

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

Filip Pazderski, Instytut Spraw Publicznych

W bieżącym okresie sprawozdawczym w polskim Sejmie nie były prowadzone żadne nowe prace ustawodawcze, które mogłyby przynieść zmiany sektorowi ekonomii społecznej. Wszystkie podjęte dotychczas inicjatywy zostały opisane w poprzedniej odsłonie monitoringu zmian prawnych¹ (teraz krótko przedstawiamy tylko finalizację prac nad jednym z omawianych tam dokumentów). Sejmowa Komisja do Spraw Społecznych i Rodziny w lipcu przystąpiła dopiero do dyskusji nad harmonogramem swoich prac w drugiej części roku. Konkretniejsze rezultaty oraz nowe inicjatywy pojawią się więc zapewne dopiero po wakacjach, wtedy też będzie można wrócić do dokładniejszego przyjrzenia się dalszym działaniom legislacyjnym polskich posłów. Tymczasem, mimo okresu urlopowego w ostatnich dwóch miesiącach zaistniało kilka faktów na innych poziomach, które mogą wpłynąć na systemowe usytuowanie przedsiębiorstw społecznych w Polsce oraz Europie. Ich omówieniu poświęcona jest ta edycja prowadzonego przez ISP stałego monitoringu zmian systemowo-prawnych.

Nowelizacja zarządzania premiera dot. zespołu zajmującego się ekonomią społeczną

Zespół ds. Zmian Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, który funkcjonuje przy Prezesie Rady Ministrów od 2008 roku praktycznie wypełnił już stawiane przed nim dotąd zadania. Pojawiła się potrzeba wyznaczenia mu częściowo nowych kompetencji, które ukierunkują jego przyszłą pracę. Stąd podjęta przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów inicjatywa opracowania projektu nowelizacji tego aktu, która poza rozszerzeniem zakresu kompetencji należących do zespołu, modyfikuje też zasady jego działania oraz skład.

Jedna z proponowanych zmian, podnosząca rangę tej grupy, dotyczy przewodniczącego. Miałby nim teraz stać się minister właściwy do spraw pracy i polityki społecznej, który do pomocy zyska dwóch zastępców powoływanych spośród członków zespołu. Jeden z nich ma reprezentować administrację publiczną i być wskazywany przez przewodniczącego zespołu. Drugiego będą wybierać spośród siebie członkowie spoza sektora administracji publicznej. Dodatkowo, stałym sekretarzem zespołu ma zostać dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS).

Sporo nowości odnaleźć można też w części dotyczącej wyznaczonych zespołowi zadań. Pojawiło się tam literalne stwierdzenie, że jednym z celów jego prac ma być stworzenie projektu ustawy regulującej przedsiębiorczość społeczną. Ponadto, wyraźniej wytyczono też zespołowi zadania w sferze edukacji, wskazując, że do jego obowiązków będzie należało wypracowanie konkretnych rozwiązań w systemie edukacji, w tym szkoleń z zakresu ekonomii społecznej w ramach edukacji zarówno formalnej, jak i nieformalnej. Wytyczono zespołowi nowe zadania, które pozwolą mu być rzeczywistym ciałem doradczym premiera, reagującym na wszelkie bieżące wydarzenia w obszarze przedsiębiorczości społecznej w Polsce i

¹ Zob. www.isp.org.pl/aktualnosci,1,1079.html.

Europie (chodzi m.in. o monitorowanie wdrażania zaproponowanych rozwiązań oraz konsultowanie projektów regulacji krajowych i unijnych oraz polityk publicznych w zakresie związanym z przedsiębiorczością społeczną).

Ciekawym wątkiem jest też rozszerzenie składu zespołu. Z jednej strony, dotyczy to sektora administracji publicznej (skład zespołu mają uzupełnić przedstawiciele MKiDN, MAC i MR). Z drugiej, z dotychczasowych 6 do 14 ma zwiększyć się liczba przedstawicieli sektora ekonomii społecznej. Mają ich teraz wyznaczać także Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Krajowa Rada Spółdzielcza, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych oraz Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Społecznych. Wyraźniej określono również wymóg stałego informowania opinii publicznej o prowadzonych przez zespół działaniach, w praktyce – niezwłocznego przygotowywania i upubliczniania protokołu z każdego spotkania.

Od czerwca do początku lipca trwały konsultacje społeczne projektu zarządzenia. Zestawienie zgłoszonych w nich uwag nie zostało jeszcze opublikowane, ale ze strony MPiPS docierają informacje, że jeszcze w sierpniu tego roku akt zostanie przedstawiony na Komitecie Stałym Rady Ministrów, co pozwoli na jego przyjęcie przez premiera. Następnie, zapewne już po wakacjach, na podstawie dyspozycji zawartych w zarządzeniu uformowany zostanie nowy skład zespołu. Pozwoli to jego członkom podjąć m.in. zawieszony tymczasem prace nad projektem ustawy o przedsiębiorstwie społecznym. Minister właściwy ds. pracy i polityki społecznej, któremu przekazano rok temu projekt do dalszych prac, zwrócił dokument zespołowi, prosząc o złożenie dalszych wyjaśnień (czego nie udało się zrobić przed wygaśnięciem mandatu zespołu w dotychczasowym składzie). Chociażby ze względu na obecne prace nad przyszłą wersją programów operacyjnych wdrażających unijne fundusze strukturalne istnieje potrzeba jak najszybszego wyjaśnienia wszelkich wątpliwości i doprowadzenia do ukonstytuowania się nowego zespołu, by możliwe było podjęcie dalszych prac nad ustawą. Kolejnym zadaniem już czekającym na jego członków jest przyjęcie ostatecznej wersji Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej (zob. niżej).

Nowe rozporządzenie w sprawie zakładów aktywności zawodowej

17 lipca br. minister pracy i polityki społecznej, Władysław Kosiniak-Kamysz, podpisał nowe rozporządzenie regulujące zasady działalności zakładów aktywności zawodowej, zastępujące analogiczny dokument wydany pod koniec 2007 roku². W akcie tym zastosowano kilka rozwiązań doprecyzowujących lub zmieniających dotychczasowe przepisy. Jak podaje witryna www.niepelnosprawni.gov.pl, w rozporządzeniu uwzględniono „wiele wniosków i postulatów zgłaszanych przez marszałków oraz organizatorów zakładów aktywności zawodowej”³.

Jedną ze zmian wprowadzonych w tym dokumencie jest zastosowanie sformułowania mówiącego o tym, że zakłady aktywności zawodowej prowadzą działalność w postaci wytwórczej lub usługowej zamiast, dotychczasowego bardziej ogólnego stwierdzenia, że chodzi o działalność gospodarczą. Doprecyzowano także, że w przypadku różnych działań dodatkowych, prowadzonych przez zakłady, poza wspomnianą wyżej

² Zob. tekst nowego aktu <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/rozporzadzenia/dzu2012850/>.

³ Zob. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/art218,nowe-rozporzadzenie-w-sprawie-zakladow-aktywnosci-zawodowej.html>.

aktywnością, w tym w przypadku rehabilitacji zawodowej i społecznej, chodzi o te skierowane wyłącznie do pracowników zakładów spełniających określone kryteria. W dużym uproszczeniu takimi osobami mogą być osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz te niepełnosprawne umiarkowanie, które należą do grup specjalnych (ze stwierdzonym autyzmem, upośledzone umysłowo lub psychicznie chore) albo te, wobec których rada programowa działająca w ramach Warsztatów Terapii Zajęciowej podjęła decyzję o kontynuowaniu rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej. W pewnych sytuacjach będą mogli brać też w nich udział członkowie personelu zakładu, o czym niżej.

W rozporządzeniu rozszerzono także katalog kategorii pracowników ZAZ spoza grupy zatrudnionych w nim osób niepełnosprawnych, co do których we wniosku o założenie takiego podmiotu określić należy liczbę takich stanowisk oraz wymagane kwalifikacje. Ustalono teraz jednoznacznie, że w skład „personelu zakładu” wchodzi osoby należące do kadry kierowniczej, administracyjnej, rehabilitacyjnej i obsługowej. Dalszą istotną zmianą jest ta zwiększająca kontrolę nad pochodzącymi z różnych źródeł środkami finansowania działalności ZAZ. W zawieranej między organizatorem ZAZ a właściwą jednostką organizacyjną województwa umowie uwzględniono także obowiązek określenia formularzy, na których podawane mają być informacje o wydatkowanych środkach z PFRON oraz tych uzyskanych z innych źródeł. Większej transparentności służyć będzie wprowadzony wymóg, by w umowie o dofinansowanie kosztów działania zakładu ze środków samorządu województwa zawieranej między tym ostatnim a organizatorem zakładu, dokładnie wyznaczona była wysokość, termin i sposób przekazywania funduszy oraz rodzaje kosztów, na które będą kierowane.

Nowym rozwiązaniem jest umożliwienie finansowania ze środków PFRON również składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Pracy należnych od pracodawcy oraz szkoleń skierowanych do personelu zakładu. Mogą być one też kierowane na zakup nowych, ulepszonych technologicznie, maszyn i urządzeń. Z drugiej strony, dookreślono, że z pieniędzy tych finansowany może być transport i dowóz jedynie pracowników zakładu, a organizowane w nim szkolenia osób niepełnosprawnych mogą dotyczyć tych spośród nich, których zaliczono do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

Rozporządzenie zmienia także zasady ustalania wysokości, należącego do kosztów działalności wytwórczej lub usługowej zakładu, wynagrodzenia zatrudnianych osób niepełnosprawnych (zaliczanych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności). Jego wysokość ma być określana w drodze negocjacji i stanowić określoną procentową część minimalnego wynagrodzenia (zamiast wcześniej stosowanej jego podstawowej wysokości). Także nagrody i premie dla osób niepełnosprawnych mają być liczone procentowo w stosunku do miesięcznego, zamiast podstawowego, wynagrodzenia. Ponadto, do kosztów działalności wytwórczej lub usługowej zakładu zaliczono składki na ubezpieczenia społeczne należne od pracownika i pracodawcy, składki na ubezpieczenie zdrowotne pochodzące od pracowników oraz składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Pracy należne od pracodawcy.

Dokument wprowadza jeszcze kilka nowelizacji w zasadach przekazywania środków PFRON organizatorom zakładów (pierwsza rata przelewana będzie na konto do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego pierwsze półrocze) oraz monitorowania ich wydatkowania (obowiązek raportowania odpowiedniej jednostce samorządu o wydatkowanych środkach Funduszu i tych uzyskanych z innych źródeł). W dalszej części

dokument rozszerza zakres osób, które mogą uczestniczyć w zajęciach rehabilitacyjnych, o niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności wchodzących w skład personelu zakładu (a więc nie tylko będących jego pracownikami). Spotkania te mają jednak odbywać się poza czasem pracy uczestniczących w nich osób.

Od momentu wejścia rozporządzenia w życie zostaną wprowadzone rozbudowane zasady realizacji indywidualnych programów rehabilitacji zawodowej i społecznej. Rozszerzony będzie m.in. skład tworzony przez kierownika zakładu zespołu programowego o osoby spoza personelu. Włączeni do niego będą mogli być także specjaliści niezatrudnieni w zakładzie, a w szczególności doradcy zawodowi, psycholodzy i trenerzy pracy. Ponadto, przewidziano dodatkowe elementy planowania i monitorowania efektów takich programów, dopuszczając także w uzasadnionych przypadkach opracowywanie takich programów dla niepełnosprawnych członków personelu zakładu.

Jedną z ostatnich nowości, które wprowadza rozporządzenie, jest rozszerzenie katalogu wydatków, które mogą być pokrywane ze środków zakładowego funduszu aktywności. Dodano jednocześnie sztywne kryteria oceny adekwatności ich wydatkowania, określając, że muszą one być ponoszone „w sposób celowy i oszczędny, z uwzględnieniem optymalnego doboru metod i środków realizacji w stosunku do zakładanych efektów”. Na tych zasadach dodatkowo finansowane będą wydatki związane z:

- Poprawą warunków rehabilitacji osób niepełnosprawnych, warunków socjalnych oraz higieniczno-sanitarnych zakładu (podwyższono kwotę funduszu przeznaczaną na ten cel do 40% rocznych wpływów tego funduszu w porównaniu z rokiem poprzednim);
- Zakupem i naprawą indywidualnego sprzętu rehabilitacyjnego, wyrobów medycznych, w tym przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych, urządzeń i narzędzi technicznych niezbędnych w rehabilitacji oraz ułatwiających wykonywanie czynności życiowych osobom niepełnosprawnym;
- Zakupem leków i innych niezbędnych środków medycznych dla osób niepełnosprawnych;
- Wykonywaniem przez osoby niebędące pracownikami zakładu usług świadczenia pomocy udzielanej w godzinach pracy osobom niepełnosprawnym zaliczonym do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w wykonywaniu czynności samoobsługowych lub higieniczno-sanitarnych, niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez te osoby (wprowadzono iloczyn służący obliczeniu wysokości wynagrodzenia takich osób oraz określono, że jego maksymalna miesięczna wysokość nie może przekraczać 100% minimalnego wynagrodzenia);
- Wypłatą wynagrodzeń specjalistom niebędącym pracownikami, zajmującym się opracowaniem i realizacją indywidualnych programów rehabilitacji zawodowej i społecznej (w całkowitej kwocie nie wyższej od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia).

Rozporządzenie zostało opublikowane 24 lipca br. Zgodnie z zawartą w nim dyspozycją, wejdzie w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

Fundusz pożyczkowy dla przedsiębiorstw społecznych

Po co najmniej dwóch latach przygotowań rusza wreszcie pilotaż pierwszego w Polsce funduszu pożyczkowego dedykowanego wsparciu podmiotów ekonomii społecznej. 19 lipca porozumienie w tej sprawie podpisali minister pracy i polityki społecznej, Władysław Kosiniak-Kamysz, oraz prezes zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego, Dariusz Daniluk⁴. BGK ma zająć się koordynacją funkcjonowania funduszu w skali całego kraju i na jesieni (jak deklaruje)⁵ ogłosić przetarg na pięciu regionalnych operatorów, udzielających pożyczek pojedynczym przedsiębiorstwom społecznym. Na finansowanie mechanizmu przeznaczonych zostanie 30 mln zł z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Po odjęciu kosztów administracyjnych i doradczych, do odbiorców ostatecznych powinno trafić ok. 25 mln zł. Pierwsze pożyczki mogą zostać udzielone już na początku 2013 roku.

To bardzo dobra informacja dla sektora ekonomii społecznej w Polsce. Jesteśmy coraz bliżej od ostatecznego ustanowienia w Europie statusu Europejskiego Funduszu na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej (EuSEF, zob. dalej). Mechanizmy pożyczkowe mają także być wspierane w ramach przyszłej wieloletniej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Uruchomienie wspólnej inicjatywy MPiPS oraz BGK pozwoli sprawdzić gotowość sektora do przyjęcia tego rodzaju pomocy oraz rozpoznać jego potrzeby w zakresie skali takiego wsparcia, jak i niezbędnych usług szkoleniowo-doradczych.

Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej

W pierwszej połowie czerwca upubliczniony został główny efekt prac prowadzonych od marca 2009 roku przez Grupę Strategiczną, działającą w ramach Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, funkcjonującego jeszcze na podstawie poprzedniej wersji ww. zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Chodzi o roboczą wersję Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej⁶, która została właśnie postawiona pod dyskusję przedstawicielom sektora m.in. za pośrednictwem portalu www.ekonomiaspoleczna.pl⁷.

Dokument wytycza priorytetowe cele, których realizacja ma prowadzić do umocnienia ekonomii społecznej w Polsce. Wytycza także systemowe rozwiązania w kilku obszarach, których wdrożenie pozwoli na osiągnięcie tych planów. Wszystkie zaplanowane w Programie propozycje opierają się na początkowej diagnozie, która, z jednej strony, dotyczy obecnego stanu samego sektora ekonomii społecznej oraz funkcjonowania systemu jej wsparcia, z drugiej, omawia szerszy kontekst europejski związany ze wsparciem dla rozwoju tej części gospodarki. Ważne miejsce poświęcono w tym dokumencie kwestiom terminologicznym, uznając za istotne ustalenie, o wsparciu jakiego typu podmiotów jest mowa. W dalszej części, Program wskazuje kierunki dalszych inwestycji, które przyczyniłyby się do rozwoju sektora ekonomii

⁴ Więcej o tym – zob. <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/fundusze-europejskie/art,5847,podpisanie-umowy-miedzy-mpips-a-bgk-na-preferencyjne-kredytowanie-podmiotow-ekonomii-spoecznej.html>.

⁵ Zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/770155.html>.

⁶ Zob.

<http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/korespondenci/portalspoleczna/KPRES8.06.2012.pdf>.

⁷ Zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/778898.html>.



społecznej w Polsce. Projektując przyszłą pracę, autorzy dokumentu zdecydowali się podjąć działania w ramach celów operacyjnych dotyczących:

- Wzmocnienia obecności ekonomii społecznej w politykach publicznych na poziomie krajowym i regionalnym;
- Stworzenia przyjaznego jej otoczenia prawno-instytucjonalnego i finansowego (złożonego ze zwrotnych i bezzwrotnych instrumentów), w tym odpowiedniejszego systemu wsparcia sektora;
- Wyraźniejszego powiązania przedsiębiorstw społecznych ze społecznościami lokalnymi;
- Kształtowania kompetencji (umiejętności i postaw) potrzebnych dla funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, zarówno w ramach działań z zakresu edukacji formalnej, jak i nieformalnej.

Krajowy Program wpisuje się w obecny system strategicznego planowania w Polsce, oparty na długookresowej i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz dziewięciu strategiach horyzontalnych, ze szczególnym wskazaniem na strategię: rozwoju kapitałów społecznego i ludzkiego, sprawne państwo, rozwoju regionalnego oraz innowacyjności i efektywności gospodarki. Dokładne umiejscowienie omawianej polityki rozwoju ekonomii społecznej w strukturze innych programów strategicznych nie jest jednak jeszcze znane. Odpowiednie decyzje zapadną zapewne po tym, jak ukonstytuuje się nowy skład wspomnianego zespołu, który przyjmie ostateczną wersję Programu, podda go jeszcze właściwym konsultacjom społecznym i po uwzględnieniu pochodzących z nich uwag, prześle gotowy materiał premierowi do dalszej decyzji.

Ponieważ Program już niedługo stanie się podstawą do projektowania dalszych polityk publicznych skierowanych do sektora ekonomii społecznej, warto by już teraz zwrócić na niego uwagę osoby zainteresowane wsparciem funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych w Polsce. Wszelkie uwagi na temat ogólnych założeń Programu oraz przewidzianych w nim konkretnych rozwiązań można kierować do autorów zapewne do czasu ukonstytuowania się nowego Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, który zajmie się dalszymi pracami nad dokumentem.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a przedsiębiorstwa społeczne

Od stycznia tego roku zaczęły obowiązywać nowe zapisy pochodzącej z dokonanej w lipcu 2011 roku nowelizacji *Ustawy z dn. 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. nr 132 z dnia 13.09.1996 r. poz. 622 z późn. zm.). Wdrażając kilka unijnych dyrektyw poświęconych oczyszczaniu ścieków komunalnych oraz wywózowi odpadów, przepisy te nakładają dodatkowe obowiązki na gminy w zakresie gospodarki odpadami. W dużym skrócie, dotyczą one obowiązku zorganizowania selekcji odpadów na terenie każdej podstawowej jednostki administracyjnej oraz zorganizowania ich odpowiedniego wywozu. W celu sfinansowania tych działań na wszystkie osoby mieszkające na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego ma być nałożony dodatkowy podatek, uzależniony od faktycznych kosztów prowadzenia tych działań.

Pojawił się w ten sposób nowy obszar do zagospodarowania przez przedsiębiorstwa społeczne. Znane są bowiem przykłady takich podmiotów, które do podobnej pracy wykorzystują osoby zaliczane do tzw.



wykluczonych grup społecznych, a szczególnie osoby niepełnosprawne. Od stycznia 2013 roku na podstawie omawianych zmian w ustawie nazywanej popularnie „śmieciovą” rozbudowane działania sprowadzające się do selekcji i wywozu nieczystości będą musiały prowadzić wszystkie gminy na terenie kraju. To olbrzymi potencjał do stworzenia wielu nowych miejsc pracy dla osób będących beneficjentami oraz współrealizatorami działań przedsiębiorstw społecznych. Możliwość taką dostrzegł minister Kosiniak-Kamysz, który podjął się lobbowania na rzecz zwrócenia uwagi przez lokalne samorzady na korzyści, jakie mogą płynąć z włączenia przedsiębiorstw społecznych⁸ do realizacji wynikających z ustawy zadań. Zaproponował w tym celu podjęcie wspólnej inicjatywy szefom innych resortów, wysyłając pismo do minister rozwoju regionalnego oraz ministrów rolnictwa i środowiska. Wspólnie mieliby wystosować do samorządowców apel o zaangażowanie podmiotów ekonomii społecznej przy wdrażaniu tej ustawy.

Ratyfikacja Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

W okresie objętym obecną edycją niniejszego monitoringu szybko przebiegły też kolejne etapy prac nad ratyfikacją przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. 15 czerwca Parlament uchwalił *Ustawę o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej 13 grudnia 2006 r., na sześćdziesiątej pierwszej sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (rezolucja nr 61/106)*. Na tej podstawie Prezydent RP podpisał ustawę 26 lipca, w rezultacie czego nabierze ona mocy prawnej po upływie 14 dni od daty ogłoszenia. Od tego momentu do polskiego systemu prawnego wejdzie szereg zapisów określających również obowiązki administracji publicznej związane z umożliwieniem osobom niepełnosprawnym korzystania z przewidzianych w Konwencji praw i wolności. Na temat konkretnych zapisów Konwencji była mowa w poprzedniej odsłonie tego monitoringu⁹.

Dalsze prace instytucji unijnych nad Europejskim Funduszem na rzecz Przedsiębiorstw Społecznych (EuSEF)

Jeszcze w ostatnich dniach maja Komitet ds. Ekonomicznych i Polityki Monetarnej Parlamentu Europejskiego zajął się ogłoszonymi w listopadzie ub. roku komisijnymi projektami regulacji dotyczących utworzenia systemu Europejskich Funduszy Przedsiębiorczości Społecznej (European Social Entrepreneurship Funds, EuSEFs¹⁰) oraz Europejskich Funduszy Kapitałów Wysokiego Ryzyka (European Venture Capital Funds, EVCF¹¹). Posłowie generalnie ocenili pozytywnie oba dokumenty, proponując jednak wprowadzenie w obu przypadkach kilku modyfikacji¹². W pierwszym z funduszy uwzględniono dodatkowo podjęcie szerszych działań promocyjnych tego systemu pożyczkowego oraz dotyczących wymiany

⁸ Zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/785487.html>.

⁹ Zob. <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/Rozne/ISP-Monitoringzmianprawno-systemowychdot.ES03-0612-FPazderski.pdf>

¹⁰ Więcej na stronie http://ec.europa.eu/internal_market/investment/social_investment_funds_en.htm.

¹¹ Zob. więcej na http://ec.europa.eu/internal_market/investment/venture_capital_en.htm oraz http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/venture_capital/act_en.pdf.

¹² Zob. <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/pressroom/content/20120529IPR45939/html/Ease-access-to-venture-capital-and-social-entrepreneurship-funds-to-spur-growth>.

doświadczeń na temat dobrych praktyk pochodzących z bardziej doświadczonych w prowadzeniu podobnych działań krajów europejskich. Przewidziano także dodatkowe procedury zapewnienia kontroli nad funkcjonowaniem operatorów takich funduszy w postaci systemu monitorowania prowadzonych przez nich inwestycji oraz określenia zasad, których powinni przestrzegać ich menadżerowie, prowadząc swoją działalność. Kolejna zmiana zaproponowana przez europarlamentarzystów dotyczy umożliwienia inwestowania w te mechanizmy pożyczkowe także osobom indywidualnym za pośrednictwem tzw. przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (*Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities, UCIT*). Według tego pomysłu instytucje te będą mogły inwestować w EuSEF nawet do 10% posiadanych aktywów.

Komitet głosował też przeciw zgłoszonej wcześniej przez Komisję propozycji, by środki z takich funduszy mogły być kierowane wyłącznie do najmniejszych przedsiębiorstw społecznych. Pozwoli to zwiększyć wielkość przyszłych inwestycji i skierować je również na projekty o znacznie większej skali. Umożliwiono także inwestowanie w przedsiębiorstwa ustanowione w krajach nienależących do UE, co może uczynić ten mechanizm dodatkowym narzędziem wsparcia rozwoju takich obszarów.

Jeśli chodzi natomiast o drugi z wymienionych funduszy, zaproponowane poprawki idą w stronę zabezpieczenia tworzonego systemu przed ustanawianiem posługujących się jego emblematem funduszy w krajach będących tzw. rajami podatkowymi. Jeśli dokument zostanie ostatecznie przyjęty w zaproponowanym przez Komitet kształcie, nie będą mogły uzyskać takiego gwarantowanego przez UE statusu Europejskiego Funduszu Wysokiego Ryzyka mechanizmy zarówno ustanowione na takich obszarach, jak i kierujące swoje wsparcie do zarejestrowanych tam podmiotów. Na korzyść beneficjentów takiego wsparcia powinna też działać zaproponowana przez eurodeputowanych reguła uniemożliwiająca inwestorom wymaganie od biorców pożyczek spłacania zaciągniętego kredytu przed upływem czasu, na który został on wcześniej udzielony. Powinno to ograniczyć możliwości spekulowania na tego typu funduszach nieuczciwym instytucjom inwestycyjnym. Kolejna poprawka sprowadza się do zakazania inwestowania środków pochodzących z przyszłych europejskich funduszy tego typu w innowacyjne rozwiązania samych instytucji finansowych. Uzasadnieniem dla tego pomysłu była chęć dalszego ograniczenia możliwości kierowania środkami przewidzianych na wsparcie nowych inicjatyw do dużych przedsiębiorców. Europosłom zależało, by zamiast tego stworzyć dodatkową motywację do przeznaczania ich dla naprawdę małych i średniej wielkości przedsiębiorstw. Podobnie jak w przypadku ww. funduszu skierowanego dla przedsiębiorstw społecznych przewidziano też dodatkowy obowiązek monitorowania działań prowadzonych przez operatorów funduszy wysokiego ryzyka.

Kontynuacją powyższych działań było porozumienie zawarte w połowie lipca przez KE i PE, w którym obie instytucje zgodziły się co do zmodyfikowanego przez Komitet ds. Ekonomicznych i Polityki Monetarnej kształtu obu regulacji¹³. Otwiera to drogę do podjęcia wiążących decyzji przez zasiadających w Radzie Europejskiej przedstawicieli państw członkowskich oraz przegłosowania ich przez całą izbę Parlamentu

¹³ Zob.

http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=6089&lang=en&tpa_id=0&title=Commissioner-Barnier-welcomes-trilogue-agreement-on-European-Venture-Capital-Funds-and-European-Social-Entrepreneurship-Funds.

Europejskiego. Powinno to nastąpić jeszcze tej jesieni, co oznacza szansę na wejście w życie obu dokumentów jeszcze przed końcem tego roku. W ten sposób w Unii wprowadzony zostanie dodatkowy mechanizm pozwalający nie tylko na pozyskanie środków prywatnych, ale również indywidualnych na finansowanie działań już istniejących oraz zakładania nowych przedsięwzięć społecznych. Oznaczałoby to także rozszerzenie możliwości łączenia w ramach tych samych inwestycji środków publicznych (krajowych i unijnych) z prywatnymi (o tym też niżej w części poświęconej regulacji finansowej) oraz ich kumulacji na poziomie ponadnarodowym.

Z pewnością będziemy dalej przyglądać się rozwojowi tej sprawy na łamach niniejszego monitoringu.

Zmiana regulacji finansowych dot. wdrażania budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020

Dobiegły końca prowadzone wspólnie przez wszystkie instytucje europejskie (w ramach tzw. dialogu) prace nad uproszczeniem regulacji finansowych dotyczących wydatkowania środków pochodzących z unijnego budżetu. To bardzo ważny dokument, stanowiący klucz reguł dotyczących wydatkowania funduszy pochodzących z unijnego budżetu. W ostatnich dniach czerwca o fakcie tym poinformowały Parlament Europejski¹⁴ oraz Rada Europejska¹⁵. Istotną rolę w zakończeniu tych prac odegrała duńska prezydencja w Radzie UE. Przyjęte w ten sposób ostateczne zmiany w Regulacjach finansowych idą w stronę uproszczenia biurokratycznych wymogów dotyczących monitorowania wydatkowania środków unijnych oraz poluzowania wielu sztywnych zasad dotyczących sposobów, na które mogą być wykorzystywane (na temat proponowanych wcześniej zmian pisał już m.in. ISP – zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/789151.html>).

Po 9 miesiącach prac w dokumencie wprowadzone zostały poprawki, ustalające m.in. zasady stosowania nowych instrumentów finansowych takich, jak obligacje projektowe, wraz z definicją zakresu ich użytkowania, obowiązkami dotyczącymi ich monitoringu i kontroli oraz określeniem ryzyka finansowego, jakie należy uwzględnić po stronie unijnego budżetu. Komisja Europejska będzie w przyszłości mogła także ustanawiać fundusze powiernicze będące instrumentem współpracy międzynarodowej (np. w ramach pomocy rozwojowej czy humanitarnej), co pozwoli UE uniezależnić swoje działania w tym zakresie od dokładania się do funduszy działających w ramach ONZ czy Banku Światowego, jak ma to miejsce obecnie.

Jedną z dodatkowych nowości zaproponowanych przez instytucje unijne jest wprowadzenie systemu motywujących nagród dla innowacyjnych projektów badawczych, które mają stanowić zachętę do wypracowywania i testowania innowacyjnych rozwiązań. Ponadto, wprowadzono szereg uproszczeń w ramach reguł dotyczących dokumentowania wydatkowania środków unijnych oraz ich audytu, co z pewnością ucieszy przyszłych projektodawców (ISP pisał o nich więcej we wspomnianym wyżej artykule). Całkowicie zmodyfikowano też reguły dotyczące przyjmowania funduszy unijnych. Między innymi, niektóre nowe podmioty, np. uniwersytety, uzyskują prawo do zwrotu kosztów poniesionych w ramach realizowanych projektów na podatek VAT.

¹⁴ Zob. www.euclidnetwork.eu/files/Neue_Haushaltsordnung_EN.pdf.

¹⁵ Zob. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131198.pdf.

Dalszym przykładem uproszczenia dotychczasowych reguł proceduralnych i monitoringowych jest zniesienie obowiązku zakładania wydzielonych rachunków bankowych przez beneficjentów funduszy europejskich, uprawnionych do zaliczek na realizację projektów otrzymywanych jeszcze przed rozpoczęciem ich realizacji. Podmioty takie nie będą też już musiały zwracać Komisji pochodzących od tych kwot odsetek. Ponadto, przy dokumentowaniu i rozliczaniu dotacji unijnych nacisk ma zostać przeniesiony z dotychczasowego poświadczania konkretnych wydatków na skupienie się na wypracowanych rezultatach czy zrealizowanych działaniach.

W celu uzupełnienia ograniczonych i nadwątlonych w czasach kryzysu finansowych możliwości UE w zrewidowanej wersji omawianego dokumentu rozszerzono też zestaw instrumentów finansowych, które będą mogły być wykorzystywane w celu pozyskania środków na tworzenie nowych miejsc pracy i budowanie wzrostu gospodarczego. Obejmą one takie mechanizmy, jak pożyczki, fundusze gwarancyjne, inwestycje kapitałowe oraz inne instrumenty oparte na podziale ryzyka inwestycyjnego. Wszystkie one będą jednak musiały być stosowane w zgodzie z zasadą należytego zarządzania finansami. Ponadto, w dokumencie wprowadzono także szerszą możliwość łączenia w ramach tej samej inwestycji/działania środków publicznych (w tym wypadku unijnych) z prywatnymi. Ułatwi to z pewnością gromadzenie kapitału na tworzenie opisanych wyżej instrumentów finansujących przedsiębiorstwa społeczne i posługujących się emblematem EuSEF lub EVCF.

Cieszyć może też nałożenie dodatkowych wymogów na samą Komisję Europejską w ramach administrowania wydatkowaniem funduszy unijnych. Od momentu wejścia omawianych tu poprawek w życie będzie ona musiała przestrzegać ustalonych terminów przy podejmowaniu decyzji o alokacji środków unijnych dla poszczególnych projektów, ale, co może nawet ważniejsze, to samo ma dotyczyć samych płatności. Wprowadzono także specjalny artykuł dotyczący zasad prowadzenia tzw. e-administracji. Przewiduje on, że co do zasady każdy obrót danych (i dokumentów) między Komisją a beneficjentem funduszy UE będzie odbywał się drogą elektroniczną.

Aby wejść w życie, nowe przepisy muszą teraz zostać formalnie przyjęte przez Parlament Europejski, a następnie przez Radę i opublikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. W dalszej kolejności Komisja Europejska przyjmie zasady stosowania regulacji finansowych. Jak deklaruje Komisja, oba dokumenty powinny stać się obowiązującymi od początku stycznia 2013 roku.

Szczyt Ziemi w Rio: czas ekonomii społecznej

Dodatkowych impulsów do budowania silniejszej pozycji przedsiębiorstw społecznych, jako jednego z narzędzi służących odpowiedzi na obecne problemy społeczno-gospodarcze, dostarczył Szczyt Ziemi Rio+20, zorganizowany w dniach 20-22 czerwca br. w Rio de Janeiro¹⁶. Był on kontynuacją analogicznego spotkania zorganizowanego w tym samym miejscu przed dwudziestu laty. Prace jego obecnej edycji przebiegały wokół siedmiu dużych zagadnień, zidentyfikowanych jako kluczowe dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju na świecie: przeciwdziałania katastrofom naturalnym, sytuacji oceanów, dostępności do wody

¹⁶ Zob. www.earthsummit2012.org.



pitnej i jedzenia, rozwojowi miast, źródłom pozyskiwania energii oraz tworzeniu nowych miejsc pracy (tutaj bardzo ważnym tematem okazała się sytuacja osób młodych). Podjęcie działań w tych obszarach służyć ma także w dalszej perspektywie osiągnięciu Milenijnych Celów Rozwoju.

W przyjętym po burzliwych debatach dokumencie końcowym¹⁷, podsumowującym spotkanie, ważne miejsce poświęcono przedsiębiorstwom społecznym, a w szczególności (choć nie tylko) spółdzielniom¹⁸. Dotyczy to m.in. ich uznania za podmioty przyczyniające się do zapewnienia włączenia społecznego i przeciwdziałania ubóstwu, zapewniania nowych miejsc (godnej) pracy i szczególnego wspierania w tym zakresie społeczności lokalnych. W dokumencie wskazano także szereg działań systemowych, których podjęcie ma służyć osiągnięciu możliwie głębokich i długotrwałych rezultatów. Dotyczą one m.in. wsparcia prac badawczych nad nowymi technologiami oraz innowacjami, obejmowania wszystkich członków poszczególnych społeczeństw możliwie szerokimi mechanizmami zabezpieczenia społecznego, czy tworzenia nowych miejsc pracy (z naciskiem na ludzi młodych oraz kobiety). Autorzy dokumentu przykładają także dużą wagę do rozwoju instytucji edukacyjnych, w tym takich zajmujących się budowaniem innowacyjnych i posiadających wysoką jakość programów nauczania, jak również szkoleń z zakresu przedsiębiorczości i umiejętności biznesowych, opartych także na idei uczenia się przez całe życie. W celu gromadzenia środków na te wszystkie działania proponuje się inicjatywy skierowane na rozszerzenie istniejących lub budowanie nowych partnerstw publiczno-prywatnych także w obszarze wspólnego finansowania programów wsparcia. Ten ostatni pomysł brzmi bardzo podobnie do przedstawionych powyżej unijnych propozycji dot. zasad wydatkowania środków w ramach europejskiej polityki spójności oraz zwrotnych instrumentów finansowych (m.in. pod szyldem EuSEF oraz EVCF).

Dokument końcowy Szczytu Ziemi ma formę deklaracji, więc nie jest prawnie wiążący dla żadnego z państw. Wiele z zawartych w nim zapisów ma także raczej ogólnikowy charakter. Można jednak liczyć na to, że wyznacza on przynajmniej kierunki, w jakich będą w przyszłości rozwijane polityki publiczne w poszczególnych krajach oraz współpraca na poziomie międzynarodowym. Dlatego też warto przyglądać się dalej działaniom podejmowanym w celu wdrożenia zawartych w nim zapisów.

Zapewne wiele z opisanych tu nowych rozwiązań będzie miało jeszcze swoją kontynuację w najbliższej przyszłości. Już pod koniec objętego tym monitoringiem okresu pojawiły się też nowe inicjatywy. Jedną z nich jest zgłoszony przez grupę posłów PSL projekt ustawy o spółdzielczości. Na pewno warto będzie przyrzeć mu się bliżej, gdy trafi do prac w komisjach sejmowych. Okazją do powrotu do wszystkich tych tematów oraz omówienia nowych będą kolejne części tego monitoringu zmian systemowych związanych z sytuacją przedsiębiorstw społecznych.

¹⁷ Zob. <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/FWWEnglish.pdf>.

¹⁸ Więcej o przebiegu spotkania – zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/785057.html>.