



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Kujawsko-Pomorski
Fundusz Pożyczkowy



Fundusz
Pożyczkowy



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



EKSPERTYZA na temat:

Projektu Innowacyjnego: Fundusz Pożyczkowy Ekonomii Społecznej

Autor:

Maciej Gajewski

Warszawa, 12 lipca 2013 r.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszej ekspertyzy jest sformułowanie opinii eksperckiej na temat trafności oraz prawidłowości rozwiązań wypracowanych w projekcie innowacyjnym testującym pn. „Fundusz Pożyczkowy Ekonomii Społecznej”, współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanym przez CISTOR Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne w Toruniu (CISTOR) we współpracy z Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym Sp. z o.o. w Toruniu (KFPF)¹.

Przedmiotowe przedsięwzięcie, wdrażane od ubiegłego roku na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego, partnerzy podjęli w ramach tematu innowacyjnego, dotyczącego poszukiwania skutecznych metod zapewniania trwałości działania podmiotów ekonomii społecznej. W momencie opracowywania prezentowanego dokumentu, analizowany projekt znajdował się w końcowym etapie wdrażania, co uczyniło zasadnym przedstawienie niniejszej, uogólniającej oceny w formie ekspertyzy. Oparto ją o analizę dokumentacji wypracowanej w ramach realizacji projektu, obejmującej:

- koncepcję wraz ze strategią wdrażania funduszu pożyczkowego ekonomii społecznej², jako nowego instrumentu finansowania wraz z towarzyszącym mu produktem pożyczkowym,
- dokumentację formalno-prawną modelowego mechanizmu pożyczkowo-poręczeniowego³, zarówno w wariantcie pierwotnym, jak i w wersji zmodyfikowanej w oparciu o wyniki testowania modelu i jego szczegółowych rozwiązań (zgodnie z zaprojektowaną ścieżką wdrażania projektu, przewidującą konsultację i pilotaż wypracowanych rozwiązań),
- wnioski z ewaluacji zewnętrznej⁴, wykonanej po przeprowadzeniu etapu testowania wypracowanych w ramach projektu rozwiązań,

¹ Umowa o dofinansowanie projektu nr UDA-POKL.07.02.01-04-150/11-00, zawarta między CISTOR a ROPS w Toruniu.

² CISTOR, KFPF „Strategia wdrażania projektu innowacyjnego testującego”, Toruń, 2012 oraz „Ocena procedury udzielania pożyczek z poręczeniem podmiotom ekonomii społecznej” (ekspertyza, aut. Moniki Mazur-Świerczyńskiej)

³ CISTOR, KFPF „Instrukcja stosowania produktu finalnego – pożyczka z poręczeniem dla podmiotów ekonomii społecznej”, dokument główny i załączniki (procedury i dokumentacja), Toruń, 2012.

⁴ Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Sp. z o.o. w Szczecinie „Badanie rzeczywistych efektów testowanego produktu projektu PI: Fundusz pożyczkowy ES współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego”, raport końcowy, czerwiec 2013.

- inne dokumenty, opracowania i powszechnie dostępne informacje o charakterze systemowym (głównie dotyczące planów w zakresie kształtowania systemu wspierania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce przy wykorzystaniu środków europejskich w ramach nowego okresu programowania funduszy strukturalnych)⁵.

2. Ustalenia

2.1 Innowacyjność projektu w kontekście sytuacji problemowej

Analizowany projekt Stowarzyszenia CISTOR i KPFP – wypracowane w jego ramach rozwiązanie – posiadają bezsprzecznie charakter innowacyjny. Spełniony został zatem wymóg programu współfinansującego to przedsięwzięcie. Należy zauważyć, iż cechą taką reprezentuje już sam podjęty temat, a więc poszukiwanie rozwiązań w zakresie zwiększania dostępności źródeł finansowania zewnętrznego (o charakterze dłużnym), a poprzez to również aktywizacji tego rodzaju procesów w sferze ważnego segmentu społeczno-gospodarczego państwa – podmiotów ekonomii społecznej – prowadzącej do podnoszenia zdolności operacyjnych i trwałości tego typu podmiotów. Innowacyjność dotyczy tu zatem grupy docelowej i podejścia do zidentyfikowanych problemów, aczkolwiek nie ogranicza się tylko do tych elementów. Jest zdecydowanie bardziej kompleksowa, przede wszystkim obejmując również nowy (zmodyfikowany) produkt pożyczkowy.

Bez wątpienia, z uwagi na swą specyfikę zadaniową i operacyjną (charakterystyczny jest tu prymat celu społecznego nad ekonomicznym⁶), podmioty ekonomii społecznej w szczególnie silnym stopniu dotyka zjawisko luki w finansowaniu. Polega ono na bardzo ograniczonej dostępności na rynku instrumentów finansowych, które byłyby dostosowane do ich potrzeb⁷. Należy przy tym dodać, że sektor podmiotów ekonomii społecznej jest

⁵ Np. Informacja Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na temat perspektyw rozwoju podmiotów ekonomii społecznej w Polsce, czerwiec 2013 r.

⁶ Bliżej na temat definicji ekonomii społecznej zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433225>

⁷ Całkowicie uzasadnione jest twierdzenie, że w czasie, gdy inicjowany był analizowany projekt, na rynku finansowym brak było instrumentów finansowania dopasowanych do specyfiki ekonomii społecznej. Nieliczne wyjątki stanowiły oferty finansowania udostępniane przez Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich (PAFPIO), Towarzystwo Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A. (TISE), Bank DnB Nord, Bank Ochrony Środowiska, niektóre banki spółdzielcze. Oferta ta była niewystarczająca w stosunku do liczebności tego sektora i jego specyfiki. Opisywana tu sytuacja uległa pewnej korzystnej zmianie w początkach bieżącego roku wraz z uruchomieniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) programu pożyczek dla podmiotów ekonomii społecznej (25.02.2013 r.) w ramach projektu systemowego „Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz rozwoju ekonomii społecznej”, wdrażanego w ramach Europejskiego Funduszu

silnie zróżnicowany wewnętrznie. Uwzględniając to zróżnicowanie zauważamy, iż w ramach sektora mamy do czynienia zarówno z organizacjami, które już obecnie mogą wykorzystywać określone instrumenty finansowe (podmioty wykonujące działalność gospodarczą), aczkolwiek nie dedykowane im wprost, jak i instytucje, których ustrój funkcjonalny (zadaniowy, finansowy) pozostaje dalece niedopasowany do standardowych wymogów pozyskiwania finansowania z istniejących źródeł zewnętrznych (chodzi tu przede wszystkim o organizacje prowadzące działalność statutową odpłatną lub nieodpłatną). Specyfika ekonomii społecznej powoduje, iż większość instytucji tego sektora nie jest w stanie sprostać standardowym rygorom oceny zdolności i ryzyka kredytowego. Bardzo często dotyczy to zresztą również podmiotów ekonomii społecznej prowadzących działalność gospodarczą, a nie tylko odpłatną lub nieodpłatną działalność statutową (w przypadku których problem ten zdecydowanie nasila się)⁸. Zagadnienie utrudnionego dostępu do źródeł finansowania ma tu zatem charakter znacznie szerszy. Nie sprowadza się wyłącznie do braku określonych, dedykowanych instrumentów finansowania, ale również wynika z problemów leżących po stronie instytucji ekonomii społecznej. Wskazać można np. na niską zdolność podmiotów ekonomii społecznej do podejmowania działań przedsiębiorczych oraz głębokie uzależnienie od źródeł bezzwrotnego finansowania zewnętrznego (koncentracja na finansowaniu dotacyjnym, dominujące ukierunkowanie na pozyskiwanie finansowania publicznego na realizację zadań zleconych, brak źródeł przychodu, które zapewniałyby ciągłość finansowania, niska wiarygodność finansowa, zazwyczaj ograniczone zasoby majątkowe, decydujące z kolei o niskiej zdolności do zabezpieczania pozyskiwanego finansowania).

W analizowanym projekcie udało się uwzględnić specyficzną sytuację podmiotów ekonomii społecznej, jako potencjalnych biorców finansowania zewnętrznego, doprowadzając do wypracowania mechanizmu pozyskiwania pożyczek oferowanych w systemie pozabankowym przez fundusze pożyczkowe. Zgodnie z założeniami ścieżki realizacyjnej projektu, zaprojektowany nowy mechanizm oraz produkt finansowy zostały

Społecznego. W projekcie tym BGK pełni rolę operatora środków projektu systemowego, natomiast bezpośrednia działalność pożyczkowa prowadzona jest przez wyłonionego pośrednika finansowego (jest nim TISE S.A.) – w programie tym na pożyczki dla podmiotów ekonomii społecznej przeznaczono ok. 25 mln zł. Zob. „BGK dla ekonomii społecznej”, M. Szczepański, konferencja „Ekonomia społeczna”, Warszawa, 24.06.2013 r. oraz <http://esfundusz.pl/>

⁸ Zob. Herbst I. „Analiza możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce”, Bank DnB Nord, s. 7.

przetestowane. Co najważniejsze, pilotaż ten nie tylko potwierdził zasadność zaproponowanych rozwiązań, ale także ich replikowalność w skali innych regionów w kraju (co wykazała ewaluacja projektu). Obecnie można już stwierdzić, iż rezultaty projektu mogą pozytywnie oddziaływać na wiele zidentyfikowanych ograniczeń, dotyczących kwestii dostępu do źródeł finansowania.

Projekt funduszu pożyczkowego dla ekonomii społecznej okazał się trafnym przedsięwzięciem, dobrze wpisującym się w dyskusję na temat zakresu i kierunków wspierania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce. Warto, przy tym dodać, że na szczeblu centralnym formułowane są określone plany wspierania tego typu podmiotów również w sferze ich dostępu do źródeł finansowania zewnętrznego. Mianowicie, w przyszłym okresie programowania unijnego w Polsce planowane są działania mające na celu stworzenie trwałych mechanizmów zwiększających dostępność kapitału zwrotnego dla podmiotów ekonomii społecznej⁹. Warto przy tym dodać, że już wcześniej pojawiały się stanowiska wskazujące na potrzebę tworzenia centralnego mechanizmu pożyczkowego dla podmiotów ekonomii społecznej. Przy tej okazji dokonywano prób określenia zapotrzebowania na pożyczki¹⁰. W takim kontekście niezbędne wydaje się promowanie rozwiązań wypracowanych w województwie kujawsko-pomorskim w ramach analizowanego tu projektu, które stanowią propozycję tworzenia tego typu mechanizmu. Tym bardziej cenną, gdyż nie zakładającą tworzenia nowej instytucji, ale opierającą się o możliwości i potencjał instytucji już istniejących (regionalnych / lokalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych).

2.2 Mechanizm i nowe rozwiązania

Szczegółowe rozwiązania wypracowanego mechanizmu i produktu pożyczkowego odzwierciedlają, w jaki sposób dostosowano je do specyfiki operacyjnej podmiotów ekonomii społecznej. Dostosowania te należy uznać za odpowiednie, przy czym kluczowe znaczenie posiadają następujące z nich:

⁹ Założenia zawarte w projekcie Programu Operacyjnego Wiedza, Rozwój, Edukacja 2014-2020. Departament Pożytku Publicznego w MPiPS „Perspektywy rozwoju ekonomii społecznej w Polsce”, materiały konferencyjne, Konferencja ekonomii społecznej, Warszawa, 24.06.2013 r.

¹⁰ Zob. Durczok T. „Oszacowanie zapotrzebowania na środki finansowe dla funduszu pożyczkowego dla PES”, dokument opracowany w ramach projektu „Partnerstwo na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej”, Warszawa, marzec 2012 r. W głównym wariantcie analizy, przedział zapotrzebowania określono w granicach od 32 mln do 77 mln zł, przyjmując ostrożne założenie, że skuteczne wnioski pożyczkowe pochodzić będą od ok. 10% podmiotów, prowadzących działalność generującą przychody.

- (1) Dopuszczenie jako beneficjentów pożyczek możliwie szerokiego grona podmiotów ekonomii społecznej, tj. zarówno jednostek prowadzących działalność gospodarczą, jak i instytucji prowadzących odpłatną działalność statutową. Dopuszczalne jest także, ale raczej wyjątkowo, udzielanie pożyczek podmiotom, prowadzącym działalność nieodpłatną. Ta wysoka elastyczność typu beneficjenta stanowi o nowości zaproponowanego rozwiązania (w miarę możliwości powinna być podtrzymana, gdyż różnicuje produkt wobec innych, istniejących wcześniejszych, czy też ostatnio pojawiających się rozwiązań)¹¹. Decyduje o trafności zaproponowanego rozwiązania poprzez uznanie dla zróżnicowania wewnętrznego sektora ekonomii społecznej. Elastyczność tę uzupełnia dodatkowo szeroki wachlarz celów przeznaczenia pożyczki, która służyć może finansowaniu zarówno inwestycji, jak i celów inwestycyjno-obrotowych, czy też obrotowych (np. związanych z utrzymaniem płynności operacyjnej). W sposób właściwy określono także parametry finansowe produktu pożyczkowego (okres pożyczki, jej ramy finansowe, w tym ramy finansowe towarzyszącemu pożyczce poręczeniu).
- (2) Powiązanie produktu pożyczkowego z towarzyszącym mu produktem zabezpieczającym finansowanie dłużne, a więc poręczeniem funduszu poręczeniowego (zabezpieczenie do 50% aktualnej wartości zobowiązania, z limitem wartościowym na poziomie 50 tys. zł). Rozwiązanie to stara się reagować na problem zdolności podmiotu pozyskującego pożyczkę do jej zabezpieczenia (zdolności majątkowej pożyczkobiorcy). Jednocześnie wprowadzono bardzo przydatny (i w zasadzie niezbędny) w takiej sytuacji mechanizm proceduralny, który umożliwia pozyskanie pożyczki z poręczeniem poprzez złożenie jednego wniosku i w jednym miejscu (wniosek składany w funduszu pożyczkowym). W ten sposób udało się uniknąć stwarzania dodatkowych utrudnień natury administracyjnej, które również skutkowałyby wydłużeniem czasu niezbędnego do podjęcia ostatecznej decyzji o udzieleniu pożyczki.

¹¹ Zob. przedstawiony dalej w opracowaniu komentarz na temat produktów pożyczkowych oferowanych w ramach projektu systemowego Banku Gospodarstwa Krajowego „Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz rozwoju ekonomii społecznej” (przypis 15).

Należy tu zauważyć, iż opisane powyżej rozwiązanie sprzyja również budowaniu relacji współpracy pomiędzy instrumentami wsparcia – funduszem pożyczkowym i poręczeniowym. Jest to bardzo ważne w sytuacji istnienia tego typu podmiotów, co daje sposobność (tu prawidłowo wykorzystaną) do poszukiwania nowych pól współpracy oraz tworzenia nowych produktów¹². Jednocześnie stwarza ono podstawy do projektowania w przyszłości jego dalszych, bardziej rozwiniętych postaci – np. budowania mechanizmów poręczeń portfelowych. Obecnie, decyzja o udzieleniu poręczenia podejmowana jest przez fundusz poręczeniowy, jednak zachodzi ona w oparciu o jeden (ten sam) wniosek i z założenia może się ona opierać na wyniku analizy przeprowadzonej w funduszu pożyczkowym. Efektywność takiego rozwiązania wydaje się oczywista. Zakładając, że współpraca pomiędzy funduszami rzeczywiście występuje (de facto oznacza, że fundusz poręczeniowy akceptuje rozwiązania stosowane w funduszu pożyczkowym), prowadzi to do racjonalizacji kosztów oceny wniosku po stronie funduszu poręczeniowego. W zasadzie, w zależności od jakości współpracy pomiędzy funduszami, umożliwia rezygnację z pełnej, podwójnej oceny wniosku (a więc w standardowej sytuacji dokonywanej z osobna w każdym z funduszy – pożyczkowym i poręczeniowym).

Trzeba tu także uzupełnić, iż powiązanie pożyczki z poręczeniem, to również mechanizm elastyczny, bowiem dopuszcza on zaciągnięcie pożyczki także bez udziału poręczenia, w sytuacji, gdy pożyczkobiorca posiada wymaganą zdolność do zabezpieczenia zobowiązania dłużnego¹³.

- (3) W sferze współpracy pomiędzy funduszem pożyczkowym i poręczeniowym należy odnotować bardzo trafne (a w świetle dotychczasowych doświadczeń współpracy funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w Polsce – także

¹² Rozwiązanie to okazuje się nabierać szczególnego znaczenia w świetle zmian zachodzących na rynku instytucji poręczeniowych w Polsce. Mianowicie, po uruchomieniu przez Bank Gospodarstwa Krajowego (wiosną 2013 r.) centralnego programu poręczeń portfelowych (tzw. poręczenia de minimis) pojawiła się potrzeba poszukiwania przez lokalne / regionalne fundusze poręczeniowe nowych obszarów dla ich działalności. W tej sytuacji produkt pożyczkowy dla nowego segmentu klientów, udostępniany przy wykorzystaniu poręczenia, stanowić może taki obszar ewentualnego rozszerzania oferty poręczeniowej. Występują zatem sprzyjające warunki do realizacji współpracy pomiędzy funduszami pożyczkowymi i poręczeniowymi na nowych polach i w stosunku do nowych klientów.

¹³ To ustalenie różni się od pierwotnych założeń, ale potrzebę jego zastosowania wykazała faza testowania produktu.

ambitne) rozwiązania w zakresie rozliczania ponoszonych strat i wartości odzyskiwanych należności. Chodzi tu mianowicie o zastosowanie zasady *pari passu* (dotąd nie spotykanej pomiędzy funduszami pożyczkowymi i poręczeniowymi jako rozwiązanie systemowe). Z zagadnieniem tym wiążą się również określone ustalenia w sprawie procedur windykacyjnych, przewidujące – w przypadku windykacji należności – przeprowadzanie tego postępowania tylko przez jednego wierzyciela. Rozwiązanie to ma oczywiście także znaczenie dla potencjalnego dłużnika (podmiotu, który nie spłacił pożyczki), czyniąc je stosunkowo bardziej „przyjaznym”. Może stanowić jeden z ważnych punktów oparcia promocji modelu.

- (4) Zmiana kolejności odzyskiwania należności funduszu pożyczkowego z tytułu niespłaconej pożyczki, w której przewiduje się (po pokryciu kosztów sądowo-egzekucyjnych oraz należnych prowizji) wkalkulowywanie dokonywanych spłat w niespłacony (wymagalny) kapitał pożyczki, a dopiero w następnej kolejności na pokrycie naliczanych odsetek (od kwot objętych egzekucją, następnie od przeterminowanego zadłużenia, a ostatecznie innych opłat). Rozwiązanie to w oczywisty sposób również podnosi „przyjazność” produktu pożyczkowego i jest nowatorskie.
- (5) Wprowadzenie zmodyfikowanej metodyki oceny ryzyka pożyczkowego, uwzględniającej specyfikę podmiotów ekonomii społecznej (w tym opracowanie analizatora do oceny). Chodzi tu o zmianę proporcji (wag) wyniku tzw. oceny obiektywnej (ilościowa ocena wskaźnikowa) i subiektywnej (ocena jakościowa). W wypracowanych rozwiązaniach modelowych przyjęto równowagę znaczenia tego typu oceny, wobec rozwiązania standardowego, w którym wyższa waga przypisywana jest wskaźnikowej ocenie ilościowej. Poza tym – choć jest to rozwiązanie specyficzne dla jednego z partnerów projektu (KPFP) – dokonano zmiany przedziałów punktowych, stosowanych przy klasyfikowaniu pożyczkobiorcy do określonych grup ryzyka pożyczkowego (rating wewnętrzny, przyznawany w oparciu o wynik analizy / oceny wniosku), co ma wpływ na ustalenie wielkości oprocentowania pożyczki. Graniczne wartości tych przedziałów zostały nieco obniżone. W ten sposób standardowo kalkulowane wskaźniki finansowo-ekonomiczne, których wyniki

wypadają (co do zasady) mniej korzystnie w przypadku podmiotów ekonomii społecznej, nie będą lokować ich automatycznie w wyższych (gorszych) klasach ryzyka¹⁴. Zapewnia to wymaganą dostępność pożyczek i pozwala na akceptację przedsięwzięć, przeciętnie obarczonych wyższym ryzykiem. Niemniej jest to dopuszczalne, biorąc pod uwagę fakt, że cały produkt ma charakter innowacyjny – w tym przede wszystkim kierowany jest do nowej, specyficznej grupy odbiorców.

- (6) Rozłożenie płatności prowizji za poręczenie w czasie, powiązane z harmonogramem spłat kapitału i odsetek. Rozwiązanie zmniejsza początkowe obciążenia kosztowe ciążące na pożyczkobiorcy, związane z pozyskiwaną pożyczką (w przypadku poręczeń, prowizje standardowo pobierane są z góry – „up-front”). W rezultacie mamy tu do czynienia ze zmniejszeniem barier finansowych dostępu do pożyczki (gdy jest udzielana wraz z poręczeniem).

Przedstawione rozwiązania uwidaczniają dostosowanie mechanizmu pożyczkowego i samego produktu do sytuacji podmiotów ekonomii społecznej. Należy tu również dodać, że w opracowanym modelu przewidziano także komponent doradczy, polegający na pomocy zainteresowanym podmiotom w przygotowaniu wniosku pożyczkowego oraz (zależnie od potrzeb) w procesie wykorzystania pożyczki. Element ten jest oczywiście istotny, stanowiąc kolejny składnik profilowania produktu z uwzględnieniem potrzeb / specyfiki grupy docelowej.

Należy wreszcie zauważyć, że opisywany tu model wypracowany został w taki sposób, że możliwe jest łatwe jego zaadoptowanie do sytuacji innych podmiotów (funduszy pożyczkowych i doręczeniowych, JST), które byłyby zainteresowane jego wdrożeniem (obsługą nowej grupy klientów). W zasadzie mamy tu do czynienia z gotowym rozwiązaniem, całkowicie oprzyrządowanym dokumentacyjnie / proceduralnie. Niewątpliwą zaletą rozwiązania jest więc jego łatwa (i nisko kosztowa) replikowalność, pamiętając jednak, że szczegółowe procedury będą musiały zawsze zostać dostosowane do rozwiązań podmiotu zamierzającego zastosować model.

¹⁴ Choć to szczegółowe rozwiązanie odnosi się do systemu oceny znajdującego zastosowanie w KPFP, to jednak jest ono możliwe do zastosowania także w przypadku innych funduszy. Chodzi tu o wskazanie potrzeby modyfikacji skal ratingowych i w ten sposób ich dostosowanie do specyfiki pożyczkobiorcy.

W projekcie zadbano również o zapewnienie wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej, które byłyby zainteresowane pozyskiwaniem pożyczek, czy szerzej, chciałyby uzyskać szeroko rozumiane doradztwo, dotyczące procesów finansowania działalności. Rozwiązanie to, w postaci Punktu Informacyjno-Konsultacyjnego dla PES, stanowi szczególną wartość dodaną projektu. W praktyce, dzięki niemu podmioty ubiegające się o wsparcie finansowe (w ramach etapu testowania projektu) otrzymywały kompleksowe wsparcie doradcze w fazie sporządzania wniosku o pożyczkę / pozyskiwania finansowania. W ten sposób beneficjentom zaoferowana została dodatkowa pomoc – szczególnie przydatna w ich sytuacji, jako jednostek nie korzystających dotąd (lub czyniących to sporadycznie) z zewnętrznych źródeł finansowania o charakterze zwrotnym. Bezspornie rozwiązanie to należy ocenić jako dobrą praktykę projektową. W przypadku replikowania modelu należy zadbać o zapewnienie podobnych usług, mając w pamięci specyfikę docelowych klientów.

2.3 Szczegółowa ocena projektu

Podstawę tej oceny stanowią mogą wyniki ewaluacji zewnętrznej projektu, przeprowadzonej w czerwcu br. wśród podmiotów ekonomii społecznej w województwie kujawsko-pomorskim (m.in. beneficjentów, jak i potencjalnych beneficjentów projektu). Potwierdziły one zainteresowanie pozyskiwaniem finansowania ze źródeł zewnętrznych (takie było stanowisko ponad 70% uczestniczących w badaniu instytucji). Co interesujące, większość z badanych zadeklarowała chęć przeznaczania pozyskanego finansowania na cele inwestycyjne (60%). Wskazuje to na postrzeganie pożyczek, jako instrumentu prorozwojowego, wpływającego na podnoszenie trwałości funkcjonowania. Równocześnie jednak, w odpowiedzi na pytanie dotyczące przewag wypracowanego mechanizmu / produktu pożyczkowego w stosunku do innych źródeł finansowania (np. bankowych), zwracano przede wszystkim uwagę na niższe oprocentowanie (70%), warunki produktowe, dotyczące dłuższego okresu spłaty (55%) oraz niższe wymogi wstępne (45%). Natomiast dwie szczególnie ważne charakterystyki produktu wskazywane były relatywnie rzadziej – możliwość uzyskania poręczenia (30%) oraz niższe opłaty manipulacyjne (25%). Stanowiska te potwierdzają, dość powszechnie zauważaną słabość finansową instytucji ekonomii społecznej, która kieruje ich zainteresowanie przede wszystkim na element kosztowy finansowania (przemawiają za tym także stanowiska co do możliwości zapewnienia wkładu

własnego w ramach finansowanego przedsięwzięcia – w przypadku pożyczek inwestycyjnych, gotowość do zapewnienia minimum 10% wartości przedsięwzięcia zadeklarowało ok. 44% badanych). Powyższe oznacza, w przypadku replikowania opracowanych rozwiązań¹⁵, że kierowane do docelowego beneficjenta produkty finansowe muszą mieć preferencyjny charakter po stronie kosztowej (umiarkowane muszą być także wymagania dotyczące udziału własnego). Prawdopodobnie, ewentualne inne czynniki decydujące o preferencyjności produktu pożyczkowego będą mieć zdecydowanie mniejsze znaczenie. Tak więc, oparcie nowego rozwiązania tylko o (przykładowo) preferencje w zakresie zabezpieczeń (w tym przypadku możliwość pozyskania poręczenia od instytucji współpracującej z funduszem poręczeniowym) nie będą wystarczające¹⁶. Wiąże się to również z ewentualną konkurencją innych rozwiązań (warto tu zwrócić szczególną uwagę na projekt systemowy Banku Gospodarstwa Krajowego), które pojawiły się w Polsce w toku wdrażania analizowanego projektu.

Ewaluacja wykazała wysoką ocenę wypracowanych rozwiązań proceduralnych. Podmioty ekonomii społecznej wyraziły pozytywną ocenę kwestii proceduralnych i wymogów natury formalnej, podkreślając, że ich obecna postać nie powinna stwarzać żadnych poważniejszych ograniczeń w procesie pozyskiwania pożyczek (w ten sposób wypowiadali się również beneficjenci pożyczek, którzy zaciągnęli je w fazie testowania produktu, zaznaczając, że na oferowanych warunkach byłiby zainteresowani pozyskiwaniem kolejnych pożyczek). Jako podstawowe zalety oferowanego produktu pożyczkowego wskazywano zastosowanie określonych uproszczeń, a więc: możliwość aplikowania o pożyczkę przy wykorzystaniu jednego wniosku i miejsca jego złożenia (nie ma

¹⁵ W ewaluacji stwierdzono zainteresowanie innych funduszy pożyczkowych wdrożeniem rozwiązań wypracowanych w województwie kujawsko-pomorskim przez CISTOR i KPFP.

¹⁶ Może to prowadzić do narastania konkurencji cenowej pomiędzy tego typu produktami, a pożyczkami oferowanymi w ramach uruchomionego projektu systemowego BGK. W projekcie tym (projekt systemowy BGK) podmioty ekonomii społecznej mogą skorzystać z preferencyjnej pożyczki oprocentowanej na poziomie ok. 0,75% (w najbardziej sprzyjających warunkach; generalnie oprocentowanie ustalone jest na poziomie 50% i 25% stopy redyskonta weksli NBP). Ponadto, ze środków takiej pożyczki może być sfinansowane nawet 100% kosztów planowanych przedsięwzięć. W programie poza pożyczką, oferowane są także bezpłatne usługi doradztwa dla wszystkich pożyczkobiorców. Doradztwo ma na celu wsparcie biorców pożyczek w efektywnym zainwestowaniu pozyskanych środków. Pożyczki te przeznaczone są dla podmiotów ekonomii społecznej, prowadzących działalność gospodarczą co najmniej przez okres 12 miesięcy przed złożeniem wniosku o pożyczkę, a w programie mogą być udzielane do 30 czerwca 2015 r. (jest to graniczna data wdrażania programu). Zob. <http://www.bgk.pl/konferencja-pes-24-czerwca-2013>. Warto tu uzupełnić, że na koniec czerwca 2013 r. w ramach projektu systemowego BGK pośrednik finansowy udzielił 14 pożyczek na kwotę nieco ponad 1 mln zł. (żadnej z nich nie udzielono jednak w województwie kujawsko-pomorskim).

konieczności powtórzenia wniosku) oraz krótkiego okresu oczekiwania na decyzję w sprawie udzielenia pożyczki.

Z zasługujących na szczególną uwagę innych stanowisk zidentyfikowanych w badaniu ewaluacyjnym, należy zwrócić uwagę na opinie badanych podmiotów ekonomii społecznej, oceniających jako bardzo dobre lub dobre parametry pożyczki, dotyczące okresu spłaty (do 5 lat dla finansowania celów inwestycyjnych i do 3 lat w przypadku pożyczek obrotowych) oraz dopuszczalność ubiegania się o pożyczkę przez podmioty nie prowadzące działalności gospodarczej.

Ostatecznie, wysoką ocenę wypracowanych rozwiązań uwidaczniają stosunkowo liczne deklaracje, wskazujące na gotowość zaciągnięcia pożyczki na ustalonych w projekcie warunkach. Stanowisko takie wyraziło ok. 40% respondentów. Generalna konkluzja płynąca z ewaluacji sprowadza się do podkreślenia, że skuteczny produkt pożyczkowy dla podmiotów ekonomii społecznej musi mieć charakter dedykowany, a więc powinien być konfigurowany z uwzględnieniem specyfiki jego docelowego klienta. Wypracowane przez CISTOR i KPFP rozwiązania spełniają ten warunek.

3. Powiązania ze standardami

Należy tu uzupełnić, że opracowany model formalno-prawny i mechanizm działania funduszu pożyczkowego jest bliski spełnienia wszystkich kluczowych regulacji nowego dokumentu, wyznaczającego standardy najlepszej praktyki pożyczkowej w Europie – tj. Europejskiego kodeksu dobrego postępowania w zakresie działalności mikropożyczkowej¹⁷ (dalej Kodeks). Sytuacja taka występuje w przypadku KPFP, jako podmiotu udostępniającego pożyczki (w fazie pilotażowej) dla podmiotów ekonomii społecznej według prezentowanego tu modelu, gdyż od pewnego już czasu Fundusz ten podejmuje działania dostosowujące własne rozwiązania organizacyjne i funkcjonalne do wymagań Kodeksu (obecnie działania te są już bardzo zaawansowane). Tak więc, wdrożenie mechanizmu w ramach podmiotu, którego działalność pożyczkowa spełnia wymogi kodeksowe gwarantuje ich przeniesienie na sferę pożyczek skierowanych dla dedykowanego beneficjenta (tu: podmiotów ekonomii społecznej). Z oczywistych

¹⁷ European Code of Good Conduct for Microcredit Provision, Komisja Europejska, wersja 1.2, grudzień 2011.

powodów, tego rodzaju konsekwencja umiejscowienia działalności pożyczkowej jest jak najbardziej korzystna i pożądana. Powoduje, iż nowy produkt finansowy będzie zarządzany i rozprowadzany z uwzględnieniem najlepszych praktyk europejskich, dotyczących w szczególności tak istotnych kwestii jak: uwzględnienie interesów klientów – pożyczkobiorców, stosowanie uznanych rozwiązań w zakresie ładu korporacyjnego, zarządzania ryzykiem, standardów sprawozdawczości (w tym sprawozdawczości obrazującej oddziaływanie społeczne udzielanych pożyczek), a także dysponowania i wykorzystywania odpowiedniego systemu informacji zarządczej, ułatwiającej zarządzanie portfelem pożyczkowym. Wymienione obszary stanowią punkty koncentracji poszczególnych regulacji kodeksowych.

Należy jednak pamiętać, że ewentualne wykorzystanie wypracowanych rozwiązań przez inne podmioty zajmujące się udzielaniem pożyczek nie będzie prowadzić automatycznie do spełnienia przez nie wszystkich dyspozycji Kodeksu. Jest tak z uwagi na fakt, iż regulacje kodeksowe wykraczają poza wypracowany model pożyczek dla podmiotów ekonomii społecznej. Jest to zresztą całkowicie zrozumiałe. Dotyczą one bowiem – przykładowo – nie tylko kwestii dotyczących dystrybucji pożyczek, ale także rozwiązań strukturalny podmiotu, który rozwiązania te miałby stosować (regulują znacznie szerszy zakres spraw). A zatem, praktyczne wykorzystanie nowych rozwiązań zapewne spowoduje raczej częściowe dostosowanie, a nie pełne. Niemniej, trzeba tu bardzo wyraźnie podkreślić, że nie jest to cecha opracowanego modelu / mechanizmu, która ma charakter pejoratywny. Już samo wdrożenie tych rozwiązań będzie prowadzić do spełnienia określonych klauzul kodeksowych (np. dotyczących zarządzania ryzykiem kredytowych). Takie oddziaływanie może ostatecznie skutkować chęcią stosującego te rozwiązania do podjęcia działań, skierowanych na pełne dostosowanie do wymogów. W tym sensie można mówić o potencjalnie bardzo korzystnym oddziaływaniu wypracowanego modelu.

4. Uwagi podsumowujące

Biorąc pod uwagę przedstawione ustalenia, w projekcie udało się wypracować trafny mechanizm dystrybucyjny, dotyczący nowego produktu finansowego. Stanowisko to wynika nie tylko z oceny eksperckiej, ale także wykonanej ewaluacji zewnętrznej, która potwierdziła zasadność wypracowanych rozwiązań (pozytywną ocenę i deklarowane

zainteresowanie ze strony potencjalnych pożyczkobiorców, jak i podmiotów, które skorzystały z pożyczek w fazie testowania). W zasadzie na obecnym etapie trudno jest wskazać na niezbędne, ewentualne dalsze modyfikacje. Będzie można je rozważać dopiero w wyniku obserwacji funkcjonowania tych rozwiązań w praktyce (w fazie pełnej realizacji). Tym niemniej już w tej chwili wskazać można na najważniejsze, newralgiczne obszary zastosowania modelu.

Po pierwsze, jest to na pewno dziedzina współpracy z funduszem poręczeniowym, w ramach której zapewnić należy rzeczywiste zastosowanie zaprojektowanych rozwiązań, a przede wszystkim: unikania pełnej, podwójnej oceny wniosku – jak najszerzego wykorzystania oceny dokonywanej przez fundusz pożyczkowy oraz zapewnienia szybkości przebiegów proceduralnych (krótki okres rozpatrywania wniosku o pożyczkę, wraz z decyzją o poręczeniu).

Po drugie, skalowanie oceny wniosku pożyczkowego w celu określenia ratingu wewnętrznego, w przypadku niemożności zastosowania progów ustalonych dla KPFP, ze względu na stosowanie innego modelu (innych rozwiązań szczegółowych).

Po trzecie wreszcie, w świetle planów wspierania dostępu podmiotów ekonomii społecznej do zewnętrznych źródeł finansowania – odpowiednia promocja wypracowanego rozwiązania (możliwie szeroka, realizowana wobec władz lokalnych, regionalnych, jak i centralnych), prowadząca do pozyskiwania zasileń kapitałowych, które będą mogły być wykorzystywane na finansowanie działalności, w tym także na rzecz podmiotów nie prowadzących działalności gospodarczej.

Na koniec, raz jeszcze warto podkreślić pozytywne oddziaływanie wypracowanego modelu w sferze dostosowania do europejskich regulacji, dotyczących dobrych praktyk działalności mikropożyczkowej. Jest to niewątpliwa, dodatkowa zaleta stworzonego modelu / mechanizmu działalności pożyczkowej. Podkreślenia wymaga też zapewnienie wsparcia doradczego w postaci Punktu Informacyjno-Konsultacyjnego dla podmiotów ekonomii społecznej.

Warszawa, 12.07.2013 r.