwość ukierunkowania inwestycji na pożądane dziedziny działalności oraz określone lokalizacje (np. obszary, w których występują deficyty), jak również redukcja pasywności kredytowej pośród tej grupy przedsiębiorstw. Instrument stanowiący „zachętę” do inwestowania mógłby przybrać postać instrumentu dłużnego – pożyczkowego. W przypadku podjęcia decyzji o jego uruchomieniu instrument taki mógłby:

- aktywizować chęć do korzystania z finansowania zewnętrznego (dłużnego), z czasem redukując wśród pewnej grupy podmiotów ich pasywność kredytową, przyczyniać się do wzrostu skali działania, a w związku z tym wzrostu dostępności oferty, jak również podniesienia jej jakości,
- posiadać preferencyjny charakter, tak aby parametry instrumentu motywowały do podejmowania działań rozwojowych (przede wszystkim długi okres finansowania – do 10 lat, przy oprocentowaniu preferencyjnym, tj. na poziomie 50% stopy redyskonta weksli NBP,
- umożliwić pozyskanie finansowania w skali do 500 tys. zł (jest to zakres, w którym powinna się mieścić preferowana wielkość wydatków rozwojowych większości analizowanych tu przedsiębiorstw; średnio będzie to zapewne mniej),

¹¹¹ Chodzi tu o kwestię celów (a w konsekwencji dodatkowości) stosowania instrumentów finansowych jako narzędzi polityki publicznej wspieranych ze środków unijnych. Regulacje dotyczące obecnego okresu programowania (2014-2020; Rozporządzenie ogólne 1303/2013) wskazują dwa generalne cele stosowania instrumentów finansowych. Są to: (1) redukcja/przeciwdziałanie zjawisku luki finansowania – niedoskonałości rynku komercyjnego, polegającej na braku oferty finansowania dla wykonanych przedsięwzięć inwestycyjnych (art. 37 ust. 1) oraz (2) wzmocnienie procesów inwestycyjnych w dziedzinach, w których poziom inwestycji nie jest optymalny (art. 37 ust. 2), tj. oferta finansowania jest dostępna, ale z określonych powodów nie odpowiada wymogom/oczekiwaniom strony popytowej – np. z uwagi na koszt finansowania, a jednocześnie niską rentowność przedsięwzięcia; w efekcie finansowanie nie jest pozyskiwane, a przedsięwzięcie nie jest realizowane. W tym drugim przypadku pojawia się miejsce na stosowanie instrumentów stanowiących „zachętę” do inwestowania, a nie instrument przeciwdziałania luce. Regulacja o podobnej treści nie jest jednak obecna w projekcie Rozporządzenia ogólnego na lata 2021-2027 – art. 52 ust. 2 projektu stwierdza, że instrumenty finansowe powinny zapewniać wsparcie w sytuacji braku wystarczającego finansowania, pochodzącego z rynku komercyjnego (brak oferty). Jednak w projekcie regulacji nowego unijnego programu InvestEU (będzie on oferował różne rodzaje gwarancji w ramach odpowiednich „okienek”, w tym dla „inwestycji społecznych”) kwestia ta znajduje bardzo silne odzwierciedlenie – wielokrotnie podkreśla się, że instrumenty finansowe powinny służyć eliminacji (1) niedoskonałości rynku finansowania oraz przeciwdziałaniu (2) sytuacjom nieoptymalnych inwestycji (odniesienia na ten temat znajdują się zarówno w Memorandum wyjaśniającym, części wstępnej projektu, jak i w jego przepisach – art. 7, 8, 12 i 17 – uwzględniane w różnych kontekstach). Omawiana tu kwestia ukierunkowania instrumentów finansowych znalazła również bogate odzwierciedlenie w ewaluacjach przeprowadzanych na poziomie unijnym, w tym w szczególności w ewaluacji dotyczącej Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), stanowiącej materiał referencyjny do zaprojektowania programu InvestEU („Evaluation of the European Fund for Strategic Investments, of the European Investment Advisory Hub, and of the European Investment Project Portal”, Commission Staff Working Document, Brussels 6.6.2018, SWD(2018) 316 final, s. 14, 38, 40 i 60). W jednej z konkluzji tego opracowania stwierdza się, że „EFIS okazał się ważnym instrumentem usuwania luk na rynku inwestycyjnym oraz przeciwdziałania sytuacjom nieoptymalnych inwestycji po kryzysie gospodarczym. Podczas gdy luki na rynku inwestycyjnym utrzymują się, stopniowo rośnie znaczenie wsparcia inwestycji lepiej zorientowanych na cele polityki gospodarczej, aby w ten sposób lepiej ukierunkować strumienie pomocy na dziedziny nieoptymalnych inwestycji. Ponadto, z uwagi na poprawę sytuacji gospodarczej [konkluzje te sformułowano w 2018 r.], wszelkie przyszłe systemy wsparcia wymagają lepszego ukierunkowania na cele polityki gospodarczej” (s. 60). Wiele wskazuje zatem na to, że element „nieoptymalnych” inwestycji może jednak (ostatecznie) zostać włączony do innych regulacji unijnych.

- umożliwić ich częściowe zabezpieczenie z odrębnego instrumentu gwarancyjnego – z uwagi na deklarowane wysokie zainteresowanie korzystaniem z instrumentu gwarancyjnego (zob. Wykres 45 i Wykres 46, s. 101), oznaczałoby to także włączenie tej sfery podmiotów jako odbiorców ostatecznych instrumentu poręczeniowego dla podmiotów ekonomii społecznej).

W świetle wyników niniejszych badań, wskazujących na brak istotnej luki finansowania w tym segmencie przedsiębiorstw, w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia efektu jałowej straty (zmniejszenia zainteresowania środkami oferowanymi przez obecnie istniejące źródła finansowania) instrument ten należy ukierunkować terytorialnie – powinien służyć finansowaniu przedsięwzięć na obszarach (terytorialnych), w których występują szczególne deficyty usług. Istotna byłaby tu zatem precyzyjna demarkacja terytorialna.

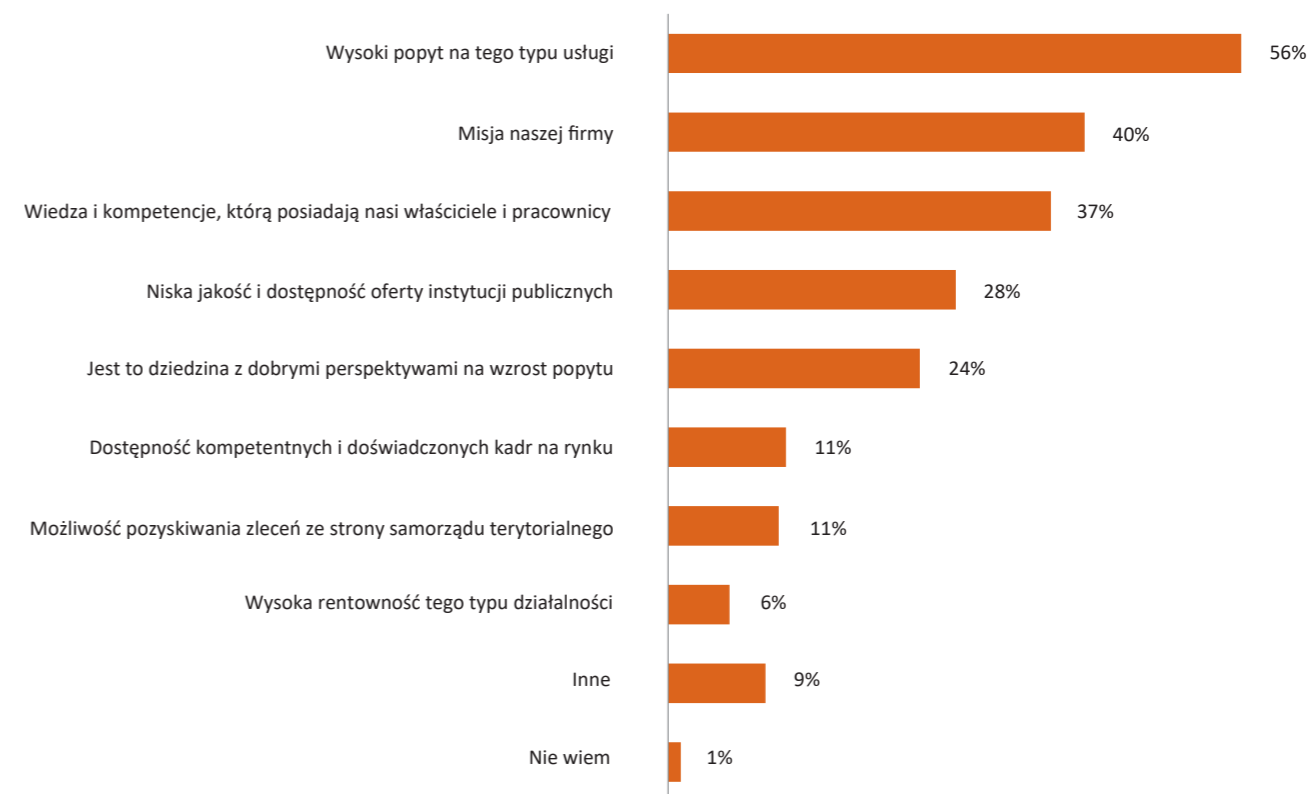
Skala proponowanego instrumentu dłużnego jest trudna do oszacowania, aczkolwiek wydaje się, że w fazie pilotażowej wystarczające byłoby założenie popytu na ok. 100 transakcji. Całkowity wolumen finansowania wyniósłby ok. 20 mln zł (100 transakcji, przyjmujemy średnią wartość w wysokości 200 tys. zł).

6.3 GŁÓWNE POWODY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI KOMERCYJNEJ W SFERZE USŁUG SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH

Na koniec analiz dotyczących przedsiębiorstw niebędących PS warto przedstawić ustalenia dotyczące głównych czynników, które decydują o podejmowaniu przez sferę komercyjną działalności w sferze usług społecznych i zdrowotnych.

Jak pokazuje kolejny wykres, decydujące znaczenie dla podejmowania działalności w sferze usług społecznych i zdrowotnych ma czynnik wysokiego popytu na tego rodzaju usługi.

Wykres 47. Powody prowadzenia działalności gospodarczej w sferze usług społecznych i zdrowotnych



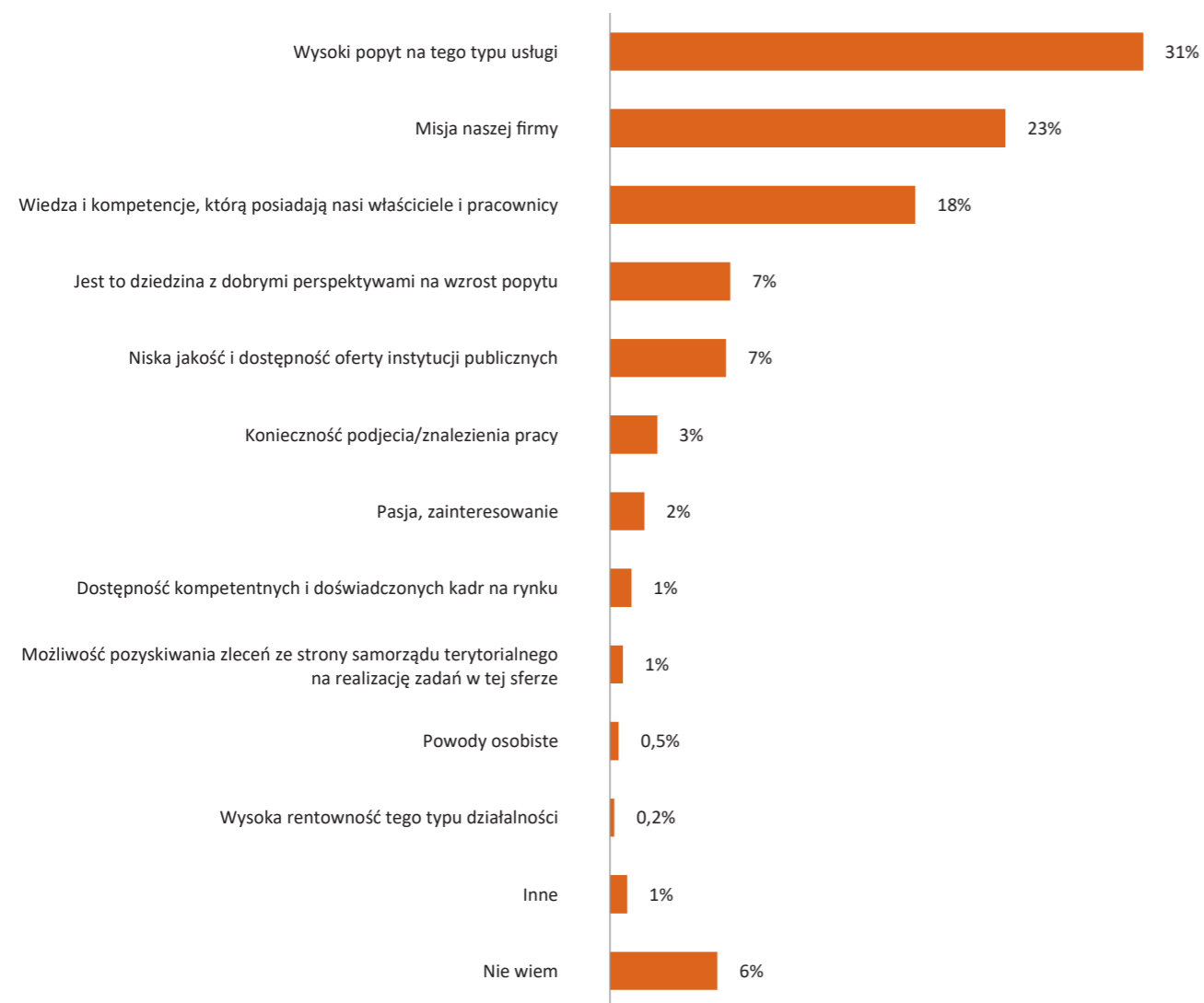
Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=401 (wielokrotny wybór).

Dla przedsiębiorców stan ten oznacza określony potencjał rynkowy możliwy do zagospodarowania, a w rezultacie wynikająca z tego sposobność pozyskiwania nowych klientów i tym samym zwiększenia sprzedaży. W niniejszym badaniu pierwszorzędne znaczenie czynnika popytu uwypukliła większość przedsiębiorców (respondenci mogli wskazać trzy – ich zdaniem – kluczowe czynniki), choć nie zawsze był on wskazywany jako najważniejszy. Niemniej jednak był to czynnik, na którego pierwszorzędne znaczenie wskazała największa grupa badanych – Wykres 48, s. 104 (czynnik ten praktycznie zawsze mieścił się na liście trzech najważniejszych, wskazywanych jako czynniki motywujące do prowadzenia działalności w sferze usług społecznych lub zdrowotnych). Oczywiście, jest to czynnik zupełnie naturalny w przypadku sfery komercyjnej, bowiem kwestie popytowe mają znaczenie zasadnicze dla każdego przedsiębiorcy prywatnego, decydując o zainteresowaniu podejmowaniem, kontynuowaniem i rozwijaniem działalności w analizowanym obszarze.

Należy również zwrócić uwagę na często występujące opinie, wskazujące, że działalność w obszarze usług społecznych i zdrowotnych dyktowana jest misją wyznaczaną przez właścicieli przedsiębiorstw oraz ważny czynnik towarzyszący wcześniej wymienionym, tj. posiadane wiedza i kompetencje w dziedzinie prowadzonej działalności.

Jak wspomnieliśmy, przedsiębiorcy poproszeni zostali o wskazanie czynnika najważniejszego (spośród wskazywanych). W tym przypadku gradacja wygląda następująco (dla trzech pierwszych pozycji jest ona identyczna jak dla rozkładu ogólnego wszystkich czynników, co zaświadcza, iż te trzy z nich mają kluczowe znaczenie).

Wykres 48. Najważniejszy powód prowadzenia działalności w sferze usług społecznych i zdrowotnych



Źródło: badanie przedsiębiorstw niebędących PS, n=401.

7. ZAŁOŻENIA INTERWENCJI W SFERZE EKONOMII SPOŁECZNEJ PO 2020 R.

7.1 INSTRUMENTY WSPARCIA SEKTORA EKONOMII SPOŁECZNEJ W ZWIĄZKU Z PANDEMIĄ COVID-19

Już po zakończeniu badań terenowych w ramach niniejszej ewaluacji wprowadzono istotne ograniczenia związane z epidemią COVID-19. Ograniczenia te mają negatywny wpływ na funkcjonowanie wielu przedsiębiorstw. Szczególnie dotkliwe mogą być dla przedsiębiorstw społecznych oraz podmiotów ekonomii społecznej.

Badania, w tym szczególnie wywiady indywidualne, pokazują, że większość tych przedsiębiorstw ma bardzo ograniczone rezerwy finansowe lub wręcz nie ma żadnych. A równocześnie istotna część z nich, świadcząc swoje usługi, bazuje na bezpośrednim kontakcie z klientem. W związku z tym wprowadzane ograniczenia są dla nich szczególnie dotkliwe. Dlatego też nawet krótkotrwałe ograniczenia mogą mieć bardzo poważny wpływ na kondycję PS i PES. Wnioski te potwierdzają wyniki badania, przeprowadzonego 19-20 marca 2020 r. w Wielkopolsce na próbie 22 przedsiębiorstw. Choć próba jest mała, to jednak jest aktualnie jedyne źródło wiedzy o wpływie epidemii na sektor ekonomii społecznej.

Zgodnie z tymi badaniami, aż 95% badanych PS wskazywało, że spodziewa się doświadczać, bądź już doświadcza, negatywnych skutków epidemii. A 86% badanych podmiotów doświadcza negatywnych skutków już teraz, a pozostałe będą doświadczać ich w ciągu miesiąca. Negatywne skutki zaistniałej sytuacji to brak środków na wynagrodzenia (co będzie prowadziło do zwolnień), brak środków na opłaty stałe, problemy z regulowaniem ZUS i zobowiązań podatkowych. 91% przedsiębiorstw już w momencie badania wiedziało, że będzie miało problemy z regulowaniem swoich zobowiązań. 27% przewidywało możliwość likwidacji, a 46% jeszcze nie miało na ten temat zdania w momencie badania¹¹². Tych kilka liczb pokazuje, że już w stosunkowo wczesnej fazie epidemii sektor został dosyć mocno uderzony. Należy zakładać, że wraz z utrzymywaniem się ograniczeń związanych z epidemią sytuacja będzie się pogarszać.

Do momentu zakończenia prac nad niniejszym raportem nie zostały wprowadzone żadne rozwiązania adresowane bezpośrednio do przedsiębiorstw społecznych. Pewną barierą okazuje się tu brak legalnej definicji przedsiębiorstwa społecznego. Zakłada się, że przedsiębiorstwa te będą korzystać z rozwiązań adresowanych do przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Równocześnie toczą się prace nad kolejnymi rozwiązaniami. 8 kwietnia rząd ogłosił propozycje dalszego rozszerzenia działań antykrzysowych. W związku z tym sytuacja jest dynamiczna.

W obszarze EFS przyjęto zmiany dotyczące pożyczek kierowanych do PES, które mają na celu zmniejszenie obciążeń związanych ze spłatą pożyczek. Wśród nich najważniejsze to wydłużenie karencji i wprowadzenie wakacji kredytowych. Ponadto przygotowywane jest uruchomienie nowego instrumentu finansowego w formie pożyczek płynnościowych. Pożyczki te będą dostępne dla PES i umożliwią wsparcie płynności przedsiębiorstw społecznych w okresie spowolnienia działalności gospodarczej.

Dla przedsiębiorstw społecznych istotne mogą być również rozwiązania skierowane do przedsiębiorstw w ramach tzw. tarczy antykrzysowej. Wydaje się, że najważniejsze z perspektywy PS rozwiązania to:

- zwolnienie mikrofirm ze składek na trzy miesiące, a w ustawie przyjętej przez Sejm w dniu 8 kwietnia przewiduje się zwolnienie ze składek dla małych przedsiębiorców (do 49 pracowników) oraz zwolnienie ze wszystkich składek spółdzielni socjalnych bez względu na wielkość spółdzielni,
- dofinansowanie kosztów zatrudnienia pracowników przez starostę; poziom dofinansowania uzależniony jest od wielkości spadku obrotów,
- dofinansowanie kosztów wynagrodzenia pracowników w przypadku przestoju lub obniżenia działalności,
- gwarancje i dopłaty do odsetek.

¹¹² Badanie w kontekście kryzysu przedsiębiorstw społecznych, wywołanego epidemią wirusa SARS-CoV-2, Wielkopolski Ośrodek Ekonomii Społecznej, Poznań 2020.

W tarczy przewiduje się również wsparcie dla organizacji pozarządowych. Mogą one uzyskać m.in.:

- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników w przypadku spadku przychodów z działalności statutowej,
- zwolnienie na trzy miesiące z obowiązkowych składek, jeśli zatrudniają mniej niż 10 osób,
- organizacje prowadzące działalność gospodarczą mogą wnioskować o odroczenie płatności ZUS lub rozłożenie jej na raty.

Działania związane z kryzysem obejmują też szczególne zasady realizacji i rozliczeń programów operacyjnych. Rozwiązania te mogą mieć przede wszystkim wpływ na sytuację projektodawców dzięki wprowadzeniu szeregu rozwiązań zwiększających elastyczność realizacji projektu i umożliwiających dostosowanie projektów do sytuacji. Rozwiązania te również dostarczają IZ narzędzi do szybkiego reagowania w celu ograniczania skutków kryzysu:

- możliwa jest zmiana wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w trybie wyjątkowym,
- możliwość zmiany lub zawieszenia stosowania kryteriów wyboru projektów,
- wprowadzenie nadzwyczajnego trybu wyboru projektów służących ograniczeniu wystąpienia negatywnych skutków COVID-19,
- możliwość dla instytucji zarządzającej zapewnienia wkładu finansowego ze środków programu operacyjnego na rzecz instrumentów finansowych, przyczyniających się do przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19,
- przewidziano również wyłączenie stosowania przepisów zamówień publicznych do zamówień udzielanych przez podmioty, którym powierzono zarządzanie środkami w ramach instrumentów finansowych, instrumentów inżynierii finansowej oraz pomocy zwrotnej¹¹³.

Powyższe rozwiązania umożliwiają przede wszystkim instytucjom zarządzającym programami operacyjnymi szybkie uruchamianie wsparcia, w szczególności w formie instrumentów finansowych, dla przedsiębiorców, w tym przedsiębiorstw społecznych.

Powyżej wymieniono najważniejsze elementy wsparcia dla PES, przedsiębiorców i NGO. Pełna lista rozwiązań jest znacząco dłuższa, jednak nie ma potrzeby w niniejszym raporcie przedstawienia pełnej listy tych rozwiązań.

Kluczowe jest pytanie, na ile proponowane rozwiązania okażą się skuteczne i pozwolą przetrwać przedsiębiorstwom społecznym i podmiotom ekonomii społecznej. Jest to istotne pytanie, ponieważ doświadczenia międzynarodowe pokazują wyraźnie, że to właśnie sektor non profit jest bardzo skuteczny w radzeniu sobie ze skutkami różnorodnych kryzysów. To lokalne organizacje potrafią szybko mobilizować zasoby i elastycznie odpowiadać na potrzeby mieszkańców¹¹⁴.

Na podstawie wstępnych konsultacji z ekspertami i praktykami można sformułować kilka wstępnych wniosków. Wydaje się, że zaproponowane rozwiązania mogą wspomóc grupę przedsiębiorców w przejściu przez kryzys związany z COVID-19. Szczególnie istotne mogą być rozwiązania pozwalające zmniejszyć bieżące koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa (zwolnienie ze składek ZUS, dofinansowanie wynagrodzeń), łagodzenie zasad rozliczeń dofinansowań ze środków EFS, wprowadzenie rozwiązań zmniejszających obciążenia związanych z pożyczkami czy też uruchomienie funduszu płynnościowego.

Wydaje się równocześnie, że zaproponowane rozwiązania mogą mieć ograniczony wpływ na sytuację stosunkowo dużej grupy przedsiębiorstw społecznych i PES.

- Część zaproponowanych instrumentów ograniczona jest do mikrofirm – w związku z tym mogą objąć tylko część sektora. Sytuacja zmieni się wraz z wejściem w życie Ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, przyjętej przez Sejm w dniu 8 kwietnia.

¹¹³ Ustawa z 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r.

¹¹⁴ A. Hoyos, D. F. Angel-Urdinola, *Assessing the Role of International Organizations in the Development of the Social Enterprise Sector*, World Bank, 2017.

- Możliwość skorzystania z tych instrumentów jest obwarowana szeregiem dodatkowych warunków. Jednym z krytycznych może okazać się wymóg braku zaległości w opłaceniu należnych składek. Oznacza to, że te podmioty, które już wcześniej miały nawet niewielkie problemy, mogą mieć utrudniony dostęp do tych instrumentów.
- Dużą niewiadomą jest sprawność instytucjonalna instytucji, które będą obsługiwać te instrumenty. Istnieje ryzyko, że procedura analizy i oceny wniosków będzie się przedłużać, co może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie PS i PES. Dotyczyć to może szczególnie urzędów pracy, które będą obciążone obsługą znacznej liczby programów, a równocześnie zwiększonym napływem osób bezrobotnych.
- W warunkach dużej niepewności co do dalszego rozwoju sytuacji PS i PES mogą wykazywać rezerwę wobec instrumentów finansowych. Nie wiadomo, czy i kiedy zaczną znowu zarabiać i na jakim poziomie. W związku z tym trudno przewidzieć, czy będą w przyszłości w stanie regulować zaciągnięte zobowiązania.

Należy przy tym podkreślić, że PS i PES uzyskiwały zwykle przychody pozwalające na pokrycie bieżących kosztów i ewentualnie akumulowanie niewielkich nadwyżek, które jednak były zwykle reinwestowane w przedsiębiorstwo. Ograniczenie przychodów powoduje ograniczenie możliwości pokrywania bieżących kosztów. Nawet jeśli stosunkowo szybko przedsiębiorstwa te wrócą do normalnej pracy, to prawdopodobnie będą w stanie pokrywać bieżące koszty, jednak dla wielu z nich pokrywanie strat z okresu epidemii będzie trudne.

Środowisko ekonomii społecznej sformułowało zestaw propozycji wsparcia PS i PES. Zostały one zawarte w piśmie z dnia 20 marca 2020 r., skierowanym przez grupę ponad 30 OWES do MFiPR, a także w apelu Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, również z dnia 20 marca 2020 r., skierowanym do MR, MFiPR, MRPiPS. W obu tych stanowiskach zawartych jest szereg propozycji rozwiązań. Część z nich została już zrealizowana lub jest w trakcie realizacji (np. zwolnienia z ZUS, pożyczki płynnościowe, poluzowanie warunków spłat zaciągniętych pożyczek).

Jednak kluczowym postulatem środowiska jest umożliwienie dofinansowania istniejących miejsc pracy w formie wsparcia pomostowego na czas trwania kryzysu ze środków EFS. Taki instrument niewątpliwie pomógłby przetrwać przedsiębiorstwom społecznym najtrudniejszy okres, utrzymując zatrudnienie i posiadany majątek. Ograniczyłby również ryzyko nieuzyskania wsparcia z urzędu pracy (w przypadku ograniczonych zasobów lub ograniczonej zdolności instytucjonalnej PUP do obsługi wszystkich spływających wniosków). Zwiększyłby również szanse na szybki powrót do działalności po zakończeniu epidemii.

Wydaje się, że bez szybkiego uruchomienia takiego instrumentu ze środków EFS istotna część przedsiębiorstw społecznych nie przetrwa tego kryzysu. A po zakończeniu kryzysu niezbędne będzie przeznaczenie znacznie większych kwot na odtwarzanie sektora. Należy też zaznaczyć, że tego instrumentu nie zastąpią np. instrumenty przewidziane dla NGO, dotyczą one bowiem tylko działalności statutowej NGO, podczas gdy PS prowadzone są często jako działalność gospodarcza.

7.2 INSTRUMENTY BEZZWROTNE DLA PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

Dotychczasowe wsparcie dla przedsiębiorstw społecznych bazowało przede wszystkim na instrumentach dotacyjnych. Takie podejście było niezbędne ze względu na potrzebę budowania i rozwijania tego sektora. W wyniku tych działań powstała istotna grupa silnych podmiotów ekonomii. Wydaje się, że w związku ze stanem rozwoju sektora ekonomii społecznej stopniowo coraz większe znaczenie powinny zyskiwać instrumenty zwrotne. Jednak wyniki badania pokazują, że nadal jest uzasadnienie dla wykorzystywania instrumentów bezzwrotnych, szczególnie na wspieranie tworzenia nowych PS. Wydaje się jednak, że instrumenty te powinny być w nowej perspektywie skierowane do węższej grupy podmiotów.

Instrumenty bezzwrotne powinny wspierać tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych. Za nowe PS proponuje się uznać takie, które działają do 12 miesięcy. Choć sektor rozwija się od wielu lat, to nadal jest on stosunkowo mały i cały czas widoczna jest perspektywa jego rozwoju i potrzeba budowania masy krytycznej. Jest to niezbędne, aby sektor ekonomii społecznej stał się faktycznie istotnym elementem życia gospodarczego i społecznego. Wspieranie nowych PS może być szczególnie istotne po zakończeniu epidemii COVID-19, kiedy niezbędne będą działania służące odbudowie sektora.

W przypadku tej grupy podmiotów uznaje się, że wsparcie dotacyjne powinno pozostać głównym instrumentem wsparcia finansowego. Natomiast instrumenty zwrotne powinny być traktowane uzupełniająco.

Propozycja ta bazuje na założeniu, że rozpoczynanie działalności przedsiębiorstwa społecznego obarczone jest stosunkowo dużym ryzykiem. Ryzyko to dotyczy zarówno samych przedsiębiorców, jak i ewentualnych pośredników. Należy założyć, że prawdopodobieństwo przetrwania nowych przedsiębiorstw społecznych jest zbliżone do prawdopodobieństwa przetrwania komercyjnych przedsiębiorstw (choć brak jest aktualnych badań dotyczących tej kwestii). Dlatego istotną część spośród nich na pewno nie przetrwa pierwszych trzech lat działalności.

Wiele nowych przedsiębiorstw społecznych, nawet tych rozwijających się dynamicznie, nie powstałoby, gdyby wsparcie dla nich ograniczyć tylko do instrumentów finansowych. Potwierdzają to zarówno wyniki badania, jak również doświadczenia międzynarodowe, np. The European Venture Philanthropy Association (EVPA)¹¹⁵.

Dotychczas wsparcie dla nowych przedsiębiorstw społecznych oferowano w formie dotacji na utworzenie miejsca pracy oraz wsparcie pomostowe. Oba okazały się skuteczne, należy je zatem utrzymać.

Dodatkowo, w przypadku nowych przedsiębiorstw społecznych, zdiagnozowano potrzeby, na które dotychczasowe instrumenty bezzwrotne nie odpowiadają. Dlatego też w przypadku nowych przedsiębiorstw proponuje się poszerzenie katalogu dostępnych instrumentów, które będą uwzględniały szerszy zakres potrzeb.

Instrumenty bezzwrotne powinny być również dostępne dla istniejących przedsiębiorstw społecznych. Jednak w przypadku tej grupy odbiorców powinny one mieć charakter uzupełniający i być kierowane na takie cele, w przypadku realizacji których występuje mniejsza szansa na wygenerowanie nadwyżek finansowych umożliwiających spłatę zaciągniętych pożyczek. Dotyczy to szczególnie tworzenia miejsc pracy dla osób w szczególnie trudnej sytuacji, połączone ze wsparciem pomostowym i wsparciem działań reintegracyjnych, kierowanych do tych osób.

Proponuje się również wprowadzenie nowego instrumentu dotacyjnego, który skierowany będzie do przedsiębiorstw społecznych, które działają już co najmniej dwa lata, udało im się osiągnąć stabilną pozycję i gotowe są do skoku rozwojowego. Instrument ten będzie elementem specjalistycznego pakietu wsparcia, skierowanego do takich przedsiębiorstw, w formie akceleratorów przedsiębiorczości społecznej. Służyć on będzie przede wszystkim wzmocnieniu potencjału tych przedsiębiorstw i wsparciu w zwiększaniu skali działania lub wprowadzaniu nowych produktów i usług. Konceptcja akceleratorów przedsiębiorczości społecznej została opisana w dalszej części tego rozdziału.

Tworzenie tak szerokiego katalogu instrumentów bazuje na założeniu, że spośród dostępnych instrumentów, zwrotnych i bezzwrotnych, PS, OWES i pośrednik finansowy mogą „szyć na miarę” pewien portfel instrumentów, które jest najlepiej dopasowany do potrzeb danego przedsiębiorstwa. Jest to podejście bliskie *impact investors*. *W takim rozumieniu mniej istotna jest precyzyjna demarkacja pomiędzy instrumentami, a bardziej istotne jest zaplanowanie szerokiego katalogu instrumentów, które mogą odpowiadać na różne potrzeby przedsiębiorców i mogą być w różny sposób łączone na poziomie konkretnego PS. Zbyt precyzyjna demarkacja może wręcz utrudnić takie elastyczne dopasowywanie instrumentów do potrzeb konkretnego PS. Wprowadza bowiem szereg zbędnych ograniczeń i obostrzeń, które zdecydowanie podnoszą koszt wdrażania i rodzą szereg niepotrzebnych wątpliwości i wyjaśnień. Oczywiście przy wszystkich instrumentach obowiązuje zakaz podwójnego finansowania. Jednak monitorowanie tej kwestii powinno być zadaniem PS i operatorów poszczególnych instrumentów.*

Doświadczenia obecnej perspektywy dowodzą, że powyższe założenia są prawdziwe. Aktualnie swobodnie obok siebie funkcjonują i dotacje, i instrumenty zwrotne. Na oba typy instrumentów jest zapotrzebowanie. Dlatego też naszą rekomendacją jest unikanie zbyt precyzyjnych demarkacji pomiędzy instrumentami. Takie podejście może mieć efekt odwrotny od zamierzonego i obniżyć skuteczność i efektywność wsparcia.

Poniżej omówiono propozycje poszczególnych instrumentów bezzwrotnych.

Tabela 26. Dotacja na utworzenie miejsca pracy

Nazwa instrumentu	Dotacja na utworzenie miejsca pracy
Uzasadnienie wprowadzenia	Bezpośrednie wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy okazuje się skutecznym instrumentem wspierania rozwoju ekonomii społecznej. Proponuje się utrzymać ten instrument, zarówno dla nowych, jak i istniejących PS. W przypadku nowych przedsiębiorstw społecznych istnieje nadal potrzeba budowania masy krytycznej ekonomii społecznej. Wspieranie nowych przedsiębiorstw społecznych obarczone jest zbyt dużym ryzykiem, aby na większą skalę miały tu zastosowanie instrumenty finansowe. Dlatego też wskazane jest utrzymanie instrumentów dotacyjnych, w szczególności przeznaczonych na tworzenie miejsc pracy. W przypadku istniejących przedsiębiorstw społecznych proponuje się utrzymanie miejsc pracy dla osób w szczególnie trudnej sytuacji (zawężenie grupy docelowej w stosunku do instrumentu dla nowych PS). Osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, zatrudnione w przedsiębiorstwie społecznym, mają zwykle niższą produktywność niż inne osoby. Dotyczy to szczególnie pierwszego okresu zatrudnienia, kiedy osoby te uczą się i przystosowują do nowego miejsca pracy. Również z punktu widzenia przedsiębiorstwa społecznego ten pierwszy okres zatrudnienia wiąże się często z dodatkowymi nakładami, związanymi z przygotowaniem pracownika do pracy.
Dla kogo	Dla nowych przedsiębiorstw społecznych, zarówno tworzonych przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Dla istniejących przedsiębiorstw społecznych (działających powyżej 12 miesięcy), ale na zatrudnienie osób w szczególnie trudnej sytuacji.
Na co	Proponuje się utrzymanie prozatrudnieniowego charakteru instrumentu. Jest to spójne z dokumentami strategicznymi (KPRES). Należy również zakładać duże zapotrzebowanie na tego typu instrument po zakończeniu kryzysu związanego z COVID-19. W przypadku nowych PS instrument powinien być zatem przeznaczony na tworzenie miejsc pracy dla osób wskazanych jako zagrożone wykluczeniem społecznym. W przypadku istniejących PS instrument ten powinien wspierać zatrudnienie osób w szczególnie trudnej sytuacji. Proponuje się tu bazować na katalogu osób zawartym w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. Zarówno w przypadku nowych, jak i istniejących PS instrument ten powinien być powiązany ze wsparciem pomostowym oraz bonem na usługi reintegracyjne.
Parametry finansowe instrumentu	Ze względu na trudności związane z podatkiem VAT instrument powinien być wypłacany w formie stawki jednostkowej na utworzenie jednego miejsca pracy. Wysokość stawki powinna zostać zindeksowana o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej w 2018 i 2019 r., czyli o 15,1%. W kolejnych latach stawka powinna być indeksowana automatycznie na podstawie informacji GUS o wzroście przeciętnego wynagrodzenia. Nowa stawka jednostkowa powinna być stosowana automatycznie w projektach OWES (w projektach niezbędne jest założenie rezerwy na wzrost wartości stawki jednostkowej). Należy również rozważyć wartość stawki jednostkowej. Aktualna bazuje na danych historycznych dotyczących wartości udzielonych dotacji. W przyszłości warto przeprowadzić analizę ekonomiczną faktycznych kosztów utworzenia miejsca pracy w sektorach, w których dominują PS, oraz w sektorach produkcyjnych. Na podstawie analizy być może wartość stawki jednostkowej będzie mogła być zaktualizowana. Przy czym nie przyjmuje się założenia, że tego typu instrument powinien sfinansować pełne koszty utworzenia stanowiska pracy, a tym bardziej w bardzo kapitałochłonnych dziedzinach. Proponuje się, aby stawka jednostkowa była zróżnicowana ze względu na typ przedsiębiorstwa społecznego (usługowe vs. produkcyjne) oraz specyfikę miejsca pracy: <ul style="list-style-type: none"> • podniesienie stawki jednostkowej w przypadku miejsc pracy o charakterze produkcyjnym (wstępnie proponuje się o ok. 20%), • podniesienie stawki jednostkowej w przypadku miejsc pracy wymagających specjalnego dopasowania do potrzeb pracownika (dotyczy to szczególnie osób z niepełnosprawnością) (wstępnie proponuje się o ok. 20%). Zróżnicowanie stawki jednostkowej powinno być oparte na analizie faktycznych kosztów utworzenia miejsca pracy. Wskazane jest również określenie dopuszczalnego poziomu stratowości dotacji. Powinien on być określony na takim poziomie, aby nie zakłócał działań OWES (nie zachęcał do moralnego hazardu), a z drugiej strony pozwolił na urealnienie efektów pracy OWES. Proponuje się rozważenie stratowości na poziomie 5-10%. Wprowadzenie takiego rozwiązania zapewniłoby również pewną symetrię w stosunku do instrumentów zwrotnych.
Podmiot udzielający dotacji	OWES

¹¹⁵ A. Gianoncelli, P. Boiardi, *Financing for Social Impact – The Key Role of Tailored Financing and Hybrid Finance*, EVPA, 2017.

Nazwa instrumentu	Dotacja na utworzenie miejsca pracy
Dodatkowe komentarze	<p>Warunkiem skuteczności tego instrumentu jest dopracowany system wyboru przedsiębiorstw społecznych oraz wysokiej jakości usługi wsparcia pozafinansowego, świadczonego przez OWES.</p> <p>Wybór PS, które otrzymają dofinansowanie, powinien w większym stopniu bazować na ocenie korzyści społecznych generowanych przez przedsiębiorstwo. Dlatego też system oceny wniosku przedsiębiorstwa powinien składać się z dwóch faz:</p> <ul style="list-style-type: none"> faza 1. Ocena potencjalnego oddziaływania społecznego i ryzyka związanego z jego osiągnięciem, faza 2. Ocena potencjału rynkowego PS i jego zdolności do generowania przychodów z działalności rynkowej, a także ryzyka dla uzyskania stabilności finansowej. <p>System wyboru powinien promować przedsięwzięcia, które optymalizują proporcje pomiędzy efektami społecznymi a efektami finansowymi.</p> <p>Dotychczasowy kształt projektów OWES utrudnia elastyczne budowanie portfela wspieranych przedsiębiorstw i dopasowywanie zakresu wsparcia finansowego do potrzeb PS. Dlatego też projekty OWES w nowej perspektywie finansowej, szczególnie w zakresie wsparcia finansowego, powinny mieć bardziej ramowy charakter.</p> <p>Zaproponowany instrument jest komplementarny w stosunku do innych proponowanych instrumentów. Będzie on przeznaczony na pokrycie kosztów związanych bezpośrednio z utworzeniem miejsca pracy. Nie będzie więc wchodził w kolizję ze wsparciem pomostowym lub bonem na innowacje. Pożyczki umarżalne na utworzenie miejsca pracy będą adresowane do szerszej grupy PES, które z różnych powodów nie mogą nabyć statusu PS, ale są gotowe w ramach działalności gospodarczej lub odpłatnej statutowej utworzyć miejsce pracy.</p>

Tabela 27. Wsparcie pomostowe

Nazwa instrumentu	Wsparcie pomostowe
Uzasadnienie wprowadzenia	<p>Dotychczasowy instrument okazał się bardzo istotnym wsparciem PS w przypadku utworzenia nowego miejsca pracy. Jest on szczególnie istotny dla nowych PS, w przypadku których pozwala uzyskać płynność finansową w pierwszym, najtrudniejszym okresie działania.</p> <p>W przypadku istniejących PS pozwoli on zrekomensować niższą produktywność osób zatrudnionych w pierwszym okresie ich zatrudnienia.</p>
Dla kogo	<p>Instrument jest bezpośrednio powiązany z utworzeniem miejsca pracy w nowych lub istniejących PS. W tym drugim przypadku dotyczy to miejsc pracy dla osób w szczególnie trudnej sytuacji (zgodnie z katalogiem osób zawartym w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym). Tak jak w obecnej perspektywie, wsparcie pomostowe może być powiązane z dotacją na stworzenie miejsca pracy, ale nie musi. Należy zachować możliwość udzielenia samej dotacji, jeśli nie ma uzasadnienia dla wsparcia pomostowego.</p>
Na co	<p>Bieżące wydatki związane z utrzymaniem miejsca pracy, w tym finansowanie kosztów pracy.</p>
Parametry finansowe instrumentu	<p>Maksymalna wysokość wsparcia pomostowego powinna odpowiadać płacy minimalnej brutto. Wsparcie pomostowe powinno być dostępne dla PS przez okres do 12 miesięcy. Wsparcie może zostać wydłużone na terenach słabiej rozwiniętych, wskazanych jako obszary strategicznej interwencji w strategiach regionalnych i regionalnych programach operacyjnych, a także dla osób należących do kategorii wymienionych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym.</p> <p>Można rozważyć również opcje stopniowego obniżania wsparcia pomostowego, np. rozpoczynając od 6. miesiąca utworzenia miejsca pracy. Pozwoli to uniknąć szoku związanego z zakończeniem tego typu wsparcia. Jednak takie rozwiązanie powinno być stosowane na podstawie analizy biznesplanu i faktycznej sytuacji przedsiębiorstwa, czyli oceny, jak blisko przedsiębiorstwo jest prognozy rentowności.</p>
Podmiot udzielający dotacji	OWES
Dodatkowe komentarze	Brak

Tabela 28. Bon na reintegrację

Nazwa instrumentu	Bon na reintegrację
Uzasadnienie wprowadzenia	<p>Reintegracja społeczno-zawodowa jest jednym z zadań PS. Jednak przedsiębiorstwa nie dysponują zasobami niezbędnymi do prowadzenia takich działań. Również koncentracja na prowadzeniu przedsiębiorstwa i zapewnieniu płynności finansowej powoduje, że kwestie reintegracji, czyli cel społeczny przedsiębiorstwa, schodzą na dalszy plan. Ma to bezpośredni wpływ na trwałość przedsiębiorstw społecznych – brak takich działań utrudnia utrzymanie zatrudnienia osób w szczególnie trudnej sytuacji, wpływa też na produktywność całego przedsiębiorstwa. Wykazane to zostało w wielu raportach ewaluacyjnych¹¹⁶.</p>
Dla kogo	<p>Dla nowych przedsiębiorstw społecznych, zarówno tworzonych przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne, w związku z utworzeniem nowego miejsca pracy.</p> <p>Dla istniejących przedsiębiorstw, zatrudniających osoby w szczególnie trudnej sytuacji (zgodnie z katalogiem osób zawartym w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym).</p> <p>Podstawą przyznania bonu powinna być pogłębiona analiza potrzeb, przeprowadzona wspólnie przez OWES i PS. Wskazówki do tej metodologii powinny być opracowane przez MRPiPS.</p> <p>Bon może zostać przyznany, jeśli diagnoza wykaże zapotrzebowanie na usługi integracyjne, na podstawie planu reintegracji dla PS, który określa zakres usług.</p> <p>Bon może być przyznany na określony czas, maksymalnie jeden rok. Po tym czasie, jeśli pracownicy PS nadal potrzebują usług reintegracyjnych, bon może być przyznany ponownie. W kolejnych latach można rozważyć zmniejszanie poziomu współfinansowania.</p>
Na co	<p>Bon na reintegrację pozwala sfinansować wszelkie usługi reintegracyjne, które są potrzebne pracownikom przedsiębiorstwa społecznego.</p> <p>Zakres reintegracji może być różny, tak jak są różne przedsiębiorstwa społeczne i ich pracownicy. Dlatego też instrument ten powinien być możliwie elastyczny, aby odpowiadał na bardzo zróżnicowane potrzeby.</p> <p>Bon przysługiwałby przedsiębiorstwom społecznym, które przygotowały, we współpracy z OWES, diagnozę potrzeb w zakresie reintegracji i opracowały plan działań reintegracyjnych. Bon pozwalałby na sfinansowanie kosztów zatrudnienia w przedsiębiorstwie specjalistycznej kadry (np. pracownika socjalnego, psychologa, trenera pracy), zakup usług reintegracyjnych lub wyposażenia niezbędnego do reintegracji społecznej.</p>
Parametry finansowe instrumentu	<p>Bon mógłby pokryć do 80% kosztów usług reintegracyjnych przedsiębiorstwa społecznego. Maksymalna wartość dofinansowania: do 20 tys. zł w skali roku na przedsiębiorstwo społeczne. Bon zbliżony do wartości maksymalnej powinien być w przypadku, jeśli diagnoza wykaże potrzebę zatrudnienia specjalisty (np. trenera pracy) lub dużą skalę potrzeb.</p>
Podmiot udzielający dotacji	OWES
Dodatkowe komentarze	<p>Istotne znaczenie mają parametry systemu bonowego.</p> <p>Proponuje się, aby system ten bazował na następujących parametrach:</p> <ul style="list-style-type: none"> Po dokonanej diagnozie i przyjęciu planu reintegracji PS określa sposób dostarczenia usługi (zatrudnienie specjalisty, zakup usług, zakup sprzętu). Następnie wyszukuje na rynku propozycje (osoby, usługi, sprzętu); jeśli ma trudności, może poprosić OWES o pomoc w identyfikacji potencjalnych dostawców. Propozycje te są weryfikowane przez OWES. W przypadku zakupu usługi lub wyposażenia PS wpłaca na konto OWES równoważność 20% usługi reintegracyjnej lub wyposażenia. W przypadku płatności cyklicznych może wpłacać 20% płatności miesięcznej lub kwartalnej. Po tym otrzymuje od OWES bon, którym płaci za usługę. Dostawca rozlicza się z OWES. W przypadku zatrudnienia osoby fizycznej PS ponosi koszty zatrudnienia, a następnie przedstawia dowody poniesionych wydatków OWES. OWES refunduje do 80% poniesionych wydatków. Realizacja usługi reintegracyjnej podlega monitoringowi ze strony OWES. Przed rozpoczęciem i na zakończenie usługi reintegracyjnej dokonywany jest pomiar efektu usługi według metodologii uzgodnionej przez OWES i PS.

¹¹⁶ P. Kozak, Wsparcie OWES w zakresie świadczenia usług reintegracyjnych dla przedsiębiorstw społecznych, opracowanie w ramach serii: „Dobre praktyki w zakresie koordynacji ekonomii społecznej”, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, Warszawa 2020.

Tabela 29. Dotacje na rozwój dla przedsiębiorstw społecznych

Nazwa instrumentu	Dotacje na rozwój dla przedsiębiorstw społecznych
Uzasadnienie wprowadzenia	Dotychczasowe instrumenty koncentrują się na wspieraniu zatrudnienia i reintegracji społecznej i zawodowej osób w najtrudniejszej sytuacji w przedsiębiorstwach społecznych. Zakłada się, że pozostałe potrzeby rozwojowe powinny być finansowane przede wszystkim z instrumentów zwrotnych. W trakcie badania zidentyfikowano jednak potrzebę kompleksowego, wysokiej jakości wsparcia dla istniejących przedsiębiorstw społecznych, które osiągnęły już poziom stabilnego rozwoju, potrzebują jednak dodatkowego wsparcia, aby przejść na wyższy poziom rozwoju. Wsparcia takiego nie są w stanie zapewnić im OWES, skoncentrowane na świadczeniu standardowych usług i bieżącej obsłudze PS. Dlatego proponuje się uruchomienie nowego schematu wsparcia przedsiębiorstw społecznych. Wsparcie to obejmuje przede wszystkim usługi pozafinansowe, oferowane przez akcelerator przedsiębiorstw społecznych. Jako uzupełnienie dla usług pozafinansowych oferowane będzie wsparcie finansowe, które przeznaczone będzie przede wszystkim na pokrycie wydatków związanych z przygotowaniem koncepcji zwiększenia oddziaływania społecznego i jej wdrożeniem.
Dla kogo	Dla przedsiębiorstw społecznych, które działają minimum dwa lata i spełniają co najmniej następujące warunki: <ul style="list-style-type: none"> Mają jasno określony i mierzalny cel społeczny. Mają stabilną sytuację finansową (przychody co najmniej pokrywają wydatki). Mają jasną koncepcję zwiększenia oddziaływania społecznego, np. poprzez zwiększenie skali działania, wprowadzenie nowych produktów lub usług. Osiągane korzyści społeczne będą poddane pomiarowi. W początkowej fazie wsparcia opracowana zostanie koncepcja pomiaru efektu społecznego. Warunkiem uzyskania dotacji jest wejście do programu akceleratora przedsiębiorstw społecznych.
Na co	Środki z dotacji mogą być przeznaczone na wszelkie wydatki związane ze zwiększeniem oddziaływania społecznego przedsiębiorstwa społecznego: zwiększeniem skali działania lub wprowadzeniem nowego produktu lub usługi. Ze środków dotacji mogą być pokrywane m.in.: <ul style="list-style-type: none"> wydatki osobowe związane z rozwijaniem przedsiębiorstwa społecznego, w tym przede wszystkim koszty zatrudnienia członków zarządzających PS, którzy będą skoncentrowani na wypracowaniu i wdrożeniu proponowanych rozwiązań, prace badawcze, rozwojowe, diagnostyczne, niezbędne do zrealizowania celu, zakup oprogramowania, praw, licencji itd., podnoszenie kompetencji kadry, w tym nabycie odpowiednich kwalifikacji, uprawnień, wydatki infrastrukturalne i wyposażenie, w zakresie niezbędnym do wdrożenia rozwiązania (jednak można rozważyć wprowadzenie pewnych pułapów na wydatki infrastrukturalne). Poszczególne akceleratory mogą profilować zakres korzyści społecznych, wspierając np. przedsięwzięcia służące dostarczaniu nowych produktów i usług dla osób z niepełnosprawnością, łączących cele środowiskowe i społeczne itd. Można rozważyć powierzenie pomiaru korzyści społecznych zewnętrznemu podmiotowi. Zakres wydatków musi wynikać z biznesplanu, zatwierdzonego przez akcelerator. Biznesplan poddawany jest regularnej ocenie, analizie i w razie potrzeby rewizji.
Parametry finansowe instrumentu	Wartość dotacji: do 400 tys. zł na trzy lata. Dotacja pokrywa wydatki netto PS. Dotacja wypłacana jest w transzach, na podstawie osiągnięć kamieni milowych, określonych w biznesplanie. Zakłada się, że jednorazowo zostanie wybranych do akceleracji na okres 3 lat ok. 100-150 przedsiębiorstw społecznych.
Podmiot udzielający dotacji	Akcelerator przedsiębiorstw społecznych (bliżej o akceleratorze – podrozdział 7.6.2, s. 121).
Dodatkowe komentarze	Otrzymanie dotacji powinno generować efekt dźwigni – przedsiębiorstwa społeczne, korzystające z dotacji, będą wspierane również w pozyskiwaniu finansowania zwrotnego na rozwój swojego przedsiębiorstwa.

Tabela 30. Start dla korzyści społecznych

Nazwa instrumentu	Start dla korzyści społecznych
Uzasadnienie wprowadzenia	W Polsce, zgodnie z KPRES, wspierane są przede wszystkim przedsiębiorstwa społeczne realizujące działania reintegracyjne. Brak jest jednak wsparcia dla przedsiębiorstw realizujących inne cele społeczne. Często wskazuje się, że pojęcie cele społeczne jest zbyt ogólne i niedookreślone. Wynika to jednak przede wszystkim z bardzo dużej różnorodności możliwych do osiągnięcia korzyści społecznych. Równocześnie takie szerokie podejście jest stosowane z powodzeniem w wielu krajach europejskich. Sprzyja ono generowaniu innowacji i różnorodności w sektorze ekonomii społecznej.
Dla kogo	Dla nowych przedsiębiorstw społecznych, nastawionych na realizację innych celów społecznych niż zatrudnienie osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Typy korzyści społecznych mogą być bardzo różne. Przykłady: <ul style="list-style-type: none"> prowadzenie działalności ekonomicznej na obszarach zdegradowanych lub wspieranie dostępu do dóbr i usług dla osób lub społeczności z ograniczonym dostępem (np. usługi medyczne w krajach rozwijających się), wprowadzanie nowych produktów lub usług, które zmieniają sposób działania na bardziej zrównoważony, etyczny itd. Warunkiem udzielenia dotacji jest posiadanie biznesplanu dla utworzenia nowego przedsiębiorstwa społecznego, zawierającego: <ul style="list-style-type: none"> jasne określenie mierzalnych efektów społecznych wraz z określonym sposobem ich osiągnięcia i pomiaru, a także analizą ryzyka i zagrożeń, jasny i realny plan zapewnienia stabilności finansowej przedsiębiorstwa społecznego wraz z analizą ryzyka.
Na co	Wsparcie tworzenia nowego przedsiębiorstwa społecznego, które osiąga inne korzyści społeczne niż zatrudnienie osób w trudnej sytuacji.
Parametry finansowe instrumentu	Wartość dotacji: proponujemy rozważyć przedział od 100 do 150 tys. zł, określana na podstawie biznesplanu. Wartość dotacji może pokryć do 80% kosztów utworzenia przedsiębiorstwa społecznego. W przypadku podmiotów będących płatnikami VAT wartość dotacji nie pokrywa podatku VAT od kupowanych produktów i usług. W przypadku pozostałych podmiotów wypłacana jest kwota brutto, a obowiązek monitorowania ewentualnych zwrotów VAT spoczywa na operatorze.
Podmiot udzielający dotacji	Proponuje się uruchomienie pilotażu na poziomie krajowym, w ramach którego wybranych byłoby do 3 operatorów (OWES lub inne podmioty doświadczone we wspieraniu przedsiębiorstw społecznych). Pilotaż powinien trwać co najmniej trzy lata i być objęty ewaluacją. OWES, oprócz dotacji, powinny świadczyć usługi doradcze w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> osiągania celów społecznych, budowania stabilności finansowej, rozwoju organizacji. Po zakończeniu pilotażu i ewentualnej pozytywnej ocenie ewaluacji program może być włączony do standardowej oferty OWES na poziomie regionalnym. Można rozważyć, aby ocena efektów społecznych była dokonywana przez zewnętrzny podmiot (np. kontraktowany przez instytucję wdrażającą pilotaż).
Dodatkowe komentarze	Otrzymanie dotacji powinno generować efekt dźwigni – przedsiębiorstwa społeczne, korzystające z dotacji, będą wspierane również w pozyskiwaniu finansowania dłużnego na rozwój swojego przedsiębiorstwa. Można również rozważyć uruchomienie instrumentu jako pożyczki umarzalnej. W takiej sytuacji należy położyć jeszcze większy nacisk na niezależny pomiar efektów społecznych (warunkiem wejścia do programu byłoby zdefiniowanie mierzalnych efektów społecznych). Warunkiem umorzenia byłoby osiągnięcie założonych efektów społecznych. Wdrażanie instrumentu wymagałoby zmiany w KPRES.

7.3 WSPARCIE W FORMIE INSTRUMENTÓW ŁĄCZĄCYCH INSTRUMENTY FINANSOWE I FINANSOWANIE BEZZWROTNE

Instrumenty łączące finansowanie bezzwrotne (dotacyjne) ze zwrotnym (pożyczki, poręczenia, wejścia kapitałowe) są jak najbardziej zasadne w sferze ekonomii społecznej. Jak się wydaje, w przyszłości tego typu instrumenty będą znacznie częściej stosowane niż w okresie 2014-2020, kiedy to na niewielką skalę była wykorzystywana tylko tzw. pomoc zwrotna oraz (bardzo rzadko) dotacje powiązane z instrumentem finansowym (jak dotacje na spłatę odsetek od zagwarantowanego kredytu w ramach tzw. gwarancji BiznesMax). Będą one także mogły przybierać formę dotacji warunkowych (podlegających częściowemu zwrotowi, np. w sytuacji nieosiągnięcia zakładanych, korzystnych społecznie rezultatów) lub też pożyczek podlegających częściowemu umorzeniu (z kolei, w razie osiągnięcia takich społecznie pozytywnych rezultatów). Z całą pewnością możliwe będzie także jednoczesne udzielanie dotacji i pożyczki na oddzielne koszty kwalifikowalne. Zapewne możliwe też będzie¹¹⁷ takie konstruowanie instrumentu, aby udział części dotacyjnej i zwrotnej nie był z góry określony i był uzależniony od efektów wsparcia (im lepsze, tym większy byłby udział części dotacyjnej), przy czym, jak wspominaliśmy wcześniej, element bezzwrotny nie może wynosić więcej niż 50% udziału w całej kwocie wsparcia.

Jako korzystne i wykonalne rozwiązanie oceniamy także ewentualne udzielanie przez tę samą instytucję (pośrednika finansowego) dotacji i pożyczki, np. dotacji na utworzenie miejsca pracy oraz pożyczki na cele obrotowe. W tym przypadku zasadniczym wyzwaniem będzie natomiast kwestia tego, kto miałby pełnić taką rolę, bowiem tylko bardzo niewielka grupa pośredników finansowych ma doświadczenia w finansowaniu ekonomii społecznej. W związku z tym najbardziej sensowną możliwością byłoby tworzenie konsorcjów przez doświadczonych pośredników oraz organizacje prowadzące OWES (zakładamy, że tak jak dotąd, pośrednicy finansowi będą wybierani na zasadach prawa zamówień publicznych). To jednak będzie poważnym wyzwaniem – odpowiedzialność w ramach konsorcjum ma charakter solidarny i wymaga wysokiego poziomu wzajemnego zaufania. W żadnym razie nie można jednak zakładać, że tworzenie tego rodzaju schematów współpracy nie będzie wykonalne – do kwestii tej nawiązujemy dalej. Alternatywnie możliwe będzie samodzielne wchodzenie na rynek instrumentów mieszanych dla sektora ekonomii społecznej przez nowych pośredników finansowych, bez doświadczeń w tym sektorze.

Proponujemy zatem realizację dwóch instrumentów łączących cechy finansowania zwrotnego i bezzwrotnego.

Umarzalne pożyczki na tworzenie miejsc pracy dla osób z grup marginalizowanych

Takie pożyczki będą przeznaczone dla dwóch grup podmiotów: dla PES niemających statusu PS, na tworzenie miejsc pracy dla osób z grup marginalizowanych, które nie będą objęte dotacją na zatrudnienie osób w szczególnie trudnej sytuacji oraz dla PS na tworzenie miejsc pracy dla osób nienależących do tych grup. Przewidujemy, że wartość pożyczki wyniesie do 200 tys. zł (do 40 tys. zł na jedno miejsce pracy), pożyczka będzie nieoprocentowana, karencja w jej spłacie będzie wynosić do pół roku. Proponujemy, aby 20% kapitału pożyczki ulegało umorzeniu w razie utrzymania miejsca/miejsc pracy po upływie jednego roku, a kolejne 20% kapitału pożyczki pozostającego do spłaty ulegało umorzeniu po utrzymaniu miejsca/miejsc pracy po upływie dwóch lat od momentu jej udzielenia. Zapadalność pożyczki powinna wynosić do 7 lat. Proponujemy, aby alokacja na ten instrument wynosiła 20 mln zł.

Umarzalne pożyczki na rozwój usług społecznych i zdrowotnych

Instrument ten powinien być dostępny dla PES, które planują zwiększyć zakres świadczonych usług społecznych lub wprowadzić nowe usługi.

Instrument ten powinien być przeznaczony na finansowanie wydatków związanych ze zwiększeniem zakresu świadczonych usług lub świadczeniem nowych usług, takich jak zakup środków trwałych niezbędnych do świadczenia danego typu usługi, przeszkolenie kadry, w tym nabycie odpowiednich kwalifikacji oraz uprawnień, zakup odpowiednich usług doradczych i szkoleniowych, pokrycie wydatków osobowych związanych z rozwijaniem nowej usługi lub zwiększaniem skali świadczonych usług, prowadzeniem prac badawczych i rozwojowych, niezbędnych do uruchomienia nowej usługi, a także zakup materiałów/usług niezbędnych do świadczenia usług w ciągu pierwszych 12 miesięcy od uruchomienia nowej/poszerzonej usługi (ale tylko do 20% kwoty pożyczki).

¹¹⁷ Projekty przepisów nie są w tej sferze całkowicie jednoznaczne.

Wydatki nie powinny pokrywać kosztów świadczenia samej usługi, a tylko koszt jej opracowania i wprowadzenia na rynek i ewentualnie częściowo koszty związane z jej oferowaniem przez okres pierwszego roku.

Maksymalna wartość pożyczki powinna wynosić 1 mln zł, a jej zapadalność wynosić do 10 lat. Pożyczka powinna być oprocentowana na poziomie 50% stopy redyskonta weksli NBP. Maksymalna karencja w spłacie rat kapitałowych powinna wynosić 2 lata.

Proponujemy, aby wielkość umorzenia kapitału pożyczki wynosiła do 45%. Proponuje się, aby umorzenie było stopniowane i aby przysługiwało ono:

- z tytułu uruchomienia nowej usługi/poszerzenia zakresu stosowanych usług,
- z tytułu świadczenia nowej usługi lub usługi w poszerzonym zakresie przez okres co najmniej półtora roku,
- w przypadku świadczenia usługi o charakterze innowacyjnym lub deficytowym na danym obszarze.

Niestety, w przypadku instrumentu finansowego o tak szerokim zakresie bardzo trudno jest określić szczegółowe warunki umorzenia w mniej ogólny sposób niż powyżej. Proponujemy, aby warunki, po spełnieniu których dany podmiot będzie mógł korzystać z umorzenia, były bardziej szczegółowo opisane w regulaminie udzielania pożyczek, przygotowanym przez menedżera funduszu funduszy, we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej.

Proponujemy, aby alokacja na pożyczki wynosiła kwotę 30 mln zł.

7.4 WSPARCIE W FORMIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

Jeżeli chodzi o instrumenty finansowe oferowane w okresie 2021-2027, to poniżej przedstawiamy propozycje takich instrumentów.

Jako zasadniczy problem identyfikujemy ograniczoną liczbę pośredników finansowych, dysponujących doświadczeniem w oferowaniu instrumentów finansowych dla PES – w zasadzie oprócz TISE i obu pośredników udzielających obecnie lub wcześniej pożyczek w ramach działania 2.9 PO WER (FRW i suwalska FRP), istnieje tylko bardzo ograniczona grupa kilku pośredników lokalnych, którzy udzielali takiego finansowania. Dalej jednak proponujemy sposoby minimalizacji tego problemu.

7.4.1 WSPARCIE W FORMIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH ZE ŚRODKÓW ZWRÓCONYCH

Pożyczka obrotowa

Uruchomienie pożyczek obrotowych dla PES ma głęboki sens, szczególnie w obecnej sytuacji gospodarczej, na bazie środków zwróconych z Działania 1.4 PO KL, a następnie także ze środków Działania 2.9 PO WER. Ich obecnie proponowany kształt¹¹⁸ (maksymalna wartość do 100 tys. zł, brak maksymalnej szkodowości, oprocentowanie w wysokości 0,1% rocznie do końca 2020 r., a następnie połowa stopy redyskonta weksli NBP, zapadalność 4 lata do końca 2020 r., a później 3 lata, roczna, a od początku 2021 r. półroczna karencja; brak ograniczeń co do szkodowości) należy generalnie ocenić jako trafny i odpowiadający na potrzeby PES. Jedyne wątpliwości budzi limit jednej pożyczki dla jednego PES (naszym zdaniem limit należałoby raczej ustalić kwotowo, a nie „sztukowo”, czyli na przykład zobowiązanie danego PES z tytułu pożyczek nie powinno przekraczać 100 tys. zł¹¹⁹). Dodatkowo istotne wątpliwości budzą uregulowania dotyczące minimalizacji ryzyka tzw. podwójnego finansowania¹²⁰. Obecne uregulowania wydają nam się być bardzo nieprecyzyjne (poza dość oczywistym zakazem refinansowania innego zadłużenia, np. pożyczki z Działania 2.9 PO WER).

¹¹⁸ Opieramy się na dokumencie *Założenia wsparcia instrumentu na zwiększenie płynności finansowej podmiotów ekonomii społecznej*, Departament EFS, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, marzec 2020.

¹¹⁹ Naturalnie, przy każdorazowym badaniu zdolności pożyczkowej, a dodatkowo w przypadku zaciągania drugiej pożyczki, o ile pierwsza nie została jeszcze do końca spłacona, limit ten można ustawić na niższym poziomie, na przykład 80 tys. zł.

¹²⁰ Notabene, to pojęcie najczęściej używane jest do finansowania tych samych kosztów kwalifikowalnych z różnych źródeł ze środków unijnych, tymczasem nie dotyczy to tej sytuacji.

Takie pożyczki mogłyby być także używane na zapewnienie wkładu własnego do projektów realizowanych w ramach okresu 2021-2027. Wymagałoby to tylko pewnych korekt w opisie instrumentu, a także takiego jego sparametryzowania, aby był on zgodny z przepisami dotyczącymi dopuszczalności pomocy publicznej¹²¹.

Alokacja na instrument wynosiłaby 40 mln zł.

Gwarancje i poręczenia dla instrumentów pożyczkowych

Do rozważenia pozostawiamy uruchomienie (na bazie środków z rewolwingu) także gwarancji lub poręczeń portfelowych dla pożyczek uruchamianych w oparciu o środki polityki spójności 2021-2027, czyli pożyczek dla PES i pożyczek dla firm (niebędących przedsiębiorstwami społecznymi) świadczących usługi społeczne i zdrowotne¹²². Tego typu instrument ograniczyłby barierę dysponowania niewystarczającymi zabezpieczeniami przez PES i inne podmioty ubiegające się o pożyczki. Zakładamy, że maksymalna wartość gwarancji/poręczenia wynosiłaby do 300 tys. zł, a maksymalny udział gwarancji (poręczenia) w kapitale pożyczki 60%. Maksymalną szkodowość szacujemy na 35%. Zdajemy sobie sprawę, że instrument ten może być uważany za nieco kontrowersyjny (poręczenie na bazie środków publicznych finansowania udzielanego ze środków publicznych), jednak uważamy, że okres po pandemii COVID-19 będzie wymagał niestandardowych rozwiązań i bardzo silnego wsparcia sektora ekonomii społecznej. Warto także pamiętać, że ostatecznie (w razie wypłaty gwarancji/braku spłaty pożyczki) i tak odpowiada za to dany PES i to z jego majątku jest prowadzona ewentualna windykacja. Alokacja na instrument wynosiłaby 20 mln zł.

Poręczenia wadów i dotacji

Z badań ilościowych wynika, że PES bardzo rzadko korzystają z poręczeń i gwarancji (bo rzadkością jest również korzystanie z kredytów). Warto natomiast rozważyć wdrożenie (na bazie środków pochodzących z PO WER) pilotażu instrumentu poręczeń jako wadów przetargowych dla PES (takie instrumenty oferuje szereg lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych, ale wątpliwe jest, aby masowo korzystały z nich PES). Alternatywnie można promować korzystanie przez PES z istniejącej oferty lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych, obawiamy się tylko, że względu na specyficzne formy prawne, w jakich prowadzi działalność wiele PES, że takie rozwiązanie nie będzie zbyt skuteczne. Dodatkowo można by też przetestować instrument zabezpieczania dotacji – z badań wynika bowiem jasno, że dla wielu PES zabezpieczenie dotacji (należytego wykonania projektu) bywa też poważną barierą. Co do zasady taki instrument mógłby dotyczyć wszelkich dotacji udzielanych PES ze środków publicznych.

Maksymalna wartość poręczenia równa 100 tys. zł. Szkodowość na poziomie 10% (poręczenia wadialne) i 30% (poręczenia należytego wykonania umowy). Alokacja w wysokości 5 mln zł (w okresie pilotażu instrumentu).

Pożyczki na wkład własny dla pośredników finansowych

Ze środków zwracanych (w zależności od regulacji, jakie będą obowiązywać dla niezbędnego wkładu krajowego oraz możliwości – lub jej braku – wnoszenia wkładu krajowego na poziomie ostatecznego odbiorcy, może okazać się niezbędne zaprojektowanie (na bazie środków zwracanych) pożyczek na wkład własny dla pośredników finansowych, którzy realizują projekty polegające na finansowaniu PES w okresie 2021-2027. Tego typu pożyczki są zresztą oferowane (choć nie w sferze ekonomii społecznej) w niektórych regionach przez regionalne fundusze rozwoju. Brak takiego instrumentu (przy podniesionych wymogach dla wkładu krajowego) może spowodować, że nie będzie chętnych do pełnienia roli pośrednika finansowego.

Na takie pożyczki proponujemy alokację w wysokości 20-30 mln zł¹²³, ich parametry (przede wszystkim zapadalność) powinny zaś odzwierciedlać parametry instrumentu, do którego stanowią wkład własny. Oprocentowanie takiej pożyczki musiałoby jednak być równe właściwej stopie referencyjnej KE, chyba że mogłyby one być udzielane w ramach pomocy de minimis¹²⁴, wówczas oprocentowanie powinno być identyczne do oprocentowania „głównego” instrumentu.

¹²¹ W takiej sytuacji warto pamiętać, że gdy pomoc ma charakter regionalnej pomocy inwestycyjnej, zgodnie z regulacjami rozporządzenia 651/2014, beneficjent musi wnieść co najmniej 25% udziału własnego w formie „wolnej od wszelkiego publicznego wsparcia finansowego”. Zgodnie z interpretacjami KE, wkład własny może pochodzić ze środków zwrotnych (także publicznych), byle tylko oprocentowanie takiej pożyczki było na poziomie co najmniej właściwej stopy referencyjnej.

¹²² Tę grupę ostatecznych odbiorców instrumentu traktujemy jako opcjonalną, nie wykazując one większych problemów z zabezpieczeniami, ale z powodu recesji wartość potencjalnych zabezpieczeń może znacząco zmaleć, a banki mogą zacząć podchodzić znacznie bardziej restrykcyjnie do wielkości i wyceny zabezpieczeń.

¹²³ W zależności od wielkości niezbędnego wkładu własnego pośrednika finansowego.

¹²⁴ Zależy to od obowiązujących w danym momencie limitów pomocy de minimis i poziomu wykorzystania limitu takiej pomocy przez danego pośrednika finansowego.

7.4.2 WSPARCIE W FORMIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH OKRESU 2021-2027

Pożyczka na start i pożyczka na rozwój

Oba instrumenty powinny zostać utrzymane na obecnych zasadach, z drobnymi, niżej opisanymi korektami.

Proponujemy, aby pożyczki były udzielane ze środków nowego programu – kontynuacji PO WER, a środki pochodzące ze spłat powinny zostać przeznaczone na inne instrumenty, przede wszystkim na pożyczki obrotowe oraz poręczenia wadów i dotacji. W takim jednak przypadku poważnym wyzwaniem będzie zapewnienie przez pośredników finansowych wystarczającego udziału własnego, tj. wymaganego wkładu krajowego¹²⁵.

Obecne parametry udzielanych pożyczek wydają się być trafnie określone, zasadne byłoby tylko podniesienie limitów szkodowości. Obecnie wynoszą one 30% dla pożyczki na start i 20% dla pożyczki na rozwój. Sugerujemy ich podniesienie co najmniej do poziomu, odpowiednio, 40% i 30%. Argumentem za takim posunięciem jest prawdopodobnie bardzo silne osłabienie sektora ekonomii społecznej w Polsce w wyniku epidemii COVID-19, a w związku z tym zwiększone ryzyko udzielania pożyczek dla tego sektora. Utrzymanie obecnych poziomów szkodowości może prowadzić do znacznie bardziej konserwatywnego podejścia pośredników, może też wpływać na skłonność kandydatów na pośredników finansowych do pełnienia tej roli. Proponujemy także wydłużenie maksymalnej zapadalności pożyczek – do 10 lat dla pożyczki na rozwój i do 7 lat dla pożyczki na start. Argumentem za tym rozwiązaniem jest duże obciążenie spłatą rat podmiotów zaciągających oba typy pożyczek o wartościach zbliżonych do maksymalnych (co było podkreślane w ramach zrealizowanych wywiadów jakościowych). Proponujemy alokację na instrument w wysokości 80 mln zł.

Tak jak obecnie, wkład pośrednika finansowego powinien być wynagradzany na zasadach rynkowych, także w przypadku poniżej opisanych kolejnych dwóch instrumentów pożyczkowych¹²⁶.

Pożyczki dla firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne¹²⁷

Proponujemy uruchomienie nowego instrumentu – pożyczek dla firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne (wyłącznie¹²⁸ dla firm komercyjnych)¹²⁹. Zakładamy, że pożyczki powinny być udzielane na okres do 10 lat, w wysokości do 500 tys. zł; szkodowość na poziomie maksymalnie 25%). Kluczowym sposobem demarkacji z innymi instrumentami powinien być typ realizowanego projektu, ściśle związany ze świadczeniem usług społecznych i zdrowotnych, miejsce jego realizacji (obszary deficytu usług) oraz zakres podmiotowy (ten instrument będzie przeznaczony wyłącznie dla firm komercyjnych). Na instrument proponujemy (jako pilotaż) alokację około 30-40 mln zł. Proponujemy, aby pożyczki były oprocentowane preferencyjnie, tj. co najmniej na poziomie stopy redyskonta weksli NBP. Alternatywnie, pożyczki mogą być oprocentowane na poziomie właściwej stopy bazowej Komisji Europejskiej¹³⁰.

Gwarancje portfelowe dla firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne

Proponujemy, na bazie środków 2021-2027, uruchomienie nowego instrumentu gwarancji portfelowych dla firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne (nie tylko PES, ale także – i przede wszystkim – firm komercyjnych). Gwarancje dotyczyłyby wyłącznie kredytów bankowych lub pożyczek udzielanych bez udziału środków publicznych. Jak zakładamy, gwarancje takie powinny być udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, ewentualnie we współpracy z siecią lokal-

¹²⁵ Jak rozumiemy, wysokość tego wkładu nie jest jeszcze określona, w przypadku gdyby była ona relatywnie wysoka (np. 20-25%), pośrednicy finansowi mogą mieć problemy z zapewnieniem takiego wkładu.

¹²⁶ Chodzi o to, aby wkład własny pośrednika finansowego mógł być oprocentowany na poziomie rynkowym (a ostateczne oprocentowanie było złożeniem oprocentowania rynkowego w części pośrednika i zerowego oprocentowania wkładu programu operacyjnego, naturalnie przy niewielkim udziale pośrednika ostateczne oprocentowanie nadal będzie bardzo niskie), albo też aby różnica między oprocentowaniem rynkowym i oprocentowaniem danego instrumentu była pokrywana dodatkową dotacją (tak jak to ma obecnie miejsce w Działaniu 2.9 PO WER).

¹²⁷ Instrument ma charakter opcjonalny, ewentualnie można z niego zrezygnować.

¹²⁸ W celu finansowania tego typu projektów PES będą mogły korzystać w tym celu z pożyczki na świadczenie usług społecznych i zdrowotnych z częściowym umorzeniem lub też kontynuacji instrumentu pożyczki na rozwój.

¹²⁹ Jak zaznaczyliśmy wcześniej, instrument ten będzie miał sens tylko wtedy, gdy obowiązujące regulacje unijne będą dopuszczały uruchamianie na bazie środków europejskich instrumentów finansowych nie tylko w celu minimalizacji luki finansowej, ale także w celu zaadresowania problemu zbyt niskich (*suboptimal*) inwestycji w danej sferze. Obecny projekt Rozporządzenia Ogólnego mówi tylko o stosowaniu instrumentów finansowych w celu minimalizacji luki, ale zakładamy, że w ostatecznej wersji może to ulec zmianie. Jeżeli tak się jednak nie stanie, to instrument ten nie będzie możliwy do sfinansowania w ramach środków 2021-2027 i należy z niego zrezygnować.

¹³⁰ Dużo zależy od poziomu stóp procentowych w momencie uruchamiania instrumentu.

nych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych (identyfikacja projektów, ewentualnie podział ryzyka). Maksymalna wartość gwarancji powinna wynosić 5 mln zł, udział gwarancji w kredycie 75%, a maksymalna zapadalność poręczanego kredytu 20 lat. Wstępna alokacja na instrument (szacowana kwota wypłat + koszty zarządzania) powinna wynosić 60 mln zł, co oznacza, że instrument powinien doprowadzić do udzielenia ok. 237 mln zł kredytów¹³¹. Naturalnie, poważnym wyzwaniem pozostaje jasne określenie rodzajów firm (lub, co wydaje się sensowniejsze) typów projektów, mogących być objętych gwarancją kredytową. Dodatkowo, taki instrument mógłby być wsparty dotacją na spłatę odsetek (tak jak ma to miejsce w ramach Funduszu Gwarancyjnego PO IR), w szczególności dla podmiotów dotkniętych skutkami pandemii COVID-19 lub też dla podmiotów rozwijających usługi związane z minimalizacją skutków tej pandemii i wprowadzających dodatkowe zabezpieczenia na przyszłość (na przykład odpowiednie rozwiązania minimalizujące ryzyko przenoszenia się zakażeń w domach pomocy społecznej).

Social venture capital

Testowany w obecnym okresie programowania instrument *social venture capital* należy utrzymać i dalej rozwijać, przeliczając na jego finansowanie w kolejnym okresie większą kwotę. Proponujemy zaprogramowanie kwoty 30 milionów złotych, a więc mniej więcej ok. 3 razy więcej niż w okresie 2014-2020 (naturalnie propozycja alokacji ma charakter arbitralny trudno jednak inaczej ją uzasadnić). Tak jak obecnie, w pierwszej kolejności wymagalna powinna być opłata za zarządzanie, a następnie wszelkie zwroty powinny być rozliczane na zasadzie *pari passu* (alternatywnie, można wprowadzić uprzywilejowanie inwestorów prywatnych).

Wartość dodana instrumentów finansowych i dźwignia finansowa

W okresie 2014-2020 przez dźwignię (efekt mnożnikowy) rozumiano się stosunek wszystkich środków zaangażowanych w realizację projektu (poza wkładem własnym odbiorcy wniesionym ze środków własnych) do wkładu EFSI. Dźwignia była wyliczana wyłącznie dla pierwszego obrotu instrumentem finansowym. Dźwignię wylicza się zatem, dzieląc wartość projektu przez wkład środków europejskich. Przyjmujemy, że dla okresu 2021-2027 nie jest niestety możliwe precyzyjne policzenie dźwigni, gdyż nie jest jeszcze znana minimalna wartość wkładu krajowego. Można jednak oszacować, że przy wkładzie krajowym na poziomie 15% wartość dźwigni dla instrumentów pożyczkowych wynosi 1,18, a dla wkładu krajowego na poziomie 25% wyniesie 1,33. Łatwiej można policzyć wartość dźwigni dla instrumentów poręczeniowych, na przykład dla gwarancji portfelowych dla przedsiębiorstw świadczących usługi społeczne i zdrowotne, przy przeciętnej wartości udziału poręczenia w kredycie na poziomie 70% wyniesie ona około 5,2 (po odliczeniu kosztów zarządzania) i bez wkładu własnego ostatecznego odbiorcy.

Z kolei jako wartość dodaną rozumie się stosunek wszystkich środków zaangażowanych w realizację projektu do wkładu EFSI. Generalnie, bez rewolwingu wielkość wartości dodanej jest równa wartości dźwigni, natomiast (typowo) dalsze cykle obrotu środkami (rewolwing) powinny być brane pod uwagę przy wyliczaniu wartości dodanej, także biorąc pod uwagę wartość pieniądza w czasie.

Natomiast wartość dodana instrumentów referencyjnych (np. dotacji) wyliczana powinna być przy założeniu maksymalnego możliwego, w ramach danego schematu pomocy publicznej, wsparcia w formie instrumentów bezzwrotnych. Niestety, wyliczenie wartości dodanej dla innych instrumentów wspierających PES w okresie 2021-2027 nie jest obecnie możliwe – nie wiadomo, jakie będą maksymalne intensywności pomocy publicznej w ramach odpowiednich schematów wsparcia.

Zastosowanie instrumentów finansowych z udziałem środków publicznych może też prowadzić do osiągnięcia dużej wartości dodanej rozumianej w sposób jakościowy, choć temat ten był w badaniach ewaluacyjnych analizowany stosunkowo rzadko¹³². Do najważniejszych korzystnych efektów/wartości dodanej zastosowania instrumentów finansowych w porównaniu z dotacjami można zaliczyć:

- Możliwość wielokrotnego wykorzystywania przekazanych środków dzięki rewolwingowi polegającemu na wielokrotnym wykorzystywaniu spłacanych/uwalnianych środków w ramach kolejnych transakcji. Niestety, ze względu na bardzo znaczne rozciągnięcie procesu w czasie (tym większemu, im większa była zapadalność odpowiednich

instrumentów finansowych), trudno jest precyzyjnie skwantyfikować tego typu efekty, można jednak przyjąć, że mogą być one znaczące.

- Wyższą efektywność ekonomiczną wspartych projektów, dzięki ich bardziej dokładnej selekcji, bardziej krytycznej ocenie, a ostatecznie mniejszej skali efektu jałowej straty (deadweight).
- Znaczny efekt mnożnikowy pojawiający się szczególnie w przypadku instrumentów poręczeniowych/gwarancyjnych, a także instrumentów finansowych z dużym wkładem własnym pośredników finansowych.
- Zwiększanie skłonności odbiorców ostatecznych do korzystania z finansowania zwrotnego, dzięki czemu powinna – przynajmniej co do zasady – wzrastać ich konkurencyjność, płynność gotówkowa i skłonność do inwestowania, dzięki łatwiejszemu dostępowi do środków finansowych.
- (Praktycznie) brak zakłóceń konkurencji – z niewielkimi wyjątkami dostęp do instrumentów finansowych współfinansowanych ze środków publicznych jest otwarty w długich okresach czasowych (w zależności od wielkości alokacji i rodzaju instrumentu finansowego, dostępność środków w ramach danego konkursu u konkretnego pośrednika finansowego wynosi przeważnie od roku do dwóch lat), zaś dodatkowo poziom selekcji (udział odrzucanych wniosków o finansowanie) jest przeważnie wielokrotnie mniejszy niż w przypadku dotacji.

7.5 WKŁAD INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH I MIESZANYCH W REALIZACJĘ CELÓW EFS+ 2021-2027

Cele EFS+ są określone w projekcie rozporządzenia, dotyczącym wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w okresie 2021-2027¹³³.

Zgodnie z projektem „*Celem EFS+ jest wspieranie państw członkowskich w dążeniu do wysokich poziomów zatrudnienia, sprawiedliwej ochrony socjalnej oraz wykwalifikowanej i odpornej siły roboczej przygotowanej na przyszły świat pracy*” (art. 3). Znacznie ważniejsze są jednak cele szczegółowe, opisane w art. 3. Jeżeli chodzi o wspieranie sektora PES za pomocą proponowanych przez nas instrumentów finansowych i mieszanych, to można założyć, że instrumenty te w największym stopniu przyczynią się do realizacji:

- celu szczegółowego 1 <art. 4 ust. 1 pkt (i) *poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, zwłaszcza osób młodych i długotrwale bezrobotnych, oraz dla osób biernych zawodowo, a jednocześnie promowanie samozatrudnienia i gospodarki społecznej*>,
- celu szczegółowego 7 <art. 4 ust. 1 pkt (vii) *wspieranie aktywnego włączenia społecznego, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie*> oraz
- celu szczegółowego 10 <art. 4 ust. 1 pkt (x) *wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci*>.

Dodatkowo, wsparcie ze środków EFS+ będzie w ramach oddzielnego komponentu „Zdrowie” dotyczyć wsparcia w celu wzmocnienia systemów ochrony zdrowia, w tym inwestowania w promocję zdrowia i profilaktykę zdrowotną (art. 26).

Generalnie, wszystkie proponowane przez nas instrumenty finansowe na bazie środków z okresu 2021-2027 wpisują się w opisane wyżej cele EFS+. Bardzo trudno jest natomiast oszacować konkretne efekty proponowanych instrumentów finansowych ze względu na dość szeroki zakres możliwych do finansowania projektów.

Można generalnie przyjąć, że wsparcie w formie instrumentów finansowych i mieszanych powinno doprowadzić do utworzenia i/lub utrzymania co najmniej kilku tysięcy miejsc pracy, w tym w znacznym stopniu dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Sam instrument umarzalnych pożyczek na tworzenie miejsc pracy dla osób z grup marginalizowanych powinien pozwolić na utworzenie co najmniej 500 miejsc pracy. Z kolei trzy proponowane instrumenty wspierania

¹³¹ Alokacja na instrument pomnożona przez odwrotność ryzyka (1/25%), pomniejszona o szacowane koszty zarządzania.

¹³² Zob. np. M. Gajewski, J. Szczucki, *Financial engineering instruments – an unconventional source of financing innovative projects of the SME sector in Poland. Advantages in comparison with grant financing schemes* [w:] *Towards Innovative Economy. Effects of Grants to Enterprises in Poland*, edited by J. Pokorski, PARP, Warszawa 2011.

¹³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) [SEC(2018) 273 final] – [SWD(2018) 289 final], Bruksela, 30 maja 2018 r.

rozwoju usług społecznych i zdrowotnych powinny pozwolić na lepszą jakość i dostępność oferty takich usług na poziomie lokalnym, a dzięki temu poprawić sytuację w sferze promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Proponowane instrumenty powinny również (miejmy nadzieję) przynajmniej utrzymać obecną ofertę sektora PES (co wobec nadchodzącej recesji nie będzie łatwe), a idealnie także ją rozwijać, przede wszystkim pod kątem wsparcia grup zagrożonych marginalizacją.

Natomiast instrumenty bezzwrotne również mogą przyczynić się do utworzenia ok. 10 tys. miejsc pracy, a także poszerzenia zakresu oddziaływania PS, w tym np. zwiększenia zakresu świadczonych usług społecznych lub zdrowotnych. Zakres oddziaływania wsparcia będzie jednak uzależniony od wielkości alokacji przeznaczonej na wsparcie ekonomii społecznej w poszczególnych regionach.

7.6 MECHANIZM INSTYTUCJONALNY WDRAŻANIA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

7.6.1 POZIOM ZARZĄDCZY

Przesądzenie, jaki będzie optymalny mechanizm wdrażania instrumentów finansowych, skierowanych do PES, na bazie środków pochodzących z krajowego programu operacyjnego 2021-2027 (kontynuacji PO WER), nie jest łatwym zadaniem ze względu na brak ostatecznych wersji regulacji prawnych dla okresu 2021-2027, a w szczególności mających kluczowe znaczenie w poprzednim okresie programowania wytycznych Komisji Europejskiej.

W związku z tym nasze propozycje opierają się w znacznym stopniu na założeniu, że przepisy dotyczące wdrażania instrumentów finansowych nie ulegną zasadniczym zmianom, zresztą projekty rozporządzeń też wydają się pozwalać na taką interpretację. Jedyny obszar, w którym określenie zasad wdrażania może być obciążone pewnym ryzykiem, to ewentualne łączne wdrażanie instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych przez pośrednika finansowego. Wydaje się jednak (tak wynika z projektów przepisów), że po prostu w tym przypadku do takiego mieszanego wsparcia będą stosowane w pełni przepisy dotyczące instrumentów finansowych.

Przyjęty model wdrażania instrumentów finansowych z udziałem menedżera funduszu funduszy, którą to rolę pełni BGK, generalnie się sprawdził. Jego słabszą stroną pozostają tylko bardzo silne związki BGK z centralną administracją publiczną (trudno zatem mówić, że BGK jest niezależną instytucją)¹³⁴, w sferze ekonomii społecznej nie jest to jednak poważny problem. Drugą kwestią jest fakt, że BGK nie ma w zasadzie większej konkurencji w kraju, jako podmiot pełniący rolę menedżera funduszu funduszy, pełni on taką rolę w olbrzymiej większości programów operacyjnych, w których stosowane są instrumenty finansowe (jedynie w ramach kilku RPO taką rolę pełniły instytucje europejskie – EFI i EBI, a w jednym przypadku regionalny fundusz rozwoju). W związku z tym (co jest niestety nieuniknione) w pewnym stopniu nie czuje on większej presji konkurencyjnej, normalnej (i generalnie korzystnej) dla podmiotów strictly komercyjnych. Trudno tu jednak o alternatywne rozwiązania.

Sposobność wdrażania instrumentów z poziomu europejskiego (w ramach wspomnianego wcześniej programu InvestEU) jest możliwa do rozważenia, jednak przy obecnym poziomie wiedzy (niestety, dość ograniczonym) raczej nie rekomendowalibyśmy takiego rozwiązania. O ile bowiem dobrze rozumiemy istotę tego programu, będzie on koncentrował się na wsparciu w formie gwarancji portfelowych. Tego typu wsparcie może być zaś użyteczne tylko w sytuacji, gdy na rynku działa pośrednik finansowy dysponujący znaczącymi środkami własnymi, pozwalającymi mu na bazie tych środków udzielać pożyczek lub kredytów, zabezpieczanych następnie gwarancjami EFI. Z taką sytuacją mamy do czynienia w obecnym okresie programowania (wspomniana wcześniej gwarancja w ramach programu EaSI, zabezpieczająca pożyczki udzielane przez TISE). Biorąc pod uwagę to, że oprócz TISE na rynku polskim trudno wskazać instytucję skłoną do finansowania dłużnego PES na bazie środków własnych, trzeba raczej przyjąć, że ten instrument pozostanie stosunkowo niszowy, choć zapewne nadal będzie z niego korzystał właśnie TISE.

Kwestią do poważnego rozważenia pozostaje natomiast to, czy instrumenty finansowe wspierające ekonomię społeczną powinny być wdrażane ze szczebla krajowego, czy też regionalnego. Jeżeli chodzi o środki pochodzące z rewolwingu środków w ramach PO KL 2007-2013 oraz PO WER 2014-2020, to ponieważ były one dostępne w ramach krajowego programu operacyjnego, zarządzanie nimi będzie się nadal odbywać z poziomu krajowego. Kwestią do dyskusji pozostają

¹³⁴ Naturalnie, taka sytuacja ma też swoje zalety.

natomiast instrumenty finansowe w okresie 2021-2027. Jesteśmy bardzo sceptyczni co do sensowności oferowania tych instrumentów w ramach poszczególnych RPO, z następujących powodów:

- Kompetencje pracowników poszczególnych IZ RPO, jeżeli chodzi o instrumenty finansowe, są przeważnie niewystarczające (choć można wskazać chlubne przykłady, jak województwo pomorskie), stąd też zaprojektowanie i nadzór nad wdrażaniem instrumentów finansowych w tak złożonym obszarze jak ekonomia społeczna byłoby bardzo wielkim wyzwaniem.
- Istnieje wysokie ryzyko, że na poziomie regionalnym będą występować bardzo poważne problemy ze znalezieniem pośredników finansowych do wdrażania instrumentów finansowych w sferze ekonomii społecznej, dodatkowo, siłą rzeczy, alokacje na instrumenty w poszczególnych regionach będą zapewne niewielkie, co też nie będzie przyciągać pośredników.
- Bardzo poważnym problemem (choć oczywiście wystąpi on też na poziomie krajowym) będzie zapewnienie przez pośredników finansowych wystarczającego wkładu krajowego. Jeśli (tak jak było w okresie 2014-2020) nie będzie możliwe jego wnoszenie na poziomie ostatecznego odbiorcy, olbrzymia większość pośredników obecnych w regionach nie będzie miała środków, aby być w stanie zapewnić wymagany wkład.

Z powyższych powodów zdecydowanie rekomendujemy utrzymanie wdrażania z poziomu krajowego.

7.6.2 POZIOM WDROŻENIOWY – SYSTEM WSPARCIA ZA POŚREDNICTWEM SIECI OWES

Jak wskazano powyżej, kluczowym czynnikiem umożliwiającym tworzenie i rozwój przedsiębiorstw społecznych są wysokiej jakości usługi pozafinansowe. To usługi pozafinansowe mają decydujące znaczenie dla zapewnienia trwałości przedsiębiorstwa społecznego. Zgodnie z założeniami, usługi te są szczególnie istotne w fazie tworzenia koncepcji przedsiębiorstwa społecznego – dzięki nim powstające koncepcje PS powinny być bardziej przemyślane, uwzględniać potencjalne ryzyka i stanowić plan rozwoju przedsiębiorstwa. Usługi te są również istotne w fazie rozwoju: zarówno tej pierwszej, kiedy PS może napotykać szereg nowych problemów, jak i na późniejszych etapach. I choć badanie to koncentrowało się na wsparciu finansowym PS i PES, to również ważnym jego elementem była analiza potrzeb pozafinansowych sektora.

W Polsce, dzięki środkom EFS, stworzono unikalny w skali europejskiej system wsparcia ekonomii społecznej, obejmujący cały kraj, działający według wypracowanych z zaangażowaniem sektora standardów, poddający się regularnie akredytacji. Pomimo dużych osiągnięć system ma też liczne słabe strony.

Co do zasady należy utrzymać ogólne założenia tego systemu. System ten sprawdza się szczególnie we wspieraniu nowych przedsiębiorstw społecznych. Choć nie odpowiada na wszystkie potrzeby przedsiębiorstw społecznych i PES. Przede wszystkim nie odpowiada na potrzeby w zakresie reintegracji społeczno-zawodowej pracowników przedsiębiorstw, a także profesjonalnego wsparcia biznesowego.

Gorzej system odpowiada na potrzeby istniejących przedsiębiorstw społecznych. W tym przypadku wsparcie ma charakter bardziej incydentalny. Rzadko mamy do czynienia z planowym, systematycznym podejściem do wspierania kondycji istniejących przedsiębiorstw społecznych.

Dlatego też zasadne jest wprowadzenie szeregu rozwiązań doskonalących jakość systemu wsparcia ekonomii społecznej. Istotne jest lepsze dopasowanie do potrzeb przedsiębiorstw społecznych, z uwzględnieniem fazy ich rozwoju (cyklu życia) i sytuacji.

Istniejący system akredytowanych OWES powinien przede wszystkim koncentrować się na inkubowaniu nowych przedsiębiorstw społecznych. Należy utrzymać usługi animacyjne i wsparcie PS na etapie tworzenia koncepcji PS (biznesplanu).

Program wsparcia nowych przedsiębiorstwa społecznego powinien trwać do dwóch lat. Oznacza to, że biznesplan oraz plan wsparcia pozafinansowego powinien być tworzony na co najmniej dwa lata.

Warunkiem wejścia do programu byłoby przygotowanie i akceptacja biznesplanu, który będzie podstawą dalszych działań na rzecz przedsiębiorstwa. Grupa lub lider, którzy chcą założyć przedsiębiorstwo, otrzymywałaby wsparcie na etapie tworzenia biznesplanu.

Kryteria oceny biznesplanu powinny koncentrować się przede wszystkim na:

- ocenie efektów społecznych przedsiębiorstwa i potencjalnego oddziaływania społecznego (co najmniej 50% punktacji),
- ocenie założeń finansowych modelu biznesowego (realność, możliwość uzyskania samowystarczalności finansowej),
- ocena potencjału lidera przedsiębiorstwa społecznego i zespołu (w tym koncepcji działań reintegracyjnych).

Wejście do programu powinno być warunkiem uruchomienia wsparcia. Przy czym wejście do programu nie musi się wiązać z formalnym uruchomieniem przedsiębiorstwa społecznego. Na wstępnym etapie możliwe jest wsparcie lidera w rozwijaniu koncepcji przedsiębiorstwa, rekrutacji pracowników i prowadzeniu wobec nich działań reintegracyjnych. Należy założyć jednak, że przedsiębiorstwo powinno powstać w ciągu 6 miesięcy.

Niezbędne jest wprowadzenie bardziej planowego i systematycznego podejścia do wspierania PS i PES. Dlatego też wsparcie pozafinansowe powinno być świadczone według poniższych zasad.

- Po zatwierdzeniu biznesplanu PS wspólnie z OWES przygotowuje diagnozę potrzeb PS w zakresie usług pozafinansowych. Następnie, z uwzględnieniem możliwości i potencjału OWES, przygotowujemy plan wsparcia pozafinansowego, z wyznaczonymi kamieniami milowymi.
- Plan wsparcia zawiera zakres usług, z których korzystać będzie PS, wraz z ramowym harmonogramem ich świadczenia. Plan zawiera również kamienie milowe, zgodne z biznesplanem przedsiębiorstwa.
- Plan wsparcia pozafinansowego, wraz z biznesplanem, jest regularnie omawiany przez opiekuna PS oraz PS (co najmniej raz w miesiącu). Jeśli pojawiają się trudności lub zmieniają się okoliczności, wprowadzane są niezbędne korekty.
- Na zakończenie okresu trwałości stopień realizacji biznesplanu i planu wsparcia pozafinansowego jest podsumowywany i oceniany w raporcie OWES i PS. W szczególności oceniane są założenia biznesplanu, które się nie sprawdziły i które trzeba było zmienić. Analizowane są również ewentualne zmiany w planie usług pozafinansowych i efekty podjętych działań.

Każdy z powyższych elementów ma kluczowe znaczenie. Pozwala to wdrożyć w OWES cykl zapewniania jakości świadczonych usług: wnioski z działań, usystematyzowane i poddane analizie, mogą być podstawą doskonalenia działań w przyszłości. Szczególnie istotny wydaje się ostatni element, czyli analiza przyjętych założeń i planów.

Zakres usług OWES dla nowych PS powinien co najmniej obejmować:

- działania reintegracyjne oferowane potencjalnym i zatrudnionym już pracownikom, świadczone przez specjalistów w tym obszarze (psychologów, pracowników socjalnych, doradców zawodowych),
- działania integracyjne dla zespołu,
- wysokiej jakości usługi doradcze – na etapie tworzenia i rozwijania przedsiębiorstwa. Usługi te powinny być świadczone przede wszystkim przez praktyków – osoby z wieloletnim doświadczeniem w działalności biznesowej, w ekonomii społecznej lub w instytucjach wsparcia przedsiębiorstw o charakterze rynkowym,
- szkolenia dotyczące przedsiębiorczości społecznej,
- szkolenia zawodowe dla pracowników przedsiębiorstw społecznych,
- usługi specjalistyczne, takie jak szkolenia lub doradztwo branżowe, prawne, marketingowe, biznesowe, usługi prawne, marketingowe, sprzedażowe, księgowo,

- wsparcie dla PS w zakresie pozyskiwania zamówień, w tym szczególnie zamówień publicznych i w zakresie budowania powiązań z biznesem,
- program szkoleniowo-doradczy dla przedsiębiorców społecznych – liderów przedsiębiorstw społecznych, obejmujący co najmniej takie kwestie jak:
 - zarządzanie przedsiębiorstwem i wzmocnienie jego potencjału, w tym budowanie odporności na szoki zewnętrzne i wewnętrzne,
 - reintegracja społeczna – praca z osobami w trudnej sytuacji, w różnych kryzysach, budowania zespołu,
 - definiowanie i mierzenie wartości społecznej,
 - budowanie pozycji rynkowej, w tym budowanie marki, strategii cenowej, sprzedażowej.

Dodatkowo OWES powinny prowadzić intensywne działania na rzecz otoczenia ekonomii społecznej, szczególnie kierowane do samorządów terytorialnych. Jednym z priorytetów powinno być wspieranie JST w zakresie wykorzystania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (tzw. klauzul społecznych).

Wsparcie dla istniejących przedsiębiorstw społecznych i PES

Istniejące PS i PES również potrzebują wsparcia. Jak wykazało badanie, potrzebne jest świadczenie bieżących usług doradczych, szkoleniowych oraz informacyjnych dla PS i PES. Przedsiębiorstwa, które są bardziej dojrzałe i znajdują się na etapie wzrostu, powinny móc uzyskać wsparcie w dwóch zasadniczych ścieżkach:

- cały czas otrzymywać wsparcie doradcze od OWES – przy czym mogłyby korzystać z dowolnych OWES działających w ich województwie (zniesienie zasady subregionalizacji dla istniejących PS),
- za pośrednictwem akceleratorów przedsiębiorczości społecznej (opisanych poniżej).

Wsparcie OWES dla istniejących PS i PES

OWES są pierwszym punktem kontaktu i wsparcia dla wielu istniejących PS i PES. To ogólne założenie powinno zostać utrzymane w przyszłości. Wsparcie OWES może być realizowane na dotychczasowych zasadach. Powinno być dopuszczalne wsparcie ad hoc, zgodnie z pojawiającymi się potrzebami.

Jednak OWES powinny być zachęcane i stymulowane do przyjęcia bardziej systematycznego podejścia do wspomaganie PS i PES, opisanego powyżej, a składającego się z etapów:

- diagnozowania potrzeb,
- planowania,
- wdrażania, z możliwością wprowadzania na bieżąco korekt,
- analizy i oceny.

Zasadne jest wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym korzystanie z pomocy OWES powinno obejmować wszystkie cztery opisane powyżej etapy. Tym samym OWES, PS i PES powinny być motywowane do przyjęcia bardziej systematycznego podejścia do planowania rozwoju poszczególnych podmiotów.

Równocześnie należy być świadomym, że nie wszystkie PS i PES byłyby zainteresowane takim systematycznym podejściem do świadczenia usług pozafinansowych. Dlatego też należy dopuścić możliwość świadczenia usług ad hoc, szczególnie doradczych i informacyjnych.

Zakres usług świadczonych przez OWES dla istniejących PS i PES powinien obejmować podobny zakres jak w przypadku nowych przedsiębiorstw społecznych. Istotne jest, aby w większym stopniu do świadczenia tych usług wykorzystywać osoby z praktycznym doświadczeniem w sektorze biznesu i ekonomii społecznej.

Istotne jest położenie większego nacisku na sieciowanie PS i PES z terenu działania OWES. Nie chodzi tu przy tym o zaawansowane formy sieciowania, jak franczyzy, konsorcja itd. Tego typu formy są trudne do wdrożenia i obciążone dużym ryzykiem. Ich wdrożenie wymaga również wysokiego poziomu kapitału społecznego.

Dlatego wskazane jest skoncentrowanie się na podstawowych formach sieciowania. Spotkania, warsztaty, wymiana doświadczeń i informacji są zwykle stosunkowo tanim, a równocześnie efektywnym sposobem poprawiania kompetencji kadry i wzmacniania zdolności PS i PES do rozwoju. Tego typu działania pozwalają również wzmacniać powiązania pomiędzy poszczególnymi podmiotami, co jest szczególnie istotne dla budowania odporności sektora na szoki zewnętrzne.

Usługi dla istniejących PS i PES powinny być świadczone w formie możliwie zbliżonej do popytowej. Oznacza to, że PS lub PES korzystający z usług OWES, zgodnie z opisanym powyżej czteroelementowym schematem, powinien mieć do dyspozycji określoną pulę środków, do wykorzystania na usługi świadczone przez OWES lub przez zewnętrznych dostawców.

Jako jeden z mechanizmów wpływających na jakość należy rozważyć zasadę współpłacenia przez istniejące PS i PES za usługi. Podmioty te powinny ponosić część kosztów usługi. Poziom współpłacenia powinien zawierać się w przedziale 10-20% kosztów usługi. Może on być zróżnicowany ze względu na wielkość przedsiębiorstwa. Dla mikro: 10%. Dla małych i średnich: 20%.

Kwestią wymagającą dalszego namysłu jest włączenie sieci OWES do podmiotowego systemu finansowania usług rozwojowych (PSF). Aktualnie PS mogą korzystać z oferty zawartej w BUR, jednak w praktyce zdarza się to stosunkowo rzadko. Natomiast OWES nie mogą być operatorami PSF, ponieważ ich projekty są finansowane w ramach innego priorytetu inwestycyjnego niż ten, w ramach którego finansowany jest PSF. Dlatego też na etapie przygotowań do nowej perspektywy niezbędne jest rozstrzygnięcie tej kwestii na poziomie krajowym. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie zasady, zgodnie z którą OWES z automatu staje się operatorem PSF dla PS i PES.

Akcelerator przedsiębiorstw społecznych

Proponuje się wprowadzenie nowej formuły wsparcia przedsiębiorczości społecznej. Rozwiązanie to nie zastępuje funkcjonowania OWES i nie wchodzi z nimi w kolizję. Chodzi tu raczej o uruchomienie wsparcia specjalistycznego, adresowanego do wybranego typu PS i nastawionego na osiągnięcie wymiernego celu. Tego typu celowe programy funkcjonują z powodzeniem w sferze wspierania rozwoju przedsiębiorstw. Pozwalają one na bardziej celowe i elastyczne podejście do rozwoju tych podmiotów.

Zaproponowany instrument stanowi uzupełnienie oferty OWES. Większość OWES powinna koncentrować się na wspieraniu nowych PS i oferowaniu standardowych usług wsparcia dla PS. Akceleratory natomiast mają za zadanie wesprzeć PS w dokonaniu przejścia na wyższy poziom rozwoju organizacyjnego i instytucjonalnego i zdecydowane zwiększenie oddziaływania społecznego. Może tu chodzić przede wszystkim o pomoc w skalowaniu istniejących rozwiązań, wprowadzaniu nowych produktów lub usług. Wsparcie to powinno być oferowane wyróżniającym się przedsiębiorstwom społecznym.

Usługa akceleratora byłaby skierowana do przedsiębiorstw społecznych, które spełniają następujące kryteria:

- mają jasno określony i mierzalny cel społeczny,
- mają stabilną sytuację finansową (przychody co najmniej pokrywają wydatki),
- mają jasną koncepcję zwiększenia oddziaływania społecznego, np. poprzez zwiększenie skali działania, wprowadzenie nowych produktów lub usług,
- osiągnięte korzyści społeczne będą poddane pomiarowi. W początkowej fazie wsparcia opracowana zostanie koncepcja pomiaru efektu społecznego.

Akcelerator służyć powinien przede wszystkim do zwiększania oddziaływania społecznego przedsiębiorstwa społecznego, wzmacniania jego pozycji rynkowej i wzmocnienia sytuacji finansowej.

Pewne wątpliwości budzić tutaj może pojęcie korzyści społecznych czy oddziaływania społecznego. Doświadczenia wielu badań i analiz, jak również praktyków wspierających przedsiębiorstwa społeczne, pokazują wyraźnie, że w przypadku ekonomii społecznej nie ma uzasadnienia dla precyzyjnego definiowania oddziaływania społecznego na poziomie całego programu ani określania sposobu pomiaru. Niestety, dowiodły tego również polskie doświadczenia, realny pomiar korzyści społecznych musi uwzględniać olbrzymie zróżnicowanie przedsiębiorstw społecznych: ich sposobu działania, oddziaływania, przyjętego modelu itd. W praktyce za każdym razem niezbędne jest zdefiniowanie korzyści społecznych oraz sposobu ich pomiaru adekwatnie do sytuacji danego podmiotu.

Istnieje na świecie szereg metodologii definiowania i pomiaru korzyści społecznych. Jednak wszystkie metodologie dostarczają tylko ogólnych ram metodologicznych, które trzeba wypełnić treścią, adekwatnie do sytuacji danego przedsiębiorstwa. Dobrym przykładem jest tu EVPA, której podręcznik pomiaru oddziaływania społecznego zawiera ramową instrukcję działania¹³⁵.

W Polsce PS i PES praktycznie nie mierzą oddziaływania społecznego – właśnie ze względu na wskazane powyżej trudności w definiowaniu i mierzeniu. Cały czas poszukiwana jest „idealna” definicja i metodologia pomiaru. Ponieważ nie udaje się go znaleźć, w związku z tym pojęcie oddziaływania społecznego nie jest wykorzystywane w politykach publicznych. Niestety, jednego, uniwersalnego sposobu definiowania i mierzenia nie uda się znaleźć. A upowszechnienie pomiaru korzyści społecznej i budowanie zdolności do jego pomiaru wymaga po prostu rozpoczęcia wykonywania tych pomiarów i budowania repozytorium.

Akceleratory powinny być finansowane na poziomie krajowym (w ramach krajowego programu operacyjnego) jako projekty wybierane w drodze przetargu lub konkursu. Usługi akceleratora powinny być świadczone przez konsorcja, w skład których wchodzić powinien co najmniej jeden OWES i jedna organizacja doświadczona w oferowaniu innowacyjnych, zaawansowanych usług wsparcia dla przedsiębiorców.

Akceleratory mogą wybierać profile działania, tj. koncentrować się na wybranych typach PS lub wybranych obszarach społecznego oddziaływania. Docelowo, w skali kraju powinno funkcjonować ok. 10 takich akceleratorów, a do każdego akceleratora powinno wejść 10-15 PS.

Należy rozważyć wdrożenie tego działania podmiotowi doświadczonemu w realizacji tego typu przedsięwzięć, np. PARR. Warto jednak rozważyć powołanie przy tej instytucji grupy roboczej, składającej się z praktyków i ekspertów w zakresie ekonomii społecznej.

Nabór do akceleratora powinien być otwarty dla wszystkich PS działających co najmniej dwa lata. Przedsiębiorstwa mogłyby uzyskać wsparcie (przede wszystkim doradcze) na etapie przygotowania biznesplanu. Program wsparcia w akceleratorze powinien trwać do 3 lat.

Zakres wsparcia akceleratora obejmie:

- wsparcie finansowe: dotacja na wsparcie instytucjonalne dla przedsiębiorstw społecznych,
- wsparcie w pozyskaniu dofinansowania zewnętrznego (jednym z wymiarów oceny skuteczności akceleratora powinien być osiągnięty efekt dźwigni – wartość pozyskanych przez PS środków zewnętrznych, przede wszystkim z instrumentów zwrotnych),
- usługi doradcze i biznesowe, dostosowane do potrzeb PS,
- usługi budowania powiązań PS z podmiotami komercyjnymi i jednostkami sektora publicznego.

Usługi doradczo-szkoleniowe powinny być świadczone zgodnie z planem usług pozafinansowych. Podstawą powinny być usługi mentoringu: doświadczony doradca pracuje z przedsiębiorstwem przez cały czas trwania programu (regularne

¹³⁵ L. Hehenberger, A. Harling, P. Scholten, A practical guide to measuring and managing impact, EVPA, 2015.

omawianie postępów, realizacja założeń biznesplanu, reagowanie na pojawiające się trudności, adaptowanie biznesplanu do zmieniających się okoliczności).

Dodatkowo, zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami, PS mogłoby korzystać z dodatkowych usług, zgodnych z potrzebami. Przykładowy zakres usług:

- reintegracyjne i integracyjne dla pracowników i dla zespołu przedsiębiorstwa,
- szkolenia zawodowe,
- doradztwo branżowe,
- doradztwo prawne, finansowe, marketingowe, biznesowe,
- doradztwo w zakresie rozwoju przedsiębiorców społecznych,
- doradztwo przy pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego.

Po wejściu do programu opracowywany byłby z przedsiębiorstwem sposób pomiaru oddziaływania społecznego. Przedsiębiorstwo, przy wsparciu eksperckim, miałoby obowiązek przeprowadzenia pomiaru oddziaływania społecznego i wykazania efektu społecznego po zakończeniu udziału w programie.

7.6.3 POZIOM WDROŻENIOWY – POŚREDNICY FINANSOWI

Bardzo poważnym wyzwaniem, jeżeli chodzi o wdrażanie instrumentów finansowych w sferze ekonomii społecznej, jest ograniczona liczba pośredników finansowych posiadających odpowiednie doświadczenie w tej sferze. Na poziomie krajowym (czy też raczej ponadregionalnym) takie doświadczenia posiada de facto zaledwie trzech pośredników, czyli TISE SA (zresztą, doświadczenie tego pośrednika jest nieporównywalnie większe niż jakiegokolwiek innego), Fundacja Regionu Wałbrzyskiego oraz (rozpoczynająca dopiero wdrażanie instrumentu) Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Suwałkach. Na poziomie lokalnym jest też kilka instytucji dysponujących (choć w niewielkiej skali) tego typu doświadczeniem, np. Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka, Działdowska Agencja Rozwoju SA czy też Regionalne Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych we Wrocławiu.

W zasadzie prawie wszystkie z tych instytucji oferują także finansowanie zwrotne typowym (a więc nie ze sfery ekonomii społecznej) przedsiębiorcom, np. w ramach regionalnych programów operacyjnych. Oznacza to, że zapewne (poza wyjątkami) do pewnego stopnia decyzja o wdrażaniu instrumentów finansowych dla PES będzie w dużej mierze uwarunkowana czynnikami stricte biznesowymi.

Aby zatem zredukować ryzyko związane z tym, że nie będzie wystarczającej liczby chętnych do pełnienia roli pośrednika finansowego dla instrumentów finansowych w sferze ekonomii społecznej, należałoby podjąć następujące działania:

- Zorganizować kilka spotkań o charakterze warsztatowym dla potencjalnych pośredników finansowych (jak zakładamy, będą to przede wszystkim fundusze pożyczkowe), z udziałem dotychczasowych pośredników, BGK, MFiPR oraz przedstawicieli PES i OWES, na których można by przedyskutować założenia poszczególnych instrumentów oraz ewentualne bariery dla poszczególnych instytucji w pełnieniu roli pośrednika finansowego w sferze ekonomii społecznej. W szczególności można by przedyskutować to, jakie elementy w dokumentach dla aplikujących o finansowanie zwrotne należałoby uprościć, bez zagrożenia dla jakości portfela pożyczek, a także z jakich wymogów dla pośredników finansowych można by całkowicie zrezygnować.
- Upowszechnić doświadczenia, w formie publikacji lub też prezentacji, związane z wdrażaniem instrumentów pożyczkowych w sferze ekonomii społecznej (zarówno w ramach Działania 1.4 PO KL, jak i Działania 2.9 PO WER), pokazujące, że jest możliwe sprawne udzielanie pożyczek sektorowi PES¹³⁶.

¹³⁶ Poważnym ograniczeniem jest to, że największymi doświadczeniami dysponuje TISE SA, którego przedstawiciele mogą nie być do końca skłonni do dzielenia się swoimi szczegółowymi doświadczeniami z konkurencją.

- Należałoby także przewidzieć (co oczywiście będzie pracochłonne) organizowanie wybranych przetargów na stosunkowo niewielkie kwoty, tak aby na rynku finansowania zwrotnego dla PES pojawili się nowi pośrednicy.
- Dodatkowo, co może mieć kluczowe znaczenie, wymagany wkład własny dla pośrednika (wkład krajowy) należałoby określić na jak najniższym możliwym poziomie, aby zminimalizować poważną barierę, jaką jest niski poziom kapitalizacji większości potencjalnych pośredników finansowych. W tym kontekście ważnym instrumentem pozostają opisane wcześniej pożyczki na zapewnienie wkładu własnego przez pośredników finansowych.

Dodatkowo, w ramach programowania Polityki Spójności 2021-2027 przedstawiciele MFiPR powinni rozmawiać z przedstawicielami Komisji Europejskiej o ewentualnym uproszczeniu zasad wdrażania instrumentów finansowych i wypracować np. jasne zasady postępowania w sytuacji wykorzystania części pożyczki na inne wydatki niż przewidziane w umowie pożyczki – idealne w takiej sytuacji byłoby stosowanie następujących rozwiązań: podniesienie oprocentowania pożyczki do poziomu komercyjnego, refinansowanie tej (właściwej) części pożyczki ze środków krajowych oraz brak jakichkolwiek sankcji dla pośrednika finansowego (o ile sytuacja taka nie jest przez niego zwiniona).

Ponadto, projektując przetargi na wybór pośredników finansowych (zarówno ze środków nowego programu, jak i z rewolwingu), powinny być one tak rozłożone w czasie, aby w miarę możliwości nie następowały przerwy w ofercie instrumentów finansowych, ze względu na zakończenie finansowania w ramach jednego projektu, a brak rozpoczęcia finansowania w ramach kolejnego.

8. TABELA REKOMENDACJI

Tabela 31. Tabela rekomendacji

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
1.	Wobec rozpoczynającej się recesji związanej z COVID-19 całe wsparcie powinno koncentrować się na podtrzymaniu istniejących PS i tworzeniu miejsc pracy, przede wszystkim w istniejących PS. s. 105-107	Przez najbliższe dwa lata (w zależności od długości i głębokości recesji) należy skoncentrować wsparcie na tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy w PS poprzez: <ul style="list-style-type: none"> utrzymanie istniejących miejsc pracy, przede wszystkim dla osób w szczególnie trudnej sytuacji, w formie wsparcia pomostowego, oferujących stabilne zatrudnienie – przede wszystkim w istniejących PS, wspieranie tworzenia nowych PS. Rekomendacje 2-4 powinny być wdrażane po zakończeniu recesji wywołanej pandemią (lub z początkiem jej końcowej fazy).	MFIPR, samorządy województw	Zmiany w dokumentach programowych dla aktualnej perspektywy. Uwzględnienie propozycji w dokumentach programowych nowej perspektywy	30 czerwca 2020 (obecna perspektywa) 30 czerwca 2021 (przyszła perspektywa)	Strategiczna, horyzontalna	Włączenie społeczne	PO WER, RPO, Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
2.	Aby znacząco zwiększyć skalę ES w Polsce, niezbędne jest tworzenie nowych PS. Bez wsparcia zewnętrznego lub powstania PS by nie powstała przedsiębiorstwa, a ich powstawanie by się opóźniło. Dotychczasowe instrumenty wspierające tworzenie miejsc pracy sprawdziły się i należy je utrzymać dla nowych przedsiębiorstw społecznych. s. 33-55	Wsparcie dla nowych przedsiębiorstw społecznych wymaga przede wszystkim form bezzwrotnych. Podobnie jak wspieranie miejsc pracy dla osób w najtrudniejszej sytuacji. Proponuje się utrzymanie instrumentu dotacyjnego na tworzenie miejsc pracy w postaci dotacji na miejsce pracy, przeznaczonej na tworzenie miejsc pracy w nowych przedsiębiorstwach społecznych oraz dla osób w szczególnie trudnej sytuacji w istniejących przedsiębiorstwach społecznych.	MFIPR, samorządy województw	Oba instrumenty powinny być wdrażane przez OWES na podstawie biznesplanu i w połączeniu z usługami poza finansowanymi pozafinansowymi. W przypadku istniejących PS instrument ten powinien być adresowany do grup wskazanych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. Dotacja powinna być wypłacana jako stawka jednostkowa, poddana jednak indeksacji za lata 2018-2019 i indeksowana automatycznie każdego roku. Wysokość dotacji powinna być podniesiona dla miejsc pracy o charakterze produkcyjnym i w przypadku tworzenia miejsc pracy dla osób wymagających dostosowań. Wskazane jest również dopuszczenie stratowości dotacji na poziomie 5-10%. Wskazane jest również dokonanie analizy faktycznych kosztów utworzenia miejsca pracy i na tej podstawie rozpoczęcie dyskusji na temat wysokości stawki jednostkowej.	30 czerwca 2021	Strategiczna, operacyjna	Włączenie społeczne	Programy operacyjne na lata 2021-2027, następcy RPO

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
3.	Wsparcie pomostowe jest jednym z ważniejszych instrumentów, wspomagających funkcjonowanie PS w pierwszym okresie działalności, kiedy nie uzyskało jeszcze stabilnej pozycji na rynku i przedsiębiorstwo nie jest w stanie wygenerować przychodów pozwalających na pokrycie kosztów. s. 41-45, 48	Rekomenduje się utrzymanie wsparcia pomostowego dla przedsiębiorstw społecznych, wypłacanego w przypadku nowych przedsiębiorstw społecznych i tworzenia miejsc pracy w istniejących.	Samorządy województw	Instrument powinien być wdrażany przez OWES. Rekomenduje się utrzymanie wysokości wsparcia pomostowego, natomiast wydłużenie okresu wypłaty do 12 miesięcy z możliwością przedłużenia.	30 czerwca 2021	Strategiczna, operacyjna	Włączenie społeczne	Programy operacyjne na lata 2021-2027, następcy RPO
4.	Dla zapewnienia trwałości miejsc pracy tworzonych w PS istnieje potrzeba wsparcia procesów reintegracyjnych w PS. s. 74-75, 54	Rekomenduje się utworzenie nowego instrumentu: bon na reintegrację, pozwalającego na sfinansowanie przez PS usług reintegracyjnych.	Samorządy województw	Bon powinien być wdrażany przez OWES. Bon powinien być przyznawany po analizie potrzeb PS i na podstawie planu działań reintegracyjnych. Może on finansować do 80% kosztów reintegracyjnych PS. Zakres usług możliwych do sfinansowania i ich forma, powinny wynikać z potrzeb PS. Maksymalna wysokość bonu: do 20 tys. zł na jedno PS w ciągu roku.	30 czerwca 2021	Strategiczna, operacyjna	Włączenie społeczne	Programy operacyjne na lata 2021-2027, następcy RPO

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
5.	W polskim modelu ekonomii społecznej dominuje bardzo wąskie podejście do definiowania społecznego oddziaływania PS, ograniczone do efektu zatrudnieniowego. Powoduje to, że wiele wartościowych pomysłów nie jest wspieranych. Stąd wskazane jest poszerzenie zakresu wspieranych PS. Ma to negatywne konsekwencje w postaci nadmiernej koncentracji na finansowych aspektach oceny PS i w efekcie pojawieniu się efektu wyciekania. s. 54	Rekomenduje się uruchomienie nowego instrumentu, wspierającego tworzenie przedsiębiorstw społecznych osiągających wymierne korzyści społeczne. Proponuje się dotacje, w wysokości 100-150 tys. zł, które będą mogły sfinansować do 80% kosztów tworzenia PS.	Samorządy województw	Proponuje się pilotażowe uruchomienie instrumentu. Proponuje się wyłonienie na poziomie krajowym trzech operatorów instrumentu. Warunkiem udzielenia dotacji jest przedstawienie realnego planu osiągnięcia mierzalnych korzyści społecznych oraz stabilnego finansowo PS. W tym podejściu duży nacisk powinien być położony na pomiar korzyści społecznych. Jedną z opcji może być zakontraktowanie zewnętrznego podmiotu, odpowiedzialnego za pomiar korzyści społecznych.	30 czerwca 2021	Strategiczna, operacyjna	Włączenie społeczne	Programy operacyjne na lata 2021-2027, następcy RPO
6.	Istnieje potrzeba utworzenia nowego instrumentu wspierającego rozwój istniejących PS, które gotowe są do skoku rozwojowego. s. 110-112	Proponuje się utworzenie nowego instrumentu Dotacje na wsparcie instytucjonalne dla PS. Instrumenty te powinny być elementem szerszego programu akceleratorów przedsiębiorczości społecznej.	Samorządy województw	Instrument powinien być wdrażany w ramach nowej usługi: akcelerator ekonomii społecznej (opisanego w rekomendacji nr 8). Powinien być adresowany do przedsiębiorstw społecznych, które działają co najmniej dwa lata, mają stabilną sytuację finansową i jasny plan poszerzenia oddziaływania społecznego. Dotacja może pokryć wydatki niezbędne do zrealizowania planu rozwoju. Wartość dotacji: do 400 tys. Na 3 lata. Udzielenie dotacji powinno być powiązane z osiągnięciem mierzalnego zwiększenia społecznego oddziaływania PS.	30 czerwca 2021	Strategiczna, operacyjna	Włączenie społeczne	Programy operacyjne na lata 2021-2027, następcy RPO

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
7.	Usługi pozafinansowe mają decydujący wpływ na tworzenie i trwałość PS. Istotne jest, aby były dopasowane do potrzeb PS i wysokiej jakości. Usługi świadczone przez OWES generalnie są pozytywnie oceniane przez OWES, choć można wskazać również liczne słabości, np. koncentracja na udzielaniu dotacji, udzielenie usług ad hoc, niewystarczające kompetencje doradców OWES. s. 107-114	System OWES należy utrzymać. Powinny one koncentrować się na tworzeniu nowych PS. Powinny również świadczyć standardowe usługi wsparcia dla istniejących PS. Należy wzmacniać systematyczne podejście do usług świadczonych przez OWES. W usługach należy wzmocnić aspekt reintegracyjny (zatrudnienie specjalistów ds. reintegracji w OWES) oraz aspekt biznesowy (wymóg doświadczenia biznesowego).	MFIPR, samorządy województw	Niezbędne jest wprowadzenie zasady czteroelementowego systemu świadczenia usług przez OWES, składającego się z diagnozy, planu, monitorowania w trakcie wdrażania oraz analizy i oceny. Dotyczyć to powinno obowiązkowo nowych PS, a także domyślnie wsparcia istniejących PS (z możliwością świadczenia również usług ad hoc). Zakres usług powinien być poszerzony o wsparcie reintegracyjne, biznesowe i wsparcie dla liderów PS. Wsparcie dla istniejących PS powinno być świadczone w możliwie popytowym podejściu. Należy wprowadzić zasadę współfinansowania usług OWES przez istniejące PS.	30 czerwca 2021	Strategiczna, horyzontalna	Włączenie społeczne	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER
8.	Przedsiębiorstwa, które są gotowe do dalszego rozwoju, potrzebują silniejszego wsparcia doradczego. s. 107-114	Rekomenduje się utworzenie nowego instrumentu: akceleratora przedsiębiorstw społecznych. W odróżnieniu od OWES podstawowym celem akceleratorów jest wspieranie PS w dokonaniu przejścia na wyższy poziom rozwoju organizacyjnego i instytucjonalnego i zdecydowane zwiększenie oddziaływania społecznego.	MFIPR	Proponuje się, aby projekty akceleratorów były wybierane na poziomie krajowym. Optymalnie przez instytucję posiadającą doświadczenie we wspieraniu tego typu przedsięwzięć (np. PARP). W skali kraju powinno być wybranych ok. 10 akceleratorów, a każdy z nich powinien wspierać ok. 10-15 PS. Akceleratorzy powinni być tworzone przez konsorcja składające się z OWES i instytucje o charakterze biznesowym.	30 czerwca 2021	Strategiczna, operacyjna	Włączenie społeczne	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
9.	Obecnie oferowane dla sektora PES instrumenty wydają się być dobrze dostosowane do potrzeb sektora. Zapewniają odpowiednie finansowanie, w zasadzie ich oferta, po dokonaniu niewielkich zmian, powinna zostać utrzymana. s. 167	W ramach nowego programu (następca PO WER) należałoby zaprogramować wdrażanie instrumentów pożyczkowych na zbliżonych do obecnych zasadach, przy podniesieniu skodowości co najmniej do poziomu: 40% (pożyczka na start), 30% pożyczka na rozwój. Należy również wydłużyć maksymalną zapadalność: do 10 lat dla pożyczki na rozwój, do 7 lat dla pożyczki na start. Alokacja na pożyczki powinna zostać ustalona na poziomie 80 mln zł.	MFIPR	Zaprojektowanie i wynegocjowanie odpowiedniej alokacji na wdrażanie takich pożyczek w ramach programu operacyjnego, będącego następcą PO WER.	30 czerwca 2021	Programowa, operacyjna	Włączenie społeczne	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER
10.	Instrumentem bardzo przydatnym dla licznej grupy PES mogłaby być pożyczka obrotowa, która ułatwiłaby rozwiązanie problemów z płynnością finansową, odczuwaną przez wiele PES. Dodatkowo, tego typu wsparcie może być kluczowe dla przetrwania wielu podmiotów w okresie po pandemii koronawirusa. Pożyczka mogłaby też służyć zapewnieniu wkładu własnego pod projekty dotacyjne w okresie 2021-2027. s. 165-166	Jak najszybciej, na bazie środków z okresu 2007-2013 (rewolwing) należałoby uruchomić instrument pożyczki obrotowej dla PES, wybierając (być może z wolnej ręki ¹³⁷) pośrednika lub kilku pośredników finansowych.	MFIPR, BGK	Wybór pośredników finansowych i zaoferowanie pożyczek obrotowych o wartości maksymalnej do 100 tys. zł.	30 czerwca 2020	Pozasystemowa	Włączenie społeczne	-

¹³⁷ Pozwalają na to przepisy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.) – art. 6, ust. 2.

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
11.	Firmy (w tym PES) świadczące usługi społeczne i zdrowotne nie wydają się mieć znacząco trudniejszego dostępu do finansowania zwrotnego, jednakże zaprojektowanie dla nich specyficznych instrumentów pozwoliłoby na realizację większej liczby projektów rozwojowych w tej sferze. s. 168-169 i 164-165	Proponujemy uruchomienie nowego instrumentu pożyczkowego dla firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne (nie tylko PES, ale także firm komercyjnych). Pożyczki te powinny być udzielane na okres do 10 lat, w wysokości do 500 tys. zł. Kluczowym sposobem demarkacji z innymi instrumentami powinien być typ realizowanego projektu, ściśle związany ze świadczeniem usług społecznych i zdrowotnych. Dodatkowo, instrument powinien zawierać w sobie komponent dotacyjny na rozwój związanych z projektem technologii cyfrowych. Na instrument proponujemy alokację w wysokości ok. 30-40 mln zł (IF + dotacja + koszty zarządzania).	MFIPR	Zaprojektowanie i wynegocjowanie odpowiedniej alokacji na wdrażanie takich pożyczek w ramach programu operacyjnego, będącego następcą PO WER.	30 czerwca 2021	Programowa, operacyjna	Przedsiębiorczość	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER
		Proponujemy, na bazie środków 2021-2027, uruchomienie nowego instrumentu gwarancji portfelowych dla firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne (nie tylko PES, ale także – i przede wszystkim – firm komercyjnych). Jak zakładamy, gwarancje takie powinny być udzielane przez BGK, ewentualnie we współpracy z siecią lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych (identyfikacja projektów, ewentualnie podział ryzyka). Maksymalna wartość gwarancji powinna wynosić 5 mln zł, maksymalny udział gwarancji w zabezpieczanym kredycie 75%, a maksymalna zapadalność poręczanego kredytu 20 lat. Wstępna alokacja na instrument (szacowana kwota wypłat + koszty zarządzania) powinna wynosić 60 mln zł. Dodatkowo, taki instrument mógłby być wsparty dotacją na spłatę odsetek (tak jak ma to miejsce w ramach Funduszu Gwarancyjnego PO IR).	MFIPR, MFF 2021-2027 ¹³⁸	Zaprojektowanie i wynegocjowanie odpowiedniej alokacji na wdrażanie takich pożyczek w ramach programu operacyjnego, będącego następcą PO WER.	30 czerwca 2021	Programowa, operacyjna	Przedsiębiorczość	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER
		Proponujemy uruchomienie nowego instrumentu częściowo umarzalnych pożyczek na rozwój usług społecznych i zdrowotnych dla PES, o maksymalnej wartości pożyczki do 1 mln zł, maksymalna zapadalność 10 lat. Wielkość umorzenia kapitału pożyczki powinna wynosić do 45%.	MFIPR, MFF 2021-2027	Zaprojektowanie i wynegocjowanie odpowiedniej alokacji na wdrażanie takich pożyczek w ramach programu operacyjnego, będącego następcą PO WER.	30 czerwca 2021	Programowa, operacyjna	Przedsiębiorczość	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER

¹³⁸ Chodzi o instytucję, która będzie pełnić rolę menedżera funduszu finansowanego z EFS+ w latach 2021-2027.

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
12.	Warto odejść od instrumentów czysto dotacyjnych i przetestować instrument częściowo umarzalnych pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy w PES.	Proponujemy wdrożyć instrument pożyczek na tworzenie miejsc pracy dla osób pochodzących ze zmarginalizowanych grup w PES (poza PS) oraz dla wsparcia tworzenia innych miejsc pracy w PS o wartości do 200 tys. zł (do 40 tys. zł. na jedno miejsce pracy) i możliwości umorzenia do 40% kapitału pożyczki.	MFIPR, MFF 2021-2027	Zaprojektowanie i wynegocjowanie odpowiedniej alokacji na wdrażanie takich pożyczek w ramach programu operacyjnego, będącego następcą PO WER.	30 czerwca 2021	Programowa, operacyjna	Przedsiębiorczość	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER
13.	Poważną barierą dla wielu PES w dostępie do finansowania dłuższego pozostaje brak wystarczających zabezpieczeń, jednocześnie bardzo niewiele PES korzysta z kredytów bankowych. Jednocześnie wątpliwe jest, aby w najbliższym czasie oferta kredytów dla PES uległa znaczącej poprawie.	Należy zaprojektować i uruchomić instrument gwarancji portfelowych (na bazie środków z rewolwingu) dla pożyczek uruchamianych w oparciu o środki 2021-2027, czyli pożyczek dla PES i pożyczek dla firm świadczących usługi społeczne i zdrowotne. Tego typu instrument ograniczyłby barierę niewystarczających zabezpieczeń po stronie PES, jak i innych podmiotów ubiegających się o pożyczki.	MFIPR, MFF 2021-2027	Zaprojektowanie i wdrożenie instrumentu gwarancji portfelowych dla pożyczek dla PES o ograniczonym poziomie pokrycia zabezpieczanych zobowiązań (maksymalnie do 60% kapitału pożyczki).	30 czerwca 2021	Programowa, operacyjna	Włączenie społeczne	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER
14.	Z badań ilościowych wynika, że PES bardzo rzadko korzystają z poręczeń i gwarancji (bo rzadkością jest korzystanie przez PES z kredytów bankowych). Istnieje jednak pewne pole do wykorzystania instrumentów gwarancyjnych/poręczeniowych w innych sferach.	Należałoby zaprojektować i wdrożyć (na bazie środków pochodzących z PO WER – rewolwing) pilotaż instrumentu poręczeń jako wadliów przetargowych dla PES (takie instrumenty oferuje szereg lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych, ale wątpliwe jest, aby masowo korzystały z nich PES). Dodatkowo można by też przetestować poręczenia jako instrument zabezpieczania dotacji. Instrument ten mógłby być również dostępny dla podmiotów niebędących PES, świadczących usługi społeczne lub zdrowotne.	MFIPR, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych	Zaprojektowanie i wdrożenie programu pilotażowego	31 grudnia 2020	Pozasystemowa	Włączenie społeczne	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
15.	<p>Bardzo poważnym problemem dla wielu pośredników finansowych może się okazać konieczność wnoszenia wkładu krajowego w wysokości zapewne istotnie wyższej niż dla okresu 2014-2020. W pesymistycznym scenariuszu może to nawet uniemożliwić lub bardzo ograniczyć wdrażanie instrumentów finansowych w okresie 2021-2027. s. 167</p>	<p>Ze środków zwracanych (w zależności od regulacji, jakie będą obowiązywać dla niezbędnego wkładu krajowego oraz możliwości lub jej braku wnoszenia wkładu krajowego na poziomie ostatecznego odbiorcy) może okazać się niezbędne zaprojektowanie (na bazie środków zwracanych – rewolwing) pożyczek na wkład własny dla pośredników finansowych, którzy realizują projekty polegające na finansowaniu PES w okresie 2021-2027. Tego typu pożyczki są już oferowane (choć nie w sferze ekonomii społecznej) w niektórych regionach przez regionalne fundusze rozwoju. Brak takiego instrumentu (przy podniesionych wymogach dla wkładu krajowego) może spowodować, że nie będzie chętnych do pełnienia roli pośrednika finansowego.</p>	MFIPR, MFF 2021-2027	<p>Zaprojektowanie tego typu instrumentu oraz identyfikacja instytucji, która miałaby takich pożyczek udzielać (teoretycznie taką rolę mógłby odgrywać Polski Fundusz Rozwoju).</p>	31 grudnia 2021	Pozasystemowa	Włączenie społeczne	-
16.	<p>Testowanym obecnie modelem wspierania rozwoju sektora ekonomii społecznej są społeczne inwestycje kapitałowe (SVC). Wdrażany jest program pilotażowy, którego rezultaty wskazują na zasadność kontynuowania i rozpowszechnienia tego podejścia. s. 169</p>	<p>Szerze stosowanie instrumentu SVC – przejście do fazy postpilotażowej. Zaprogramowanie kwoty 30 mln zł na wsparcie wehikułów SVC. Warunki podobne do obecnych. Tak jak teraz, w pierwszej kolejności wymagalna powinna być opłata za zarządzanie, a następnie wszelkie zwroty powinny być rozliczane na zasadzie pari passu (alternatywnie, w celu wzmocnienia oddziaływania instrumentu, można wprowadzić uprzywilejowanie inwestorów prywatnych).</p>	MFIPR	<p>Zaprojektowanie i wynegocjowanie odpowiedniej alokacji na instrument SVC w ramach programu operacyjnego, będącego następcą PO WER.</p>	30 czerwca 2021	Programowa operacyjna	Przedsiębiorczość	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER

Nr	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
17.	<p>Inwestycje kapitałowe w sferze społecznej zyskują na znaczeniu jako instrumenty wspierane na szczeblu unijnym (oferta wsparcia pośredników przez EFI). EFI już obecnie oferuje interesujące instrumenty w tym zakresie, planuje także ich kontynuację (szczegółowe decyzje podejmowane będą w perspektywie kilku miesięcy). Doświadczenia i kierunki sposoby inwestowania w wehikule SVC mogą stanowić inspirację/uzupełnienie dla odpowiedniej oferty krajowej, warto także, aby były one regularnie monitorowane. Osobnym instrumentem jest instrument payment-by-result („wynagrodzenie za rezultat”), który EFI oferuje organom administracji odpowiedzialnym za zarządzanie i wdrażanie usług społecznych. s. 34-37</p>	<p>Należy monitorować kształtowanie oferty EFI w zakresie inwestycji SVC jako generującej inspirację dla rozwiązań krajowych, a także w celu unikania powielania się interwencji publicznej. Należy rozważyć możliwość wykorzystania w polskich warunkach instrumentu payment-by-result, w tym celu zapraszając EFI do współpracy przy testowym skonfigurowaniu takiego przedsięwzięcia w Polsce (powinno być to poprzedzone oceną wykonalności dla określonego przypadku/sfery usług publicznych o charakterze społecznym).</p>	MFIPR	<p>Ustanowienie mechanizmu monitorowania oferty EFI w zakresie inwestycji i doświadczeń w finansowaniu SVC. Rozważenie możliwości skorzystania z instrumenty payment-by-result (wyłonienie przypadku/ sfery usług publicznych, w przypadku których potencjalnie możliwe będzie przetestowanie mechanizmu payment-by-result.</p>	31 grudnia 2021	Pozasystemowa	Włączenie społeczne	-
18.	<p>Wiedza wielu zarządzających PES i PS, dotycząca instrumentów finansowych oraz instrumentów łączących cechy instrumentów finansowych i dotacji jest dość ograniczona, wielu z nich obawia się też zadłużenia. Jest to na pewno poważną barierą w korzystaniu z instrumentów finansowych. s. 85-86</p>	<p>Należy wzmocnić działania edukacyjne, doradcze i informacyjne skierowane do PES i PS, dotyczące wiedzy na temat instrumentów finansowych, zasad ubiegania się o nie, korzyści, jakie może odnieść PES dzięki pozyskaniu finansowania, ale także ograniczeń i zagrożeń, związanych z korzystaniem z IF.</p>	MFIPR, MFF 2021-2027	<p>Zaprojektowanie i sfinansowanie odpowiednich działań informacyjnych, szkoleniowych i doradczych, skierowanych zarówno do PES, jak i (zapewne oddzielnie) do personelu OWES, idealnie z wykorzystaniem przykładów konkretnych organizacji, które rozwinęły się dzięki skorzystaniu z instrumentów finansowych.</p>	31 grudnia 2021	Programowa operacyjna	Przedsiębiorczość	Program operacyjny na lata 2021-2027, następcza PO WER

SPIS LITERATURY

- [1] S. Bilal, F. Kratke, *Blending loans and grants: to blend or not to blend?*, European Center for Development Policy Management, 2013.
- [2] D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2007.
- [3] K. Cibor, *Dobre praktyki w zakresie koordynacji ekonomii społecznej*, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, Warszawa 2018.
- [4] M. Gajewski, P. Stronkowski, J. Szczucki, *Ocena ex ante ryzyka dla zastosowania instrumentów finansowych o charakterze gwarancyjnym oferowanych podmiotom ekonomii społecznej w ramach PO WER*, PAG Uniconsult, Warszawa, sierpień 2015.
- [5] P. Gresko i in., *Understanding EIF Impact Investments*, Seminarium „Finansowanie inwestycji social impact. Dobre praktyki oraz instrumenty wsparcia funduszy SVC” (prezentacja), Warszawa 20.09.2019.
- [6] M. Gajewski, J. Szczucki, *Financial engineering instruments – an unconventional source of financing innovative projects of the SME sector in Poland. Advantages in comparison with grant financing schemes* [w:] *Towards Innovative Economy. Effects of Grants to Enterprises in Poland*, edited by J. Pokorski, PARP, Warszawa 2011.
- [7] A. Gianoncelli, P. Boiardi, *Financing for Social Impact – The Key Role of Tailored Financing and Hybrid Finance*, EVPA, 2017.
- [8] M. Grabowska, M. Bernacik, *Badanie potrzeb przedsiębiorstw społecznych – analiza wyników*, MRPiPS, Biblioteka Ekonomii Społecznej i Solidarnej, Warszawa 2019.
- [9] L. Hehenberger, A. Harling, P. Scholten, *A practical guide to measuring and managing impact*, EVPA, 2015.
- [10] A. Hoyos, D.F. Angel-Urdinola, *Assessing the Role of International Organizations in the Development of the Social Enterprise Sector*, World Bank, 2017.
- [11] P. Kozak, *Wsparcie OWES w zakresie świadczenia usług reintegracyjnych dla przedsiębiorstw społecznych*, opracowanie w ramach serii: „Dobre praktyki w zakresie koordynacji ekonomii społecznej”, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, Warszawa 2020.
- [12] I. Matejczuk-Rosa, I. Grabowska, *Przegląd dobrych praktyk dotyczących działań władz regionalnych na rzecz rozwoju ekonomii społecznej: SZKOCJA – BELGIA – WŁOCHY*, Spójna Integracja Regionalna Ekonomii Społecznej, Warszawa 2020.
- [13] K. Medarova-Bergstrom, A. Volkery, R. Sauter, R. Skinner and J. Núñez Ferrer, *Optimal use of the EU grant and financial instruments in the next multiannual financial framework to address the climate objective. Final report for DG Climate Action*, European Commission, Institute for European Environmental Policy, London/Brussels 2013.
- [14] J. Núñez Ferrer, A. Volkery A., S. Withana, K. Medarova-Bergstrom, *The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives. Implications for EU and National Budgets*, CEPS Special Report, 2012.
- [15] A. Sawicka, I.D. Symoczko, *Dlaczego polskie przedsiębiorstwa nie korzystają z kredytu? Zjawisko niechęconego kredytu(nie)biorycy*, NBP, Materiały i Studia nr 310, Warszawa 2014.
- [16] P. Stronkowski, *Podsumowanie warsztatów z przedstawicielami spółdzielni socjalnych, które odbyły się w trakcie IX Forum Spółdzielni Socjalnych*, Warszawa 2019.
- [17] J.E. Stiglitz, A. Weiss, *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, American Economic Review, Vol. 71/3, 1981.
- [18] M. Szczepański, *Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 r. – wymiar wspólnotowy i krajowy*, Warszawa, luty 2011.
- [19] M.G. Woźniak, *Fundamentalne problemy aksjologiczne ładu instytucjonalnego współczesnej gospodarki*, [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, B. Polzakiewicz, J. Boehlke (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005.
- [20] M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, oraz dodatkowo M. Możdżeń, M. Zawicki, *Implementacja i monitorowanie polityk publicznych* [w:] *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, M. Zawicki (red. nauk.), PWE, Warszawa 2013.
- [21] *Badanie w kontekście kryzysu przedsiębiorstw społecznych, wywołanego epidemią wirusa SARS-CoV-2*, Wielkopolski Ośrodek Ekonomii Społecznej, Poznań 2020.
- [22] Departament EFS MFiPR, *Założenia wsparcia instrumentu na zwiększenie płynności finansowej podmiotów ekonomii społecznej*, Warszawa, marzec 2020.
- [23] *Ekspertyza na temat dopuszczalności łączenia instrumentów finansowych programów ramowych Unii Europejskiej (Cosme i Horyzont 2020) z instrumentami zwrotnymi, bezzwrotnymi i mieszanymi programów Polityki Spójności (PO, RPO) 2014-2020 oraz wybranych programów krajowych*, Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., Warszawa 2015.
- [24] *EFSI Equity Instrument. Guidance for social impact investors*, EIF, 2020.
- [25] *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments, of the European Investment Advisory Hub, and of the European Investment Project Portal*, Commission Staff Working Document, Brussels 6.6.2018, SWD(2018) 316 final.
- [26] *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives*, Volume I, 2014.
- [27] *Financial Instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for managing authorities*, European Commission, 2014.
- [28] „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej”, załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 11 z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, MP poz. 2014.
- [29] *Ocena ex ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych*, Instytut Badań Strukturalnych, Coffey Intl. Development, luty 2014.
- [30] *Organizacje non profit jako podmioty ekonomii społecznej w 2017 r.*, MRPiPS, Warszawa 2019.
- [31] Pismo Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z dnia 31 stycznia 2019 r., o numerze DZF-IV.7620.62.2018. IK do Pani Jolanty Kalinowskiej, eksperta Fundacji Fundusz Współpracy działającej w imieniu Sekretariatu sieci OWES.
- [32] *Raport z analizy kosztów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz kosztów dotacji na utworzenie miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym w projektach PO WER 2014-2020 oraz RPO 2014-2020 w celu opracowania stawki jednostkowej na samozatrudnienie oraz stawki jednostkowej utworzenia miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym*, MFiPR, Warszawa 2019.
- [33] *Raport o sytuacji mikro, małych i średnich firm w Polsce*, Pekao SA, Warszawa 2019.

- [34] Raport metodologiczny, wyznaczający podejście w niniejszym badaniu, dokument z 27 grudnia 2019.
- [35] *Raport z badania satysfakcji klientów Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej*, Biblioteka Ekonomii Społecznej i Solidarnej, MRPiPS, Warszawa 2019.
- [36] *Spółdzielnie jako podmioty ekonomii społecznej w 2017 r.*, MRPiPS, Warszawa 2019.
- [37] *Simplification Handbook. 80 simplification measures in Cohesion Policy 2021-2027*, Regional and Urban Policy, Brussels 29.06.2018.
- [38] *The SME Financing Gap. Theory and Evidence*, OECD 2006 (Vol. I).

SPIS TABEL, WYKRESÓW, SCHEMATÓW

SPIS TABEL

Tabela 1. Zestawienie technik badawczych	12
Tabela 2. PES korzystające z pożyczek w ramach Działania 2.9 PO WER w podziale na województwa	24
Tabela 3. Poziom wykorzystania alokacji w ramach Działania 2.9 PO WER w podziale na makroregiony	25
Tabela 4. Udział typów PES, zaciągających pożyczki w działaniu 2.9 PO WER	25
Tabela 5. Wartość wydatków OWES na dotacje na utworzenie miejsc pracy i wsparcie pomostowe dla przedsiębiorstw społecznych (w zł)	34
Tabela 6. Liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych przy wsparciu środków Europejskiego Funduszu Społecznego	34
Tabela 7. Liczba i wartość dotacji na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej ze środków Funduszu Pracy oraz liczby osób i wartości dofinansowań wynagrodzeń i kosztów osobowych spółdzielni socjalnych (w tys. zł)	50
Tabela 8. Liczba i wartość dotacji na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej ze środków PFRON	53
Tabela 9. Udział PES ponoszących wydatki rozwojowe w 2019 r.	56
Tabela 10. Rodzaje wydatków rozwojowych poniesionych w 2019 r.	57
Tabela 11. Planowane wydatki rozwojowe w 2020 r.	59
Tabela 12. Źródła finansowania wydatków rozwojowych w 2019 r.	59
Tabela 13. Źródła finansowania wydatków rozwojowych w 2019 r. – udziały	60
Tabela 14. Źródła finansowania wydatków rozwojowych w 2019 r. – ogółem (dane w tys. zł)	61
Tabela 15. Powody odmowy przyznania kredytu bankowego lub komercyjnej pożyczki	63
Tabela 16. Luka oszacowana na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych – ogólna populacja PES	65
Tabela 17. Luka oszacowana na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych – ogólna populacja PES bez jednostek reintegracyjnych	65
Tabela 18. Luka oszacowana na podstawie niezrealizowanych wydatków rozwojowych – PES świadczące usługi społeczne i zdrowotne, niebędące jednostkami reintegracyjnymi (część luki niezrealizowanych wydatków: ogólnej i luki bez jednostek reintegracyjnych)	66
Tabela 19. Luka finansowania dłużnego	67
Tabela 20. Podsumowanie oszacowań luki niezrealizowanych wydatków	67
Tabela 21. Podsumowanie oszacowań luki finansowania dłużnego	68
Tabela 22. Kwoty zaangażowane/wydatkowane w 2019 r. (w zł) na wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach społecznych, członków lub pracowników spółdzielni socjalnych lub pracowników Zakładów Aktywności Zawodowej	74
Tabela 23. Kierunki przeznaczenia finansowania zewnętrznego (na podstawie wniosków o finansowanie w 2019 r.)	94
Tabela 24. Skuteczność ubiegania się o zewnętrzne źródła finansowania	95
Tabela 25. Wielkość finansowania, którego nie udało się pozyskać	95
Tabela 26. Dotacja na utworzenie miejsca pracy	109
Tabela 27. Wsparcie pomostowe	110
Tabela 28. Bon na reintegrację	111
Tabela 29. Dotacje na rozwój dla przedsiębiorstw społecznych	112
Tabela 30. Start dla korzyści społecznych	113
Tabela 31. Tabela rekomendacji	128

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Koncepcja stosowania instrumentów finansowych i dotacji	21
Wykres 2. Liczba podmiotów, które uzyskały status PS i utraciły ten status w latach 2017-2019	32
Wykres 3. Liczba nowo utworzonych przedsiębiorstw społecznych oraz PES przekształconych w PS przy wsparciu dotacji z OWES	33
Wykres 4. Liczba utworzonych miejsc pracy na podstawie wniosków o płatność OWES zatwierdzonych do końca danego roku (wielkości skumulowane)	35
Wykres 5. Porównanie wartości maksymalnej dotacji obliczanej jako sześciokrotność średniego wynagrodzenia w gospodarce i stawki jednostkowej	37
Wykres 6. Odpowiedzi na pytanie, czy wysokość dotacji na utworzenie miejsca pracy jest wystarczająca	38
Wykres 7. Przeznaczenie wsparcia pomostowego według przedsiębiorstw społecznych i OWES	42
Wykres 8. Odpowiedzi na pytanie, czy wysokość dotacji na utworzenie miejsca pracy i wsparcia pomostowego jest wystarczająca	43
Wykres 9. Odsetek podmiotów, które uzyskały dotacje, i odsetek wartości przyznanych dotacji w stosunku do wartości złożonych wniosków	44
Wykres 10. Odsetek podmiotów, które uzyskały wsparcie pomostowe, i odsetek wartości przyznanego wsparcia pomostowego w stosunku do wartości złożonych wniosków	44
Wykres 11. Skutki braku wsparcia finansowego na utworzenie przedsiębiorstwa społecznego w opinii przedsiębiorców społecznych	45
Wykres 12. Skutki braku wsparcia finansowego na utworzenie przedsiębiorstwa społecznego w opinii OWES	46
Wykres 13. Jaka byłaby sytuacja przedsiębiorstwa społecznego bez wsparcia pomostowego	47
Wykres 14. Inne niż pochodzące z OWES wsparcie finansowe na etapie tworzenia przedsiębiorstw społecznych	48
Wykres 15. Ocena przedsiębiorstw społecznych dotycząca propozycji zmian w instrumentach wspierania tworzenia tego typu przedsiębiorstw	54
Wykres 16. Wartość wydatków rozwojowych poniesionych w 2019 r. przez PES	58
Wykres 17. Efekty pożyczki zaciągniętej w Działaniu 2.9 PO WER	61
Wykres 18. Powody nieubiegania się w 2019 r. o finansowanie na rynku komercyjnym	63
Wykres 19. Prezentacja układu luk według niezrealizowanych wydatków	68
Wykres 20. Odsetek PS korzystających z usług pozafinansowych OWES	69
Wykres 21. Rodzaje wsparcia pozafinansowego, z którego korzystały PS	71
Wykres 22. Ocena usług OWES przez istniejące przedsiębiorstwa społeczne	77
Wykres 23. Przyczyny niekorzystania z usług OWES w 2019 r. przez istniejące przedsiębiorstwa społeczne	78
Wykres 24. Zmiany mogące poprawić dopasowanie usług OWES do potrzeb przedsiębiorstw społecznych	80
Wykres 25. Odsetek PES korzystających z usług pozafinansowych, finansowanych ze środków publicznych w 2019 r.	82
Wykres 26. Zakres usług pozafinansowych, z których korzystały PES w 2019 r.	83
Wykres 27. Zakres usług pozafinansowych, z których korzystały PES w 2019 r., w podziale na jednostki reintegracyjne i organizacje pozarządowe	84
Wykres 28. Najważniejsze dla PES rodzaje pozyskanego wsparcia pozafinansowego w 2019 r.	85
Wykres 29. Ocena dopasowania usług pozafinansowych do potrzeb w podziale na podmioty korzystające z usług OWES i podmioty korzystające z innych usług	85
Wykres 30. Ocena jakości usług pozafinansowych w podziale na podmioty korzystające z usług OWES i podmioty korzystające z innych usług	86
Wykres 31. Czy płacili Państwo za usługi pozafinansowe, z których korzystali Państwo w 2019 r.?	87
Wykres 32. Odsetek PES uczestniczących w badaniu, świadczących usługi społeczne lub zdrowotne	88
Wykres 33. Przyczyny świadczenia usług społecznych lub zdrowotnych przez PES	89
Wykres 34. Przyczyny, dla których PES nie świadczą usług społecznych lub zdrowotnych	90
Wykres 35. Usługi pozafinansowe, które mogłyby pomóc PES rozwijać usługi społeczne lub zdrowotne	91
Wykres 36. Główne obszary działalności przedsiębiorstw niebędących przedsiębiorstwami społecznymi, działających w sferze usług społecznych i zdrowotnych	93

Wykres 37. Ocena obecnej sytuacji i perspektyw rozwojowych (1 – sytuacja/perspektywy bardzo zła/bardzo złe ..., 5 – sytuacja bardzo dobra/perspektywy bardzo dobre)	93
Wykres 38. Aktywność w zakresie pozyskiwania finansowania z różnych źródeł finansowania zewnętrznego w 2019 r. (wykres lewy: czy ubiegano się o finansowanie dłużne; wykres prawy: o jaki instrument finansowania się ubiegano)	94
Wykres 39. Planowany poziom wydatków na cele rozwojowe w ciągu dwóch lat działalności (2020-2021)	96
Wykres 40. Kierunki przeznaczenia planowanych wydatków rozwojowych w ciągu dwóch lat działalności (2020-2021)	97
Wykres 41. Źródła finansowania wydatków rozwojowych w latach 2020-2021	98
Wykres 42. Czy firma rozszerzyłaby działalność dotyczącą usług społecznych lub zdrowotnych, gdyby na taki cel otrzymała wsparcie finansowe ze środków publicznych?	98
Wykres 43. Dlaczego firma nie zamierza starać się o kredyt lub o pożyczkę na finansowanie działalności w sferze usług społecznych lub zdrowotnych?	100
Wykres 44. Czy jest Państwu znana oferta instytucji gwarancyjnych (np. BGK) lub poręczeniowych, która ułatwia pozyskanie kredytów, dzięki zapewnieniu wymaganych zabezpieczeń?	101
Wykres 45. Czy Pana/i firma byłaby zainteresowana skorzystaniem w przyszłości z gwarancji lub poręczenia ułatwiającego pozyskanie finansowania?	101
Wykres 46. Dla jakich celów w przyszłości Pana/i firma byłaby skłonna pozyskać gwarancję lub poręczenie?	101
Wykres 47. Powody prowadzenia działalności gospodarczej w sferze usług społecznych i zdrowotnych	103
Wykres 48. Najważniejszy powód prowadzenia działalności w sferze usług społecznych i zdrowotnych	104

SPIS SCHEMATÓW

Schemat 1. Proces oceny wniosków o finansowanie	39
---	----