

Prawno-finansowe bariery rozwoju przedsiębiorczości społecznej w opinii przedsiębiorców społecznych, instytucji publicznych i organizacji wspierających ekonomię społeczną

W ramach piątych Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej, które odbyły się w Lublinie w dniach 6-7 października bieżącego roku Stała Konferencja Ekonomii Społecznej razem z Instytutem Spraw Publicznych zorganizowały warsztat „Prawno-finansowe bariery i ograniczenia tworzenia i działalności przedsiębiorstw społecznych”. Spotkanie prowadził niżej podpisany, a uczestniczyło w nim ponad 60 osób, przede wszystkim przedstawiciele przedsiębiorstw społecznych, organizacji wspierających ekonomię społeczną i instytucji publicznych. Celem warsztatu było zidentyfikowanie prawno-finansowych barier działalności przedsiębiorstw społecznych i rekomendacji dotyczących zmian, które pozwoliłyby te bariery usuwać. Niniejszy tekst podsumowuje najważniejsze wątki z dyskusji oraz zgłoszone propozycje zmian.

We wprowadzeniu piszący te słowa odniósł się do wyników wcześniej przeprowadzonych badań przedsiębiorstw społecznych, w tym także badań Instytutu Spraw Publicznych. Wynika z nich, że najczęściej zgłaszane problemy związane z prawno-finansowymi regulacjami dotyczyły rejestracji (spółdzielnie socjalne), uzyskania wsparcia ze strony państwa, stosowania prawa, które jest często dowolnie interpretowane przez urzędników, nadmiernej biurokracji, a także nieznamomości prawa przez samych przedsiębiorców społecznych.

Dyskusja w ramach warsztatu toczyła się głównie wokół dwóch wątków: niedoskonałości prawa oraz problemów z jego stosowaniem, w szczególności przez administrację publiczną.

W ramach pierwszego wątku uczestnicy warsztatu najczęściej podnosili następujące kwestie:

- niespójność przepisów, w szczególności dotyczy to niezgodności ustawy o spółdzielniach socjalnych z innymi regulacjami ustawowymi. Jako przykład podawano zwolnienie w ustawie o spółdzielniach socjalnych spółdzielni, których roczny przychód nie przekracza 1,2 mln euro z obowiązku prowadzenia pełnej księgowości, ale brak jednocześnie zapisów w ustawie o rachunkowości, które określałyby jaki rodzaj księgowości w tej sytuacji ma prowadzić spółdzielnia socjalna, a w świetle ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, spółdzielnie i tak muszą prowadzić pełną księgowość. Ta sprzeczność skutkuje tym, że duża część spółdzielni socjalnych niezależnie od wysokości przychodu i tak prowadzi pełną księgowość, co jest dla nich sporym obciążeniem finansowym,
- niejasność i zbyt duża ogólnikowość zapisów dotyczących klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, co w praktyce powoduje, że nie są one wykorzystywane przez zamawiających,
- niejasność przepisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym, która skutkuje tym, że uczestnicy Centrów Integracji Społecznej nie mogą zakładać spółdzielni socjalnych (to ograniczenie zostało zniesione dzięki nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym z sierpnia 2011 roku, która obowiązuje od 30 października 2011 roku),

- brak równouprawnienia podmiotów ekonomii społecznej w staraniach o dofinansowanie ze środków publicznych, spółdzielnie socjalne są w tym zakresie w o wiele lepszej sytuacji niż inne przedsiębiorstwa społeczne
- w dużej mierze wynika to z braku formalnego, określonego prawem statusu przedsiębiorstwa społecznego, który obejmowałby różne formy prawne; uczestnicy podkreślali, że o ile spółdzielnie socjalne – dzięki temu, że ich status jest określony prawnie – mogą korzystać z różnych uprawnień, o tyle przedsiębiorstwa społeczne działające np. w formie spółki z o.o. z tych uprawnień korzystać nie mogą, są traktowane jak przedsiębiorstwa rynkowe,
- nieprecyzyjność przepisów związanych z finansowaniem działalności przedsiębiorstw społecznych, co powoduje, że ich stosowanie zależy w dużym stopniu od interpretacji urzędników,
- brak prawnie określonych mechanizmów standaryzacji czy też certyfikacji działań przedsiębiorstw społecznych, co powoduje, że niektóre przedsiębiorstwa mogą oferować niskiej jakości usługi, a to źle wpływa na wizerunek przedsiębiorczości społecznej,
- brak jasno określonych gwarancji otrzymania wsparcia przewidzianego prawem, co rodzi trudności z jego uzyskaniem, jako przykład podawano dotacje z Funduszu pracy.

W drugim wątku, to znaczy stosowaniu obowiązującego prawa, dyskusję zdominowała kwestia zbyt dużej swobody w interpretacji przepisów ze strony urzędników, najczęściej na niekorzyść przedsiębiorstw społecznych. Wynika ona z jednej strony ze źle skonstruowanego prawa (niejasnego, skomplikowanego, niespójnego), z drugiej strony z niewielkiej wiedzy (i zrozumienia) urzędników na temat przedsiębiorczości społecznej.

Ta kwestia podzieliła zresztą uczestników, w trakcie dyskusji wymieniane były przez przedsiębiorców społecznych przykłady złego ich potraktowania przez administrację publiczną, ale też – głównie ze samorządów terytorialnych - przykłady dobrej współpracy pomiędzy samorządami a przedsiębiorstwami społecznymi. Uczestnicy spotkania uznali jednak, że współpraca nie może być warunkowana wyłącznie dobrą wolą ze strony administracji, ale niezbędne są w tym zakresie także spójne i klarowne rozwiązania systemowe.

Inne, konkretne problemy zgłaszane w tym wątku to:

- trudności z uzyskaniem przewidzianych w ustawie o spółdzielniach socjalnych ulg i zwolnień wynikające z negatywnych interpretacji urzędników,
- brak praktyki zlecania zadań przedsiębiorstwom społecznym czy organizacjom pozarządowym przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, pomimo tego, że zarówno ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jak ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie dają takie możliwości,
- problemy we współpracy w sferze integracji społeczno-zawodowej z instytucjami publicznymi, w szczególności urzędami pracy i powiatowymi centrami pomocy rodzinie,

- ogromne trudności z uzyskaniem bezzwrotnego i zwrotnego wsparcia finansowego ze środków publicznych, a także z banków i prywatnych instytucji finansowych wynikające m.in. z braku prawnych regulacji działalności przedsiębiorstw społecznych.

W trakcie warsztatu uczestnicy przedstawili także szereg postulatów i propozycji rozwiązań, które mogłyby poprawić sytuację przedsiębiorstw społecznych na gruncie prawno-finansowym. Najważniejsze z nich to:

- uchwalenie ustawy, która określałaby status przedsiębiorstwa społecznego i jego zasady działania, co rozwiązałoby szereg obecnych problemów, wskazanych wyżej,
- wprowadzenie takich regulacji w obowiązujących ustawach, np. ustawie o pomocy społecznej, ustawie o zatrudnieniu socjalnym, ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które tworzyłyby spójny system instrumentów wsparcia ekonomii społecznej dostępny dla każdego samorządu i instytucji rządowej,
- zmiany w obowiązujących przepisach służące: wyeliminowaniu niespójności, doprecyzowaniu zapisów, tak, aby ograniczyć swobodę urzędników w ich interpretacji oraz wzmocnieniu pozycji przedsiębiorstw społecznych jako partnera w relacjach z sektorem publicznym,
- poszerzenie katalogu uprawnień, z których korzystać mogłyby przedsiębiorstwa społeczne,
- wprowadzenie rozwiązań, które zachęcałyby i ułatwiały zamawiającym stosowanie klauzul społecznych,
- uwzględnianie przez samorządy gminne, powiatowe i regionalne ekonomii społecznej w strategiach i programach rozwojowych, a także przyjęcie przez rząd długofalowej polityki rozwoju ekonomii społecznej,
- stworzenie prawnych rozwiązań, które stymulowałyby zlecenie zadań przedsiębiorstwom społecznym przez urzędy pracy,
- stworzenie prawnych rozwiązań, które zachęcałyby i ułatwiały współpracę pomiędzy instytucjami rynku pracy, instytucjami pomocy społecznej, przedsiębiorstwami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w sferze integracji społeczno-zawodowej na poziomie lokalnym i regionalnym,
- edukacja przedstawicieli władz i administracji publicznej w zakresie ekonomii społecznej,
- edukacja przedstawicieli przedsiębiorstw społecznych w zakresie prawa,
- rozwój infrastruktury wsparcia przedsiębiorstw społecznych.

Uczestnicy warsztatu zwrócili również uwagę na to, że wprowadzenie zmian prawnych wymaga wspólnego działania środowisk związanych z przedsiębiorczością społeczną. Ustalenie katalogu niezbędnych zmian, wspólne prezentowanie go i zabieganie o jego realizację jest niezbędne dla poprawy środowiska prawnego przedsiębiorczości społecznej.

Tomasz Schimanek

Warsztat, podobnie jak cały OSES zorganizowany został w ramach projektu systemowego 1.19 „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej”, współfinansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22 | T: (48-22) 556 42 60, F: (48-22) 556 42 62| e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl