

Monitoring polskich i europejskich zmian systemowych w obszarze przedsiębiorczości społecznej – IX 2012 – I 2013

Filip Pazderski, Instytut Spraw Publicznych

Od ostatniej odsłony prowadzonego przez ISP monitoringu zmian systemowych zachodzących w kontekście przedsiębiorczości społecznej w Polsce i Europie minęło kilka miesięcy. W tym czasie wydarzyło się tyle rzeczy, że o panującym w połowie roku zastoju, związanym z okresem wakacyjnym, przyszło dawno zapomnieć. Powrót z urlopów posłów i intensyfikacja prowadzonych przez nich prac w komisjach sejmowych, wydarzenia związane z organizacją VI Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej oraz przygotowaniem naszego kraju do nowej unijnej perspektywy budżetowej zdominowały prace nad rozwiązaniami systemowymi w Polsce. Na poziomie unijnym tematami kluczowymi były natomiast prace nad kolejnymi dokumentami politycznymi ukazującymi znaczenie przedsiębiorstw społecznych w unijnej gospodarce, przygotowania opisywanego już przez nas Europejskiego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej (EuSEF) oraz dalsze dyskusje wpisujące się w opracowanie II edycji Aktu o Jednolitym Rynku. Początek nowego roku, to bardzo dobry moment, by zrekapitulować te wydarzenia, zastanawiając się jednocześnie, jakie zmiany prace te mogą nam przynieść w kolejnych miesiącach. Kontekstowi europejskiemu dodatkowego znaczenia dodaje fakt uzależnienia wymiaru wsparcia przedsiębiorstw społecznych w przyszłej wersji unijnych funduszy strukturalnych m.in. od rezultatów dyskusji nad unijnym budżetem prowadzonych na szczycie przywódców państw członkowskich w Brukseli w dniach 7-8 lutego br.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

23 października 2012 r. grupa posłów związanych z klubem Sojuszu Lewicy Demokratycznej złożyła w sejmie projekt ustawy nowelizującej ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zob. [projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i opiniami na jego temat ze strony kilku partnerów administracyjnych i społecznych](#)). Poruszane w nim są dwa główne zagadnienia. Pierwsze dotyczy uzupełnienia katalogu instrumentów rynku pracy o nowe narzędzie, jakim ma być „refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, w związku z zatrudnieniem pierwszego lub drugiego pracownika przez osobę fizyczną prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą” (art. 1 pkt 1-3 projektu ustawy). Warto zauważyć, iż w porównaniu z dotychczasowymi zapisami tej samej ustawy (np. art. 44 pkt. 4) proponowana w nowelizacji zmiana, z jednej strony, rozszerza wcześniejsze możliwości, obejmując wszystkich pracowników, a nie jest skierowana tylko do tych posiadających przed zatrudnieniem status bezrobotnych. Z drugiej strony, zawężyła te możliwości, obejmując nie wszystkich pracodawców, lecz tylko takich, którzy dotychczas nie mają wcale lub mają bardzo małe doświadczenie w zatrudnianiu pracowników a sami są osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą.

Druga z proponowanych zmian (art. 2 pkt 4) ma na celu przeciwdziałanie obecnemu zamrożeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych środków zgromadzonych w Funduszu Pracy. Gdyby wszedł w życie proponowany w zmienianej ustawie art. 109e łączna kwota środków Funduszu Pracy, udostępnionych przez Ministra Finansów Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej oraz przekazanych w danym roku przez Ministra Pracy i

Polityki Społecznej na realizację zadań ustawowych, nie będzie mogła być niższa niż suma kwoty równej 90% przychodów Funduszu Pracy w danym roku kalendarzowym i kwoty równej 80% stanu środków Funduszu na koniec roku poprzedniego. W ten sposób uruchomiona zostałaby znacznie większa niż dotychczas pula środków, które można by przeznaczać na działania aktywizujące osoby pozostające poza rynkiem pracy. Ważną tutaj grupą są na pewno beneficjenci działań prowadzonych przez przedsiębiorstwa społeczne, a uwolnione w powyższy sposób środki funduszu pracy mogłyby zostać przeznaczone chociażby na zakładanie nowych spółdzielni socjalnych czy też tworzenie innego rodzaju przedsiębiorstw przyjmujących na sztafardach ideę realizowania celów społecznych obok tych ekonomicznych.

Przyjęcie takiego rozwiązania stanowiłoby odpowiedź na postulaty zgłaszane od pewnego czasu przez partnerów społecznych, którym udało się nawet wypracować w tej sprawie wspólne stanowisko reformy Funduszu Pracy, mającej prowadzić do jego uniezależnienia od przyszłych decyzji politycznych. Miałoby to umożliwić ustanowienie rady zarządzającej funduszem, złożonej z przedstawicieli partnerów społecznych oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Swój pomysł przedstawiciele NSZZ Solidarność, PKPP Lewiatan oraz Pracodawców RP przedstawili na [konferencji zorganizowanej pod koniec września 2012 r.](#)

O kierunkach prac, jakie mają być podjęte przez rząd w ramach aktywnej polityki rynku pracy dyskutowano także na [posiedzeniu Naczelnej Rady Zatrudnienia](#), organu doradczego ministra właściwego ds. pracy i polityki społecznej, 13 listopada 2012 r. Obecny na spotkaniu Sekretarz Stanu Jacek Męcina wskazał, że do priorytetów prac rządu należeć mają m.in. właśnie zmiana założeń do ustawy o promocji zatrudnienia (uwzględniająca sugestie konkretnych rozwiązań prawnych), propozycja nowych instrumentów skierowanych do ludzi młodych (np. staż zawodowy), czy też wyraźniejsze wsparcie przedsiębiorczości absolwentów wyższych uczelni. Warto by szczególnie w ramach tego ostatniego obszaru przewidziano także większą promocję działalności prowadzonej na zasadzie przedsiębiorczości społecznej.

Komisyjny projekt o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw

13 grudnia 2012 r. wpłynął do sejmu projekt [ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw](#) przygotowany przez Komisję Polityki Społecznej i Rodziny. Poza wprowadzeniem nowych przepisów usprawniających udzielanie pomocy społecznej osobom potrzebującym, w tym regulujących zasady finansowania świadczonych usług, przewidziano tam dwa zapisy, które mogą okazać się istotne dla funkcjonowania podmiotów ekonomii/przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Otóż, art. 1 nowelizacji w pkt. 7 b) proponuje, by w określającym zadania samorządu województwa art. 21 ustawy o pomocy społecznej dopisać pkt. 4a, dotyczący obowiązku „koordynowania działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie”. Ponadto, pkt. 8 tego samego artykułu nowelizacji ma wprowadzić do ustawy o pomocy społecznej art. 21a wyjaśniający, na czym polegają działania przewidziane w art. 21 pkt 4a. Mowa jest tam o:

1. rozwoju infrastruktury usług aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym,
2. inspirowaniu i promowaniu nowych metod działań w aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym,

3. wspieraniu rozwoju partnerskiej współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi a podmiotami świadczącymi usługi aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym,
4. monitorowaniu rozwoju lokalnej przedsiębiorczości społecznej służącej zwiększeniu aktywności społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym,
5. podnoszeniu kompetencji służb zajmujących się aktywizacją integracją oraz reintegracją społeczną i zawodową osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Z takich zapisów wywnioskować można dwie rzeczy. Po pierwsze, w opartym na tych przepisach systemie pomocy społecznej wyraźniej uwzględniona zostanie ekonomia/przedsiębiorczość społeczna. Odpowiedzialność za dalszy rozwój należących do niej podmiotów zostanie zaś przeniesiona głównie na lokalny samorząd, a w szczególności ten na poziomie województwa. W praktyce może to oznaczać, że główne zadania będą tutaj pełniły Regionalne Ośrodki Pomocy Społecznej. Jak się wydaje, na przyjęcie takiego kierunku działania wskazują też zapisy założeń do umowy partnerstwa między polskim rządem a Komisją Europejską, określającej strukturę i priorytety krajowych programów operacyjnych, wdrażanych w ramach przyszłej wersji unijnych funduszy strukturalnych. We wspomnianym dokumencie przewidziano, iż główna część środków będzie po 2014 r. wydatkowana z poziomu regionalnego, gdzie skupiona zostanie zdecydowana większość pieniędzy skierowanych na działania wdrożeniowe, także te z zakresu ekonomii/przedsiębiorczości społecznej (więcej o krajowych pracach nad wdrożeniem nowej unijnej perspektywy budżetowej niżej).

Druga obserwacja wynika z rysującej się w świetle przedstawionych przepisów zależności między wciąż nieokreślonymi jednoznacznie na gruncie obowiązującego prawa pojęciami ekonomii i przedsiębiorczości społecznej. Jak się wydaje, autorzy prezentowanych przepisów tę ostatnią postrzegają jako posiadającą przynajmniej częściowo pokrywający się zakres pojęciowy z pierwszą. Ponadto, ekonomia społeczna wydaje się otrzymywać znaczenie szersze i nadrzędne w stosunku do przedsiębiorczości społecznej. Warto by o tej perspektywie pamiętać szczególnie w kontekście dalszych prac nad ustawą o przedsiębiorczości społecznej.

Postęp prac nad ustawą o przedsiębiorczości społecznej

O intensyfikacji prac nad tym dokumentem prawnym pod koniec ubiegłego roku było już więcej w odrębnych artykułach (zob. [„Nowy projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym”](#) oraz [„Ustawa o przedsiębiorstwie społecznym - kolejny rozdział”](#)). W tym miejscu warto tylko zrekapitulować jeszcze podstawowe zmiany.

Zrezygnowano m.in. z zapisu mówiącego o tym, że status społecznych będą mogły otrzymać tylko małe lub średnie przedsiębiorstwa (MŚP), co oznacza rozszerzenie tego pojęcia także na mikro przedsiębiorstwa (zatrudniające kilka osób). Ponadto, za rejestrację nowych przedsiębiorstw społecznych i nadzór nad ich działalnością nie miałby już odpowiadać Krajowy Sąd Rejestrowy, lecz powoływana ustawą Izba Przedsiębiorców Społecznych. W nowej wersji projektu zapisano też, że status przedsiębiorstwa społecznego może po prostu uzyskać przedsiębiorca spełniający warunki określone w ustawie i wpisany do rejestru przedsiębiorców. Nie powinno już teraz być problemów interpretacyjnych – przedsiębiorstwa społeczne mogą funkcjonować niezależnie od jakichkolwiek innych podmiotów.

Po ogłoszeniu kolejnej wersji projektu ustawy działająca przy Zespole ds. ekonomii społecznej grupa prawna uruchomiła kolejne konsultacje tego dokumentu. W połowie grudnia 2012 r. w warszawskiej siedzibie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich zorganizowano nawet poświęcone temu spotkanie. Największe kontrowersje wśród uczestniczących w konsultacjach osób i podmiotów instytucjonalnych wywołały trzy sprawy. Po pierwsze, zastanawiano się dalej nad dopuszczalnym zakresem działalności przedsiębiorstw społecznych określanym w art. 4 ustawy (szczególnie jakiego typu usługi powinny mieć możliwość prowadzić) oraz generalnie sposobem jego uregulowania w ustawie (czy należy w niej uwzględnić zamknięty katalog takich obszarów, czy kwestię określić bardziej elastycznie, uwzględniając możliwości wprowadzania później łatwiejszych zmian w odpowiedzi na pojawiające się nowe potrzeby społeczne). Po drugie, największe dysputy rozgorzały wokół dwóch tematów związane chyba z najbardziej odrywającymi się od bieżącej rzeczywistości zapisami ustawy. Chodzi o powołanie i rolę Izby Przedsiębiorców Społecznych oraz pomysł nałożenia na funkcjonujące zgodnie z projektowaną ustawą przedsiębiorstwa społeczne obowiązku posiadania w swoich strukturach organu o charakterze konsultacyjno-doradczym (art. 19 ustawy). Więcej o tych zagadnieniach na portalu ekonomiaspoleczna.pl.

Wolontariat możliwy w przedsiębiorstwach społecznych? – o kierunku planowanej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego

Członkowie Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi na posiedzeniu 13 grudnia 2012 r. zainteresowali się zagadnieniem funkcjonowania wolontariatu w obszarach związanych z działalnością gospodarczą. Na gruncie obowiązującego obecnie w Polsce prawa taka aktywność społeczna może być prowadzona wyłącznie w ramach działalności *non profit* oraz statutowej, nieposiadającej charakteru gospodarczego. Pierwszy wyłom w tym systemie związany był z wejściem w życie dwa lata temu zmian w ustawie o działalności leczniczej. Uznano tam, że posiada ona charakter działalności gospodarczej, dopuszczając wolontariat w tym zakresie.

Jeszcze inną kwestią jest możliwość świadczenia wolontariatu w ramach spółdzielni socjalnych, jeszcze w 2010 r. dopisanych do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jako jedna z grup beneficjentów zapisów przewidzianych w tym dokumencie. Spółdzielnie socjalne, poza realizacją celów społecznych w postaci reintegracji społecznej i zawodowej swych członków, prowadzą też działalność gospodarczą. Stwarza to niejasność w tym, do jakiego stopnia w ich działaniach mogą być zaangażowani wolontariusze. Jak się wydaje, na gruncie obowiązującego prawa jest dopuszczalne angażowanie przez spółdzielnie ochotników tylko w obszarze działań skierowanych do społeczności lokalnej, w której funkcjonuje dana spółdzielnia czy też związanych z rehabilitacją jej członków/pracowników (obie formy aktywności przewiduje ustawa o spółdzielniach socjalnych). Cała ta konstrukcja i taki podział zadań wykonywanych w ramach spółdzielni wydaje się raczej karkołomny, więc i liczba wolontariuszy w tych podmiotach jest znikoma.

Ponadto, senator Mieczysław Augustyn zauważył na spotkaniu, że nowe wzywanie w tym obszarze może być związane z nadchodzącą zmianą w zakresie usług opiekuńczych i planowanym utworzeniem konkurencyjnego rynku tych usług. W jego ocenie, może ona doprowadzić do pojawienia się większej liczby podmiotów komercyjnych angażujących się w działania, gdzie tradycyjnie silnie obecny jest też wolontariat. Już teraz możliwość zaangażowania wolontariuszy występuje w ustawie o pomocy osobom niesamodzielnym. Z drugiej strony, jest też coraz więcej inicjatyw o charakterze komercyjnym, m.in. imprez sportowych czy kulturalnych, w

które wielu ludzi chce się angażować na zasadzie wolontariatu. Obecny na posiedzeniu prezes warszawskiego Centrum Wolontariatu, Dariusz Pietrowski, wskazał w tym kontekście przykład zorganizowanego w Polsce turnieju Euro 2012.

Wnioskiem z tak przebiegającej dyskusji był postulat podjęcia próby nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, idącej w stronę prawnego uregulowania możliwości zaangażowania wolontariuszy w sferze gospodarczej. Wyklarowanie w ten sposób zasad korzystania z pomocy wolontariuszy przez podmioty gospodarcze stworzyłoby także pole do większego upowszechnienia stosowania tej formy aktywności przez spółdzielnie socjalne. Z drugiej jednak strony, zagadnieniem do wyjaśnienia pozostaje, czy wprowadzenie takich rozwiązań będzie zgodne z wymogami wynikającymi z unijnej dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (tzw. usługowej).

Prace nad strukturą polskiej interwencji w przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w ramach przyszłej unijnej perspektywy budżetowej

Głównym wydarzeniem w bieżącym okresie sprawozdawczym, były odbywające się kolejno we wszystkich województwa regionalne konsultacje dokumentu Założeń Umowy Partnerstwa, która określi główne kierunki przyszłego wykorzystania w Polsce europejskich funduszy strukturalnych od 2014 r. Jeszcze przed zakończeniem konsultacji tego dokumentu, zaplanowanym na 19 grudnia 2012 r., dokumentem zajęła się Rada Ministrów. Przyjęte przez nią [Założenia opublikowano z datą z połowy stycznia 2013 r.](#)

W dokumencie przyjmuje się, iż priorytetami dla Polski, jeśli chodzi o skierowanie strumienia przyszłych pieniędzy unijnych, powinny być: zwiększenie wskaźnika zatrudnienia, budowa gospodarki opartej na wiedzy, dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy oraz zmniejszanie różnic w rozwoju różnych obszarów naszego kraju. Widać tutaj, co najmniej, kilka obszarów, gdzie ważną rolę może posiadać przedsiębiorczość/ekonomia społeczna. Odzwierciedla to przedstawiony w tym samym dokumencie podział na trzy główne obszary wsparcia, z których drugi dotyczyć ma poprawy spójności społecznej i terytorialnej. W jego ramach wsparcie ma być skierowane w szczególności m.in. na:

- zwiększenie dostępności i jakości edukacji na różnych poziomach (w tym przedszkolnej), zwiększenie aktywności zawodowej (np. poprzez dostosowanie do potrzeb rynku pracy);
- zwiększenie poziomu zatrudnienia, szczególnie wśród grup defaworyzowanych na rynku pracy (np. osoby młode, niepełnosprawne, w wieku 50+) oraz zmniejszenie poziomu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym (np. poprzez aktywizację społeczno-zawodową).

Ponadto, w ramach obszaru dotyczącego zwiększanie konkurencyjności gospodarki środki mają być kierowane m.in. na:

- innowacje i powiązania pomiędzy sferą B+R (badawczo-rozwojową) a przedsiębiorstwami (np. poprzez, podwyższenie stopnia komercjalizacji badań, wsparcie praw własności intelektualnej, zapewnianie kadr dla B+R);
- inwestycje przedsiębiorstw (z większym wykorzystaniem instrumentów pozadotacyjnych);

- oraz rozwój kapitału ludzkiego, (np. poprzez wdrażanie głównych zasad uczenia się przez całe życie, tzw. *lifelong learning*, podnoszenie jakości szkolnictwa wyższego).

Do realizacji każdego z tych celów w jakimś stopniu przyczynić się mogą przedsiębiorstwa społeczne, jeśli tylko ich rola zostanie w odpowiednich dokumentach przewidziana. Odzwierciedlają to zapisy zaproponowanych przez Komisję Europejską projektów regulacji dotyczących europejskich funduszy strukturalnych oraz poświęconej im wszystkim tzw. regulacji ogólnej, gdzie dla wsparcia przedsiębiorczości społecznej przewidziano wręcz odrębny priorytet. Nawet jeśli w Polsce nie będziemy mieli do czynienia z odrębnym programem operacyjnym poświęconym temu rodzajowi działalności, to wciąż może jej zostać przydzielone istotne miejsce w całym systemie wdrażania funduszy unijnych.

By to ostatnie było możliwe, potrzeba jednak ostatecznego ustawowego uregulowania znaczenia przedsiębiorstw społecznych w polskim prawie (stąd może opisywana wcześniej intensyfikacja prac nad odpowiednią ustawą) oraz odpowiednio szerokiego i odpowiadającego na dokładną diagnozę potrzeb uwzględnienia tych podmiotów w krajowych politykach publicznych. Jeśli o te ostatnie chodzi, sytuacja ciągle nie wygląda najlepiej. Przedłużają się prace nad Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej, którego ostatnio ogłoszona w czerwcu 2012 r. oficjalna wersja (zob. [TEKST](#)) wydawała się nie uwzględniać wielu z potrzeb wyrażonych w przedstawionych powyżej zapisach Założeń Umowy Partnerstwa.

Do prac nad Programem wróciła po wakacjach grupa strategiczna Zespołu ds. Ekonomii Społecznej. Mają być podczas nich uwzględniane uwagi zgłoszone w konsultacjach dotychczasowej wersji tego dokumentu. Nawet jeśli Zespołowi uda się ostatecznie zamknąć te prace i przekazać projekt na ręce ministra właściwego ds. polityki społecznej, to nie jest jasny dalszy los tego dokumentu. Miał on być bowiem załącznikiem do jednej z horyzontalnych strategii rozwoju kraju – dotyczących rozwoju kapitałów społecznego lub ludzkiego. Praca nad tymi ostatnimi dokumentami nie zostały jednak ciągle zakończone (w ostatnich dniach stycznia na stronie MPIPS opublikowana została obecna wersja [Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego](#)).

Trzeba też w tym miejscu zauważyć, że w kilku miejscach Założeń do umowy partnerstwa pojawia się obecnie ekonomia społeczna. Zawsze występuje ona jednak w kontekście działań o charakterze reintegracji społecznej i zawodowej, będąc wyraźnie postrzegana jako jedno z narzędzi polityki społecznej. Nigdzie nie funkcjonuje natomiast sama przedsiębiorczość społeczna, pojmowana na sposób, w jaki od końca 2011 r. promuje ją Komisja Europejska.

Uruchomienie funduszu pożyczkowego dla przedsiębiorstw społecznych

25 stycznia br. Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A. podpisały w Warszawie umowę uruchamiającą pilotażowy fundusz pożyczkowy skierowany do przedsiębiorstw społecznych (więcej o tym wydarzeniu na portalu [ekonomiaspoleczna.pl](#)). Jego wdrażanie nastąpi w ramach projektu systemowego „Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz ekonomii społecznej”, realizowanego jako część Działania 1.4. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL). Głównym operatorem tego funduszu w pięciu regionach, na które podzielone zostało terytorium Polski (zgodnie z podziałem na obszary objęte przez pięć

funkcjonujących w Polsce Centrów Ekonomii Społecznej) będzie TISE, które wygrało w ogłoszonym w tym celu przetargu (więcej na temat konkretnych planów TISE dot. tego mechanizmu – [TUTAJ](#)).

Uruchomienie powyższego funduszu po dłuższych przygotowaniach jest dobrą informacją dla polskiego sektora przedsiębiorczości społecznej. Pilotaż pozwoli nie tylko zweryfikować potrzeby należących do niego podmiotów w kontekście korzystania ze zwrotnych źródeł wsparcia finansowego oraz poznać stan przygotowania takich podmiotów do korzystania z tego typu mechanizmów. Pomoże on także lepiej zaznajomić się instytucjom finansowym ze specyfiką środowiska przedsiębiorstw społecznych, a wszystkim zaangażowanym podmiotom lepiej przygotować się do przewidywanych warunków wsparcia w najbliższej przyszłości. Przede wszystkim, chodzi o zwiększenie roli zwrotnych mechanizmów finansowych planowane w ramach nowej edycji unijnych funduszy strukturalnych oraz pojawiające się na horyzoncie perspektywy pozyskiwania pieniędzy na działalność przedsiębiorstw społecznych, jak planowany przez Komisję Europejską Fundusz na rzecz przedsiębiorczości społecznej (zob. niżej).

Dalsze prace w ramach UE nad regulacją dotyczącą Europejskiego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej (EuSEF)

13 września 2012 r. Parlament Europejski przyjął z poprawkami zgłoszonymi przez jeden ze swoich komitetów (pisaaliśmy o nich w [poprzednim tekście monitoringu](#)) tekst zaproponowanego przez Komisję Europejską [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej](#), EuSEF (COM(2011)0862 – C7-0489/2011 – [2011/0418\(COD\)](#)). Otworzyło to pole do podjęcia dalszych, kluczowych dla tej regulacji, prac przez przedstawicieli Państw Członkowskich skupionych w Radzie Europejskiej. Jedną z głównych rozbieżności widocznych między nimi dotyczy możliwości objęcia emblematem EuSEF funduszy ustanowionych w tzw. rajach podatkowych. Z drugiej strony, zamknięcie prac nad regulacją przez drugą już z instytucji unijnych oznaczało wykonanie kolejnego, znaczącego kroku w stronę ostatecznego wprowadzania systemu EuSEF na kontynencie.

Przypomnijmy, że pomysł Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego polega na ustanowieniu rodzaju etykiety (emblematu) skierowanego do przedsiębiorstw społecznych funduszu europejskiego. Prawo do posługiwania się nią otrzymywałyby instytucje finansowe spełniające określone w komisyjnej propozycji kryteria. W zamian operatorzy takich funduszy uzyskiwaliby szereg udogodnień dla prowadzonej działalności, w tym poręczenie wiarygodności ze strony Komisji Europejskiej i poszczególnych Państw Członkowskich. To ostatnie powinno im ułatwić poszukiwanie potencjalnych inwestorów i zwiększanie w rezultacie własnych aktywów, z których zysk będą potem mogły zamienić w dalsze zwrotne inwestycje. Komisja deklaruje też przeznaczenie w ramach przyszłej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 ok. 300 mln euro, które mogą być wykorzystane jako wkład w ustanowienie pierwszych mechanizmów EuSEF (przy założeniu, że udział takich publicznych środków unijnych nie może przekroczyć 40% wartości danego funduszu).

Nad możliwością ustanowienia tego typu funduszu skierowanego na obszar Europy Środkowo-Wschodniej dyskutowano podczas spotkania, zorganizowanego przez Instytut Spraw Publicznych 10 października 2012 r. w Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. Udział wzięli w nim inwestorzy, przedstawiciele sektora bankowego, administracji publicznej, akademicy oraz przedsiębiorcy społeczni z takich krajów jak Czechy, Słowacja, Węgry,

Słowenia, Francja, Wielka Brytania, Hiszpania, oraz Polska. Partnerami tego wydarzenia byli [Europejska Federacja Banków Etycznych i Alternatywnych \(FEBEA\)](#), [Crédit Coopératif](#), [TISE](#) oraz [Euclid Network](#). Z przebiegiem prowadzonych w Krakowie dyskusji oraz pierwszymi rekomendacjami dalszych działań można zapoznać się w przygotowanym przez [ISP raporcie](#).

W pierwszej połowie grudnia miały miejsce dwa dalsze wydarzenia, zbliżające nas do przyjęcia regulacji poświęconej EuSEF w Europie. 6 grudnia Parlament i Rada Europejska wypracowały polityczne porozumienie w sprawie tego dokumentu. Jego treść 12 grudnia zatwierdził natomiast działający przy Radzie Europejskiej Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper) państw członkowskich (więcej na ten temat po angielsku – [na stronie cypryjskiej prezydencji](#)). Oznacza to, że jesteśmy już naprawdę blisko ostatecznej decyzji o przyjęciu w UE dokumentu ustanawiającego system zwrotnych mechanizmów finansowych skierowanych na wsparcie przedsiębiorstw społecznych. Dla nabrania mocy prawnej przez regulację dotyczącą mechanizmu EuSEF potrzebne jest jeszcze formalne zatwierdzenie tej regulacji przez Radę i Parlament Europejski. Najprawdopodobniej, po przyjęciu odpowiedniego dokumentu przez zgromadzenie ogólne tej ostatniej instytucji, co planowane jest na początek 2013 roku, swoje zdanie jako ostatnia wyrazi Rada Europejska. W takiej perspektywie, już w połowie 2013 roku może być uzasadnione poważne zastanowienie się nad praktycznymi aspektami wdrożenia mechanizmów finansowych korzystających z zasad zawartych w regulacji poświęconej EuSEF.

Przyjęcie unijnego Aktu o Jednolitym Rynku II

Przedstawiciele europejskiego środowiska zainteresowanego przedsiębiorczością społeczną spore oczekiwania wiązały z prowadzonymi przez Komisję Europejską od końca 2011 r. pracami nad nową wersją Aktu o jednolitym Rynku. Oczekiwano, że istotne w nim miejsce przewidziane zostanie przedsiębiorczości społecznej, co zapowiadać mogła podjęta przez komisarza ds. rynku wewnętrznego, Michela Barniera, [Social Business Initiative](#) oraz jego deklaracja mówiąca o tym, że „nie będzie wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy bez przedsiębiorstw społecznych”. Ostateczny kształt [dokumentu opublikowanego w pierwszych dniach października 2012 r.](#) musiał jednak ich wszystkich rozczarować. W znajdujących się w Akcie planach konkretnych działań nie ma ani jednego punktu tak naprawdę zadedykowanego przedsiębiorstwom społecznym.

W części dokumentu odnoszącej się w tytule do tego sektora (oraz spójności społecznej i zaufania po stronie konsumentów) mowa jest o takich działaniach, jak wspieranie bezpieczeństwa produktów krążących po Europie, czy zapewnieniu wszystkim obywatelom UE dostępu do rachunków bankowych oraz ułatwienia możliwości przenoszenia własnego konta do innego banku. Uwagi odnoszące się bezpośrednio do przedsiębiorstw społecznych powtarzają w zasadzie pomysły zawarte już w Social Business Initiative. Wspomina się więc tam o wypracowaniu narzędzi służących zwiększeniu wiary w przedsiębiorstwa społeczne oraz ich widoczności dla różnych partnerów biznesowych i społecznych, przygotowaniu metodologii mierzenia społecznej wartości dodanej wypracowywanej w rezultacie działań prowadzonych przez przedsiębiorstwa społeczne, czy też dalszym promowaniu tego typu aktywności, m.in. za pomocą dedykowanej sektorowi europejskiej nagrody (przykładem ogłoszony przez Komisję 1 października 2012 r. konkurs „[Diogo Vasconcelos Social Innovation Prize](#)”). W dalszej kolejności Komisja zadeklarowała swoje wsparcie dla zagadnienia spółdzielczości oraz pracowniczego akcjonariatu właścicielskiego.

Do żadnego z tych pomysłów nie zostały jednak zaproponowane w dokumencie szczegółowe działania. Jedyny konkretny, o jakim jest mowa, to zapowiedź, że wymieniane pomysły na wsparcie funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych mają też służyć wdrożeniu regulacji dotyczącej Funduszu na Rzecz Przedsiębiorczości Społecznej (na jego temat – zob. wyżej) i być finansowane w ramach nowego programu, wdrażanego z poziomu Komisji Europejskiej, skierowanego na rzecz „Zmiany społecznej i innowacji ([Programme for Social Change and Innovation](#)).

UE o miejscu przedsiębiorstw społecznych w gospodarce i ich współpracy z biznesem

„[Plan działania na rzecz przedsiębiorczości 2020 – Rozpalając ducha przedsiębiorczości w Europie](#)” - tak w polskiej wersji brzmi tytuł komunikatu przygotowanego przez Dyрекcję Generalną ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu Komisji Europejskiej (ang. *Entrepreneurship 2020 Action Plan - Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe*) i ogłoszonego 9 stycznia br. W tym dokumencie o charakterze politycznym Komisja po raz pierwszy uznaje przedsiębiorstwa społeczne za istotnych aktorów w odniesieniu do zagadnienia przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego na kontynencie. Podkreślając ich znaczenie, w dokumencie Komisja zwraca też uwagę na konieczność pamiętania o ich zróżnicowanych potrzebach jeśli chodzi o polityki publiczne oraz ramy finansowe (uwzględnia się też m.in. rolę mikrokredytu oraz alternatywnych form finansowania, jak *venture capital* czy *crowd-funding*). Ważne miejsce w dokumencie zajmuje kwestia rozwijania realnej współpracy między partnerami biznesowymi a sektorem przedsiębiorczości społecznej, niesprowadzającej się tylko do korzystania z usług czy produktów drugiej grupy podmiotów przez przedsiębiorstwa czysto komercyjne.

Jest to kolejny z serii dokumentów pokazujących zmianę podejścia UE, jeśli chodzi o uznanie roli przedsiębiorstw społecznych w realizacji strategii Europa 2020. Warto zwrócić uwagę, że po inicjatywie wydanej przez DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług (zob. dokument [Social Business Initiative](#)), na ten temat wypowiedział się już kolejny ważniejszy organ Komisji Europejskiej. Pozwala to nie pierwszy już raz dostrzec, jak dużą wagę Komisja przykłada do społecznego sektora działalności gospodarczej oraz coraz intensywniej zastanawiać się nad tym, w jakim stopniu przełoży się to na wsparcie dla przedsiębiorstw społecznych w nowym wieloletnim budżecie UE na lata 2014-2020.

Przyjęcie takiego podejścia jest wyrazem wyraźnej zmiany na poziomie unijnym w odniesieniu do sposobu rozumienia wzrostu gospodarczego, jaka zaszła wraz z przyjęciem strategii Europa 2020. Zauważono, iż ograniczanie się do dbania o ten wzrost w jego czystej postaci nie wystarczy już do dalszego polepszania standardów życia obywateli Unii Europejskiej. Potrzeba także uwzględnienia społecznych spójności i włączenia w szerokim zakresie polityk unijnych, aż po te dotyczące stosunków przemysłowych. To samo odnosi się zresztą też do innowacji społecznych, uwzględnionych w dokumencie na zasadach analogicznych jak przedsiębiorczość społeczna.