

Monitoring zmian systemowych dot. podmiotów ekonomii społecznej: III – VI 2012

Filip Pazderski, Instytut Spraw Publicznych

Pod koniec ubiegłego roku ukonstytuował się w Polsce nowy Sejm (VII kadencji), w którego ramach wybrano także skład komisji roboczych (m.in. tej ds. Polityki Społecznej i Rodziny, gdzie dyskutowanych jest zwykle najwięcej zagadnień związanych z ekonomią społeczną). Podjęte zostały też nowe inicjatywy ustawodawcze, w tym takie mogące mieć wpływ na działalność przedsiębiorstw społecznych. Ponadto, wraz z nowym rokiem weszliśmy w okres ważny dla całej Unii Europejskiej, ponieważ zaczęły się intensywne negocjacje dotyczące konkretnego kształtu przyszłej europejskiej polityki spójności w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich. Jednym z zagadnień z pewnością będzie też tutaj ewentualne wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej.

To dobra okazja, by zapoczątkować nowy cykl pisanych systematycznie tekstów monitoringu zmian prawnych wpływających na sytuację należących do tego sektora rynku podmiotów. Obejmie on nie tylko prace legislacyjne prowadzone przez polskie organy uchwałodawcze, lecz również odpowiednie zmiany w zakresie polityk publicznych, ewentualne wydarzenia zachodzące w obszarze aktów prawnych szczebla niższego od ustawowego oraz inicjatywy podejmowane na poziomie Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. Niniejsza, pierwsza odsłona, dotyczy okresu od marca (wtedy pojawiły się pierwsze prace związane z systemem ekonomii społecznej w Polsce) do pierwszej połowy czerwca 2012 r.

Inicjatywy podjęte w Sejmie RP

- **Spółdzielnie Socjalne**

15 marca br. na forum Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (PSR) odbyła się dyskusja nad przedstawioną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Informacją w sprawie realizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych (w perspektywie przepisów znolizowanych w 2009 roku)¹. Podstawą do debaty była prezentacja wyników badań funkcjonowania spółdzielni socjalnych w Polsce, dokonana przez dyrektora DPP MPiPS, Krzysztofa Więckiewicza. Wskazał on m.in. na systematycznie rozwijającą się liczbę tych podmiotów w naszym kraju, zauważając jednocześnie spadający odsetek tych spośród nich, które pozostają „martwe”. Przedstawił też zagadnienie efektywności gospodarczej oraz ekonomicznych uwarunkowań działalności spółdzielni socjalnych w Polsce, w tym tych wynikających z funkcjonującego obecnie systemu ich wsparcia.

W dyskusji podjętej po zakończeniu prezentacji poruszonych zostało kilka interesujących wątków, które mogą wpłynąć na ułatwienie funkcjonowania spółdzielni socjalnych w Polsce. Jedną z nich było zagadnienie upowszechnienia stosowania klauzul społecznych (m.in. poprzez popularyzację wiedzy na ich temat oraz edukację

¹ Zob. zapis przebiegu dyskusji na stronie:

[http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/454FC769948ADFF4C12579CD002CE6BF/\\$file/0034707.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/454FC769948ADFF4C12579CD002CE6BF/$file/0034707.pdf).

odpowiednich urzędników w tym zakresie), inną przeciwdziałanie występowaniu wspomnianych „martwych” spółdzielni. Poruszono także kwestię finansowania działalności tych podmiotów, zastanawiając się m.in., do jakiego stopnia powinno ono być oparte na środkach z funduszu pracy, a w jakiej części uwzględniać rynkowe formy finansowania, w tym mechanizmy pożyczkowe. W odniesieniu do tego pierwszego zagadnienia pojawiły się głosy, wskazujące na wynikające z rozporządzenia określającego zasady przyznawania środków na tworzenie miejsc pracy dla osób bezrobotnych ograniczenie dla organizacji pozarządowych, które prowadzą jedynie statutową odpłatną i nieodpłatną działalność pożytku publicznego. Nie spełniając definicji przedsiębiorcy nie mogą one skorzystać z tego mechanizmu.

Szczególnie ostatni z poruszonych wątków wydaje się wskazywać na potrzebę przyjęcia ustawy, zawierającej definicję oraz regulacje w zakresie zasad działania przedsiębiorstw społecznych w Polsce. Ten temat nie został jednak poruszony na Komisji. Podsumowując dyskusję przewodniczący jej pracom poseł Piechota zapowiedział za to kontynuację prac skierowanych na poszukiwanie najkorzystniejszych rozwiązań prawnych związanych z funkcjonowaniem spółdzielni socjalnych. Zasugerował też, iż zebrane razem powinny przyjąć one formę projektu nowelizacji ustawy (najwyraźniej tej określającej zasady działania tego typu podmiotów) lub zmian w innych obowiązujących przepisach.

- **Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób niepełnosprawnych**

23 maja Komisja PSR podjęła prace związane z pierwszym czytaniem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 386)². Autorzy dokumentu proponują powrót do wcześniejszych rozwiązań, czyli wskazania – jako podstawy wyliczania dofinansowania dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne – kwoty najniższej płacy krajowej z roku poprzedzającego rok bieżący. Obecnie ustawa o rehabilitacji opisuje tę podstawę jako kwotę najniższej płacy krajowej z roku 2009. Ponadto projekt proponuje podniesienie kompetencji kontrolnych PFRON w dwóch obszarach merytorycznych. Po pierwsze, nastąpi to w zakresie wykorzystania środków Funduszu przez pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Po drugie, ma to dotyczyć kwot niewpływających do Funduszu ze względu na ulgi we wpłatach obowiązkowych na PFRON przyznawane przez pracodawców, zatrudniających osoby niepełnosprawne o ustalonym ustawą statusie. Przejrzystości systemu dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych ma służyć propozycja, by ich płace otrzymywane u pracodawców korzystających z dotacji PFRON były przekazywane wyłącznie na rachunki bankowe. Kolejną nowością ma być zrównanie w prawach do korzystania z dotacji PFRON na zatrudnianie osób niepełnosprawnych zakładów aktywności zawodowej, których organizatorem jest samorząd (obecnie nie są do tego uprawnione, jako jednostki z obszaru finansów publicznych).

Podczas zainicjowanej przy okazji dyskusji podana została informacja o podjętej przez MPiPS w pierwszych miesiącach tego roku decyzji w sprawie wszczęcia prac badawczych skierowanych na rozpoznanie podstawowych kwestii, ważnych dla ukształtowania przyszłego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych. Na podstawie

² Zob. [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/F5BE55CBC4F276FEC1257A1A004977F6/\\$file/0058007.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/F5BE55CBC4F276FEC1257A1A004977F6/$file/0058007.pdf).

rekomendacji opartych na wynikach tego działania mają być tworzone kolejne etapy projektu nowej ustawy, która wprowadzi nieznanne dotychczas mechanizmy wsparcia. Ważnym elementem tego przyszłego projektu, jak zaznaczył Przewodniczący komisji, ma być rozporządzenie Komisji Europejskiej o pomocy publicznej³. W ten sposób nowa ustawa mogłaby zostać oparta na nowych regulacjach unijnych, wpisując jednocześnie nasze krajowe rozwiązania w system realizacji celów strategii Europa 2020.

Podczas debaty pojawił się też znowu temat art. 22 ustawy o rehabilitacji⁴. Obecny na spotkaniu Sekretarz Stanu w MPIPS Jarosław Duda zapowiedział, iż rząd jest otwarty na nowe propozycje w tym zakresie. Zauważył też, iż najwłaściwszym rozwiązaniem w obecnej sytuacji byłoby opracowanie nowego tekstu tej ustawy. Jednym z założeń, na jakich mogłaby się opierać, jest gruntowna decentralizacja środków PFRON. Jego fundusze, w celu zapewnienia bardziej efektywnego wydatkowania (odpowiadającego lokalnym problemom), mogłyby w rezultacie być rozdzielane nie tylko na poziomie poszczególnych województw czy powiatów, lecz nawet poszczególnych gmin.

Na posiedzeniu Komisji w dniu 14 czerwca zajmowano się jeszcze rozpatrzeniem sprawozdania podkomisji stałej do spraw osób niepełnosprawnych na temat tego samego projektu ustawy⁵. Pojawił się tam postulat umożliwienia także pracodawcom, zatrudniającym osoby niepełnosprawne i korzystającym z tego tytułu z pieniędzy PFRON, przekazywania im wynagrodzenia także za pomocą przekazu pocztowego (a nie tylko na rachunek bankowy). Sprzeciw wobec tego pomysłu zgłosił przedstawiciel przedsiębiorców, wskazując, iż niepotrzebnie zwiększy to koszty administracyjne po stronie pracodawców.

- **Ratyfikacja Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**

Na przełomie marca i kwietnia br. ze strony rządu napłynęła informacja o podjęciu długo oczekiwanej decyzji w kwestii ratyfikacji przez Polskę umowy międzynarodowej dotyczącej ochrony praw osób niepełnosprawnych⁶. W rezultacie, 24 maja na kolejnym posiedzeniu Komisji PSR odbyło się czytanie rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (druk nr 408)⁷. Wprowadza ona m.in. zasady równości i niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, uwzględnia specyficzną sytuację niepełnosprawnych kobiet (opierając się jednocześnie na zasadzie ich równości z mężczyznami) i dzieci oraz przewiduje zobowiązanie państw-stron do podjęcia wszelkich kroków skierowanych na zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do realizacji uwzględnionego w traktatach międzynarodowych katalogu praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych. Natomiast w oddzielnych artykułach zapewnia się

³ Jego ogłoszonych w grudniu 2011 r. projekt opisano w ramach monitoringu zmian prawnych ISP – zob. www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Rozne/Ekonomiaspolecznalekiemnakryzys-cz4-RozszerzeniesystemuzamwiepublicznychEuropa2020-FPazderski.pdf.

⁴ Kwestia jego wielokrotnych zmian poruszana już była w tym monitoringu – zob. m.in. [Czy potrzeba nam kolejnej nowelizacji ustawy o rehabilitacji?](http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Rozne/Ekonomiaspolecznalekiemnakryzys-cz4-RozszerzeniesystemuzamwiepublicznychEuropa2020-FPazderski.pdf)

⁵ Zob. [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/B23E05D9986931E0C1257A22004AB33B/\\$file/0065107.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/B23E05D9986931E0C1257A22004AB33B/$file/0065107.pdf).

⁶ Zob. www.unic.un.org.pl/dokumenty/Konwencja_Praw_Osob_Niepelnosprawnych.pdf.

⁷ Zapis dyskusji: [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/3EA981C51001296CC1257A10004BE571/\\$file/0060207.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/3EA981C51001296CC1257A10004BE571/$file/0060207.pdf)

ochronę u osób niepełnosprawnych poszczególnych praw cywilnych i politycznych zawartych w traktatach międzynarodowych. Umowa wprowadza też zasadę dostępności, polegającą na umożliwieniu osobom niepełnosprawnym samodzielnego życia i pełnego uczestnictwa we wszystkich jego sferach, oddzielnie poruszając kwestię ich edukacji, zdrowia, rehabilitacji, pracy i zatrudnienia. Umowa postuluje także zapewnienie osobom niepełnosprawnym odpowiadających ich potrzebom warunków życia i ochrony socjalnej oraz uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym (w tym ostatnim obszarze podstawowym zagadnieniem wydaje się być możliwość ich nieskrępowanego udziału w wyborach).

Przedstawiający w imieniu rządu założenia projektu ustawy ratyfikacyjnej minister Duda zauważył, iż Polska zdecydowała się wreszcie dokonać tego aktu, ponieważ krajowa legislacja gwarantuje już przewidziane konwencją uprawnienia. Nie wszystkie zgromadzone na spotkaniu osoby były z nim jednak zgodne, wskazując na przykład (to postanka jednego z klubów prawicy), iż taki brak zgodności z zapisami Konstytucji RP może mieć miejsce w przypadku art. 23 Konwencji dotyczącego poszanowania życia rodzinnego i domowego.

Na fakt, że sytuacja może nie być tak różowa, jak twierdził minister Duda, wskazuje ogłoszona na początku czerwca br. przez Rzecznik Praw Obywatelskich zapowiedź zgłoszenia do prac legislacyjnych nowelizacji ustawy o równym traktowaniu. Zauważyła przy tym, iż poza zakresem przewidzianej w niej ochrony w dostępie do części dóbr (m.in. służby zdrowia, czy nieskrępowanego udziału w obrocie konsumenckim) pozostawia ona m.in. właśnie osoby niepełnosprawne. Przygotowywany przez RPO projekt ma zmierzać w stronę rozszerzenia zakresu przewidzianej ustawą ochrony, idąc po linii prac prowadzonych w Unii Europejskiej (zostały tymczasowo zawieszona)⁸.

Prace nad paktem na rzecz ekonomii społecznej

W pierwszych miesiącach 2012 r. środowisko związane ze Stałą Konferencją Ekonomii Społecznej (SKES) zdecydowało się powrócić do prac nad Paktem na rzecz ekonomii społecznej⁹. Utworzono w tym celu grupy robocze i zaczęto przygotowywać wstępną wersję tekstu, który miałby potem przyjąć formę porozumienia między sektorem ekonomii społecznej a stroną rządową, ustalającego wzajemne zobowiązania i uprawnienia. Taka wersja tekstu ma zostać przedstawiona Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, a potem zaprezentowana jesienią na tegorocznej edycji Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej w Krakowie. Tam też dokument będzie poddany konsultacjom z obecnymi na nim przedstawicielami sektora, a po wprowadzeniu odpowiednich poprawek przedstawiony do podpisania stronie rządowej.

⁸ W podobnym duchu polską ustawę komentował ISP w ramach niniejszego monitoringu zmian prawnych – zob. <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/JakdalekoPolscedoEuropy-ustawarownosioawfp.pdf>.

⁹ Zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/708693>.

Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej

W pierwszych dniach czerwca Grupa strategiczna Zespołu ds. rozwiązań systemowych ekonomii społecznej przedstawiła do wstępnych dyskusji projekt Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej¹⁰. Akt ten ma wpisywać się w powstające w Polsce dokumenty strategiczne i w ten sposób posiada duże znaczenie dla sektora przedsiębiorczości społecznej w naszym kraju. Zebrane teraz uwagi autorzy dokumentu mają uwzględnić przy opracowywaniu ostatecznej wersji Krajowego programu, który następnie przedłożą do dalszych prac Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej. Ten, jego zapisy powinien wykorzystać nie tylko przy projektowaniu ewentualnych zmian prawnych, lecz również do przygotowania odpowiedniego systemu wsparcia, pozwalającego na rozwój przedsiębiorczości społecznej w Polsce (zarówno w kwestiach infrastrukturalnych, jak i finansowych – w ramach środków budżetowych i pochodzących z Unii Europejskiej). Tym bardziej warto zachęcać wszystkie zainteresowane tematem osoby do zapoznania się z tym dokumentem i zgłaszania już teraz do niego uwag.

Przygotowania nowych programów strukturalnych UE

Pod koniec ubiegłego roku Komisja Europejska przedstawiła projekty rozporządzeń dotyczących nowej wersji funduszy strukturalnych, wdrażanych w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Swoje stanowiska na ten temat polski rząd opublikował już w styczniu 2012 roku¹¹. Od tej pory rozpoczęły się w kraju dyskusje nad kształtem przyszłych programów operacyjnych, a jednym z tematów stało się możliwe ustanowienie odrębnego programu skierowanego na wsparcie ekonomii społecznej¹². Z MRR docierają informacje, iż już we wrześniu tego roku ma zostać ogłoszony wstępny kształt nowych programów operacyjnych, które zostaną wtedy poddane konsultacjom społecznym. Na tej podstawie pod koniec roku Polska ma przystąpić do opracowywania umowy z Komisją Europejską, określającej zasady wydatkowania środków w ramach unijnej polityki spójności w Polsce.

Prace prowadzone na poziomie Unii Europejskiej

- **Inicjatywa na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej (Social Business Initiative, SBI)**

Trwają dalsze prace związane z wydanym przez Komisję Europejską Komunikatem „Inicjatywa na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej”. 14 maja tego roku Komitet ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (Committee on Employment and Social Affairs) Parlamentu Europejskiego ogłosił roboczą wersję swego raportu poświęconego Inicjatywie na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej (*Creating a favourable climate for social enterprises, key*

¹⁰ Zob.

www.ekonomiaspoleczna.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/korespondenci/portals_ekonomiaspoleczna/KPRES8.06.2012.pdf.

¹¹ Zob. www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/strony/Stanowiska_Rzadu_RP_PS_2014_2020.aspx.

¹² Więcej na temat samej dyskusji i tego tematu w komentarzu sporządzonym w ramach monitoringu ISP – zob. <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Polityki%20Spolecznej/Oekonomiispolwfunduszachstrukturalnych2014-20-ISP-FPazderski.pdf>.

stakeholders in the social economy and innovation, 2012/2004(INI)¹³). Opowiedział się w nim m.in. za przystąpieniem na forum całego Parlamentu do prac nad poświęconym temu zagadnieniu dokumentem (Social Business Act).

- **Powołanie zespołu ekspertów ds. Social Business Initiative - Groupe d'Experts de la Commission sur l'Entrepreneuriat Social (GECES)**

Inicjatywa na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej przewidywała m.in. ustanowienie wielosektorowego zespołu ekspertów europejskich zajmujących się tematyką poruszaną w dokumencie. W ten sposób w ostatnich miesiącach w drodze otwartego naboru uformowany został zespół nazywany *Groupe d'Experts de la Commission sur l'Entrepreneuriat Social* (GECES)¹⁴. Pochodzą oni ze wszystkich krajów członkowskich UE, reprezentując sektor biznesowy, społeczny oraz administrację publiczną (z każdego kraju członkowskiego wybranych zostało po jednym przedstawicielu strony rządowej oraz niezależnym ekspercie). Polski sektor pozarządowy reprezentuje w zespole ekspertka Instytutu Spraw Publicznych. Zadaniem tej grupy ma być konsultowanie Komisji na kolejnych etapach wdrażania działań przewidzianych w komunikacie „Inicjatywa na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej” oraz monitorowanie postępów tych prac. Grupa swój mandat będzie sprawowała do 2018 r., a jej pierwsze posiedzenie odbyło się w Brukseli 5 czerwca br.¹⁵ Kolejne spotkanie zaplanowano na listopad 2012 r., kiedy powinny już być znane jakieś bardziej szczegółowe ustalenia dotyczące dokumentów, nad którymi pracę podjęli członkowie grupy (m.in. Aktu o Jednolitym Rynku II – zob. niżej).

- **Prace nad nową wersją Aktu o Jednolitym Rynku (Internal Market Act II)**

Jednym z zagadnień omawianych na pierwszym spotkaniu ww. grupy ekspertów (GECES) były prace nad nową wersją Aktu o Jednolitym Rynku (Internal Market Act II)¹⁶. Dokument odnosi się do kluczowego obszaru integracji na kontynencie, jakim jest wspólny europejski rynek. W nowej odsłonie dokument ma skuteczniej odpowiadać na obecne wyzwania związane z kryzysem ekonomicznym i umożliwić lepsze wykorzystanie w tym celu istniejących na nim zasobów (zarówno naturalnych, jak i ludzkich) dla zwiększenia wzrostu gospodarczego. W ten sposób dokument ma m.in. stworzyć podstawy dla bardziej ekologicznego i zintegrowanego rozwoju.

W dotychczasowej wersji Akt o Jednolitym Rynku przewidywał 12 kluczowych obszarów tematycznych, w których podjęte działania miały służyć wzrostowi, zwiększeniu konkurencyjności i społecznego rozwoju. Dotyczą one takich zagadnień jak mobilność pracowników, finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw, ochrona konsumentów, jak również rozbudowa kontaktów cyfrowych, podatki i poszerzenie ponadnarodowych europejskich sieci współpracy. Jednym z przewidzianych w tym dokumencie obszarów wsparcia jest także

¹³ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-489.349&format=PDF&language=EN&secondRef=02>.

¹⁴ Więcej nt. zespołu – zob. http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/index_en.htm.

¹⁵ Zob. agendę tego spotkania - http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/expert-group/meeting_20120605_en.pdf.

¹⁶ Zob. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/docs/news/2011/smact_timetable_en.pdf.

ekonomia (przedsiębiorczość) społeczna. Perspektywa czasowa działania pierwszej wersji aktu wyznaczona została do 2012 r. i stąd potrzeba opracowania teraz jego nowej wersji. Warto pamiętać, że także wspomniana wyżej „Inicjatywa na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej” opiera się na tym właśnie akcie. Tym bardziej należy zwrócić uwagę na jego nową wersję i miejsce, jakie otrzymają w nim instrumenty mogące służyć także wsparciu ekonomii społecznej.

Większość przedstawionych w tym tekście inicjatyw stanowi pierwszy krok w dłuższym procesie. Dlatego też do omówienia dalszych postępów tych prac z pewnością wrócimy w kolejnych odsłonach niniejszego monitoringu. Wszystko wskazuje na to, że wchodzimy w okres intensywnych prac, które mogą przynieść wiele nowego sektorowi ekonomii (przedsiębiorczości) społecznej, tak w Polsce jak i w Europie.