

## PODSUMOWANIE DEBATY NR 4

### Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej i wyzwania koordynacyjne na poziomie krajowym i regionalnym

W dniu 7 lipca 2020 r. odbyła się czwarta debata poświęcona Funduszowi Przedsiębiorczości Społecznej i wyzwaniom koordynacji ekonomii społecznej na poziomie krajowym i regionalnym.

Cykl czterech debat odbywa się w ramach IV Ogólnopolskiego Forum Ekonomii Społecznej i Solidarnej oraz Laboratorium Ekonomii Społecznej, w projekcie pn. „System partycypacyjnego zarządzania sferą ekonomii społecznej” w ramach Działania 2.9 PO WER.

Debatę rozpoczęła **Pani Iwona Michalek, Pełnomocnik Rządu ds. Ekonomii Społecznej i Solidarnej, Sekretarz Stanu w MRPiPS**, która podkreśliła, że prace nad nową ustawą są bardzo zaawansowane. Podziękowała wszystkim uczestnikom za dotychczasowe zaangażowanie. Podkreśliła, że temat koordynacji i finansowania wymaga szerokich konsultacji społecznych z praktykami i w związku z tym zachęcała do aktywnego wyrażania opinii. Zebranych przywitał też **Pan Kamil Bobek, Zastępca Dyrektora Departamentu Ekonomii Społecznej i Solidarnej**. Debatę moderował **prof. Bohdan Skrzypczak** z Uniwersytetu Warszawskiego, który przedstawił program spotkania i zasady prowadzenia debaty.

Jako pierwszy z prelegentów głos zabrał **Pan Piotr Krasuski**, Dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Podkreślił, że ekonomia społeczna była bardzo silnie obecna w bieżącej perspektywie (1,5 mld zł) i był to wzrost w stosunku do poprzedniej. Możemy się pochwalić osiągnięciami, które są zauważane przez Komisję Europejską i inne podmioty międzynarodowe.

Ważnym obszarem są instrumenty finansowe, dające przedsiębiorcom społecznym dostęp do kapitału. Skorzystało z nich już ponad 870 podmiotów. Obecnie środki EFS zostały zaangażowane w działania tarczy antykryzysowej i pakietu antykryzysowego. PES mogą korzystać z dopłat do wynagrodzeń, które są finansowane z EFS. Uruchomiony został mechanizm zakupów interwencyjnych, który pozwala podtrzymać popyt na produkty i usługi dostarczane przez PES. Następnie zakupione produkty mogą być nieodpłatnie przekazane instytucjom publicznym. Instrument jest trafiony i cieszy się dużym zainteresowaniem. Z badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni Socjalnych wynika, że 90% badanych spółdzielni socjalnych chciało skorzystać z tego instrumentu.

Stoimy w przededniu nowego okresu programowania. Prace są już zaawansowane (choć opóźnione przez epidemię COVID-19). Rząd stoi na stanowisku, że kwestie dotyczące ekonomii społecznej i solidarnej muszą być wyodrębnione jako osobny cel szczegółowy.

Niestety stanowisko to nie zyskało poparcia innych państw członkowskich. Finalnie problematykę ES zintegrowano z obszarem instrumentów rynku pracy. Natomiast rząd stoi na stanowisku, że w dokumentach krajowych ES jest bliższa instrumentom włączenia społecznego. Podkreślano, że nie jest to tylko instrument rynku pracy, gdyż równie ważne jest włączenie i spójność społeczna. Istotnym elementem jest tworzenie nowych miejsc pracy dla wykluczonych, co będzie utrzymane w nowej perspektywie.

Kolejnym wielkim celem będzie także włączenie PES do realizacji usług społecznych – istotna rola w planowanym procesie deinstytucjonalizacji usług, tworzenia usług środowiskowych. Trzeba zwiększać kompetencje PES i ich potencjału do przejęcia w jak największym zakresie usług społecznych.

Z drugiej strony stymulować należy także stronę popytową poprzez zachęcanie JST i innych organów (także zachęty finansowe), do przekazywania większości zleceń PES.

Unikatowy w Polsce jest system wsparcia ES oparty o OWES. Należy się jednak zastanowić, jak zwiększać jakość usług w oparciu o metody biznesowe, bo w wielu miejscach odnotować można deficyty w tej materii. Należy położyć nacisk na efektywność tworzenia nowych miejsc pracy. W tej chwili mamy bardzo różny koszt jednostkowy stworzenia miejsca pracy.

System akredytacji OWES się sprawdził, jednak mają zostać wprowadzone zmiany w zakresie podziału kompetencji pomiędzy szczeblem regionalnym a centralnym. Nie ma jeszcze gotowych rozwiązań. ROPS są najważniejszymi instytucjami w zakresie koordynacji regionalnej. Na poziomie krajowym chcemy też kontynuować projekty sieciujące i rozwijać współpracę.

Ważne jest pytanie, jak włączyć PES w wielkie zadania UE dzisiejszej doby: Zielonej Transformacji, wprowadzenia Agendy Cyfrowej i wyjścia z nadchodzącego kryzysu gospodarczego. Te trzy tematy będą dotyczyły wszystkich członków UE i nikt, kto korzysta z polityki spójności, nie będzie mógł się od nich zupełnie odciąć.

Nowa ustawa będzie kolejnym krokiem i kolejnym bodźcem rozwojowym dla sektora ekonomii społecznej. Chcemy pokazać KE, że to wsparcie, które już zostało udzielone dzięki UE prowadzi do okrzepnięcia i rozwoju sektora.

Pytanie zadane przez Panią Karolinę Cyran-Juraszek odnosiło się do opinii MFiPR na temat postulatów dotyczących nowej perspektywy, przekazanych już wcześniej do ministerstwa. Pan Piotr Krasuski zapewnił, że Ministerstwo analizuje obecnie wszystkie uwagi, a większość postulatów została już uwzględniona, aczkolwiek na poziomie programowania operacyjnego do wykonania jest jeszcze dużo pracy.

Kolejne wystąpienie należało do Pana **Pawła Chorążego**, Dyrektora Zarządzającego Pionem Funduszy Europejskich w Banku Gospodarstwa Krajowego. Przedstawił doświadczenia z wdrażania Krajowego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej.

Instrumenty zwrotne mogą mieć charakter pożyczkowy i gwarancyjny. Pilotaż rozpoczęto od tych pierwszych, co okazało się być dobrym pomysłem. Doświadczenia z instrumentami gwarancyjnymi i reporeczeniowymi były umiarkowane. Występowały trudności ze znalezieniem instytucji gotowych do udzielania poręczeń.

Natomiast instrumenty pożyczkowe okazały się dużym sukcesem. Charakteryzują się one niskimi kwotami wsparcia – 80% pożyczek nie przekracza 100 tys. zł. Odzwierciedla to kondycję ekonomiczną sektora. Istnieje potrzeba łączenia produktów finansowych z edukacją ekonomiczną i doradztwem. Sprawdziły się w praktyce instrumenty najprostsze i najlepiej znane, czyli pożyczki. Być może jest to droga od pożyczek do gwarancji. Bardziej skomplikowane instrumenty finansowe są potrzebne na wyższym poziomie rozwoju działalności gospodarczej.

Zmieniają się też regulacje europejskie. Możliwe stały się instrumenty pożyczkowe umorzeniowe z możliwością umorzenia do 50% pożyczki. Potrzebne są też pożyczki obrotowe. W dobie pandemii udało się uruchomić pożyczki płynnościowe.

Ministerstwo kończy obecnie badanie luki finansowej sektora. Jedną z rekomendacji jest przeprofilowanie gwarancji i poręczeń na instrument, który pozwalałby finansować wadium wymagane przy przetargach publicznych.

Podsumowując, podmioty, które korzystały ze wsparcia zwrotnego oceniają go wysoko. 90% tych, którzy brali pożyczki, chcą korzystać z nich też w przyszłości.

Musimy dbać o równowagę pomiędzy instrumentami zwrotnymi i dotacyjnymi. W obszarze ekonomii społecznej istnieje ryzyko „hazardu moralnego“. Rozwiązaniem może być włączanie umorzeń (dotychczas niemożliwych przy finansowaniu europejskim) oraz łączenie pomocy zwrotnej i bezzwrotnej, co dałoby większą elastyczność.

Nowa ustawa powinna tworzyć ramy działalności sektora, ale nie rozstrzygać szczegółów. Pandemia pokazała, że sztywne regulacje dotyczące instrumentów finansowych mogą blokować pewne działania w sytuacjach kryzysowych.

Kolejną prezentację przedstawił **Pan Michał Góra**, Kierownik Działu Ekonomii Społecznej w ROPS Kraków. Zajął się zagadnieniem koordynacji ekonomii społecznej i solidarnej na poziomie regionalnym.

Co jest niezbędne, aby efektywnie skoordynować ES na poziomie regionu? Podstawą jest uzgodniony regionalnie cel – czego oczekujemy od sektora? Powinni uzgodnić go wszyscy zainteresowani partnerzy, zrzeszeni w Regionalnym Komitecie Rozwoju Ekonomii Społecznej. Czytelny musi być podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy instytucjami. Nie należy również zapominać, że ekonomia społeczna musi być elementem szerszej perspektywy.

Doświadczenia obecnej perspektywy pokazały duże ograniczenia nałożone z poziomu

centralnego. Narzucono standardowy zestaw działań w każdym regionie, a także plan i zestaw wskaźników wynikający z krajowego programu. Wystąpiły niespójności pomiędzy planem regionalnym (który w przypadku Małopolski istniał już wcześniej), a zobowiązaniami wynikającymi z programu krajowego.

Ostatni okres to wyzwanie dotyczące wsparcia ES w dobie pandemii. Włączył się w to aktywnie ROPS, który z jednej strony wykonał diagnozę potrzeb instytucji pomocy społecznej (m.in. DPS), a z drugiej strony diagnozę potencjału przedsiębiorstw społecznych do zaspokojenia tych potrzeb (np. produkcja maseczek, usługi opiekuńcze itp.)

Przykładem partnerskiego działania międzysektorowego jest pozyskanie dotacji w wysokości 150 tys. zł od firmy UBS na wsparcie zagrożonych PES, odczuwających negatywne skutki epidemii.

Wyzwaniem na kolejny okres programowania jest skoncentrowanie się nie tylko na tworzeniu nowych miejsc pracy, ale także na utrzymaniu i dbałości o utworzone już miejsca pracy. Niepokojąco wysokie są wskaźniki rotacji personelu (sięgające 60-70% w skali roku). Problem dotyczy w szczególności spółek tworzonych przez osoby fizyczne, stawiając pod znakiem zapytania ich kwalifikacje w zakresie świadczenia pomocy. Przy spółdzielniach socjalnych i organizacjach pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą problem ten nie występuje w tak dużym stopniu. Celem jest tworzenie stabilnych i dobrze płatnych miejsc pracy.

Wyzwaniem są także kwestie koordynacyjne. ROPS mogłyby kontraktować na poziomie regionalnym usługi z zakresu animacji, inkubacji i wsparcia podmiotów ekonomii społecznej (co byłoby realizowane przez akredytowane OWES). Przy czym usługi te mogłyby być kontraktowane osobno. Ułatwiłoby to koordynację przez ROPS i funkcjonowanie OWES. Chodzi o to, aby dostosować usługi do zapotrzebowania. Z takiego rozwiązania mogłyby korzystać fakultatywnie ROPS, którym taki model by odpowiadał. Pozostałe mogłyby pozostać przy dotychczasowym systemie.

Ostatni referat wygłosiła **Joanna Wardzińska**, Wiceprezes Zarządu TISE S.A., która przedstawiła wnioski i doświadczenia z finansowania PES oraz wynikające z nich potrzeby i wyzwania na kolejny okres programowania w kontekście zwrotnych instrumentów finansowych.

Siedem lat temu zaczął się pierwszy program pilotażowy dotyczący instrumentów zwrotnych. Wyniki były lepsze od założonych. Przeprowadzono wtedy dokładną ewaluację. Wnioski pokazały, że kwoty powinny być wyższe (także ponad 100 tys.) a katalog uprawnionych podmiotów szerszy i uwzględniający start-upy oraz przedsiębiorstwa średniej wielkości (m.in. spółdzielnie inwalidów i niewidomych).

Z perspektywy czasu widać, że postulaty te zostały w większości uwzględnione w obecnym programie finansowanym z PO WER. PES niewątpliwie potrzebują zwrotnego finansowania

w formie pożyczek. Najwięcej beneficjentów to fundacje i stowarzyszenia, na drugim miejscu spółdzielnie socjalne, a na trzecim spółki non-profit. Faktycznie ważna jest trwałość podmiotów ekonomii społecznej.

Ważnym krokiem było wprowadzenie pożyczki płynnościowej na czas kryzysu. Nowy pomysł to warunkowe umorzenie (do 25%), jeśli miejsca pracy zostaną utrzymane w ciągu kolejnego roku.

W opinii TISE nie należy rezygnować z tworzenia funduszy gwarancyjnych i poręczeniowych. Na razie PES nie udało się zgromadzić kapitału, który umożliwiłby utrzymanie znaczących kredytów na inwestycje i rozwój (brakuje aktywów, które posiadają jedynie długo istniejące podmioty, jak np. niektóre spółdzielnie pracy). TISE jest operatorem funduszu Social Venture Capital. Istotne są w nim dwa instrumenty: po pierwsze klasyczna pożyczka podporządkowana z partycypacją w ryzyku oraz możliwość wejścia kapitałowego w przypadku spółek non-profit. Jak jednak zwiększać skalę inwestycji? Dwa lata temu pojawił się pomysł „parkietu przedsiębiorstw społecznych”, który ułatwiłby inwestorom dobór podmiotów do wsparcia. Mamy w kraju inwestorów społecznych, ale trzeba ukierunkować ich inwestycje, trzeba budować rynek i zachęcać do finansowania głównie podmiotów z najlepszymi perspektywami rozwoju. Można to połączyć z mechanizmami *crowdfundingu* i instrumentami płatności za rezultaty.

Jakie potrzeby na nową perspektywę? Ważne jest wsparcie poprzez doradztwo przed i po udzieleniu pożyczki. Tutaj ważna jest rola OWES, które mogłyby pomóc w sytuacjach problemu ze spłatą pożyczki. Ponadto podmioty obawiają się nadmiernej kontroli doradców.

Rekomendowany jest rozwój modelu hybrydowego: połączenie poręczenia z pożyczką. Banki lub fundusze muszą się bardziej otworzyć na przedsiębiorstwa społeczne, co jest możliwe do osiągnięcia dzięki gwarancjom.

Istotne jest także budowanie replikowalnych modeli biznesowych i powrót do pomysłu franczyzy społecznej.

Podsumowując, najważniejsze wyzwania na nową perspektywę to dalsza ekonomizacja sektora, poprawa sieci wsparcia, większa paleta instrumentów finansowych, rozszerzenie mechanizmów płatności za rezultaty, włączanie komercyjnych banków i funduszy w finansowanie sektora dzięki poręczeniom i gwarancjom.

Następnie głos zabrał **Pan Kamil Bobek**, Zastępca Dyrektora Departamentu Ekonomii Społecznej i Solidarnej w MRPiPS. Przedstawił pomysł Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej, który zasilany byłby środkami z instrumentów zwrotnych dla PES, realizowanych obecnie w ramach PO WER. W ramach FPS finansowane będą instrumenty takie jak: pożyczki, poręczenia, gwarancje.

Nowa ustawa będzie także regulować kwestie związane z koordynacją ES na dwóch



poziomach:

- centralnym przez właściwego ministra ds. zabezpieczenia społecznego przy wsparciu KKRES,
- regionalnym przez marszałków województw przy wsparciu RKRES.

Minister będzie określał kierunki rozwoju ES i tworzył krajowy program na rzecz ekonomii społecznej, działał na rzecz upowszechniania, edukacji, monitoringu, organizował proces akredytacji ośrodków wsparcia ES i rozwijał standardy usług. Natomiast zadaniem marszałków będzie opracowywanie regionalnych programów wsparcia, konsultowanie programów i dokumentów dotyczących wsparcia ES, monitorowanie sytuacji w regionie i zlecanie realizacji usług wsparcia.

### Głosy uczestników debaty

Następnie moderator, prof. Bohdan Skrzypczak otworzył dyskusję, zaczynając od streszczenia dyskusji prowadzonej na czacie. Pani Karolina Cyran-Juraszek zapytała o dalszy ciąg procesu pracy nad nową ustawą. Pani Minister Iwona Michałek odpowiedziała, że po analizie zgłoszonych w debatach postulatów, nastąpi etap uzgodnień międzyresortowych, które prawdopodobnie zaczną się już w niebawem. Następnie planowane są właściwe konsultacje społeczne, tak aby ustawa przeszła cały proces legislacyjny jeszcze w 2020 roku.

Z komentarzem i pytaniem zgłosił się prof. Ryszard Szarfenberg, który zastanawiał się na ile instrumenty zwrotne powinny być specyficznie dostosowane i dostępne tylko dla przedsiębiorstw społecznych, na ile zaś powszechnie dostępne dla wszystkich przedsiębiorstw, o ile spełniają cele społeczne. Druga uwaga dotyczyła „zapłaty za rezultaty“. Pojawia się tu wiele wątpliwości, np. co oznacza „utrzymanie miejsca pracy“? Celem powinna być faktyczna pomoc osobom mającym trudności w znalezieniu pracy. Przy nacisku na pomiar rezultatów zawsze pojawia się ryzyko *creamingu* – dobierania „łatwych“ przypadków do pomocy, aby móc wykazać się rezultatami i unikania pomocy osobom wymagającym więcej troski.

Pan Maciej Kunysz zapytał jaka jest gwarancja, że wsparcie finansowe wzmocni sektor, a nie tylko instytucje wspierające. Spytał także, jaka jest efektywność wsparcia instytucjonalnego, np. dla ROPS w przełożeniu na miejsca pracy.

Do dyskusji włączył się też Pan Przemysław Piechocki, który jako przedstawiciel OWES potwierdził trafność instrumentów interwencyjnych w dobie pandemii. Były one oceniane wysoko nie tylko przez PES, ale także przez odbiorców usług i produktów, np. Domy Pomocy Społecznej. W niektórych przypadkach nawiązała się trwalsza współpraca, kontynuowana po zakończenia wsparcia. Pan Przemysław Piechocki zadał pytanie o planowane działania mające na celu zwiększenie ilości zamówień publicznych trafiających do PES.

Na pytania prof. Ryszarda Szarfenberga odpowiedziała Pani Joanna Wardzińska, zdaniem której na obecną chwilę komercyjne instytucje finansowe nie obsługują sektora ekonomii społecznej, dlatego potrzebne są dodatkowe instrumenty wsparcia zwrotnego. W temacie płatności za rezultaty istotne jest określanie założonych celów i dobre narzędzia pomiarowe. Pan Tadeusz Durczok odniósł się do komentarza prof. Ryszarda Szarfenberga. Zaproponował szersze spojrzenie na problem i możliwość kształtowania rzeczywistości tak, aby „uspołecznić” wszystkie przedsiębiorstwa. Powołał się na przykład Barcelony gdzie klauzule społeczne dotyczą wszystkich przetargów na różnego rodzaju zlecenia

Pani Karolina Cyran-Juraszek podkreśliła (zgadzając się z panem Piotrem Krasuskim), że z punktu widzenia ustawy nie powinno się przesądzać o szczegółowych rozwiązaniach dotyczących instrumentów finansowych, ale dać szerokie ramy do ich upowszechniania. Przypomniała też o propozycjach przedstawionych w zeszłym roku, uwzględniających szeroką paletę instrumentów, które zostały skonsultowane z przedsiębiorcami społecznymi.

Pan Jakub Schimanek z MFiPR podkreślił, że głównym zadaniem finansowania ekonomii społecznej z EFS jest tworzenie i utrzymanie miejsc pracy. Faktycznie zachodzą duże różnice regionalne w kwestii efektywności, co powinno zostać rozwiązane w nowej perspektywie.

Prof. Bohdan Skrzypczak podsumował spotkanie, zwracając uwagę na kategorię hybrydowości pojawiającą się w debacie. PES łączą cele ekonomiczne i społeczne, co jest ich siłą, a jednocześnie generuje wyzwania, także w obszarze finansowania.

Debatę zakończyła Pani Minister Iwona Michałek. Podziękowała wszystkim uczestnikom za udział w debatach i obiecała informować wszystkich zainteresowanych o dalszych krokach pracy nad ustawą. Zobowiązała się organizacji kolejnych debat dotyczących ekonomii społecznej. Nie chodzi bowiem tylko o stworzenie nowej ustawy, ale także o dalszy monitoring i udoskonalanie istniejących zapisów.

### **Podsumowanie głównych wątków z punktu widzenia prac nad ustawą:**

- Wypracowanie założeń do programów w nowej perspektywie finansowej UE w oparciu o doświadczenia poprzednich.
- Polepszenie systemu koordynacji pomiędzy szczeblem centralnym, a regionalnym w oparciu o istniejący system OWES. Dostosowanie wymogów i oczekiwań do specyfiki danego regionu.
- Zwiększanie jakości i dopasowania doradztwa prowadzonego przez OWES.
- Poszerzanie palety instrumentów finansowych i możliwości finansowania sektora ekonomii społecznej.

- Stworzenie warunków do przyciągnięcia finansowania komercyjnego poprzez system poręczeń i gwarancji oraz rozwój przedsięwzięć typu *social joint venture*.
- Praca nad nowymi instrumentami finansowymi, m.in. pożyczkami umarzałnymi w oparciu o osiągnięcie wyznaczonych rezultatów.