

PODSUMOWANIE  
MONITORINGU PRAWA  
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI  
SPOŁECZNEJ

Publikacja przygotowana w ramach projektu „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej” realizowanego w ramach Działania 1.2 Wsparcie systemowe instytucji pomocy społecznej i integracji Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

**Redakcja całości:** Tomasz Schimanek

**Autorzy:** Marta Gałązka, Filip Pazderski, Dominika Potkańska, Izabela Przybysz, Tomasz Schimanek

**Korekta i redakcja językowa:** Barbara Gruszka

Więcej informacji o prawie ekonomii społecznej na stronie Instytutu Spraw Publicznych:

**[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)**

# Spis treści

Wprowadzenie

3

Bilans czterech lat kształtowania prawa ekonomii społecznej w Polsce

6

Sześć lat historii ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym

17

Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych oraz pomoc publiczna a przedsiębiorczość społeczna

26

Ekonomia/przedsiębiorczość społeczna w regulacjach unijnych – bilans inicjatyw z lat 2011-2013

37

Alternatywne mechanizmy finansowania przedsiębiorstw społecznych w Europie

53

Wsparcie na rzecz ekonomii społecznej w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej oraz ze środków z budżetu państwa na lata 2014-2020

67



# Wprowadzenie

Oddajemy do rąk Czytelników publikację, stanowiącą formę podsumowania **monitoringu prawa dotyczącego przedsiębiorczości społecznej**, prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu systemowego „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej” współfinansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny. Działanie to realizował zespół w składzie: Tomasz Schimanek, specjalista do spraw rzecznictwa, Filip Pazderski, specjalista do spraw monitoringu, Dominika Potkańska, koordynator działania, Marta Gałązka, specjalistka do spraw klauzul społecznych oraz Izabela Przybysz, kierownik projektu.

Działania, prowadzone przez zespół Instytutu Spraw Publicznych od 2009 roku, obejmowały nie tylko systematyczne śledzenie zmian prawnych, ale również prace nad przygotowaniem nowych rozwiązań czy projektów, przede wszystkim w ramach Zespołu do spraw rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej, a także w komisjach rządowych i sejmowych. Ich efektem są raporty dotyczące zmian prawnych, analizy i informacje bieżące. Specjaliści Instytutu brali także udział w różnego rodzaju debatach, dotyczących prawnych aspektów ekonomii społecznej, na przykład w ramach Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej czy corocznych Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej oraz w pracach grupy ekspertów GECES (The European Commission Group of Experts on Social Entrepreneurship).

Ponadto w ramach monitoringu prawa organizowaliśmy cyklicznie seminaria eksperckie, poświęcone istotnym kwestiom problemów legislacyjnych. Dzięki temu mieliśmy możliwość przedyskutowania z uczestnikami tych spotkań kierunków zmian oraz ocenić ich konsekwencje dla sektora ekonomii społecznej. Każde seminarium powiązane było z ekspertyzami dotyczącymi jego tematyki.

Uwarunkowania prawne rozwoju przedsiębiorczości społecznej stały się w ostatnich latach jednym z podstawowych zagadnień i to zarówno na poziomie lokalnym, ogólnopolskim, jaki i Unii Europejskiej. W Polsce odrodzenie przedsiębiorczości społecznej nastąpiło po wstąpieniu do UE, głównie za sprawą dwóch czynników. Jednym z nich była możliwość wsparcia działań w obszarze ekonomii społecznej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, realizowanej w Polsce w latach 2005–2008,

drugą – działania polskiego rządu, które zaowocowały między innymi uchwaleniem ustawy o zatrudnieniu socjalnym i ustawy o spółdzielniach socjalnych.

Rozwój przedsiębiorczości społecznej jest od kilku lat wspierany przez instytucje państwowe. Wyrazem tego było uwzględnianie ekonomii społecznej w planach i strategiach publicznych, wspieranie otoczenia przedsiębiorczości społecznej, czego efektem jest niniejszy projekt systemowy, czy powołanie przez premiera Zespołu do spraw rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej. Prace tego Zespołu zaowocowały między innymi projektem ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i projektem Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej.

Zmiany, jakie miały miejsce na poziomie Unii Europejskiej w 2011 roku, wyznaczyły nowe punkty odniesienia nie tylko dla toczącej się dyskusji na temat nowej perspektywy budżetowej na lata 2014–2020, ale także dla warunków rozwoju całego sektora w Europie w najbliższych kilku latach. W październiku 2011 roku Komisarz do spraw rynku wewnętrznego i usług Michel Barnier ogłosił *Inicjatywę na rzecz przedsiębiorczości społecznej*, wyznaczając tym samym harmonogram działań mających wzmocnić otoczenie przedsiębiorczości społecznej w wymiarze ogólcnoeuropejskim.

Docelowo zaplanowane w *Inicjatywie* działania mają utworzyć kompleksowy system wsparcia ekonomii społecznej w Europie. Przewidziano zarówno działania skierowane na budowę otoczenia prawnego i instytucjonalnego, uwzględnienie przedsiębiorczości społecznej w dotychczasowych budżetach unijnych, jak i powołanie, przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorstw społecznych, odrębnych mechanizmów finansowych, z zaangażowaniem w tym celu środków nie tylko publicznych, ale również prywatnych. Intensywne działania na poziomie europejskiej wspólnoty, które będą miały wpływ również na przedsiębiorstwa społeczne w Polsce, zaplanowane są do 2017 roku.

Pomimo dynamicznych zmian na poziomie europejskim czy krajowym nie można jednak zapomnieć, że ekonomia i przedsiębiorczość społeczna to przede wszystkim działania oddolne, zależne od zaangażowania społeczności oraz władz lokalnych. W związku z tym systematyczny monitoring prawny, analizujący planowane zmiany, oraz informowanie zainteresowanych o tych zmianach ma przede wszystkim zwiększać zaangażowanie obywateli. Taka też była główna intencja naszego przedsięwzięcia. Dzięki analizie prawa oraz działaniom upowszechniającym chcieliśmy zwrócić uwagę, że aktywność podejmowana w Komisji Europejskiej czy w polskim parlamencie z jednej strony może mieć przełożenie na funkcjonowanie pojedynczego przedsiębiorstwa społecznego, z drugiej strony istotne było podkreślenie, że zainteresowanie i zaangażowanie obywateli w planowane zmiany mogą kształtować tę politykę w pożądanym przez nich kierunku.

Zarysowana perspektywa pokazuje, że monitoring zmian prawnych w zakresie ekonomii społecznej wciąż jest uzasadniony i powinien być kontynuowany. Wielość i złożoność informacji, jakie uzyskaliśmy w ostatnich czterech latach, znacznie przekracza możliwość ich prezentacji w niniejszym tomie. Wybraliśmy te, które wzbudzały w odbiorcach ekonomii społecznej najwięcej kontrowersji, pytań i wątpliwości, a które według nas w najbliższym czasie będą nadal przedmiotem dyskusji.

Niniejsza publikacja zawiera kilka tekstów, które omawiają najważniejsze wydarzenia związane z prawem ekonomii społecznej, jakie miały miejsce w ostatnich czterech latach, zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej. Mamy nadzieję, że zaprezentowany przez nas materiał dotyczący zagadnień prawnych odnoszących się do przedsiębiorczości społecznej przyczyni się do lepszego zrozumienia złożoności kwestii legislacyjnych, a w konsekwencji pozwoli podjąć działania mające na celu jak najlepsze rozwinięcie przedsiębiorczości społecznej i jej otoczenia.





# Bilans czterech lat kształtowania prawa ekonomii społecznej w Polsce

Określenie prawa ekonomii społecznej ma charakter umowny, gdyż nie ma takiej wydzielonej dziedziny prawa. Więcej, pojęcie ekonomii społecznej nie jest w ogóle na gruncie prawnym zdefiniowane. Przedsiębiorczość społeczna rozwija się jednak w praktyce, wykorzystując istniejące regulacje prawne, które można określić prawem ekonomii społecznej. Należą do nich przede wszystkim: ustawa o spółdzielniach socjalnych, ustawa o zatrudnieniu socjalnym, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa o pomocy społecznej, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej i ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Bilans jest próbą zarysowania głównych kierunków zmian w sferze prawa ekonomii społecznej, jakie dokonały się od 2009 roku, a także zaniechań w tym zakresie. **Najbardziej pozytywnym zjawiskiem, w szeroko rozumianym prawie ekonomii społecznej w ostatnich czterech latach, było niewątpliwie umieszczenie rozwoju przedsiębiorczości społecznej w najważniejszych dokumentach strategicznych, określających przyszłość rozwoju Polski do 2020 i 2030 roku. Zapisy strategii znajdują również odzwierciedlenie i ukonkretnienie w projektach programów rządowych do roku 2020.**

**Pozytywne są także zmiany, których w tym czasie było kilka, służące eliminowaniu problemów związanych z funkcjonowaniem spółdzielni socjalnych, centrów i klubów integracji społecznej oraz zakładów aktywności zawodowej.**

**Jednak ostatnie cztery lata to jednocześnie okres zmarnowanych szans na uporządkowanie sfery ekonomii społecznej, modernizację ruchu spółdzielczego i włączenie go do głównego nurtu ekonomii społecznej oraz naprawę systemu aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.**

Informacje o tym, co szczegółowo działo się w prawie ekonomii społecznej w 2010, 2011 i 2012 roku, znajdują się w rocznych podsumowaniach przygotowanych przez Instytut Spraw Publicznych, dostępnych w wersji elektronicznej na stronie internetowej Instytutu<sup>1</sup>. Przez cztery lata zmian w ustawach i rozporządzeniach, wpływających na funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej, było co najmniej kilkadziesiąt, poniżej opisane zostały wybrane, najważniejsze moim zdaniem, kwestie związane z rozwojem ekonomii społecznej w Polsce.

---

1 - Pod adresem internetowym: <http://www.isp.org.pl/site.php?id=602>.

## Ustawa o przedsiębiorstwie społecznym i przedsiębiorczości społecznej – niespełnione nadzieje

Podsumowując ostatnie cztery lata przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, czego zabrakło. Chodzi mianowicie o **ustawę o przedsiębiorstwie społecznym i przedsiębiorczości społecznej**, której – pomimo toczących się nad nią prac i nadziei z nimi związanych – nie udało się przyjąć.

Więcej informacji na temat projektu ustawy i okoliczności związanych z pracami nad nim znajduje się w kolejnym rozdziale, w tym miejscu zwracam jedynie uwagę na konsekwencje braku ustawy. W zamierzeniach miała ona porządkować kwestie związane z przedsiębiorczością społeczną, w tym zagadnienia definicyjne, a także wprowadzić do obiegu prawnego status przedsiębiorstwa społecznego wraz z powiązаныmi z nim uprawnieniami. Ustawa miała pełnić dla podmiotów ekonomii społecznej podobną rolę, jak ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dla organizacji pozarządowych. Zresztą nawiązania do wspomnianej ustawy w pracach nad projektem ustawy o przedsiębiorczości społecznej dotyczyły także pomysłu na status przedsiębiorstwa społecznego, który wzorowany miał być na statusie organizacji pożytku publicznego.

Brak ustawy podtrzymuje chaos w sferze funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej, nie zmienia ani nie porządkuje również prawnych warunków ich działalności. Konsekwencją tego jest między innymi ograniczenie możliwości korzystania z różnych form wsparcia przedsiębiorczości społecznej ze strony państwa, bo musi się ono opierać na regulacjach prawnych, których nie ma.

Co więcej, prace nad projektem ustawy spowodowały, że zrezygnowano z alternatywnej drogi porządkowania chaosu, jaką miało być przygotowanie pakietu zmian w istniejących regulacjach prawnych. Brak ustawy powoduje, że nadal wiodącą z punktu widzenia państwa, bo jedyną określoną ustawowo, formą przedsiębiorczości społecznej jest spółdzielnia socjalna. Pozostałe formy prawne, w praktyce wykorzystywane przez przedsiębiorczość społeczną, na przykład spółki non profit czy organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, nadal pozostają w ich cieniu. W praktyce oznacza to, że inne niż spółdzielnie socjalne formy działania przedsiębiorczości społecznej mają ograniczone możliwości korzystania z różnych form wsparcia ze strony państwa, w tym także w ramach środków unijnych.

Niezdefiniowanie ekonomii społecznej w obowiązującym prawie powoduje, że w praktyce pod tym pojęciem rozumiane są bardzo różne działania, począwszy od kontraktu społecznego czy prac interwencyjnych, skończywszy na społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców. Z jednej strony następują więc próby „upaństwowienia” ekonomii społecznej i traktowania jej jako polityki publicznej, z drugiej – jej komercjalizacji. Zatraca się w tym istotę ekonomii społecznej, a właściwie należałoby powiedzieć przedsiębiorczości społecz-

nej, która jest przede wszystkim formą aktywności obywateli, niezależną od państwa (choć przez państwo wspieraną), służącą celom niekomercyjnym (choć wykorzystującą do ich realizacji działalność gospodarczą). Brak legislacyjnie określonych granic przedsiębiorczości społecznej utrudnia budowanie jej tożsamości, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz, a to z kolei jest przyczyną jej słabości i niezrozumienia przez otoczenie.

## Próby umacniania spółdzielczości socjalnej

Ostatnie cztery lata przyniosły kilka istotnych zmian w prawie, służących **wzmacnianiu roli spółdzielni socjalnych**. Ustawa o spółdzielniach socjalnych była uzupełniana tylko raz, w 2009 roku<sup>2</sup>. Nowelizacja wprowadziła szereg ułatwień dla spółdzielni, a także doprecyzowała przepisy, które w praktyce działania okazały się niejasne. W tej nowelizacji należy zwrócić uwagę na trzy istotne zmiany, które miały ułatwić tworzenie spółdzielni socjalnych oraz wzmocnić ich potencjał. Pierwsza dotyczyła zmniejszenia wymaganej liczby osób zaliczanych do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym wśród założycieli spółdzielni z 80% do 50%. Druga zmiana z 2009 roku otworzyła możliwość tworzenia spółdzielni socjalnych przez osoby prawne (co najmniej dwie), będące jednostkami samorządu terytorialnego i/lub organizacjami pozarządowymi. Ta zmiana miała wzmocnić spółdzielnie socjalne, dla których istotnym problem był brak kapitału fizycznego (majątek, pieniądze). Zmiana umożliwiała wchodzenie z takim kapitałem do spółdzielni przez założycieli, czyli samorząd lub sektor pozarządowy. Nowelizacja ustawy o spółdzielniach socjalnych z 2009 roku wprowadziła również zmianę w ustawie Prawo zamówień publicznych, polegającą na wprowadzeniu klauzuli społecznej o charakterze prozatrudnieniowym. Zgodnie z nią zmawiający może uzależnić udzielenie zamówienia publicznego od zatrudnienia przez wykonawcę przy jego realizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Korzystne dla spółdzielni socjalnych były również zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku<sup>3</sup>. Nowelizacja rozszerzyła katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego, między innymi o spółdzielnie socjalne. Dzięki temu mogą one obecnie korzystać z szeregu uprawnień przysługujących organizacjom pozarządowym, np. ze wsparcia wolontariuszy czy też dotacji publicznych, ale wyłącznie w zakresie działalności pożytku publicznego. Ważną zmianą było również wprowadzenie do zadań pożytku publicznego działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

---

2 - Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 nr 91 poz. 742).

3 - Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 28 poz. 146).

Ułatwieniu zakładania spółdzielni socjalnych przez absolwentów centrów integracji społecznej (CIS) i klubów integracji społecznej (KIS) posłużyła zmiana w ustawie o zatrudnieniu socjalnym z 2011 roku, dająca im możliwość ubiegania się o dofinansowanie na wspólną działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej<sup>4</sup>. Uczestnicy CIS i KIS zostali uznani za osoby poszukujące pracy, co pozwala im ubiegać się o wsparcie z Funduszu Pracy na utworzenie spółdzielni socjalnej czy też podjęcie własnej działalności gospodarczej. Wcześniej nie mogli tego robić, bo tracili status bezrobotnego. W podobnym duchu znowelizowano ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2010 roku, w której doprecyzowano, kiedy osoba bezrobotna zakładająca spółdzielnię socjalną traci status bezrobotnego oraz potwierdzono możliwości refundowania z Funduszu Pracy składki na ubezpieczenie społeczne osób zatrudnionych w spółdzielni socjalnej<sup>5</sup>.

Wprowadzone zmiany rzeczywiście przyczyniły się do zwiększenia liczby rejestrowanych spółdzielni socjalnych, w tym także założonych przez osoby prawne. Co prawda w latach 2010–2011 pojawiło się stosunkowo niewiele spółdzielni zakładanych przez samorządy lub organizacje pozarządowe, ale w 2012 i 2013 roku zaczęły one powstawać coraz częściej. Na koniec 2013 roku można szacować ich liczbę na kilkadziesiąt, w większości zakładanych przez samorządy terytorialne. Samorządy tworząc spółdzielnie socjalne wnoszą do nich swój majątek, na przykład w postaci budynków, maszyn, środków transportu, co stanowi istotne wzmocnienie prowadzonej przez spółdzielnie działalności.

Z drugiej jednak strony pojawiły się również takie praktyczne skutki wprowadzonych zmian, które budzą wątpliwości co do ich pozytywnego wpływu na rozwój spółdzielczości socjalnej. Okazało się na przykład, że niektóre władze samorządowe traktują spółdzielnie socjalne jako instrument realizacji zadań własnych. W takich przypadkach spółdzielnie nie są samodzielne, a zdarza się, że ich założyciele stosują różne wybiegi mające zniechęcać pracowników spółdzielni do stawiania się jej członkami, do czego – zgodnie z ustawą – mają prawo po przepracowaniu roku. Innym przykładem takiego podejścia samorządów jest coraz częstsze wykorzystywanie tak zwanego trybu *in house*, czyli powierzania realizacji zadań publicznych z pominięciem konkursów czy przetargów. Jest to możliwe, gdy realizator zadań w swoim statucie ma możliwość ich realizacji i jest podmiotem w 100% zależnym od samorządu. Są przypadki, w których można domniemywać, że wykorzystanie tej możliwości było główną intencją utworzenia spółdzielni socjalnej przez samorząd. O ile można zrozumieć motywacje samorządu wykorzystującego tryb *in house*, o tyle jego stosowanie zamyka możliwości ubiegania się o realizację zadań publicznych ze strony innych podmiotów, w tym także podmiotów ekonomii społecznej. Na dodatek, nie jest to zgodne

---

4 - Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 205 poz. 1211).

5 - Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 257 poz. 1725).

z ideami spółdzielczości i wzmacniania podmiotowości osób będących członkami czy też pracownikami spółdzielni (tak zwanego *empowermentu*).

Klauzula społeczna wprowadzona nowelizacją ustawy o spółdzielniach socjalnych ma charakter prozatrudnieniowy, ale w założeniu miała ułatwiać także spółdzielniom socjalnym dostęp do zamówień publicznych. Dotychczas jednak zamawiający marginalnie wykorzystują to rozwiązanie, na dodatek zapis w Prawie zamówień publicznych jest różnie interpretowany w kontekście spółdzielni socjalnych. Interpretacje intencjonalne mówią, że jeżeli zamawiający wymaga na przykład zatrudnienia trzech osób bezrobotnych, to trzech pracujących członkowie spółdzielni socjalnej, którzy tworząc spółdzielnię byli bezrobotni, spełniają ten wymóg, ponieważ cały czas są w procesie integracji społeczno-zawodowej. Interpretacje literalne mówią, że status pracowników spółdzielni socjalnej nie ma znaczenia, ale z ustawy wynika, że musi ona do realizacji zamówienia zatrudnić dodatkowo trzech bezrobotnych. Ta ostatnia interpretacja z uwagi na dość słaby potencjał spółdzielni socjalnych nie tylko nie ułatwia, ale utrudnia im dostęp do zamówień publicznych.

Zmniejszenie liczby osób wykluczonych społecznie w połączeniu ze wsparciem tworzenia spółdzielni socjalnych w ramach środków unijnych wywołało zjawisko tak zwanego *creamingu*, czyli tworzenia spółdzielni przez osoby, które mają największe szanse na znalezienie zatrudnienia. Trudno ocenić, czy skala tego zjawiska jest duża, z pewnością jednak budzi ono wątpliwości z punktu widzenia idei spółdzielczości socjalnej, a przede wszystkim zmniejsza efektywność wykorzystania środków unijnych. Należy odróżnić to zjawisko od coraz częstszego zakładania spółdzielni socjalnych przez młodych bezrobotnych, w przypadku których ta droga jest często jedyną szansą na znalezienie zatrudnienia, a co za tym idzie, skutecznym sposobem na zapobieżenie ich wykluczeniu zawodowemu i społecznemu.

## Ruch spółdzielczy czeka na zmiany od 30 lat

Pozostając w kręgu spółdzielni, niekoniecznie socjalnych, należy zwrócić uwagę na drugi grzech zaniechania, o wiele starszy niż w przypadku ustawy o przedsiębiorstwie społecznym. Polega on na **nieprzeprowadzeniu reformy Prawa spółdzielczego**. Różne próby w tym zakresie podejmowane były od 30 lat, ustawa Prawo spółdzielcze od uchwalenia w 1982 roku była nowelizowana ponad trzydziestokrotnie, ale dotychczas nie udało się przeprowadzić istotnych zmian w tym zakresie. W ostatnich latach działa się szczególnie dużo, jeśli chodzi o próby reformy Prawa spółdzielczego. Działał, powołany przez premiera, Międzyresortowy Zespół do spraw opracowania projektu założeń projektu ustawy – Prawo spółdzielcze, który w 2011 roku przedstawił wypracowany projekt założeń do ustawy. Rok 2012 był Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości i może dlatego w Sejmie znalazło się aż pięć istotnych projektów nowych regulacji dotyczących spółdzielni. Trzy z nich to propozycje nowych regulacji dotyczących prawa spółdzielczego, pozostałe dwa zaś spółdzielni mieszkaniowych. Wszystkie są projektami poselskimi. W Sejmie powołana została nawet

komisja nadzwyczajna, która obecnie pracuje nad zgłoszonymi projektami. Na razie jednak efektów tych prac nie widać. Z jednej strony wynika to z wielości pomysłów, jak zreformować Prawo spółdzielcze i jak ma funkcjonować ruch spółdzielczy, z drugiej – z silnej obrony istniejących regulacji prawnych przez te osoby i środowiska, które z nich obecnie korzystają.

Brak reformy Prawa spółdzielczego nie tylko utrwała to, co przez dziesiątki lat niedobrego wytworzyło się w ruchu spółdzielczym, ale przede wszystkim ogranicza możliwości rozwoju spółdzielni, w tym także modernizację ich sposobu funkcjonowania. Brak radykalnych zmian w Prawie spółdzielczym powoduje również, że ruch spółdzielczy jako całość nie jest – i chyba nie czuje się – częścią współczesnej ekonomii społecznej. W praktyce oznacza to, że z jednej strony spółdzielczość, wyłączając oczywiście spółdzielnie socjalne, w niewielkim stopniu korzysta z pojawiających się możliwości oferowanych przedsiębiorczości społecznej, z drugiej jednak strony nadal spory potencjał fizyczny, ludzki i społeczny ruchu spółdzielczego jest w niewielkim stopniu wykorzystywany w rozwoju przedsiębiorczości społecznej. Inaczej mówiąc, brak reformy Prawa spółdzielczego powoduje, że spółdzielczość nadal pozostaje wielkim nieobecny współczesnej przedsiębiorczości społecznej w Polsce.

Jedną z nielicznych zmian, która miała ułatwiać modernizację spółdzielni, była nowelizacja Prawa spółdzielczego wprowadzona w 2011 roku nową ustawą o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>6</sup>. Umożliwiła ona spółdzielniom przekształcenie się w spółki prawa handlowego. Dotychczas przekształcenie spółdzielni w spółkę było możliwe jedynie przez likwidację spółdzielni. Ta zmiana spotkała się z krytyczną oceną środowisk spółdzielczych, które uznały, że nie przyczynia się do modernizacji spółdzielni, a do ich prywatyzacji. Za dwa, trzy lata będzie można ocenić, jakie praktyczne skutki spowodowała ona w ruchu spółdzielczym.

## Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych wymaga również istotnych zmian

Kolejnym ważnym zaniechaniem jest **brak reformy systemu aktywizacji i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w szczególności mechanizmów dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych** przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Były one i są nadal krytykowane przede wszystkim ze względu na nieefektywność wydatkowania środków publicznych i nieskuteczność w rehabilitacji i integracji zawodowej osób niepełnosprawnych.

---

6 - Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. 2011 nr 106 poz. 622).

W 2010 roku znowelizowano ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która wprowadziła częściowe zmiany w funkcjonowaniu systemu PFRON<sup>7</sup>. Ograniczona została liczba osób uprawnionych do korzystania ze wsparcia oraz zakres stosowanych ulg i wysokość części refundacji, które mogą uzyskać z PFRON osoby niepełnosprawne. Zwiększać będzie się również wartość wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych z obowiązujących obecnie 40% do 50% jako jednego z warunków uzyskania statusu zakładu pracy chronionej. W kolejnej nowelizacji z 2012 roku uszczelnione zostały warunki refundacji kosztów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej oraz poszerzone uprawnienia kontrolne prezesa PFRON<sup>8</sup>.

Nowa, uchwalona w 2009 roku ustawa o finansach publicznych oraz przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych zakładały utratę osobowości prawnej PFRON, tak jak i innych funduszy celowych, od stycznia 2012 roku<sup>9</sup>. Utrata osobowości prawnej oznaczałoby przekształcenie PFRON w rachunek bankowy, pozostający w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W dużej mierze na skutek protestów organizacji pozarządowych, w 2011 roku znowelizowano przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, dzięki której likwidacja PFRON została odroczonej do 2015 roku<sup>10</sup>. W 2013 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało projekt zmian w orzecznictwie o niepełnosprawności, który ma uporządkować i ujednoczyć dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie.

Wprowadzone zmiany służą przede wszystkim uszczelnianiu systemu aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jednak istotnie nie zwiększają jego skuteczności i efektywności. Warto także zwrócić uwagę, że obecny system jest dość autonomiczny i niekompatybilny z mechanizmami aktywizacji zawodowej innych grup społecznych, w szczególności osób bezrobotnych. Brak radykalnych reform systemu aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych utrwala nieefektywne rozwiązania od lat w nim stosowane, jednocześnie ograniczając zakres i wysokość możliwego dofinansowania do zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

W 2010 roku weszła w życie zmiana w ustawie Prawo zamówień publicznych, która wprowadziła możliwość zamknięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie do wykonawców, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby

---

7 - Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych ustaw (Dz.U. 2010 nr 226 poz. 1475).

8 - Ustawa z dnia 28 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012 nr 0 poz. 986).

9 - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm) i ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm).

10 - Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2011 nr 178 poz. 1061).

niepełnosprawne<sup>11</sup>. To instrument, który wspierać ma działalność podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne, przede wszystkim zakładów pracy chronionej, ale także zakładów aktywności zawodowej czy spółdzielni socjalnych. Dotychczas jednak jest on marginalnie wykorzystywany przez zamawiających.

Istotnym elementem systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych są zakłady aktywności zawodowej (ZAZ). Wspomniana ustawa o finansach publicznych z 2009 roku przewidywała likwidację do końca 2010 roku gospodarstw pomocniczych państwowych i samorządowych jednostek budżetowych. To oznaczało likwidację około 20 centrów integracji społecznej oraz prawie 30 zakładów aktywności zawodowej, które działały w formie samorządowych gospodarstw pomocniczych. Dzięki nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym dokonanej w połowie 2010 roku, pojawiła się możliwość przekształcenia CIS-ów i ZAZ-ów w jednostki budżetowe, zakłady budżetowe lub przekazanie ich organizacjom pozarządowym<sup>12</sup>. W większości przypadków zakłady aktywności zawodowej zostały przekształcone w zakłady budżetowe.

Dla funkcjonowania zakładów aktywizacji zawodowej istotne znaczenie miało również Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zakładów aktywności zawodowej z 2012 roku<sup>13</sup>. Uporządkowało ono i doprecyzowało sposób, tryb i warunki tworzenia, finansowania i działania zakładów aktywności zawodowej, czas pracy i rehabilitacji osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, sposób tworzenia i wykorzystywania zakładowego funduszu aktywności. Dodatkowo rozporządzenie ma ułatwić zakładom aktywności zawodowej realizację funkcji modernizacyjnych oraz umożliwić rozwój i inwestowanie w nowoczesne technologie. Rozszerzony został również katalog kosztów działalności gospodarczej zakładu realizowanej przez osoby niepełnosprawne zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, które mogą być finansowane ze sprzedaży wyrobów i usług zakładu aktywności zawodowej.

Wprowadzone zmiany poprawiają szczelność systemu i jego racjonalność, jednak generalnie nie zmieniają wyrażnie jego skuteczności i efektywności. Pomimo dużych nakładów związanych z refundacją czy też finansowaniem miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, poziom ich zatrudnienia znacząco nie rośnie. Nie udało się także zreformować funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej, choć wprowadzone zmiany pozwalają w większym niż dotychczas stopniu wykorzystać wpływy ze sprzedaży produktów czy usług ZAZ-ów.

---

11 - Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. 2009 nr 206 poz. 1591).

12 - Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 152 poz. 1020).

13 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz.U. 2012 nr 0 poz. 850).



W praktyce wątpliwości budzi także to, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych wiąże się z uprawnieniami, z których nie mogą korzystać inne grupy marginalizowane, będące nierzadko w trudniejszej sytuacji na rynku pracy.

## Wciąż ograniczona sieć centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej

Co prawda liczba centrów integracji społecznej wzrasta, ale w ostatnich trzech latach bardzo powoli (o 3–4 centra na rok), a ich ogólna liczba (około 75) jest daleko niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Podobnie jest z klubami integracji społecznej, których działa w Polsce około 300, ale liczba ta w ostatnich latach istotnie się nie zwiększa. Ma to wpływ na przedsiębiorczość społeczną, bo w założeniach KIS-y i CIS-y miały przygotowywać przyszłych przedsiębiorców społecznych, w szczególności spółdzielców socjalnych.

Wspomniana wcześniej nowelizacja ustawy o zatrudnieniu socjalnym z 2011 roku wzmocniła ich funkcję prozatrudnieniową. Obok wyżej opisanych zmian dotyczących statusu absolwentów obu podmiotów, nowelizacja wprowadziła także możliwość skierowania absolwentów KIS przez powiatowy urząd pracy do pracy u pracodawcy bądź w CIS i refundacji przez starostę pracodawcy lub CIS części wynagrodzenia zatrudnionych absolwentów KIS. Istotną zmianą było także rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą utworzyć CIS i KIS. Wśród nich znalazły się dodatkowo kościelne osoby prawne i spółdzielnie socjalne, z zastrzeżeniem, że muszą być one założone przez organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego lub kościelne osoby prawne.

Zmiany dotyczące funkcjonowania CIS-ów, KIS-ów ułatwiają i potencjalnie wzmocniają ich funkcjonowanie, ale nie wychodzą naprzeciw najpoważniejszej barierze w ich rozwoju, a zwłaszcza centrów, jaką są ograniczone środki finansowe przeznaczone na ich działalność. Koniecznością staje się więc zmiana mechanizmów finansowania działalności centrów i klubów integracji społecznej tak, aby zapewniały one stabilne i adekwatne do realizowanych zadań środki finansowe.

## Inne zmiany

W 2010 roku weszła w życie **ustawa o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**, która służy implementacji tzw. dyrektywy usługowej, liberalizującej zasady świadczenia usług na rynku Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Celem przyjętej w 2006 roku dyrektywy jest regulacja swobody świadczenia usług i zakładania przedsiębiorstw na unijnym ryn-

---

14 - Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2010 nr 47 poz. 278).

ku wewnętrznym. Pomimo ogromnych obaw, że ustawa spowoduje komercjalizację usług świadczonych przez organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej, tak się nie stało, gdyż ustawa wyłączyła spod jej obowiązywania między innymi usługi świadczone przez organizacje pozarządowe w ramach odpłatnej działalności pożytku publicznego.

W 2013 wprowadzona została **nowelizacja ustawy o pomocy społecznej**, która nałożyła na samorząd województwa obowiązki w zakresie koordynowania działań na rzecz rozwoju sektora ekonomii społecznej w regionie oraz diagnozowania i monitorowania wybranych problemów społecznych w tym obszarze<sup>15</sup>.

Ekonomia społeczna, w dużej mierze pod wpływem możliwości jej wsparcia, jakie przewidziała Unia Europejska w nowym okresie finansowania 2014–2020, **wprowadzona została do krajowych polityk publicznych**. W 2012 roku Rada Ministrów przyjęła Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju do 2020 roku, w której uwzględniony został rozwój ekonomii społecznej jako jednego z instrumentów służących włączeniu społecznemu i wzmocnieniu spójności społecznej<sup>16</sup>. Rozwój ekonomii społecznej jako jeden z priorytetów działań państwa został także przewidziany w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030 przyjętej przez rząd w 2013 roku<sup>17</sup>. Te zapisy mają odzwierciedlenie w strategiach horyzontalnych, przede wszystkim w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego przyjętej przez rząd w 2013 roku<sup>18</sup>. Z tego aktu wynikać ma przygotowywany obecnie Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2020 roku, który ma być podstawowym dokumentem wyznaczającym kierunki wsparcia ekonomii społecznej przez państwo. Warto podkreślić, że projekt Programu z września 2013 roku uwzględnia większość wspomnianych wyżej wyzwań i zaniechań w sferze regulacji prawnych. Równoległe z programem krajowym w regionach toczą się prace nad wieloletnimi, regionalnymi programami rozwoju ekonomii społecznej.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało również projekt Programu Operacyjnego Wiedza, Rozwój Edukacja, który ma być finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w nowym okresie programowania środków unijnych. Zostały w nim przewidziane działania służące rozwojowi ekonomii społecznej, w tym także skierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw społecznych.

W zakresie programowania polityk publicznych w minionym okresie, zwłaszcza w latach 2012–2013 wydarzyło się rzeczywiście dużo. Cieszą zapisy dotyczące ekonomii społecznej

---

15 - Ustawa z dnia 22 lutego 2013 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 nr 0 poz. 509).

16 - Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. 2012 nr 0 poz. 882).

17 - Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. 2013 nr 0 poz. 121).

18 - Uchwała Nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (M.P. 2013 nr 0 poz. 378).

w strategiach rozwoju kraju, a jeszcze bardziej – bo są znacznie konkretniejsze – cieszą propozycje uwzględniające najważniejsze wyzwania ekonomii społecznej uwzględnione w projekcie Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej. Martwi, po pierwsze, brak spójności działań podejmowanych w tym zakresie, czego ewidentnym przykładem jest równoległe planowanie krajowego programu rozwoju ekonomii społecznej, programów regionalnych i programu operacyjnego, który ma być finansowany przez przyszły EFS. Po drugie, martwi w tym kontekście brak silnej tożsamości ekonomii społecznej i regulacji prawnych jej dotyczących, co rodzi obawy, czy przewidywane przez państwo wsparcie trafi rzeczywiście tam, gdzie trafić powinno. Trzecia obawa wiąże się z tym, że przedstawiciele rządu w dużej mierze wiążą przyszłe wsparcie ekonomii społecznej ze środkami unijnymi, a te środki, choć ważne, nie mogą i nie powinny wypierać finansów krajowych.



# Sześć lat historii ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym

Pierwszy projekt rozwiązania systemowego dotyczącego sfery przedsiębiorczości społecznej powstał w 1997 roku. Były to **założenia do projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym**<sup>19</sup>. Dokument był efektem doświadczeń z realizacji działań w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL i został opracowany przez dwóch profesorów: Jerzego Hausnera i Huberta Izdebskiego. Założenia miały charakter autorski i posłużyły przede wszystkim do zainicjowania dyskusji na temat rozwiązań systemowych, służących rozwojowi ekonomii społecznej głównie wśród realizatorów projektów w ramach IW EQUAL.

W uzasadnieniu konieczności przyjęcia ustawy o przedsiębiorstwie społecznym obaj profesorowie napisali: „Generalnie uważamy, że czynnikiem hamującym rozwój przedsiębiorstw społecznych w Polsce jest nieadekwatne ustawodawstwo, które je raczej blokuje, niż promuje. Stąd konieczne wydaje się przygotowanie i uchwalenie ustawy, która w całościowy sposób regulowałaby funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych – rozumianych w sposób przedmiotowy, funkcjonalny, a nie jako kolejna powszechna kategoria prawna jednostki organizacyjnej, do tego mająca jako taka przymiot osobowości prawnej”. Projekt zakładał zdefiniowanie w ustawie przedsiębiorstwa społecznego i przedsiębiorczości społecznej. Przedsiębiorstwo społeczne miało być wydzieloną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, służącą przeciwdziałaniu bezradności i wykluczeniu społecznemu oraz tworzeniu warunków integracji społecznej osób wykluczonych. Przedsiębiorstwo społeczne (PS) mogłoby być tworzone przez różne, niepubliczne osoby prawne, a nawet podmioty niemające osobowości prawnej, będące przedsiębiorcami. Przedsiębiorstwo społeczne prowadzić miało działalność gospodarczą służącą działalności statutowej. Zysk mógłby być przeznaczony tylko na działalność gospodarczą i na ustawowo zdefiniowaną działalność statutową.

Dyskusja nad założeniami projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym zaowocowała tym, że jej uchwalenie stało się jednym z istotnych **postulatów** skierowanych do rządu w 2008 roku w „**Białej Księdze Prawa Przedsiębiorczości Społecznej w Polsce**”, która powstała w środowiskach związanych z IW EQUAL<sup>20</sup>.

19 - „Założenia do ustawy o przedsiębiorstwie społecznym” (dostępne pod adresem: [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/zalozenia\\_do\\_ustawy.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/zalozenia_do_ustawy.pdf)).

20 - „Biała Księga” dostępna jest m.in. pod adresem: [www.equal.org.pl/download.php?Mod=kst&FID=65](http://www.equal.org.pl/download.php?Mod=kst&FID=65).

Założenia posłużyły jako punkt wyjścia do dalszych prac nad ustawą. Zostały one podjęte przez **grupę prawną Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej**, powołanego przez Premiera RP pod koniec 2008 roku<sup>21</sup>. Grupa prawna utworzona została wiosną 2009 roku, a jej głównym celem miało być wypracowanie propozycji rozwiązań prawnych służących rozwojowi ekonomii społecznej. Skład grupy się zmieniał przez lata, ale składała się ona przede wszystkim z przedstawicieli środowisk ekonomii społecznej, ekspertów oraz przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Grupa od połowy 2009 roku do połowy 2011 roku pracowała nad projektem ustawy o przedsiębiorstwie społecznym. Efektem tych prac było opracowanie projektu, który został poddany konsultacjom społecznym i eksperckim w 2011 roku. W projekcie **ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym**, bo taką miał on nazwę, zawarta została bardzo ogólna definicja przedsiębiorczości społecznej, w większości proponowane regulacje dotyczyły przedsiębiorstwa społecznego. Projekt nie proponował formy prawnej PS, umożliwiał dotychczas działającym podmiotom uzyskanie **statusu przedsiębiorstwa społecznego**, który uzyskiwany miał być przez rejestrację w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). O taki status mogłyby ubiegać się wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, z niewielkimi wyjątkami, przede wszystkim dotyczącymi państwowych i samorządowych osób prawnych.

Projekt przewidywał dwa typy przedsiębiorstwa społecznego. Pierwszy to **typ reintegracyjny**, w ramach którego celem PS jest reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przedsiębiorstwo tego typu musiałyby zatrudniać nie mniej niż 50% pracowników z grup zagrożonych wykluczeniem lub, jeśli są to osoby zaliczone do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności, nie mniej niż 30% pracowników. Drugi typ to **przedsiębiorstwo usługowe**, świadczące usługi, które odpowiadają na istotne potrzeby społeczne, na przykład usługi opiekuńcze. Tego typu przedsiębiorstwo nie musiałyby zatrudniać osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Katalog usług miałby być określony w ustawie.

Co najmniej 10% dochodu PS miałyby być przekazywane na zadania pożytku publicznego realizowane na rzecz społeczności lokalnej w miejscu prowadzenia działalności, a pozostała część dochodu musiałaby być przeznaczona bezpośrednio na finansowanie realizacji celów przedsiębiorstwa społecznego, jego dalszy rozwój.

PS przysługiwać miałyby szczególne uprawnienia, między innymi korzystanie ze wsparcia programów publicznych, zwolnienia z podatku CIT, podatku od nieruchomości, obniżona stawka VAT, preferencje w ubieganiu się o zamówienia publiczne, możliwość korzystania z pracy wolontariuszy. Projekt zakładał również utworzenie **Izby Przedsiębiorstw Spo-**

---

21 - Więcej informacji o Zespole i jego pracach oraz o kolejnych wersjach projektu ustawy na stronie internetowej: [www.es.pozytek.gov.pl](http://www.es.pozytek.gov.pl).

**tecznych**, do niej będą z mocy prawa należeć wszyscy, którzy uzyskają status przedsiębiorstwa społecznego. Izba miała stanowić formę samorządu PS, a także nadzorować wypełnianie przez PS kryteriów określonych w statusie.

W wyniku przeprowadzonych **konsultacji** pojawił się cały szereg uwag i wątpliwości, dotyczących przygotowanego przez grupę prawną projektu, co skłoniło jej członków do dalszych prac nad projektem i wprowadzeniem w nim kilku, dość istotnych zmian. **Kolejny projekt** ustawy, uwzględniający uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji, został opracowany przez grupę prawną we **wrzeźniu 2012 roku**, a w październiku – pomimo zastrzeżeń – **został przyjęty przez Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej i skierowany do dalszych prac w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej**.

Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym z września 2012 roku w dużej mierze nawiązywał do poprzedniej wersji projektu opracowanej przez grupę prawną. Utrzymywał status przedsiębiorstwa społecznego, o który mogliby ubiegać się wszyscy przedsiębiorcy spełniający warunki określone w ustawie. Najważniejsze z nich to:

- prowadzenie działalności gospodarczej,
- działanie albo w celu integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych albo w celu świadczenia usług społecznie użytecznych,
- posiadanie organu konsultacyjno-doradczego złożonego z pracowników PS oraz innych jego interesariuszy,
- przeznaczanie co najmniej 10% wypracowanego dochodu na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej w miejscu prowadzenia działalności przez PS,
- przeznaczanie pozostałej części dochodu bezpośrednio na finansowanie realizacji celów przedsiębiorstwa społecznego, jego dalszy rozwój lub na zasilenie jego funduszy.

Istotną zmianą, w porównaniu z poprzednim projektem, był sposób uzyskiwania statusu przedsiębiorstwa społecznego. W projekcie z września 2012 roku zamiast rejestracji w KRS zaproponowano, że status PS uzyskiwany byłby z chwilą **wpisania do rejestru przedsiębiorstw społecznych prowadzonego przez Izbę Przedsiębiorstw Społecznych**, pełniącą funkcję samorządu, do której obligatoryjnie, z mocy prawa wejdą wszystkie przedsiębiorstwa społeczne. Status przedsiębiorstwa społecznego będzie umożliwiał uzyskanie wsparcia w ramach programów rządowych, a także upoważniał do skorzystania ze szczególnych uprawnień przewidzianych w ustawie. Należą do nich:

- preferencyjne stawki podatku od nieruchomości,
- zwolnienie przedmiotowe z podatku dochodowego od osób prawnych,
- możliwość korzystania ze świadczeń wolontariuszy,
- zwolnienie z opłacania składek na Fundusz Pracy za zatrudnionych pracowników o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- czasowe refinansowanie ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia odpowiadającej składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i cho-

robowe oraz części kosztów osobowych pracodawcy odpowiadającej składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za osoby bezrobotne, zatrudnione przez przedsiębiorcę, który uzyskał status przedsiębiorstwa społecznego,

- preferencje w zakresie zakupów towarów lub usług niepodlegających przepisom o zamówieniach publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych.

Projekt przewidywał dwa typy przedsiębiorstw społecznych: reintegracyjny, w którym udział wśród zatrudnionych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym musiałby wynosić co najmniej 50% oraz usługowy, w którym PS nie musiałby w ogóle zatrudniać osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, musiałoby natomiast świadczyć usługi społecznie użyteczne, określone w ustawie.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w grudniu 2012 roku zorganizowało **spotkanie konsultacyjne** dotyczące projektu, co pozwoliło zebrać dodatkowe opinie przydatne w dalszych pracach nad projektem w resorcie pracy. W styczniu 2013 roku Ministerstwo skierowało projekt ponownie do grupy prawnej z prośbą, aby pochyliła się ona nad zgłoszonymi uwagami i rekomendowała resortowi sposób ich uwzględnienia w projekcie. W efekcie grupa zaproponowała konkretne zmiany, które jednak tylko w części zostały uwzględnione przez Ministerstwo.

W lipcu 2013 roku Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przygotował własną wersję projektowanej ustawy, która została przyjęta przez Zespół do spraw rozwiązań systemowych w sferze ekonomii społecznej. Dalsze prace nad projektem ustawy prowadzi obecnie Departament Pożytku Publicznego, który na razie wyjaśnia, czy przedmiotem dalszych prac rządowych ma być projekt ustawy czy też, zgodnie z podstawową rządową ścieżką legislacyjną, założenia do projektu ustawy.

Projekt z lipca 2013 roku nosi nazwę projektu ustawy o **przedsiębiorcach społecznych i wspieraniu ekonomii społecznej**. Przewiduje on, że przedsiębiorstwo społeczne musi mieć własną osobowość prawną (na przykład w formie spółki z o.o., spółki akcyjnej, spółdzielni pracy, spółdzielni socjalnej, spółdzielni osób prawnych, organizacji pozarządowej prowadzącej działalność gospodarczą). Status przedsiębiorstwa społecznego mogą zgodnie z projektem uzyskać jedynie podmioty prawne prowadzące działalność gospodarczą, w tym także organizacje pozarządowe. Statusu nie mogłyby uzyskiwać podmioty publiczne, z wyjątkiem spółdzielni socjalnych osób prawnych.

W projekcie przewidziane są dwa typy przedsiębiorstw społecznych: reintegracyjny i usługowy. Ale w porównaniu do propozycji grupy prawnej, także przedsiębiorstwa typu usługowego musiałby zatrudniać osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, ale w niższym pułapie niż w przypadku typu reintegracyjnego. Określono, że przedsiębiorstwo typu reintegracyjnego będzie musiało przy swojej działalności gospodarczej o celu reintegracyjnym zatrudniać w przeliczeniu na pełne etaty co najmniej 50% osób z grupy zagrożonej wy-



kluczeniem społecznym lub 30%, jeżeli osoby te są zaliczone na podstawie przepisów odrębnych do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności. Przedsiębiorstwo społeczne typu usługowego będzie natomiast musiało zatrudniać co najmniej 20% osób z grupy zagrożonej wykluczeniem społecznym w przeliczeniu na pełne etaty.

W projekcie określono również sfery świadczenia usług uprawniające do uzyskania statusu PS typu usługowego. Są to:

- pomoc społeczna,
- opieka nad dziećmi do lat 3,
- prowadzenie przedszkoli niepublicznych lub innych form wychowania przedszkolnego,
- ochrona zdrowia psychicznego,
- wsparcie osób niepełnosprawnych.

Projekt ministerialny odszedł także od proponowanego przez grupę prawną we wrześniu 2012 roku sposobu uzyskiwania statusu PS i powrócił do wcześniejszych rozwiązań, czyli rejestracji w KRS. Jednak uwzględniona została rola Izby Przedsiębiorców Społecznych, która do wniosku o uzyskanie statusu PS ma składać swoją opinię.

W projekcie ministerstwa pojawił się także – nieobecny we wcześniejszych projektach – rozdział dotyczący wsparcia ekonomii społecznej, w którym wymienione są ogólne formy wsparcia ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych ze strony państwa. Szczególna rola w tym zakresie ma przypaść samorządom regionalnym. Nowym elementem, który pojawił się w projekcie, jest także Rada Ekonomii Społecznej, która ma być organem opiniodawczo-doradczym w sprawach ekonomii społecznej dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Tak – w dużym skrócie – przedstawia się dotychczasowa, sześciolatnia historia prac nad projektem ustawy regulującej sferę przedsiębiorczości społecznej. Trudno odpowiedzieć na pytanie, jakie będą dalsze losy znajdującego się w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej projektu, gdyż Minister Pracy na spotkaniu Zespołu do spraw rozwiązań systemowych w sferze ekonomii społecznej w lipcu 2013 roku, kiedy Zespół przyjął projekt ustawy, otwarcie stwierdził, że nie daje mu dużych szans. Wydaje się także, że powoli środowiska ekonomii społecznej zaczynają tracić wiarę w to, że uda się doprowadzić do jej uchwalenia. Choć, co warto podkreślić, powody, dla których sześć lat temu postulowano wprowadzenie takiego rozwiązania systemowego, są nadal aktualne. Brak prawnych podstaw definiowania i funkcjonowania ekonomii społecznej ogranicza jej rozwój, rozmywa jej tożsamość, utrudnia wsparcie ze strony administracji rządowej, samorządowej i biznesu. Brak systemowych regulacji pogłębia istniejący chaos legislacyjny, który przekłada się na chaos w praktyce działania podmiotów ekonomii społecznej. To z kolei powoduje, że wsparcie udzielane ze środków publicznych nie trafia tam, gdzie jest najbardziej potrzebne. Nie mówiąc już o tym, że obecne rozwiązania są dyskryminujące dla różnych form przedsiębiorczości społecznej, których status nie jest prawnie zdefiniowany.

Rodzi się pytanie, dlaczego przez sześć lat nie udało się doprowadzić do uchwalenia ustawy? Pytanie jest proste, ale odpowiedź na nie jest złożona i z pewnością wymaga oddzielnego opracowania. W tym miejscu chcę zwrócić uwagę jedynie na kilka powodów, które moim zdaniem mają podstawowe znaczenie dla nieuchwalenia ustawy. Pierwszy powód to **niewystarczająca wola polityczna i determinacja ze strony rządu**. O ile resort pracy ma wiedzę dotyczącą ekonomii społecznej, bo się tą sferą zajmuje od co najmniej ośmiu lat, o tyle w innych resortach, jak i w Kancelarii Premiera ta wiedza wciąż jest znikoma. Choć w 2012 i 2013 roku udało się wprowadzić ekonomię społeczną do najważniejszych strategii rozwoju kraju, to według mnie świadczy to o skuteczności działań resortu pracy, a nie o tym, że rząd uznał przedsiębiorczość społeczną za swój priorytet. Podobna zresztą sytuacja miała miejsce z pracami nad ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Prace te trwały blisko siedem lat, gdyż – podobnie jak w przypadku ekonomii społecznej – brakowało woli politycznej i determinacji rządu. I być może trwały by nadal, gdyby nie zdecydowanie ówczesnego wicepremiera, Jerzego Hausnera, który w ciągu dwóch lat potrafił doprowadzić do opracowania projektu, szerokiej jego konsultacji i przyjęcia przez parlament ustawy wraz z przepisami wprowadzającymi.

Drugą istotną przyczyną tak długiego tworzenia projektu ustawy jest **duża różnorodność poglądów**, czym jest przedsiębiorczość społeczna i kto jest czy też powinien być przedsiębiorcą społecznym. Notabene ta polaryzacja poglądów zniechęca dodatkowo rząd do zajmowania się tematem, bo trudno mu znaleźć takie rozwiązania, które godziłyby, często sprzeczne, interesy i opinie. Różne środowiska, pracujące nad projektem ustawy czy też zgłaszające w konsultacjach do niego uwagi, prezentowały różne wizje przedsiębiorczości społecznej, więcej, niekiedy przedstawiciele tych samych środowisk mieli odmienne opinie. Te różnice poglądów czasem wynikają z przesłanek ideowych, ale najczęściej są ściśle powiązane z interesami określonych środowisk czy podmiotów. To powoduje, że prezentowane opinie czy propozycje rozwiązań mają często chronić interes wypowiedzających je środowisk, co ogranicza pole dialogu. Stąd też przy kolejnych projektach ustawy pojawiały się ogromne obawy, czy nowe rozwiązania nie **pogorszą warunków działania** określonych instytucji i organizacji, na przykład spółdzielni socjalnych czy też podmiotów działających w systemie PFRON.

Inne obawy wiązały się z tym, czy ustawa w sposób nieuzasadniony nie **wzmocni jakieś grupy podmiotów** lub też, czy status przedsiębiorstwa społecznego nie będzie wykorzystywany do realizacji innych niż przewidziane w ustawie celów. Przykładem tego typu wątpliwości jest możliwość uzyskiwania statusu PS przez przedsiębiorców działających na rynku, co od razu spotkało się z zarzutami, że będą oni wykorzystywać status do uzyskiwania różnych uprawnień, a co za tym idzie – zwiększenia swojej pozycji konkurencyjnej na rynku, ale nie będą realizować celów społecznych. Co ciekawe, tego rodzaju zarzuty pojawiły się z różnych stron, także przedstawiciele organizacji pracodawców, którzy postrzegali takie wykorzystywanie statusu PS jako nieuczciwą konkurencję.

Wreszcie, obok obaw o pogorszenie warunków działania różnych podmiotów, dość często pojawiały się zarzuty dotyczące tego, że proponowane rozwiązania nie **poprawiają** ich obecnej sytuacji. Dotyczyły one głównie proponowanych uprawnień związanych z uzyskaniem statusu PS, uznanych przez niektóre środowiska za „nieatrakcyjne”. Albo z tego powodu, że już te uprawnienia posiadają (dotyczy to na przykład organizacji pozarządowych) albo z tego powodu, że status PS wiąże się z dodatkowymi obowiązkami, przewyższającymi potencjalne korzyści (dotyczy to przedsiębiorców).

**Nie oznacza to, że praca nad kolejnymi projektami ustawy o przedsiębiorstwie społecznym nie przyniosła efektów.** Najważniejszym z nich jest wypracowanie pomimo różnic poglądów przez różne środowiska rozwiązań, co do których pojawia się – może nie powszechna – ale jednak dość częsta zgoda. Należą do nich przede wszystkim następujące ustalenia:

- przedsiębiorstwo społeczne nie powinno być osobną formą prawną, lecz statusem uzyskiwanym po spełnieniu określonych warunków przez podmioty działające w różnych formach prawnych,
- jeden z tych warunków to niedzielenie zysku wypracowanego przez PS pomiędzy członków lub udziałowców i przeznaczanie go w całości na rozwój firmy i realizację celów społecznie użytecznych,
- posiadanie przez PS wewnętrznego ciała konsultacyjno-doradczego dla władz firmy, złożonego z jej pracowników i wolontariuszy,
- istnienie dwóch typów PS: reintegracyjnego i usługowego,
- podstawowy zestaw uprawnień związanych ze statusem PS to: refundacja składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku zatrudnionych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, obniżenie stawek podatku od nieruchomości, zwolnienie z wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych, możliwości korzystania ze świadczeń wolontariuszy.

Z kolei największe kontrowersje budzą nadal następujące kwestie:

- Kto ma mieć prawo uzyskiwania statusu PS, czy tylko spółdzielnie socjalne i organizacje pozarządowe, czy też wszystkie podmioty prawne prowadzące działalność gospodarczą?
- Czy prawo do uzyskiwania statusu PS mogą mieć podmioty publiczne (państwowe i samorządowe)? A jeśli tak, to czy wszystkie, czy tylko niektóre ich rodzaje, na przykład spółdzielnie socjalne czy zakłady aktywności zawodowej, których założycielami są samorządy terytorialne?
- Czy warunkiem uzyskania statusu PS jest prowadzenie działalności gospodarczej? Czy nie należałoby poszerzyć tego warunku na działalność statutową odpłatną, działalnością kulturalną lub oświatową?
- Czy w ramach typu usługowego PS powinien być wymóg zatrudniania osób wykluczonych społecznie?
- Jakie sfery czy też rodzaje usług powinien obejmować typ usługowy?

- Czy powinna być jedna Izba Przedsiębiorców Społecznych i czy przynależność do niej powinna być obowiązkowa?
- Jakie uprawnienia powinny mieć przedsiębiorstwa społeczne, na przykład dotyczące podatku VAT czy też preferencje dotyczące zakupu usług lub towarów w PS?

Podstawowe z tej listy są jednak pytania, **kto może być przedsiębiorcą społecznym i jakie się z tym wiążą uprawnienia**. Projekt Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zawiera odpowiedzi na nie, ale z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że będą one z pewnością przedmiotem debat na dalszych etapach prac nad projektem, jeśli do nich dojdzie.

# Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych oraz pomoc publiczna a przedsiębiorczość społeczna

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych oraz dokumenty wspólnotowe regulujące zasady przyznawania pomocy publicznej dają administracji publicznej, w tym jednostkom samorządu terytorialnego, szereg możliwości wsparcia przedsiębiorstw społecznych. W ostatnich latach nie nastąpiły, co prawda, istotne zmiany, ale zarówno w kraju, jak i w Unii Europejskiej trwały prace nad propozycjami ich modyfikacji.

## Regulacje prawne dotyczące klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Klauzule społeczne są to wyjątki od ogólnych zasad zamówień publicznych, które stosowane są ze względu na istotne cele społeczne, zazwyczaj powiązane z integracją społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Stanowią one wyraz instrumentalizacji zamówień publicznych, czyli udzielania ich w taki sposób, aby osiągnąć dodatkowe cele poza efektywnym i racjonalnym wydatkowaniem środków publicznych. Stanowią jeden z elementów tak zwanych Społecznie Odpowiedzialnych Zamówień Publicznych (*Socially Responsible Public Procurement – SRPP*)<sup>22</sup>, czyli biorących pod uwagę na przykład możliwość zatrudnienia, zgodność z prawami społecznymi i z prawem do pracy, integrację społeczną, ekonomię społeczną i małe i średnie przedsiębiorstwa, dostępność, projektowanie dla wszystkich, uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju, godną pracę<sup>23</sup>.

Możliwość stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych została zapisana w Dyrektywie 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku, koordynując procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz w Dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Są to istotne dokumenty, gdyż po wejściu Polski do Unii Europejskiej polskie prawo zamówień

22 - Więcej o społecznie odpowiedzialnych zamówieniach publicznych: J. Jerka, *Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych. Zagadnienia prawne oraz praktyka stosowania instrumentów nowego podejścia do zamówień publicznych*, Warszawa 2012.

23 - K. Ołdak, *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych*, „Ekonomia Społeczna”, nr 1/2012, s. 43.

publicznych musi być zgodne z unijnymi regulacjami. Przy czym należy zauważyć, że wspomniane dyrektywy dają możliwość stosowania klauzul społecznych, a decyzja o tym, czy z tej możliwości skorzystać, należy do kraju członkowskiego, który musi w takim przypadku wprowadzić odpowiednie zapisy do prawa krajowego.

Polska zdecydowała się na to w 2009 roku. Poprzez nowelizację ustawy o spółdzielniach socjalnych<sup>24</sup> została wprowadzona do polskiego Prawa zamówień publicznych tak zwana klauzula prozatrudnieniowa<sup>25</sup>. Pozwala ona zamawiającemu na określenie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań dotyczących zatrudnienia osób: bezrobotnych lub młodocianych w celu przygotowania zawodowego, niepełnosprawnych, bezdomnych, którzy realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej, chorych psychicznie w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego, długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej. Zamawiający może również wymagać utworzenia przez wykonawcę funduszu szkoleniowego, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w którym wpłaty pracodawcy stanowić będą co najmniej 1% funduszu płac lub zwiększenia wpłat pracodawcy do tego minimalnego poziomu, jeżeli fundusz szkoleniowy już istnieje<sup>26</sup>. Warunki odnoszące się do zatrudnienia określonych grup osób dotyczą jedynie sytuacji zatrudnienia na czas realizacji zamówienia, nie oznaczają natomiast konieczności zatrudnienia tych osób na stałe. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamawiający powinien określić liczbę osób i okres wymaganego zatrudnienia, sposób dokumentowania ich zatrudnienia oraz uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań oraz sankcji z tytułu ich niespełniania<sup>27</sup>.

Także w 2009 roku, przez nowelizację Prawa zamówień publicznych, została wprowadzona tak zwana klauzula zastrzeżona. Umożliwia ona zamknięcie postępowania o udzielenie zamówienia tylko do tych podmiotów, u których ponad 50% pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>28</sup>. Wprowadzenie tej klauzuli

---

24 - Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 nr 91, poz. 742), ustawa weszła w życie 16 lipca 2009 roku.

25 - Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

26 - Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

27 - K. Meder, J. Bogusz, J. Nieciński, *Prawnoinstytucjonalne podstawy stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*, ekspertyza powstała na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych.

28 - *Ibidem*.

ma służyć ułatwieniu dostępu do zamówień publicznych wykonawcom określanym jako zakłady pracy chronionej, gdyż w normalnych warunkach gry rynkowej nie mieliby oni realnych możliwości dostępu do tych zamówień.

## Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych jako instrument wsparcia ekonomii społecznej

Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości społecznej może być jednym ze sposobów wykorzystania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, gdyż w niektórych przypadkach dają one możliwość wyrównania szans przedsiębiorstw społecznych w ubieganiu się o zamówienia publiczne. Należy jednak pamiętać, że celem tego narzędzia nie jest bezpośrednie wsparcie podmiotów ekonomii społecznej. Jego rolą jest wsparcie zatrudnienia osób mających utrudniony dostęp do rynku pracy i dzięki temu przyczynianie się do ich integracji zawodowej. Klauzule stwarzają jednak potencjalnie większe szanse na realizację tych zadań przed podmioty ekonomii społecznej<sup>29</sup>. Przedsiębiorstwa społeczne mają dodatkowo ten atut, że większość z nich jest silnie zakorzeniona lokalnie, co wiąże się z tym, że z pożytków społecznych, jakie wynikają z realizacji zamówienia przez przedsiębiorstwo, korzysta społeczność lokalna<sup>30</sup>. Wiele z nich wciąż nie jest na tyle rozwiniętych, aby móc sprostać wymaganiom, które stawiają zamawiający. Brak doświadczenia, odpowiedniej oferty czy też wiedzy na temat prawidłowego przygotowania oferty czy możliwości, jakie wiążą się ze stosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, sprawiają, że podmioty ekonomii społecznej nie podejmują ryzyka ubiegania się o zamówienie.

## Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w Polsce

Brakuje kompleksowych danych pokazujących faktyczną liczbę zamówień ogłoszonych z klauzulą prozatrudnieniową. Z analiz Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że w 2010 roku ogłoszono 547 postępowań z klauzulą zastrzeżoną, co stanowi 0,34% postępowań, które zostały ogłoszone w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP)<sup>31</sup>. W 2011 roku było

---

29 - E. Świętek, *Klauzule społeczne w prawie zamówień publicznych*, [http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD8QFjAC&url=http%3A%2F%2Fjaroslaw.psouu.org.pl%2Finkubator%2Fattachments%2Farticle%2F324%2FKlauzule%2520w%2520prawie%2520zam%25C3%25B3wie%25C5%2584%2520publicznych.doc&ei=83V3UsveBMX0hAerwoH4Ag&usq=AFQjCNF7OYZeS\\_YGGLPbwcuHD82D1sYGSw&sig2=ctqRdfq3sijQ7V5I1h2nDA&bvm=bv.55819444,d.ZG4](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD8QFjAC&url=http%3A%2F%2Fjaroslaw.psouu.org.pl%2Finkubator%2Fattachments%2Farticle%2F324%2FKlauzule%2520w%2520prawie%2520zam%25C3%25B3wie%25C5%2584%2520publicznych.doc&ei=83V3UsveBMX0hAerwoH4Ag&usq=AFQjCNF7OYZeS_YGGLPbwcuHD82D1sYGSw&sig2=ctqRdfq3sijQ7V5I1h2nDA&bvm=bv.55819444,d.ZG4), (dostęp 28.10.2013 r.).

30 - T. Schimanek, *Podstawowe informacje o klauzulach społecznych*, FISE, Warszawa 2012, s. 9.

31 - *Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych za okres 01.01.2010-31.12.2010*, nr 12/2010, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?P;2432>, (dostęp 29.10.2013 r.).

325 takich postępowań<sup>32</sup>, a w 2012 roku 240 postępowań<sup>33</sup>. Z analizy danych zastanych dotyczących przypadków stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w Polsce wynika, że zamawiający najczęściej stosują klauzulę zatrudnieniową<sup>34</sup>. Należy jednak pamiętać, że analiza nie obejmowała wszystkich postępowań ogłoszonych z klauzulą społeczną. Podmiotem najczęściej stosującym klauzule społeczne w zamówieniach są instytucje samorządowe szczebla gminnego<sup>35</sup>.

Bardzo często zamawiającym usługi brakuje wiedzy dotyczącej możliwości stosowania klauzul społecznych oraz świadomości, jakie wiążą się z tym korzyści społeczne. Istnieje wciąż duża obawa o prawidłową interpretację przepisów dotyczących stosowania klauzul społecznych, w tym ewentualnego zaburzenia zasady konkurencyjności. Widoczne jest również silne przekonanie, że ten rodzaj zamówień publicznych jest drogi, a wykonawcy nie będą w stanie zrealizować zamówienia z zachowaniem najwyższej jakości. Zdarzają się również sytuacje, gdy zamawiający ogłosi zamówienie z zastosowaniem klauzuli, jednak nie dokonuje wcześniej rozeznania rynku, przez co ma trudności z rozstrzygnięciem<sup>36</sup>. Często także podmioty ekonomii społecznej nie są świadome możliwości, jakie daje Prawo zamówień publicznych w zakresie stosowania klauzul społecznych. Znaczna część z nich obawia się, czy podołają wymaganiom stawianym przez zamawiających ze względu na niewielkie doświadczenie, niewielkie zasoby kadrowe czy też finansowe.

## Plany dotyczące przyszłości przepisów regulujących procedury zamówień publicznych w kontekście możliwości rozwoju przedsiębiorstw społecznych

Obecnie trwają prace nad zmianami dotyczącymi zamówień publicznych. Komisja Europejska opublikowała 20.12.2011 roku Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych KOM(2011) 896 oraz Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych KOM(2011) 895. Proponuje

---

32 - *Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych za okres 01.01.2011-31.12.2011*, nr 12/2012, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1324>, (dostęp 29.10.2013 r.).

33 - *Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych za okres 01.02.2012-31.12.2012*, nr 12/2012, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2692>, (dostęp 29.10.2013 r.).

34 - „Analiza danych zastanych dotyczących przypadków zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w Polsce”. Raport przygotowany na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych, s.14.

35 - *Ibidem*, s. 13.

36 - Instytut Spraw Publicznych przygotowuje podręcznik dotyczący stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w Polsce. Znajdą się w nim informacje nie tylko dotyczące prawnoinstytucjonalnych podstaw stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, ale również opis dobrych przykładów z zagranicy, wzory Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, opis korzyści wynikających ze stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych oraz barier w ich wykorzystywaniu.



się między innymi rozszerzenie możliwości udziału w postępowaniach nie tylko zakładów pracy chronionej, ale także innych wykonawców, których celem jest społeczna i zawodowa integracja pracowników niepełnosprawnych lub osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji życiowej. O udzielenie zamówienia zastrzeżonego będą mogły się ubiegać zakłady pracy chronionej i inni wykonawcy, gdzie ponad 30% zatrudnionych pracowników stanowią osoby z niepełnosprawnością lub pracownicy będący w szczególnie niekorzystnej sytuacji życiowej. Szczególnie trudna sytuacja życiowa oznacza, że taka osoba:

- 1) nie ma wykształcenia ponadgimnazjalnego lub zawodowego; lub
- 2) jest w wieku ponad 50 lat; lub:
- 3) jest osobą dorosłą mieszkającą samotnie, mającą na utrzymaniu co najmniej jedną osobę; lub:
- 4) pracuje w sektorze lub zawodzie w państwie członkowskim, w którym dysproporcja kobiet i mężczyzn jest co najmniej o 25% większa niż średnia dysproporcja we wszystkich sektorach gospodarki w tym państwie członkowskim i należy do tej grupy stanowiącej mniejszość; lub:
- 5) jest członkiem mniejszości etnicznej w państwie członkowskim, który w celu zwiększenia szans na uzyskanie dostępu do stałego zatrudnienia musi poprawić znajomość języka, uzupełnić szkolenia zawodowe lub zwiększyć doświadczenie zawodowe<sup>37</sup>.

Dokumenty przewidują także możliwość uwzględnienia nie tylko kryterium najkorzystniejszej ceny, ale również charakterystyki dotyczącej warunków pracy osób bezpośrednio uczestniczących w realizacji zamówienia, a także pozwalają na zastosowanie specjalnego reżimu udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi.

Także Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej proponuje pewne zmiany w Prawie zamówień publicznych. Dotyczą one:

- 1) wprowadzenia po zmianie dyrektywy europejskiej o zamówieniach publicznych z projektu KOM(2011) 896 zmian w przepisach Prawa zamówień publicznych, polegających na:
  - uelastycznieniu zapisów dotyczących „zamówień zastrzeżonych” oraz „klauzul społecznych” (art. 22 PZP), odnosząc je nie tylko do ubiegania się o zamówienia, lecz także wykonywania zamówień, co oznacza zachęcanie do współpracy, jak i zlecania podwykonawstwa podmiotom zatrudniającym osoby bezrobotne, niepełnosprawne lub inne osoby zagrożone wykluczeniem społecznym;
  - wprowadzeniu w przypadku „zamówień zastrzeżonych” możliwości zamawiania w firmach zatrudniających 30% osób niepełnosprawnych, zamiast obecnych 50%;
  - podwyższenie progu, od którego stosuje się zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych, z 14.000 do 30.000 euro oraz 50 000 euro dla usług społecznych, wraz z odpowiednią procedurą zamówień dla usług społecznych;

---

37 - Rozporządzenie KE nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku.

- dodaniu do art. 5 ustawy zapisu pozwalającego w przypadku usług niepriorytetowych na takie określenie wykonawcy, definiując go przez niedziałanie dla osiągnięcia zysku, przeznaczanie całości dochodu na realizację celów statutowych oraz nieprzeznaczanie zysku do podziału między udziałowców, akcjonariuszy bądź pracowników;
  - zobowiązaniu zamawiających do odrzucania ofert tych wykonawców, którzy nie respektują zasad wynagradzania za pracę ustalonych w przepisach powszechnie obowiązujących. Nie ingerując w podstawy zatrudniania osób przez wykonawców ubiegających się o zamówienie, nakazano wymagane przepisami europejskimi respektowanie poziomu wynagrodzenia, wynikającego z przepisów o płacy minimalnej przy kalkulacji kosztorysów w ofertach. Dodatkowym elementem byłoby jasne określenie zapisu zobowiązującego wykonawcę do przedstawiania kalkulacji na żądanie zamawiającego;
  - wprowadzeniu w ramach art. 91, ust. 8 ustawy dodatkowej delegacji dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego inne niż cena obowiązkowe kryteria oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych, a zwłaszcza usług społecznych użyteczności publicznej. Możliwe byłoby tu do wykorzystania standardy jakości wypracowane w ramach realizowanego w Prioryecie I PO KL projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej”;
  - wprowadzeniu do ustawy o przedsiębiorstwie społecznym zapisu umożliwiającego zamawiającemu dokonywanie zamówień, których przedmiotem są usługi i dostawy nie objęte ustawą Prawo zamówień publicznych, wyłącznie w przedsiębiorstwach społecznych lub innych podmiotach ekonomii społecznej; zamówienia takie muszą być dokonywane celowo i oszczędnie, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) włączeniu do przepisów regulujących stosowanie pomocy publicznej stosownych procedur jako rekompensat za wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zaspokajających potrzeby społeczne w zakresie opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, opieki nad dziećmi, dostępu do i reintegracji na rynku pracy, mieszkalnictwa socjalnego, opieki nad słabszymi grupami społecznymi oraz włączenia społecznego tych grup, w powiązaniu z realizowaniem tych usług przez przedsiębiorstwa społeczne. Wymagać to będzie opracowania i wdrożenia mechanizmu określania i aktualizacji pakietu usług społecznych użyteczności publicznej (*social services of general interest*) świadczonych przez przedsiębiorstwa społeczne, będących podstawą do korzystania ze wsparcia publicznego;
- 3) opracowaniu i wdrożeniu w życie prawnych mechanizmów ułatwiających transformację podmiotów tzw. starej ekonomii społecznej w przedsiębiorstwa społeczne i zachęcających do podjęcia takiego działania, oraz dostosowanie do współczesności

przepisów regulujących działalność „starych” przedsiębiorstw społecznych, w tym spółdzielni i towarzystw wzajemnościowych; wypracowanie koncepcji transferu w konsultacji ze środowiskami „starej” i „nowej” ekonomii społecznej, a następnie wdrożenie skonsultowanych rozwiązań<sup>38</sup>.

Do 25 października 2013 roku zainteresowane podmioty mogły zgłaszać uwagi do tego dokumentu.

Zakres zmian proponowanych zarówno w dokumentach Unii Europejskiej, jak i Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej jest niezwykle szeroki. Wprowadzenie tych rozwiązań znacząco zliberalizowałoby wymagania, związane ze stosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Są to jednak tylko projekty, dlatego trudno jeszcze przesądzać o przyszłości związanej z klauzulami społecznymi i ich roli w rozwoju ekonomii społecznej w Polsce.

## Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw społecznych

Przedsiębiorstwa społeczne nie tylko prowadzą działalność gospodarczą, ale są także wyraźnie zorientowane na cele społeczne. Ich zyski w założeniu są reinwestowane w cele społeczne lub we wspólnotę, nie służą zaś maksymalizacji zysku lub zwiększenia dochodu udziałowców czy też właścicieli. Charakteryzuje je zazwyczaj możliwie wspólnotowy charakter prowadzenia działań oraz ograniczona dystrybucja zysków. Często są silnie zakorzenione lokalnie, co sprawia, że ich działalność wpływa na funkcjonowanie wspólnot lokalnych.

Pomoc publiczna, czyli ingerencja instytucji państwowych, która polega na przyznaniu pomocy konkretnemu podmiotowi lub konkretnej grupie podmiotów gospodarczych, prowadzi do zakłócenia konkurencji na wolnym rynku. Preferuje bowiem beneficjentów pomocy w stosunku do pozostałych graczy rynkowych. Stąd w Unii Europejskiej jest ona generalnie zakazana, ale Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dopuszcza jej stosowanie w pewnych okolicznościach i pod pewnymi warunkami<sup>39</sup>.

Przedsiębiorstwa społeczne, niezależnie od przeznaczenia zysku, w świetle regulacji dotyczących pomocy publicznej są traktowane jak inni przedsiębiorcy. Stąd też różne formy wsparcia przedsiębiorstw społecznych ze strony państwa muszą tym regulacjom prawnym podlegać.

---

38 - Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej. Projekt z 16 września 2013, [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/korespondenci/porta\\_ekonomiaspoleczna/kpres\\_17\\_09\\_2013.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/korespondenci/porta_ekonomiaspoleczna/kpres_17_09_2013.pdf), (dostęp 4.11.2013 r.).

39 - Art. 107 TFUE.

Możliwe jest uzyskanie wsparcia na założenie spółdzielni osób fizycznych ze środków Funduszu Pracy bądź Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). W przypadku wsparcia z PFRON osoba niepełnosprawna, która jest zarejestrowana jako bezrobotna lub poszukująca pracy, może otrzymać dotację na założenie spółdzielni socjalnej lub na wniesienie wkładu do istniejącego już podmiotu. Dotacja nie może być jednak większa niż piętnastokrotność przeciętnego wynagrodzenia, a osoba niepełnosprawna musi pozostać członkiem spółdzielni przez co najmniej 24 miesiące. Natomiast w przypadku środków z Funduszu Pracy, osoba bezrobotna także może otrzymać dotację na założenie spółdzielni lub wniesienie wkładu do już istniejącej, jednak wysokość dotacji jest mniejsza niż takie celowe dofinansowanie z PFRON<sup>40</sup>. W przypadku założenia nowej spółdzielni jest to dotacja nie większa niż czterokrotność przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka spółdzielni, a przy przystąpieniu do istniejącego podmiotu dotacja nie może być większa niż trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia. Środki te winny być przeznaczone na zakup sprzętu, materiałów biurowych bądź maszyn, nie mogą być jednak przeznaczone na wynagrodzenie, remont bądź kupno lokalu czy też gruntu.

Prawo przewiduje także refundację ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia pracownika odpowiadającej składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz część kosztów osobowych pracodawcy, odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego.

Przedsiębiorstwa społeczne mogą być także zwolnione z opłaty sądowej od wniosku o wpis spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego, a także od wniosków o zmiany wpisu oraz opłat za ogłaszanie wpisów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Przewidziane są również preferencje podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Przedsiębiorstwa społeczne mogą być również wspierane ze środków budżetu państwa oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Taka pomoc może przybrać formę dotacji, pożyczek, poręczeń, usług lub doradztwa w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym bądź refundacji kosztów lustracji udzielanej na mocy uchwały przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego lub w ramach programu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, na cele związane z rozwojem spółdzielni socjalnych. Trzeba jednak dodać, że działania doradcze i usługowe, które realizowane są przez członka spółdzielni – jednostkę samorządu terytorialnego, nie stanowią pomocy publicznej, a wkład członka spółdzielni<sup>41</sup>.

---

40 - Absolwenci ośrodków integracji społecznej również mogą otrzymać dotację na założenie spółdzielni socjalnej lub przystąpienie do już istniejącej, ale nie muszą oni być zarejestrowani w powiatowym urzędzie pracy.

41 - Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 maja 2009 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (numer druku sejmowego 1136).

Wymienione formy wsparcia przedsiębiorstw społecznych stanowią w świetle regulacji dotyczących pomocy publicznej dopuszczalną **pomoc de minimis**, czyli taką, która ze względu na swoją znikomą wartość (a także ograniczenia sektorowe i zakaz jej udzielania przedsiębiorstwom w trudnej sytuacji) nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi i nie narusza zasady konkurencyjności. Pomoc *de minimis* to pomoc w wysokości nieprzekraczającej 200.000 euro przyznana przez 3 lata<sup>42</sup>. Istotne jest, że do wartości pomocy sumuje się, czyli niezależnie od tego, czy miała ona formę dotacji czy też ulgi podatkowej lub wsparcia rzeczowego, wartość wszystkich tych świadczeń łącznie nie może przekroczyć wspomnianego pułapu.

W kolejnych projektach ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, o których mowa w poprzednim rozdziale, przewidziano różne formy wsparcia ze środków publicznych. Zaproponowano, aby status przedsiębiorstwa społecznego umożliwiał uzyskanie wsparcia w ramach programów rządowych, a także upoważniał do skorzystania ze szczególnych uprawnień przewidzianych w ustawie. Zaproponowano między innymi: preferencyjne stawki podatku od nieruchomości, zwolnienie przedmiotowe dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej z podatku dochodowego od osób prawnych, zwolnienie z opłacania składek na Fundusz Pracy za zatrudnionych pracowników o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, zwolnienie z opłacania składek na PFRON, czasowe refinansowanie ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia odpowiadającej składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz części kosztów osobowych pracodawcy odpowiadającej składce na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe za osoby bezrobotne zatrudnione przez przedsiębiorstwo społeczne.

Jeśli przyjęta w przyszłości ustawa zawierałaby taki katalog uprawnień, to – aby uniknąć ograniczenia kwotowego związanego z pomocą *de minimis* – polski rząd mógłby się ubiegać o jej notyfikację w Komisji Europejskiej, czyli o potraktowanie ustawy jako specjalnego, wyłączonego od ogólnych zasad pomocy publicznej, programu wsparcia. Mogłoby to oznaczać, że przedsiębiorstwa społeczne mogłyby bez limitów kwotowych korzystać z dopuszczalnej pomocy publicznej.

---

42 - Mowa tu o latach budżetowych. Okres trzech lat należy oceniać w sposób ciągły, zatem dla każdego przypadku nowej pomocy *de minimis* należy ustalić łączną kwotę pomocy *de minimis* przyznanej w danym roku budżetowym oraz dwóch poprzedzających go lat budżetowych.



# Ekonomia/przedsiębiorczość społeczna w regulacjach unijnych – bilans inicjatyw z lat 2011–2013

W odpowiedzi na dotykający Europę kryzys, w wymiarach ekonomicznym, społecznym oraz politycznym, unijni technokraci sięgnęli, między innymi, po ekonomię czy przedsiębiorczość społeczną. Ma to przyczynić się do ożywienia gospodarczego na kontynencie, stanowiąc także jedno z narzędzi, służących niwelowaniu różnic społecznych, odbudowie ducha współdziałania i zaufania między ludźmi. Podejście takie odpowiada na stojące przed Unią wyzwania, które zostały zidentyfikowane między innymi w strategii Europa 2020<sup>43</sup>, czyli głównym dokumencie unijnym określającym kierunki rozwoju Wspólnoty na lata 2010–2020. Przede wszystkim zwraca się tam uwagę na konieczność podjęcia wysiłków na rzecz aktywizacji osób wykluczonych z rynku pracy oraz życia społecznego. Prowadzone działania, obok innych narzędzi, mają przywrócić wzrost gospodarczy w Europie.

Sformułowane w wymienionym dokumencie ogólne postulaty Komisja zaczęła w drugiej połowie 2011 roku przekładać na propozycje konkretnych działań, mających zbudować kompleksowy system wsparcia ekonomii społecznej w Europie. Przewidziano zarówno działania o charakterze systemowym (skierowane na budowę otoczenia prawnego i instytucjonalnego), uwzględnienie ekonomii społecznej w dotychczasowych liniach budżetowych UE, jak i powołanie – przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorstw społecznych – odrębnych mechanizmów finansowych, z zaangażowaniem w tym celu również środków prywatnych.

W ten sposób w dyskursie unijnym zaobserwować można powiązanie ze sobą trzech głównych kategorii: **przedsiębiorczości społecznej**, **innowacyjności społecznej** (połączonej z „kreatywnością”) oraz **mechanizmów inwestycyjnych** (czy wprost „funduszy pożyczkowych”, o których mowa w następnym rozdziale). Razem wyrażają one sedno nowego myślenia unijnego o ekonomii społecznej, traktowanej jako odpowiedź na kryzys społeczno-gospodarczy. Wiele wskazuje na to, że te wobec siebie komplementarne pojęcia właściwie oddają także podstawowe założenia przyszłych form unijnego wsparcia, które zostaną uruchomione od 2014 roku.

Przedsiębiorczość społeczna trafiła w rezultacie do agendy trzech ważniejszych unijnych „resortów” (aczkolwiek posiadających odmienny zakres kompetencji na skutek regulacji traktatowych) Dyrekcji Generalnych do spraw: rynku wewnętrznego; Przedsiębiorstw i przemysłu

---

43 - Zob. [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf).

oraz Zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego. Specjalne miejsce uwzględniono dla niej także w przyszłej wersji europejskich funduszy strukturalnych, gdzie przedsiębiorczości społecznej poświęcono oddzielny priorytet inwestycyjny (zob. art. 3 ust. 1c projektu Regulacji dot. Europejskiego Funduszu Społecznego i art. 5 pkt. 10c projektu Regulacji dot. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, o którym mowa w kolejnym rozdziale). Tak duże zaangażowanie różnych podmiotów świadczy o ustawieniu omawianego zagadnienia w centrum zainteresowania Komisji. Ukazuje też wyraźną zmianę sposobu myślenia, jaka w odniesieniu do wzrostu gospodarczego zaszła na poziomie unijnym. Zauważono, iż ograniczanie się do dbania o wzrost gospodarczy tylko w 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 do innowacji społecznych, uwzględnionych w odpowiednich dokumentach na zasadach analogicznych jak przedsiębiorczość społeczna. Szereg podjętych przez Komisję Europejską inicjatyw reprezentujących to nowe podejście omówionych jest w niniejszym tekście.

## W stronę definicji przedsiębiorstwa społecznego w Europie

Jednym z pierwszych dokumentów, uściślających wcześniejsze ogólne zapisy dotyczące społecznych aspektów działalności gospodarczej, zawarte w strategii Europa 2020 oraz Akcie o Jednolitym Rynku (Single Market Act)<sup>44</sup> był **komunikat „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej”**, wydany przez Komisję Europejską w końcu października 2011 roku<sup>45</sup>. Już na wstępie dostrzeżono w nim skalę, na jaką zdążył się rozwinąć rynek przedsiębiorczości społecznej w Europie. Podkreślono, że należące do niego podmioty zatrudniają w całej Unii więcej niż 11 milionów osób, ponad 6% ogólnej liczby pracujących, a co czwarte europejskie przedsiębiorstwo ma charakter społeczny<sup>46</sup>. Nawet, jeśli ta ocena wpływu oparta została na wynikach zaledwie trzech badań, nieprzedstawiających raczej wszystkich aspektów zjawiska, to już wartością jest dostrzeżenie przez Komisję roli sektora w europejskiej gospodarce.

Zauważono przy tym, że podmioty zaliczane w poszczególnych krajach do ekonomii lub przedsiębiorczości społecznej cechuje olbrzymie zróżnicowanie. Dlatego też Komisja nie zdecydowała się na sformułowanie jednolitej definicji przedsiębiorstwa społecznego. Zamiast tego wskazała **kilka ogólnych kryteriów, które takie podmioty powinny spełniać**<sup>47</sup>:

---

44 - Więcej na temat tego dokumentu zob. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_pl.htm).

45 - Jego ogólne założenia zostały już wstępnie zaprezentowane na portalu ekonomiaspoleczna.pl (zob. [www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/702847.html](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/702847.html)).

46 - Komunikat Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej”, dostępny na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:PL:PDF>, s. 3.

47 - *Ibidem*, s. 2–3.



- Należący do wspólnego interesu cel socjalny lub społeczny jest racją bytu działalności komercyjnej, a ta ostatnia często charakteryzuje się wysokim poziomem innowacyjności społecznej.
- Zyski są w większości reinwestowane w realizację tego celu społecznego.
- Sposób organizacji wewnętrznej lub system własności odzwierciedla ich misję, opierając się na demokratycznych lub partycypacyjnych zasadach i jest skierowany na dążenie do osiągnięcia sprawiedliwości społecznej.

Komisja zwróciła jednocześnie uwagę, że **do tej kategorii należeć mogą dwa rodzaje podmiotów**. Z jednej strony zalicza się do niej przedsiębiorstwa świadczące usługi społeczne lub dostarczające towary i usługi przeznaczone dla słabszych (wykluczonych) grup społecznych. Z drugiej takiej, gdzie wprowadzono sposób produkcji towarów i usług, pozwalający na włączanie w jego trakcie osób zaliczanych do wykluczonych grup społecznych (np. osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych lub posiadających mniejsze szanse na rynku pracy ze względu na inne okoliczności życiowe). Taki zapis brzmi znajomo dla osób, które czytały projekt polskiej ustawy o przedsiębiorstwie społecznym<sup>48</sup>, gdzie zaproponowano bardzo podobne rozwiązania w odniesieniu do sytuacji lokalnej. Podejście przyjęte przez Komisję jest również na tyle ogólne, że dostosować je można do wielu bardzo różniących się charakterem prowadzonej działalności, jak i strukturą organizacyjną podmiotów, funkcjonujących w Europie.

Równocześnie z omawianym dokumentem Komisja ogłosiła traktowany jako komplementarny wobec niego **komunikat w sprawie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw**<sup>49</sup>. Próbuje w nim wytyczyć granicę między odpowiedzialną społecznie aktywnością poszczególnych firm (zgodnie z tzw. CSR), a prowadzeniem działalności, w której osiągnięcie korzyści społecznych jest głównym celem. Warto pamiętać o tym dostrzeganym przez Komisję rozróżnieniu obu sfer aktywności, między innymi w perspektywie przewidywanych unijnych mechanizmów wsparcia przedsiębiorczości społecznej. Bardzo możliwe, że w momencie formułowania bardziej konkretnych propozycji Komisja będzie musiała jednak pokusić się o próbę jednoznacznego zdefiniowania – należących do tego sektora – podmiotów, wyjaśniając w ten sposób, kto ma być uprawniony do korzystania z przewidzianego w nich wsparcia.

---

48 - Tekst projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, przygotowany przez grupę prawną Zespołu do spraw rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej (dostępny na [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/akty\\_prawne/ustawa\\_es.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/akty_prawne/ustawa_es.pdf)).

49 - A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, COM (2011) 681 ([http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=7010](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=7010)).

## Bariery w rozwoju przedsiębiorstw społecznych w UE i proponowane formy wsparcia

Autorzy dokumentu nie poprzestali na podkreśleniu roli, jaką pełnią przedsiębiorstwa społeczne w Europie oraz wskazaniu ich potencjału w przeciwdziałaniu skutkom obecnego kryzysu finansowego. Przedstawili również kilka niekorzystnych zjawisk, mogących **stanowić istotne przeszkody w rozwoju całego sektora na kontynencie**. Dotyczą one, na przykład, trudności w pozyskaniu przez należące do niego podmioty środków finansowych na prowadzoną działalność, co wynika z niskiego zaufania potencjalnych inwestorów prywatnych do podmiotów zatrudniających osoby zaliczane do wykluczonych grup społecznych. Dostęp do środków publicznych utrudniają, z kolei, sztywne mechanizmy administracyjne, które ograniczając często wsparcie form krótkoterminowych nie przystają do potrzeb podmiotów, ukierunkowanych na działalność długotrwałą.

Obraz uwarunkowań wpływających na funkcjonowanie sektora uzupełnić można jeszcze o **powszechne małe uznanie dla przedsiębiorstw społecznych**. Dotyczy ono nie tylko ich słabej obecności w przestrzeni publicznej (przejawiającej się brakiem mechanizmów wymiany doświadczeń między przedstawicielami sektora), lecz również w systemie edukacji, nawet tej o profilu ekonomicznym. Niedostosowane do specyfiki sektora są także, zdaniem autorów omawianego dokumentu, rozwiązania systemowe (prawne czy finansowe) na poziomie krajowym i europejskim. Nie w pełni uwzględniają one sytuację podmiotów ekonomii społecznej, utrudniając im dostęp do środków publicznych (przynawanych w drodze zamówień publicznych) oraz skutecznie gasząc zapał do współpracy potencjalnych prywatnych inwestorów.

W odpowiedzi na tak zdefiniowane wyzwania **Komisja zaproponowała działania w kilku obszarach**, których podjęcie ma służyć wsparciu przedsiębiorczości społecznej w Europie:

- Ułatwienie, należącym do sektora, podmiotom dostępu do nowych źródeł finansowania, zarówno pochodzącego z funduszy publicznych (przez wprowadzenie w Europejskim Funduszu Społecznym i Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020 priorytetu skierowanego do tych podmiotów)<sup>50</sup>, jak i prywatnego, między innymi przez wprowadzenie dedykowanego im mechanizmu pożyczkowego – Europejskiego Funduszu na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej (EuSEF – European Social Enterprises Fund, o którym więcej w następnym rozdziale) oraz wsparcie rozwoju systemu mikrokredytów dla przedsiębiorstw społecznych.
- Tworzenie narzędzi pozwalających na dokładniejsze poznanie sektora i uwarunkowań jego działalności oraz lepsze eksponowanie przedsiębiorczości społecznej, poprzez promowanie dobrych praktyk i interesujących modelowych rozwiązań w jej zakresie, two-

---

50 - Zob. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm).

zenie otwartych baz danych podmiotów, zaliczanych do sektora oraz ich certyfikację, jak również zwiększanie wiedzy pracowników administracji na temat działalności przedsiębiorstw społecznych.

- Wzmocnienie potencjału pracowników lub członków w zarządzaniu oraz profesjonalizacji i sieciowaniu przedsiębiorstw społecznych.
- Tworzenie na poziomie unijnym form prawnych dostosowanych do potrzeb europejskiej przedsiębiorczości społecznej, a w szczególności uproszczenie regulacji określającej zasady funkcjonowania spółdzielni europejskich<sup>51</sup> oraz poparcie dla wprowadzenia statusu fundacji europejskiej, pozwalającej ułatwić funkcjonowanie tego typu podmiotów na poziomie ponadnarodowym (przez ujednoczenie krajowych regulacji prawnych). Przewidziano tu także weryfikację funkcjonowania towarzystw wzajemnych w wymiarze ponadnarodowym.
- Przebudowanie systemu zamówień publicznych, sprowadzające się między innymi do uwzględnienia w nich możliwości wprowadzania ułatwień do stosowania kryterium jakości wykonania przedmiotu zamówienia, pozwalającego obniżyć znacznie jego cenę.
- Uproszczenie stosowania pomocy państwa dla usług społecznych i lokalnych, szczególnie tych świadczonych w tzw. ogólnym interesie gospodarczym (tzw. Service of General Economic Interest, SGEI)<sup>52</sup> i liberalizację – w tym zakresie – zasad pomocy publicznej.
- Poza powyższymi działaniami Komisja przewidziała w omawianym dokumencie także szereg dalszych inicjatyw, mających służyć wsparciu rozwoju ekonomii społecznej. Dotyczy to umożliwienia zaliczanym do niej podmiotom dostępu do tzw. kapitału wysokiego ryzyka (*venture capital*) czy promowanie aktywności z zakresu ekonomii społecznej wśród osób starszych. Inne proponowane działania to wzmoczenie badań nad charakterem i oddziaływaniem społeczno-gospodarczym przedsiębiorczości społecznej oraz próba uwzględnienia nowych kategorii pomocy publicznej w regulacjach prawnych, dotyczących swobody konkurencji na unijnym rynku i zwiększenia, w rezultacie, wsparcia przedsiębiorstw społecznych. Bruksela opowiedziała się też za rozszerzeniem między krajami członkowskimi wymiany dobrych praktyk, związanych z dostosowaniem systemów podatkowych do potrzeb przedsiębiorstw społecznych oraz zwiększeniem płynności gromadzonego przez nie kapitału. W dokumencie zaproponowano też szereg dalszych działań, mających przybliżyć standardy funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych do tradycyjnych firm prywatnych (wchodzenie w większą współpracę z instytucjami finansowymi czy tworzenie dedykowanych im giełd kapitałowych). Ponadto, podjęta ma być

---

51 - Zob. *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE)*, 5 października 2010 ([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sce\\_final\\_study\\_part\\_i.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sce_final_study_part_i.pdf)).

52 - Więcej: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm).

refleksja nad możliwością wprowadzenia europejskiego statutu dla innych form przedsiębiorstw społecznych (poza spółdzielniami) oraz umożliwieniem tym podmiotom korzystania z ułatwień fiskalnych (np. darowizn bez obciążeń podatkowych) czy wolontariatu.

Podjęcie wskazanych inicjatyw pozwoli wzmocnić sytuację systemową przedsiębiorstw społecznych, stwarzając im korzystniejsze prawne warunki funkcjonowania oraz oferując dostęp do szerszej puli zdywersyfikowanych środków pieniężnych. Razem ze wsparciem na budowanie odpowiednich kompetencji kadry tych podmiotów oraz wzmocnieniem instytucjonalnym całego sektora może to przyczynić się do uczynienia przedsiębiorstw społecznych bardziej widocznymi aktorami na wspólnym europejskim rynku oraz zrównać ich status z firmami prywatnymi.

## Funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych na poziomie europejskim

Zanim przejdziemy do omówienia kolejnych inicjatyw unijnych, skierowanych na wsparcie przedsiębiorstw społecznych, zatrzymajmy się nad wspomnianym już dwukrotnie europejskim rozwiązaniem prawnym, które od 2003 roku pozwala na funkcjonowanie w skali ponadnarodowej formy korporacyjnej o charakterze przedsiębiorstwa społecznego. Chodzi o spółdzielnię europejską, której zasady działania określają Rozporządzenie Rady 1435/2003 z 22 lipca 2003 roku w sprawie statutu spółdzielni europejskiej<sup>53</sup> oraz Dyrektywa Rady 2003/72/WE z 22 lipca 2003 roku, uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników<sup>54</sup>. Podobnie jak w przypadku krajowych podmiotów tego typu, europejska spółdzielnia jest zrzeszeniem osób fizycznych lub prawnych, którego funkcjonowanie opiera się na demokratycznych zasadach zarządzania (jedna osoba = jeden głos) oraz podziału zysku. Głównym celem jej działalności jest zaspokajanie potrzeb członków lub wspieranie ich działalności gospodarczej lub społecznej.

Z racji wyjątkowej, europejskiej skali funkcjonowania, kilka cech wyróżnia takie spółdzielnie od krajowych podmiotów tego typu:

- Osobowość prawną uzyskują z chwilą ich wpisu do rejestru jednego z państw członkowskich lub państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czyli miejsca ich siedziby (w przypadku Polski będzie to Krajowy Rejestr Sądowy).
- Dwa dopuszczalne sposoby założenia – może tego dokonać, co najmniej, pięć osób fizycznych, zamieszkałych w co najmniej dwóch państwach członkowskich albo łącznie co najmniej pięć osób fizycznych i prawnych prawa publicznego lub prywatnego, które podlegają prawu co najmniej dwóch różnych państw członkowskich albo co najmniej dwie

---

53 - Dz. Urz. UE L 207 z 18 sierpnia 2003 roku.

54 - Dz. Urz. UE L 201 z 18 sierpnia 2003 roku.

osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, które podlegają prawu co najmniej dwóch różnych państw członkowskich.

- Może też powstać na skutek połączenia się istniejących spółdzielni lub przekształcenia się jednej spółdzielni, która od co najmniej dwóch lat posiada jednostkę od niej zależną, podlegającą prawu innego państwa członkowskiego niż kraj jej siedziby (chodzi np. o posiadanie oddziału lub przedstawicielstwa w innym kraju).
- Jej kapitał zakładowy powinien wynosić nie mniej niż 30.000 EURO.
- Każdy członek odpowiada tylko do wysokości wniesionego przez siebie kapitału (w statucie spółdzielni można jednak przewidzieć także ograniczony poziom odpowiedzialności, np. do wysokości wartości wniesionego przez danego członka kapitału).
- Zagadnienia związane z płatnością i rozliczeniem podatków, zasadami wolnej konkurencji, własnością intelektualną oraz przepisy o niewypłacalności podlegają regulacjom prawa państwa członkowskiego, na terenie którego znajduje się siedziba danej spółdzielni europejskiej.

Jak wskazuje sposób ujęcia tego zagadnienia w komunikacie „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej” oraz wyniki ewaluacji funkcjonowania odpowiednich regulacji prawnych zamówionej przez Komisję, ze względu na duży poziom skomplikowania wprowadzonych zasad nie jest to forma prawna najczęściej stosowana na otwartym unijnym rynku. Według dostępnych danych z maja 2010 roku było 17 podmiotów tego typu na całym kontynencie, ale w ponad połowie państw członkowskich UE (w tym w Polsce) nie było ani jednego<sup>55</sup>. Jednakże o stopniowej poprawie sytuacji może świadczyć fakt, iż od tego czasu ukonstytuowała się przynajmniej jedna spółdzielnia europejska w Polsce, powstała z inicjatywy Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy „Flandria”<sup>56</sup>. Mimo wszystko ciągle potrzeba nam przedstawionych wyżej dodatkowych działań do upowszechnienia tej formy prawnej na kontynencie.

## Unia innowacyjna społecznie

W tym samym miesiącu, kiedy ogłoszona została „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej”, Komisja Europejska przygotowała drugi dokument proponujący działania stymulujące przedsiębiorczość społeczną – projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego, powołującego **Program Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych**<sup>57</sup>. W ten sposób konkretny kształt (szczególnie w ramach inicjatywy flagowej

---

55 - *Study on the implementation of the Regulation 1435/200*, s. 136.

56 - Zob. <http://www.flandria.pl/sce/>.

57 - Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych, COM(2011) 609, 6.10.2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0609:FIN:PL:PDF>).

„Innowacyjna Europa”) otrzymały wcześniejsze, zapisane w strategii „Europa 2020”, postulaty mówiące o oparciu rozwoju Unii na kreatywności i innowacjach.

W rozumieniu europejskich technokratów, a także przedstawicieli działających w tym obszarze organizacji i podmiotów prywatnych (np. skupionych w sieci Social Innovation Europe<sup>58</sup>) **jako innowacyjne społecznie ocenić można wszelkie działania oparte na oryginalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów (w tym materialnych, ludzkich czy dotyczących zaangażowania partnerów reprezentujących różne sektory gospodarki) w celu rozwiązywania istotnych dla danej społeczności problemów.** Może to dotyczyć wykorzystania zarówno sprawdzonych już rozwiązań w odniesieniu do nowych grup społecznych lub obszaru działalności, jak i wypracowania innowacyjnych, a nawet eksperymentalnych rozwiązań dla znanych, ale wciąż istotnych problemów. Dopuszczalne są oczywiście wszelkie sposoby krzyżowania obu tych skrajności, ponieważ innowacyjność społeczna ma się opierać właśnie na nieskrępowanym ograniczeniami formalnospołecznymi wypracowywaniu nowych, idących na przekór utartym schematom, rozwiązań.

Wprowadzeniu warunków sprzyjających rozwijaniu działań opartych na powyższych założeniach ma służyć zaproponowane przez Komisję połączenie trzech dotychczasowo odrębnych form unijnego wsparcia – programów Progress i EURES oraz Europejskiego Instrumentu Mikrofinansowego Progress. Główne obszary wsparcia przemian i innowacji społecznych mają być w tak zintegrowanym programie ograniczone do rynku pracy i kwestii społecznych, pozwalając na zwiększenie spójności i wydajności unijnych działań w tym zakresie. Na wdrażanie programu od stycznia 2014 do grudnia 2020 roku przewidziano kwotę ponad 958,19 mln euro, a środki te przeznaczono na **trzy uzupełniające się sfery działań:**

- oś **Progress**, na którą proponuje się skierować 60% ogólnego budżetu programu, ma przede wszystkim wspierać **działania o charakterze badawczym, w tym ewaluacyjnym, a także rzecznictwo i wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie unijnych polityk zatrudnienia i społecznej** oraz unijnych przepisów dotyczących warunków pracy. W przypadku tych ostatnich działań podkreśla się szczególnie wartość współpracy z partnerami społecznymi (w tym organizacjami społeczeństwa obywatelskiego). Prawie piąta część wszystkich środków zaplanowanych na wsparcie ma być przeznaczona na promowanie i ewaluację skuteczności eksperymentów społecznych, w celu oceny możliwości ich późniejszego szerszego zastosowania;
- oś **EURES ma wspierać mobilność na europejskim rynku pracy** przez systemowe rozwiązania w zakresie wymiany wiedzy na temat wolnych miejsc pracy i formalności związanych z zatrudnieniem. W dokumencie jest mowa też między innymi o rozwijaniu na poziomie europejskim usług w zakresie rekrutacji i zatrudnienia, uwzględniających także programy wsparcia mobilności konkretnych grup pracowników (np. młodzieży);

---

58 - Zob. <http://socialinnovationeurope.eu>.

- oś poświęcona **wspieraniu mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej** ma ułatwić dostęp do finansowania osobom, znajdującym się w najtrudniejszym położeniu na rynku przedsiębiorstwom oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym. Odrębne wsparcie w tym zakresie przewidziano dla mikroprzedsiębiorstw, czyli podmiotów zatrudniających mniej niż 10 pracowników, których roczny obrót nie przekracza 2 mln euro. Szczególną uwagę poświęcono tym, które posiadają – w rozumieniu autorów dokumentu – charakter społeczny, czyli zatrudniają osoby wcześniej długotrwale bezrobotne lub zagrożone utratą pracy, mające trudności z wejściem lub powrotem na rynek pracy oraz wykluczone społecznie. Oddzielne wsparcie ma być skierowane również na zwiększenie potencjału instytucjonalnego dostawców mikrokredytów (pożyczek w wysokości do 25.000 euro).

Z tego ogólnego przedstawienia komisyjnych założeń dotyczących nowego programu widać **miejsce dla podmiotów ekonomii społecznej szczególnie w jego pierwszym i trzecim obszarze wsparcia**. Odpowiada to również zawartej w części ogólnej projektu deklaracji, mówiącej o tym, że „przedsiębiorstwa społeczne są jednym z filarów pluralistycznej społecznej gospodarki rynkowej Europy”<sup>59</sup>. Podmioty te autorzy dokumentu definiują jednocześnie w bardzo ogólny sposób, do kategorii tej zaliczając wszelkie przedsiębiorstwa, których głównym celem nie jest generowanie zysków, lecz w większym stopniu wywieranie wpływu społecznego. Dodatkowych kryteriów nie wprowadzono, tworząc definicję na tyle pojemną, że wsparcie podmiotów najbardziej potrzebujących może trafić do jednostek największych, już prężnie działających. Do tych ostatnich (obok instytucji badawczych), jak się wydaje, może być skierowany pierwszy z wymienionych obszarów wsparcia. Widać w nim dodatkowo także istotny nacisk położony na wsparcie podmiotów działających w wymiarze ponadnarodowym, europejskim.

Jak się wydaje, w kontekście potrzeb polskich podmiotów najbardziej wartościowy byłby **rozwój systemu mikropożyczek skierowanych do naprawę najmniejszych przedsiębiorców społecznych**. Ten sektor w Polsce nie wydaje się bowiem dostatecznie przygotowany w zdecydowanie dominującej części do korzystania z bardziej skomplikowanych mechanizmów pożyczkowych. Nawet przy wyjątkowo korzystnych warunkach przyznawania takich środków, podmioty ekonomii społecznej mogą mieć problemy z dotrzymaniem warunków kredytu, jeśli nie otrzymają wcześniej podstawowego treningu z zasad prowadzenia działalności gospodarczej. Taką naukę funkcjonowania na zasadach rynkowych i uniezależniania się od środków publicznych dzięki korzystaniu ze wsparcia zwrotnego warto rozpocząć od najprostszych i obciążonych stosunkowo najmniejszym ryzykiem form, jakim jest mikrokredyt. Ważne w tym kontekście jest, że potrzebę budowania odpowiednich kompetencji wśród kadr przedsiębiorstw społecznych zauważyła Komisja Europejska, przekuwając ją w jeden z postulatów „Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej”.

---

59 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych, s.12.

## Przyjęcie unijnego Aktu o Jednolitym Rynku II

Od podjęcia przez Komisję w tak zdecydowany, prezentowany w tym tekście sposób, zagadnień przedsiębiorczości społecznej, przedstawiciele europejskiego środowiska nią zainteresowanego mieli spore oczekiwania z nową wersją Aktu o Jednolitym Rynku. Prace nad nim prowadzono w ramach Komisji Europejskiej od końca 2011 roku. Liczono przede wszystkim, że istotne w nim miejsce przewidziane zostanie przedsiębiorczości społecznej, co zapowiadać mogła inicjatywa podjęta przez komisarza do spraw rynku wewnętrznego, Michela Barniera, wraz z dokumentem „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej” (Social Business Initiative, SBI) oraz jego deklaracja, że „nie będzie wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy bez przedsiębiorstw społecznych”. Ostateczny kształt dokumentu opublikowanego w pierwszych dniach października 2012 roku musiał jednak ich wszystkich rozczarować. W znajdujących się w Akcie planach działań nie ma ani jednego punktu tak naprawdę poświęconego przedsiębiorstwom społecznym.

W części dokumentu odnoszącej się w tytule do tego sektora (oraz spójności społecznej i zaufania konsumentów) mowa jest o takich działaniach, jak wspieranie bezpieczeństwa produktów krążących po Europie czy zapewnienie wszystkim obywatelom UE dostępu do rachunków bankowych oraz ułatwienie możliwości przenoszenia własnego konta do innego banku. Uwagi odnoszące się bezpośrednio do przedsiębiorstw społecznych powtarzają w zasadzie pomysły zawarte już w SBI. Wspomina się więc wypracowanie narzędzi służących zwiększeniu zaufania 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 dalszemu promowaniu tego typu aktywności, między innymi za pomocą europejskiej nagrody dla tego sektora (przykładem ogłoszony przez Komisję 1 października 2012 roku 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 zaproponowano w dokumencie szczegółowych działań. Jedyny konkretny, o jakim mowa, to zapowiedź, że wymieniane pomysły na wsparcie funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych mają też służyć wdrożeniu regulacji dotyczącej Funduszu na rzecz Przedsiębiorczości Społecznej 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 – zob. wyżej).



## 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 do spraw Przedsiębiorstw i Przemysłu Komisji Europejskiej (ang. Entrepreneurship 2020 Action Plan – Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe) i ogłoszonego 9 stycznia 2013 roku. 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 rolę mikrokredytu oraz alternatywnych form finansowania, jak *venture capital* czy *crowd-funding*). Ważne miejsce w planie 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, dokument pokazujący zmianę podejścia UE, jeśli chodzi o uznanie roli przedsiębiorstw społecznych w realizacji strategii Europa 2020. Warto zwrócić uwagę, że po inicjatywie wydanej przez DG do spraw Rynku Wewnętrznego i Usług (zob. omawiany już tutaj dokument SBI) na ten temat wypowiedział się już kolejny, ważniejszy, organ Komisji Europejskiej. Pozwala to nie pierwszy raz dostrzec, jak dużą wagę Komisja przykładła do społecznego sektora działalności gospodarczej oraz coraz intensywniej zastanawiać się nad tym, w jakim stopniu przełoży się to na wsparcie przedsiębiorstw społecznych w nowym wieloletnim budżecie UE na lata 2014–2020.

## Pakiet inwestycji społecznych Komisji Europejskiej

Obok dwóch wcześniej wymienionych jednostek organizacyjnych Komisji Europejskiej w szeregu podmiotów pokładających duże nadzieje w przedsiębiorczości społecznej jako ważnym narzędziu realizacji polityk unijnych stanęła jeszcze jedna. Dyrekcja Generalna do spraw zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego opublikowała w lutym 2013 roku tzw. pakiet inwestycji społecznych<sup>60</sup>. W odróżnieniu do dwóch pozostałych unijnych resortów, ten zajmuje się sprawami, które nie wchodzą w zakres tzw. I filara unijnej polityki. W związku z tym Unia Europejska nie ma tu kompetencji do wydawania dokumentów automatycznie prawnie obowiązujących (regulacji) oraz zmuszających państwa członkowskie do podjęcia konkretnego działania legislacyjnego, służącego transpozycji odpowiednich zapisów do miejscowego porządku prawnego (dyrektyw). Polityka społeczna

---

60 - Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>.

i rynek pracy pozostają w głównej mierze w gestii państw członkowskich i jedyne, co może robić Unia, to wydawać kierunkowe zalecenia oraz sugestie pewnych działań, służących realizacji celów polityki unijnej. Dysponuje jednak przy tym dość silnym motywatorem, jakim jest dostęp do strużki funduszy strukturalnych w ramach europejskiej polityki spójności. I w takim kontekście sformułowany został przywoływany dokument.

Punktem wyjścia do jego przygotowania była, oparta na danych zastanych, analiza poziomu realizacji celów zaplanowanych w strategii Europa 2020<sup>61</sup>, dotyczących między innymi walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, bezrobociem, nierównościami ze względu na płeć, bezdomnością czy poprawą sytuacji migrantów, seniorów i dzieci oraz budowaniem niezbędnych kompetencji społecznych i zawodowych. Na tej podstawie zaobserwowano, iż wypracowanie zaplanowanych w strategii wskaźników w zakresie poziomu zatrudnienia i włączenia społecznego jest mocno zagrożone. Dalej stwierdzono, że zmianę tego trendu może umożliwić tylko bardziej efektywne wydatkowanie środków przeznaczonych na rozwiązywanie problemów społecznych.

By to umożliwić Komisja Europejska opublikowała wspomniany pakiet rekomendacji i propozycji, które mają zwiększyć efektywność polityk społecznych w poszczególnych krajach członkowskich. Po pierwsze, sformułowano w nim szereg ogólnych zasad skierowanych do wszystkich państw, mających poprawić sytuację życiową mieszkańców, nadaniu impulsów rozwojowych europejskiej gospodarce i procesowi temu nadać spójny bieg, minimalizujący nierówności społeczne. Do najważniejszych kierunków działań o takim ogólnym charakterze określonych w tym dokumencie należą:

- Zwiększenie efektywności wydatkowania środków finansowych na cele społeczne, np. przez uproszczenie administracyjnych procedur związanych z transferami społecznymi, lepsze ich ukierunkowanie oraz większe uzależnienie pomocy społecznej np. od uczestniczenia ich beneficjentów w szkoleniach czy innych formach aktywizacyjnych.
- Wzmożenie inwestycji w rozwój umiejętności i kwalifikacji społecznych oraz zawodowych.
- Ewaluacja funkcjonowania obecnych systemów społecznych w kontekście adekwatności dostosowania do potrzeb obywateli, ze szczególną uwagą zwróconą na okres dzieciństwa, młodość i wchodzenie na rynek pracy (taniej jest przygotowywać ludzi do radzenia sobie z kryzysowymi sytuacjami niż na nie potem reagować).

Ponadto, w omawianym dokumencie zauważano, że widoczna różnica między krajami członkowskimi wskazuje na istnienie jeszcze sporej przestrzeni do poprawienia w poszczególnych państwach efektywności działań skierowanych na wyrównywanie szans w życiu społecznym i zawodowym oraz dostarczanie usług społecznych o wysokiej jakości. W rezultacie, Komisja wskazała każdemu członkowi UE kierunki działań, które należy podjąć, by osiągnąć cele określone w programie Europa 2020. Powiązane one zostały także z priory-

---

61 - Zob. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9759&langId=en>.

tetami inwestycyjnymi, określonymi w projektach regulacji unijnych dotyczących polityki spójności, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>62</sup>.

W przypadku Polski wskazania te dotyczą głównie dwóch obszarów. Pierwszy związany jest z warunkami pracy. Komisja wskazuje tutaj na potrzebę zmiany polityki zatrudnienia skierowanej do ludzi młodych, zwiększenia dostępności staży oraz jakości szkoleń podyplomowych, dostosowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy, zmniejszenia liczby umów cywilnoprawnych oraz innych negatywnych zjawisk na rynku pracy. Drugi obszar dotyczy zmian sytuacji trzech zagrożonych wykluczeniem grup społecznych – zwiększenia poziomu zatrudnienia kobiet, ułatwienia wcześniejszego wchodzenia dzieci do systemu edukacji (przez inwestycje w infrastrukturę, szkolenia niezbędnej kadry i zwiększanie dostępu do potrzebnych zasobów) oraz przeciwdziałania zbyt wczesnemu odchodzeniu pracowników na emeryturę. Ponadto wskazano potrzebę wyrównania praw emerytalnych między różnymi grupami społecznymi przez likwidację obecnych emerytur pomostowych oraz reformę systemu KRUS, by lepiej odpowiadał on przychodom poszczególnych osób. Do tak zdefiniowanych celów zaproponowano konkretne działania, wpisujące się w priorytety inwestycyjne określone w art. 3 projektu Regulacji UE dot. Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>63</sup>.

Realizacji powyższych rekomendacji ma służyć propozycja Komisji, by w latach 2014–2020 co najmniej 25% środków na politykę spójności przeznaczono na inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego i sprawy społeczne. Ponadto, co najmniej, 20% środków, jakie każdy kraj członkowski otrzyma z Europejskiego Funduszu Społecznego, winno być skierowane na działania związane z włączeniem społecznym i walką z ubóstwem. Uzupełnieniem mają być inwestycje finansowane ze środków pozyskiwanych ze źródeł prywatnych, w tym sformułowane na zasadzie mechanizmu EuSEF. Wszystkie te środki powinny być przeznaczone właśnie na realizację wskazanych każdemu z krajów priorytetów inwestycyjnych.

Ponadto, w Pakiecie inwestycji społecznych dostrzeżono też ważną rolę, jaka w realizacji tych celów należy do przedsiębiorstw społecznych, uzupełniającej swoją ofertą administrację publiczną. Uznano też, że podmioty te mogą być w takich wypadkach również inicjatorami innowacyjnych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Aby realizacja wskazanych funkcji przez przedsiębiorstwa społeczne była możliwa, niezbędne jest nie tylko zapewnienie na ten cel odpowiednich środków finansowych, lecz również budowanie wsparcia instytucjonalnego. Jak postuluje się w omawianym dokumencie, takie

---

62 - Zob. [http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/Negocjacje\\_2014\\_2020/Negocjacje/Documents/EFS.pdf](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Negocjacje_2014_2020/Negocjacje/Documents/EFS.pdf).

63 - Więcej o tych działaniach – zob. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020, Bruksela, 20.2.2013, SWD(2013) 44 final, s. 47–49.

działania powinny zostać także uwzględnione w krajowych politykach publicznych, skierowanych na rozwiązywanie problemów społecznych i sfinansowane częściowo ze środków unijnych. Wszystko to rokuje duże nadzieje na większe wsparcie przedsiębiorstw społecznych, również pochodzące ze środków publicznych, jeśli będą one zastępowały w tym momencie jednostki samorządu terytorialnego w realizacji należących do nich zadań. Tak komplementarne zaplanowanie wsparcia sektora ekonomii społecznej również w Polsce na pewno posłużyłoby do jego dalszego rozwoju. Ważne jednak, by odpowiednie środki mogły być bezpośrednio kierowane do przedsiębiorstw społecznych.

# Alternatywne mechanizmy finansowania przedsiębiorstw społecznych w Europie

W obliczu kryzysu gospodarczego Komisja Europejska zauważyła, że na rozwijającym od 20 lat wspólnym rynku wewnętrznym istotne są nie tylko duże ponadnarodowe korporacje, które pełnią rolę liderów gospodarki europejskiej. Niezwykle ważną rolę przypada też małym i średnim przedsiębiorstwom, w tym takim, dla których istotą działalności jest realizacja szeroko pojętych celów społecznych. Do tej pory jedną z przeszkód w ich rozwoju był utrudniony dostęp do nowych źródeł finansowania, pozwalających na rozbudowę infrastruktury, zwiększenie zatrudnianej kadry oraz wprowadzenie do oferty nowych produktów i usług. Takie inwestycje w przypadku podmiotów nastawionych na działalność biznesową umożliwiają zazwyczaj fundusze pożyczkowe. Operujące nimi instytucje finansowe dotychczas raczej niechętnie patrzyły na podmioty nastawione na działalność społeczną, postrzegając je jako niegwarantujące dostatecznych perspektyw na zwrot przekazanych im pieniędzy. W ten sposób możliwość finansowania przez przedsiębiorstwa społeczne swej działalności ograniczała się w dużym stopniu do pieniędzy publicznych. Tych ostatnich w czasach powszechnych cięć wydatków publicznych jest jednak coraz mniej. Stąd potrzeba otwierania podmiotom ekonomii społecznej dostępu do nowych zasobów finansowych na inwestycje w rozwój, jak również codzienne prowadzenie działalności.

Odpowiedzią Komisji na określone powyżej potrzeby był postulat wprowadzenia systemu mechanizmów finansowych, które byłyby przeznaczone dla przedsiębiorstw społecznych. W powiązaniu z nim stworzono równoległe narzędzia, pozwalające takim podmiotom uwiarygodnić się w oczach potencjalnych inwestorów, w tym przez pokazanie w mierzalny sposób dodatkowych pozaekonomicznych rezultatów prowadzonej działalności. Uzupełnieniem działań skierowanych do prywatnych i państwowych instytucji finansowych było dostrzeżenie możliwości kumulowania na określone cele społeczne środków finansowych znajdujących się w dyspozycji poszczególnych jednostek.

Rolę tych działań w realizacji polityki unijnej, skierowanej na zwiększenie spójności społecznej, zgodnie z założeniami strategii Europa 2020<sup>64</sup>, Komisja Europejska podkreśliła przyjmu-

---

64 - Zob. *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, Bruksela, 3.3.2010 ([http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf)).

jąc drugą edycję Aktu o Jednolitym Rynku<sup>65</sup>. Pierwszy z dokumentów stanowi główny dokument polityczny, określając cele rozwojowe, jakie Unia Europejska ma osiągnąć do 2020 roku. Drugi dokument został natomiast przyjęty przez Komisję Europejską w odpowiedzi na kryzys finansowy. Proponuje się w nim szereg środków mających wspierać europejską gospodarkę i zwiększyć zatrudnienie. Omówieniu powstającej w ten sposób w Europie struktury alternatywnych źródeł finansowania<sup>66</sup> działań, skierowanych na realizację celów społecznych, służy niniejszy artykuł.

## W stronę europejskich pożyczek dla przedsiębiorczości społecznej

Przedstawiona wyżej analiza sytuacji wyjściowej skłoniła Komisję Europejską do utworzenia zapowiedzianego w komunikacie „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej”<sup>67</sup> europejskiego, ponadnarodowego (aczkolwiek podlegającego nadzorowi poszczególnych państw członkowskich) systemu finansowania działalności przedsiębiorstw społecznych za pomocą funduszy pożyczkowych. Pomysł Dyrekcji Generalnej do spraw rynku wewnętrznego polegał na ustanowieniu rodzaju etykiet (emblematów) skierowanych do przedsiębiorstw społecznych funduszy europejskich. Prawo do posługiwania się nimi 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.

Opierając się na takich założeniach Komisja przygotowała w grudniu 2011 roku projekty rozporządzeń wprowadzających dwa zuniifikowane na poziomie unijnym systemy finansowania działalności biznesowej, przynoszącej korzyści inne niż ekonomiczne. Chodzi w nich o utworzenie systemu **Europejskich Funduszy Przedsiębiorczości Społecznej** (European Social Entrepreneurship Funds, EuSEF)<sup>68</sup> oraz **Europejskich Funduszy Kapitałów Wysokiego Ryzyka** (European Venture Capital Funds, EVCF)<sup>69</sup>.

---

65 - Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2012) 573, Bruksela, dn. 3.10.2012 ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/single-market-act2\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_pl.pdf)).

66 - Zob. także dokumenty określające ogólne ramy funkcjonowania wszystkich tego typu mechanizmów w Europie (na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/alternative\\_investments/index\\_en.htm#maincontentSec6](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/alternative_investments/index_en.htm#maincontentSec6)).

67 - Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:PL:PDF>.

68 - Więcej na stronie [http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/social\\_investment\\_funds\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/social_investment_funds_en.htm).

69 - Zob. więcej na [http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/venture\\_capital\\_en.htm](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](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/venture_capital/act_en.pdf).

Pierwsze z wymienionych narzędzi jest *stricte* skierowane na wsparcie podmiotów ekonomii społecznej. Proponuje dostosowane do potrzeb przedsiębiorstw społecznych ramy prawne, ułatwiające im dostęp do prywatnych funduszy pożyczkowych. Chodzi o reguły działalności inwestorów gotowych skierować posiadane fundusze w rozwój takich przedsiębiorstw oraz wyspecjalizowanych w pośredniczeniu między obiema grupami instytucji finansowych. W dokumencie próbuje się również określić, możliwe przejrzyste, cechy, które powinny odróżniać fundusze dla przedsiębiorczości społecznej od szerszej kategorii alternatywnych funduszy inwestycyjnych. Tylko instytucje i mechanizmy finansowe, które spełniają te kryteria mają kwalifikować się do funkcjonowania pod szyldem proponowanych w omawianym dokumencie europejskich ram funduszy przedsiębiorczości społecznej. Proponuje się w rezultacie **stworzenie rodzaju certyfikowanego przez Unię i ujednoczonego oraz monitorowanego na poziomie europejskim systemu inwestycyjnego**, prowadzonego przez „operatorów” (instytucje finansowe) rejestrowanych w poszczególnych krajach członkowskich. I nie chodzi w tym wypadku o tzw. mikropożyczki. Proponowany system ma na celu inwestycje zwrotne w działalność większych przedsięwzięć (wciąż mieszczących się w kategorii średnich i małych przedsiębiorstw).

Inicjatywa powołania EuSEF ma pozwolić na realizację **trzech głównych celów**:

- poprawę przejrzystości i porównywalności funduszy inwestycyjnych, skierowanych do przedsiębiorstw społecznych działających w różnych częściach Unii Europejskiej,
- udoskonalenie narzędzi oceny i analizy skutków społecznych takich inwestycji (tzw. *social impact assessment*),
- dopasowanie ostatecznych rozwiązań do potrzeb takich mechanizmów finansowych skierowanych do przedsiębiorstw społecznych w całej Unii.

Do realizacji tych celów prowadzić ma **zastosowanie jednolitych standardów** dotyczących:

- składu portfela posiadanych aktywów (w uproszczeniu, miejsc czy celów, w które lokować one mogą posiadane w dyspozycji środki finansowe),
- kwalifikowanych instrumentów inwestycyjnych, które mogą stosować,
- celów, na jakie te zbiorowe fundusze inwestycyjne mogą być kierowane.

Jednym z podstawowych warunków ma być przeznaczenie minimum **70% wartości udzielanych pożyczek dla przedsiębiorstw społecznych**. Tylko bezwarunkowe spełnienie przez dany fundusz wszystkich wymienionych warunków ma umożliwiać uzyskanie przez niego marki EuSEF. W omawianym dokumencie Komisja przewidziała także zasady dotyczące kategorii inwestorów, którzy mogą kwalifikować się do wspierania takich funduszy pożyczkowych. Zadeklarowała też przy okazji przeznaczenie w ramach przyszłej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 około. 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).

## Pożyczki na inwestycje w innowacje społeczne

Drugi ze wspomnianych dokumentów opiera się na diagnozie mówiącej o znacznym **rozproszeniu i fragmentaryzacji sektora funduszy wysokiego ryzyka (*venture capital*) w Europie**. Dotyczy to też ram prawnych określających zasady ich funkcjonowania. Zróżnicowanie odpowiednich regulacji w poszczególnych krajach członkowskich utrudnia kumulację pochodzącego z różnych państw kapitału, który mógłby zostać przeznaczony na tego typu inwestycje, także ponadnarodowe. Jest to o tyle istotne, że mówimy tutaj o obarczonych dużym ryzykiem niepowodzenia inwestycjach w nowe, innowacyjne inicjatywy, podejmowane najczęściej przez mniejsze przedsiębiorstwa, mające bardzo utrudniony dostęp do innych środków na założenie nowej działalności. Zwiększenie zasobów znajdujących się w dyspozycji funduszy wysokiego ryzyka mogłoby sprzyjać również odważniejszemu i szerszemu inwestowaniu przez ich operatorów w przedsięwzięcia w różnych krajach UE. W dużym stopniu może to też dotyczyć przedsiębiorstw o charakterze społecznym, które swoje cele chciałyby realizować przez zaaplikowanie nowatorskich rozwiązań technicznych czy związanych z aktywizacją społeczno-zawodową członków wykluczonych grup społecznych.

W opinii Komisji przedstawiony powyżej obecny stan funduszy wysokiego ryzyka w Europie wywołuje często niechęć do wspierania tego typu działalności przez potencjalnych inwestorów. Skazuje to małych i średnich innowatorów społecznych na praktycznie wyłączne korzystanie z komercyjnych, bardziej kosztownych pożyczek bankowych. Sytuacja w innych rejonach świata, z którymi chcemy konkurować, pokazuje, że może być inaczej. Kiedy w Europie tylko 2% zasobów finansowych, jakimi dysponują takie przedsiębiorstwa, pochodzi z kapitałów wysokiego ryzyka, to w Stanach Zjednoczonych stanowią one aż 14%. Ponadto, także średnia wielkość europejskich funduszy wysokiego ryzyka jest znacznie poniżej optymalnej wartości. Jeśli fundusze tego typu w USA dysponują aktywami o średniej wysokości 130 mln euro, to w Europie analogiczna wartość sięga tylko 60 mln euro. Wskazanie tych różnic wydaje się o tyle istotne, iż **bez zapewnienia odpowiedniego finansowania rozwoju innowacyjności trudno będzie nam zrealizować postulaty zawarte w strategii Europa 2020<sup>70</sup>**, a w szczególności w stanowiącej jedną z jej inicjatyw flagowych „Unia Innowacji”.

Odpowiedź na powyższe potrzeby zawiera właśnie regulacja dotycząca europejskich funduszy *venture capital*. Proponuje się w niej rozwiązania pozwalające na systemowe wzmocnienie funkcjonowania takich funduszy oraz ułatwienie im działalności poza granicami kraju, w którym zostały ustanowione. To ostatnie udogodnienie dotyczyć ma zarówno inwestowania w poszczególne przedsięwzięcia społeczne, jak i pozyskiwania przez

---

70 - Zob. [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf).



operatorów takich funduszy dalszych środków na budowanie aktywów umożliwiających rozszerzenie własnej działalności.

Zaproponowane przez Komisję rozporządzenie wskazuje narzędzia sprzyjające rozwiązaniu zidentyfikowanych powyżej problemów, wprowadzając **jednolite wymagania dla menedżerów przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania działających pod emblematem „Europejski Fundusz Venture Capital”** (EVCF czy też Europejski Fundusz Kapitałów Wysokiego Ryzyka). Podobnie, jak w przypadku omawianego przed chwilą mechanizmu finansowego skierowanego do przedsiębiorstw społecznych (oba mają być zresztą wobec siebie komplementarne), określa wymagania dotyczące portfela inwestycyjnego, technik inwestycyjnych oraz przedsiębiorstw uprawnionych do korzystania ze wsparcia uznanych na poziomie europejskim funduszy o charakterze *venture capital*. Kolejnym podobieństwem jest zasada mówiąca, że operator takiego funduszu, aby być uprawnionym do przewidzianych w omawianej regulacji udogodnień, powinien przynajmniej 70% znajdujących się w jego dyspozycji środków przeznaczać na inwestycje w małe lub średnie przedsiębiorstwa. W zamian uzyska od nich poświadczony odpowiednim dokumentem częściowe prawo własności (pozwalające między innymi wpływać na kierunki jego działalności tak, by inwestycja mogła się zwrócić).

## Prace nad projektami regulacji na poziomie europejskim

Ogłaszając oba przedstawione powyżej projekty regulacji Komisja Europejska zapowiadała zakończenie związanego z nimi procesu legislacyjnego na poziomie europejskim do połowy 2013 roku. Po złożeniu projektów Parlamentowi Europejskiemu w ostatnich dniach maja 2012 roku pracę nad nimi podjął funkcjonujący w strukturach tej instytucji Komitet ds. Ekonomicznych i Polityki Monetarnej. Działający w nim posłowie zaproponowali tylko kilka modyfikacji<sup>71</sup>, dotyczących podjęcia szerszych działań promocyjnych takiego systemu pożyczkowego oraz wymiany 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 menedżerowie, prowadząc swoją działalność. Kolejna zmiana zaproponowana przez europarlamentarzystów dotyczy możliwości inwestowania w te mechanizmy pożyczkowe także osobom indywidualnym za pośrednictwem tzw. przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe

---

71 - Zob. <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/pressroom/content/20120529IPR4-5939/html/Ease-access-to-venture-capital-and-social-entrepreneurship-funds-to-spur-growth>.

(Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities, UCITS)<sup>72</sup>. Według tego pomysłu instytucje te będą mogły inwestować w EuSEF nawet do 10% posiadanych aktywów, co pozwoli włączyć w powstający system inwestycji europejskich także bardzo drobnych udziałowców. Komitet opowiedział się także za umożliwieniem korzystania z takich funduszy również większym przedsiębiorstwom społecznym.

Spore kontrowersje w przypadku drugiego z wymienionych funduszy wzbudziła możliwość ustanawiania posługujących się jego emblematem narzędzi finansowych w krajach będących tzw. rajami podatkowymi (zagadnienie to budziło kontrowersje między państwami członkowskimi praktycznie do zakończenia prac nad projektem – co nie powinno dziwić, skoro niektóre kraje UE są określane mianem „rajów podatkowych”). Komitet zaproponował tutaj, by gwarantowanego przez UE statusu Europejskiego Funduszu Wysokiego Ryzyka nie mogły uzyskać mechanizmy zarówno ustanowione na takich obszarach, jak i kierujące swoje wsparcie do zarejestrowanych tam podmiotów. Zakazano także inwestowania środków pochodzących z przyszłych europejskich funduszy tego typu w innowacyjne rozwiązania instytucji finansowych. Chodziło o skierowanie w ten sposób większej części środków przewidzianych na wsparcie nowych inicjatyw do naprawdę małych i średniej wielkości przedsiębiorstw.

Kontynuacją powyższych działań było porozumienie zawarte w połowie lipca 2012 roku przez Komisję Europejską i Parlament Europejski, w którym obie instytucje zgodziły się na zmodyfikowany przez Komitet ds. Ekonomicznych i Polityki Monetarnej kształt obu regulacji<sup>73</sup>. Otworzyło to drogę do podjęcia wiążących decyzji przez zasiadających w Radzie Europejskiej przedstawicieli państw członkowskich oraz przegłosowania przez Parlament Europejski. Ostatnie wydarzenie w murach tej ostatniej instytucji miało miejsce 13 września 2012 roku, kiedy przyjęto tam tekst obu zaproponowanych przez Komisję rozporządzeń z poprawkami zgłoszonymi przez wspomniany Komitet.

W pierwszej połowie grudnia 2012 roku pracowano dalej nad zamknięciem procesu legislacyjnego, związanego z obiema europejskimi regulacjami. 6 grudnia 2012 Parlament i Rada Europejska wypracowały polityczne porozumienie w sprawie tego dokumentu. Jego treść 12 grudnia zatwierdził działający przy Radzie Europejskiej Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) państw członkowskich (więcej na ten temat po angielsku – [na stronie stojącej wówczas na czele UE cypryjskiej prezydencji w Radzie](#)). Kropkę nad „i” w całym postępowaniu postawiły ostatecznie Parlament Europejski i Rada 17 kwietnia 2013 roku. Przyjęto wów-

---

72 - Ich funkcjonowanie reguluje obecnie Dyrektywa 2009/65/EC, której nowelizacji podjęła się Komisja, składając w lipcu 2012 r. propozycję odpowiedniej dyrektywy – zob. więcej na [http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/ucits-directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/ucits-directive/index_en.htm) oraz treść samego projektu nowej dyrektywy: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/docs/ucits-directive/20120703-impact-assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/ucits-directive/20120703-impact-assessment_en.pdf).

73 - 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](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).

czas Rozporządzenia nr. 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital<sup>74</sup> oraz 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej<sup>75</sup>. W ten sposób w Unii wprowadzono dodatkowy mechanizm, pozwalający nie tylko na pozyskanie środków prywatnych, ale również indywidualnych na finansowanie działań już istniejących oraz zakładanie nowych przedsiębiorstw społecznych. Oznacza 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.

Od kwietnia 2013 roku można już poważniej zastanawiać się nad praktycznymi aspektami wdrożenia w państwach członkowskich mechanizmów finansowych, korzystających z zasad przewidzianych w obu rozporządzeniach. Nad możliwością ustanowienia tego typu funduszu skierowanego na obszar Europy Środkowo-Wschodniej dyskutowano podczas spotkania, zorganizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, 10 października 2012 roku 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. Kolejne spotkanie z tej serii odbyło się w przededniu VI Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej, zorganizowanych we wrześniu 2013 roku w Szczecinie.

## **Social Impact Accelerator – pierwsze inicjatywa na rzecz faktycznej kumulacji kapitału na fundusze przedsiębiorczości społecznej w Europie**

Działania przedstawione w poprzednim podrozdziale nie były ostatnimi z serii wydarzeń w 2013 roku, pokazujących, że mamy do czynienia w Europie z nowym sposobem myślenia o kumulacji środków, skierowanych na wsparcie przedsiębiorstw społecznych. 14 maja 2013 roku Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) z siedzibą w Luksemburgu uruchomił pierwszy ogólnoeuropejski mechanizm finansowy przeznaczony na inwestycje, skierowane na osiągnięcie wpływu społecznego – Social Impact Accelerator (SIA). Oparty jest on na współpracy publiczno-prywatnej, nawiązanej między EFI, którego głównymi udziałowcami

---

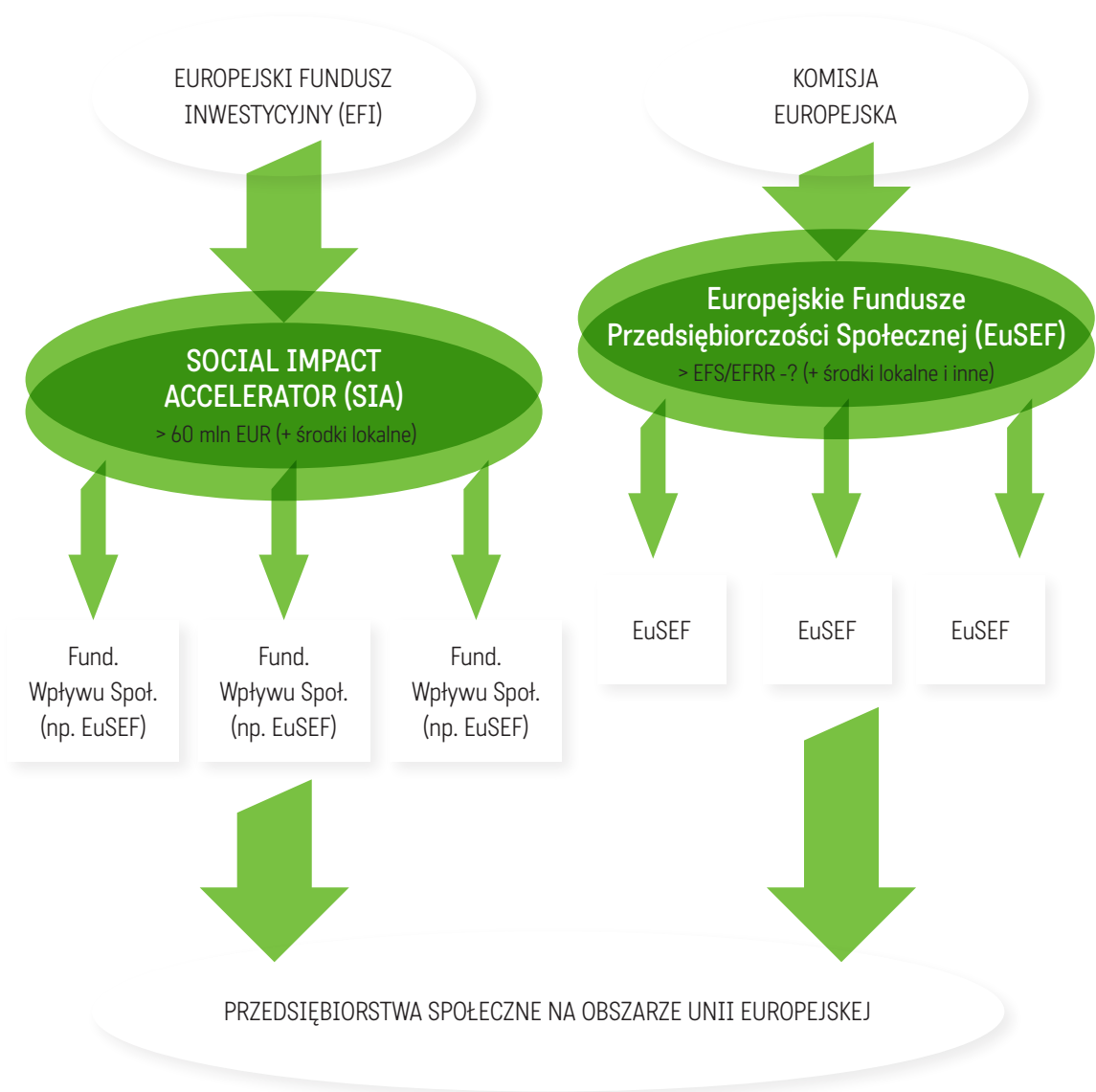
74 - Zob. Regulation (EU) No 345/2013 of the European Parliament and of the Council of on European venture capital funds, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:115:0001:0017:PL:PDF>.

75 - Zob. tekst rozporządzenia - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:115:0018:0038:PL:PDF>.

są Europejski Bank Inwestycyjny i Komisja Europejska a dwoma inwestorami prywatnymi – Crédit Coopératif i Deutsche Bank.

Powstały w ten sposób SIA jest rodzajem funduszu na rzecz innych funduszy i stanowi pilotażowe w skali europejskiej przedsięwzięcie z zakresu inwestycji odpowiedzialnych społecznie. Zgromadzony w nim kapitał początkowy w wysokości około 60 mln euro zostanie przeznaczony na utworzenie kilku funduszy, skierowanych na inwestycje odpowiedzialne społecznie, a więc poza uzyskaniem zwrotu finansowego przewidujące też wywieranie pozytywnego wpływu społecznego. Beneficjentami ostatecznymi tych kilku mechanizmów finansowych mają być przedsiębiorstwa społeczne, funkcjonujące na terenie UE. Przeznaczone na ich wsparcie fundusze współfinansowane z SIA będą mogły funkcjonować zarówno na poziomie jednego państwa, jak i posiadać wymiar regionalny lub transgraniczny, będąc skierowanymi do więcej niż jednego kraju. Każdy z takich funduszy będzie mógł uzyskać wkład w wysokości do 49% swojego całkowitego kapitału z SIA, resztę środków gromadząc od innych, działających lokalnie, inwestorów prywatnych i publicznych. Będą one także musiały wypełnić określone przez EFI rygorystyczne warunki, dotyczące poziomu zwrotu z inwestycji oraz części kapitału, który przeznaczony zostanie na pożyczki dla beneficjentów bezpośrednich.

Uformowany na takich zasadach fundusz SIA stanowi działanie komplementarne w stosunku do Europejskich Funduszy Przedsiębiorczości Społecznej (EuSEF). Z jednej strony, dofinansowane przez SIA fundusze będą mogły ubiegać się w przyszłości o emblemat EuSEF i skorzystać z przewidzianych tam przywilejów. Z drugiej, ich uruchomienie już teraz będzie stanowiło rodzaj pilotażu dla funkcjonowania opartego na komisyjnych gwarancjach systemu EuSEF. Kształt powstającego ogólnego mechanizmu finansowania przedsiębiorstw społecznych w Europie, angażującego do tego środki prywatne, można zobrazować za pomocą następującego schematu:



Zainicjowanie obu przedsięwzięć (SIA i EuSEF) przez główne unijne instytucje, zajmujące się finansami, potwierdza jak duże oczekiwania Komisja Europejska pokłada w społecznej części sektora przedsiębiorczości. Dostrzegając, iż cele działalności należących do niego podmiotów przekraczają wypracowanie czystego zysku finansowego i w znaczącym, jeśli nie głównym stopniu, skierowane są na rozwiązywanie problemów społecznych, traktuje je jako ważne narzędzie przeciwdziałania obecnemu kryzysowi.

Podkreśla się przy tym jednocześnie, iż proponowane wsparcie, zarówno związane z funduszami utworzonymi w ramach SIA oraz uzyskującymi w przyszłości emblemat EuSEF, powinno trafiać do podmiotów posiadających kompetencje do funkcjonowania na zasadach biznesowych. Jak zauważył przy okazji otwarcia pierwszej puli Social Impact Accelerator dyrektor zarządzający EFI, Richard Pelly, wprowadzane w ten sposób „inwestycje przewidujące osiągnięcie wpływu społecznego pozwolą także określić kierunek, w jakim rozwiną się w przyszłości inwestycje wielu osób”. W ich ramach nie będzie już możliwe myślenie o zwrocie z inwestycji ograniczonym do kategorii finansowych, bez uwzględnienia ich wpływu społecznego. W tym celu EFI razem z mechanizmem SIA wypracował także zestaw wskaźników oraz narzędzi do mierzenia takiego wpływu społecznego na każdym z poziomów, na których ma być tworzony system europejskich funduszy inwestujących w realizację celów społecznych.

Celem powstającego w ten sposób systemu jest także ustanowienie stabilnego sektora przedsiębiorczości społecznej w Europie, przygotowanego do korzystania z prywatnych środków inwestycyjnych. Dlatego też pieniądze z funduszy, utworzonych dzięki wsparciu pochodzącego z SIA, będą mogły zostać skierowane tylko do tych przedsiębiorstw społecznych, które oparte są na modelu biznesowym umożliwiającym im stabilność finansową i prowadzenie działalności poza systemem dotacyjnym. Powinny one być także ustanowione na takiej formie prawnej, która pozwala na ich łatwą likwidację i przekazywanie praw własnościowych, np. ewentualnym wierzycielom.

Jak się wydaje, szczególnie uwzględnienie w ramach powstających w Europie mechanizmów inwestycyjnych kryteriów przedstawionych w poprzednim akapicie każe zastanowić się, w jakim stopniu będą w stanie skorzystać z nich polskie przedsiębiorstwa społeczne na obecnym poziomie ich rozwoju. Warto to zrobić, gdyż coraz bardziej realne staje się utworzenie specjalnego funduszu w Polsce oraz innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, nad którego powstaniem dyskutowali międzynarodowi eksperci na spotkaniach zorganizowanych przez ISP w Krakowie i Szczecinie<sup>76</sup>. Na tworzenie tego typu funduszy pozwalały będą właśnie Social Impact Accelerator oraz mechanizm Europejskich Funduszy Przedsiębiorczości Społecznej (EuSEF).

---

76 - Więcej informacji na stronie internetowej: [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl).

## Co pomoże we wprowadzeniu europejskich mechanizmów pożyczkowych w Polsce

Obok wprowadzenia omawianych w tym tekście regulacji unijnych, Komisja zapowiedziała też przeprowadzenie w 2013 roku ogólnoeuropejskiej weryfikacji utrudnień podatkowych w prowadzeniu ponadnarodowych inwestycji o przedstawionym tutaj charakterze. Wszystko wskazuje na to, że Bruksela traktuje tę sprawę szeroko i na zwrotnych mechanizmach finansowych w dużym stopniu oparte będzie wsparcie oferowane w ramach nowej unijnej perspektywy budżetowej. Nawet jeśli nie zostanie ono tylko do nich ograniczone, o czym zapewnia zresztą Komisja i co popiera rząd polski, to warto, byśmy już teraz zaczęli się do tej nowej rzeczywistości przygotowywać.

W rezultacie omawianych w tym tekście regulacji Komisji (EuSEF i EVCEF) także na polskim rynku może zacząć pojawiać się więcej zagranicznych podmiotów, oferujących pożyczki inwestycyjne lokalnym przedsiębiorstwom społecznym. Te ostatnie muszą jednak być gotowe na ich przyjęcie, wdrażając w większym stopniu niż dotychczas biznesowe standardy działania. Jak pokazują przykłady zagranicznych instytucji finansowych, wspierających przedsiębiorstwa społeczne, swoim klientom często poza środkami finansowymi oferują one także niezbędne *know-how*, pozwalające zaplanować strategię rynkową, prowadząc do zgromadzenia kapitału na spłatę zaciągniętej pożyczki. Warto jednak, by również w trakcie projektowania kształtu wdrażanych w Polsce unijnych programów opartych dalej na dotacjach, np. finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, **przewidziano priorytety związane z budowaniem kompetencji operacyjnych przedsiębiorstw społecznych**. Ponadto, na pewno ciągle potrzebne będzie **wsparcie bezzwrotne dla najsłabszych podmiotów**, niezdolnych jeszcze do skorzystania z pożyczek.

Dobrze byłoby, by przedstawione przez Komisję założenia nowych rozwiązań inwestycyjnych uwzględnione zostały w prowadzonych obecnie dyskusjach nad przyszłością systemu wsparcia sektora przedsiębiorczości społecznej w Polsce. To **dobry moment by zastanowić się też nad wprowadzeniem zbiektywizowanego i wiarygodnego systemu oceny jakości społecznego wpływu działalności podmiotów ekonomii społecznej** w naszym kraju. Ujednolicenie w ten sposób języka mówienia o efektach ich funkcjonowania uwiarygodni je operatorów przyszłych funduszy pożyczkowych, skłaniając ich do odważniejszych inwestycji w rozwój przedsiębiorstw społecznych w naszym kraju.

## Mechanizmy zwrotne to nie wszystko – modele kolektywnego inwestowania w Europie

Jak zauważono na wstępie, działania podjęte obecnie na poziomie unijnym mają w dobie kryzysu finansowego znaleźć alternatywne źródła finansowania działań skierowanych na rozwiązywanie problemów społecznych. Ma to służyć uniezależnieniu takich inicjatyw od

środków publicznych. W tym celu uwaga Komisji Europejskiej skierowana została także na zyskujące obecnie na popularności mechanizmy kolektywnego gromadzenia środków finansowych na określony cel, a częściej inicjatywę, znane pod określeniem crowdfundingu. W październiku 2013 roku ogłoszone zostały poświęcone temu zagadnieniu konsultacje społeczne<sup>77</sup>. Mają one identyfikować utrudnienia, napotykane przez takie mechanizmy finansowania społecznościowego w poszczególnych krajach członkowskich oraz sposoby wsparcia systemowego, mogące służyć upowszechnieniu stosowania tego systemu. Uznaje się przy tym, iż stanowi on doskonałe źródło pozyskiwania dodatkowych środków na pomysły, z jednej strony raczej o mniejszej wartości, ale z drugiej – o często innowacyjnym charakterze. Narzędzie to może w rezultacie sprzyjać promocji kreatywności w rozwiązywaniu problemów społecznych. Identyfikacja stojącego za nim potencjału oraz barier w poszczególnych krajach członkowskich może prowadzić do podjęcia potem przez Komisję Europejską inicjatywy legislacyjnej w postaci dokumentu, stwarzającego ramy systemowe bardziej sprzyjające stosowaniu crowdfundingu w UE.

Podobne przesłanki mogły stać za zajęciem się tym zagadnieniem przez polskie Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji, które między innymi by ułatwić crowdfunding w Polsce zaproponowało nowelizację ustawy o zbiorach publicznych<sup>78</sup>. Prace nad ustawą ciągle trwają i trudno jeszcze orzec, czy ostatecznie będzie ona służyła omawianemu tutaj celowi. W perspektywie poruszanej tematyki warto przyglądać się jednak, czy taki system będzie przystępny dla przedsiębiorstw społecznych, szczególnie tych dopiero wchodzących na rynek i poszukujących pierwszych środków na zainicjowanie swych często nowatorskich pomysłów. Tego typu wsparcie mogłoby służyć wówczas uzupełnieniu finansowania szczególnie najmniejszych przedsiębiorstw społecznych, umożliwiając im dodatkowe budowanie więzi z środowiskiem lokalnym, na rzecz którego pracują.

Zyskanie poparcia w tym ostatnim dla swoich pomysłów (przeważnie prezentowanych na specjalnych portalach internetowych) jest bowiem warunkiem niezbędnym zebrania jakiegokolwiek sumy pieniędzy za pomocą crowdfundingu. Stanowi on w ten sposób doskonałe uzupełnienie innych mechanizmów finansowych, prezentowanych we wcześniejszych partiach tego tekstu. Upowszechnienie ich wszystkich w Europie może służyć budowaniu na kontynencie bardziej spójnego społeczeństwa, opartego na współpracy jego członków i przedstawicieli różnych sektorów gospodarki.

---

77 - Zob. dokument stanowiący do nich podstawę – *Crowdfunding in the EU - Exploring the added value of potential EU action*, Bruksela, 3.10.2013, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2013/crowdfunding/docs/consultation-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/crowdfunding/docs/consultation-document_en.pdf).

78 - Na stronie ministerstwa powstała zakładka poświęcona temu zagadnieniu: <https://mac.gov.pl/tag/zbiorki-publiczne>.



# Wsparcie na rzecz ekonomii społecznej w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej oraz ze środków z budżetu państwa na lata 2014–2020

Obecnie trwają intensywne prace nad kształtem dokumentów strategicznych, dotyczących wydatkowania środków na rozwój ekonomii społecznej na poziomie regionalnym oraz krajowym w ramach przyszłej perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014–2020 oraz ze środków budżetu państwa.

Podstawowym dokumentem, który na poziomie krajowym określać będzie kierunki działań systemowych na rzecz ekonomii społecznej i jej otoczenia finansowanych ze środków unijnych, jest projekt **Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER)**<sup>79</sup>. Dużą rolę w pobudzaniu rozwoju sektora ekonomii społecznej i wspieraniu funkcjonujących już takich podmiotów odegrają także poszczególne województwa w ramach **regionalnych programów operacyjnych**.

Jak wspomniano wcześniej, rola ekonomii społecznej w rozwoju gospodarczym oraz społecznym została dostrzeżona także na poziomie krajowym, co zaowocowało włączeniem problematyki ekonomii społecznej do zapisów długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030 oraz Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego<sup>80</sup>. W 2013 roku zakończyły się prace nad projektem **Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej**<sup>81</sup> (KPRES), który jest programem rozwoju w rozumieniu art. 15, ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240, z późn. zm. 1) i stanowi dokument o charakterze wdrożeniowym, ustanowionym w celu realizacji wspomnianych wyżej strategii. KPRES określa podstawowe kierunki interwencji państwa, mające spowodować wzrost znaczenia ekonomii społecznej do roku 2020. Działania przewidziane w KPRES mają być finansowane zarówno z funduszy europejskich, jak i ze środków budżetu państwa pochodzących z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych czy Funduszu Pracy. Ponadto równoległe z projektem KPRES na poziomie regionów toczą się prace nad wieloletnimi regionalnymi planami działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej.

79 - Na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego można zapoznać się z najbardziej aktualną wersją dokumentu, który stanowił podstawę konsultacji społecznych [http://www.efs.gov.pl/2014\\_2020/konsultacje/Documents/projekt\\_POWER\\_06092013.pdf](http://www.efs.gov.pl/2014_2020/konsultacje/Documents/projekt_POWER_06092013.pdf)

80 - Więcej na temat miejsca i roli ekonomii społecznej w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego można przeczytać w tekście Krzysztofa Cibora <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/860642.html>.

81 - Zob. <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5533,6374,konsultacje-krajowego-programu-rozwoju-ekonomii-spoecznej.html>.

## Wsparcie z funduszy europejskich: nowe rozdanie

Reintegracyjna działalność przedsiębiorstw społecznych wpisuje się w cele unijnej strategii Europa 2020, która wskazuje na potrzebę budowania inteligentnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, który sprzyjać będzie także integracji społecznej. Zwiększone zainteresowanie ze strony Unii Europejskiej inicjatywami, łączącymi działalność społeczną z osiąganiem celów społecznych, przełożyło się na konkretne propozycje działań wspierających sektor przedsiębiorczości społecznej w Europie. W październiku 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej (Social Business Initiative)<sup>82</sup>, w którym przedstawiono propozycje mające wspierać rozwój przedsiębiorstw społecznych. W dokumencie tym wskazano na potrzeby działań, które przyczynią się do rozwoju ekonomii społecznej i zwiększą skalę ich wpływu na rynek. Działania przewidziane w ramach programu będą kierowane na:

- poprawę dostępu do finansowania, przez ułatwienie dostępu do finansowania prywatnego, uruchomienie funduszy europejskich;
- lepsze eksponowanie przedsiębiorczości społecznej, przez tworzenie narzędzi do poznania sektora i pokazywania przedsiębiorczości społecznej, wzmocnienie potencjału zarządczego, profesjonalizację i tworzenie sieci przedsiębiorstw społecznych;
- poprawę otoczenia prawnego, przez stworzenie europejskich form prawnych dostosowanych do potrzeb europejskiej przedsiębiorczości społecznej, zamówienia publiczne, pomoc państwa.

Jednym z rezultatów działań w ramach inicjatywy Komisji jest przygotowanie propozycji tworzenia mechanizmu finansowego europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (EuSEF)<sup>83</sup>, który to instrument został szerzej opisany w tym tomie.

Drugim ważnym dokumentem, który określił kierunek prac nad regulacjami dotyczącymi wsparcia ekonomii społecznej w nowej perspektywie w poszczególnych państwach członkowskich, był projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020<sup>84</sup>. Jednym z obszarów, który zostanie objęty przewidywanym wsparciem w ramach programu, są działania na rzecz włączenia społecznego i powrotu na rynek pracy osób bezrobotnych, realizowane przez przedsiębiorstwa społeczne. Zwiększone zainteresowanie potencjałem sektora przedsiębiorczości społecznej ze strony Komisji Europejskiej i w konsekwencji przygotowanie wspomnianych wyżej dokumentów, wpłynęło na kierunek prac nad analogicznymi dokumentami dotyczącymi wsparcia ekonomii społecznej na poziomie Polski.

---

82 - Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:EN:PDF>.

83 - Tekst rozporządzenia dotyczącego EuSEF dostępny jest na stronie Komisji Europejskiej <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0194+0+DOC+XML+V0//PL#title1>.

84 - Zob. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=pl>.

Od początku 2012 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialne za kreowanie krajowej polityki rozwoju, pracuje nad dokumentami, które będą podstawą wdrażania funduszy europejskich w Polsce. Jednym z głównych dokumentów jest Umowa Partnerstwa<sup>85</sup>, czyli rodzaj kontraktu między Polską a Komisją Europejską, w którym Polska wskazuje, jak dzięki funduszom unijnym chce zrealizować swoje cele rozwojowe. Założenia tego dokumentu zostały przyjęte przez rząd 15 stycznia 2013 roku, a pod koniec sierpnia 2013 roku zakończyły się konsultacje społeczne projektu umowy<sup>86</sup>.

Następnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało założenia, a następnie projekt Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój, który będzie w całości finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zakres tematyczny programu wpisuje się w cele określone w Strategii Europa 2020. Co ważne, w przyszłym programie większą rolę we wdrażaniu funduszy będą odgrywały regiony, ponieważ zgodnie z planami 60% funduszy strukturalnych zarządzanych będzie właśnie przez instytucje na poziomie regionalnym.

Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój, który jest kontynuacją Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, został opracowany w odpowiedzi na potrzeby zwiększenia efektywności i skuteczności polityk publicznych w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, szkolnictwa wyższego, zdrowia i dobrego rządzenia. W związku z przyjęciem przez Komisję Europejską Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych<sup>87</sup> w ramach PO WER wdrażane będą w Polsce zapisy tej inicjatywy.

Jak podkreśla Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, program powstał w wyniku prac prowadzonych z udziałem przedstawicieli między innymi administracji samorządowej, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Na etapie początkowych prac nad programem w środowisku ekspertów związanych z sektorem ekonomii społecznej pojawiły się postulaty stworzenia odrębnego programu operacyjnego, skierowanego do ekonomii społecznej. Pomysł ten wywołał duże poruszenie ekspertów i praktyków, którzy na portalu ekonomia-spoeczna.pl przedstawiali swoje argumenty za i przeciw temu rozwiązaniu. Natomiast dyrektor Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w wywiadzie opublikowanym na portalu ES, przekonywał, że specjalnie wydzielony program niekoniecznie może się przełożyć na oczekiwane przez środowisko rezultaty w postaci szybszego rozwoju sektora ekonomii społecznej. Pomysł ten nie zyskał szerokiego poparcia przedstawicieli administracji publicznej odpowiedzialnych za kreowanie polityki wdrażania środków unijnych w Polsce i zapisy dotyczące wsparcia eko-

---

85 - Zob. [http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie\\_2014\\_2020/programowanie\\_2014\\_2020/umowa\\_partnerstwa/strony/glowna.aspx](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/umowa_partnerstwa/strony/glowna.aspx).

86 - [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/Documents/Za%C5%82\\_UP\\_15.01.2013\\_za%C5%82%C4%85czniki.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Za%C5%82_UP_15.01.2013_za%C5%82%C4%85czniki.pdf).

87 - Więcej o założeniach Europejskiej Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych można przeczytać na stronie internetowej Komisji Europejskiej <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1006&langId=en>.

nomii społecznej ze środków wdrażanych centralnie znalazły się w projekcie omawianego programu PO WER.

Pod koniec października 2013 roku zakończyły się konsultacje społeczne **projektu PO WER**, które, jak deklaruje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, miały na celu **włączenie szerokiej opinii publicznej w ustalanie kierunków i zakresu wsparcia w ramach przyszłej perspektywy finansowej**.

## **Spójne polityki i dostęp do funduszy, czyli zapisy dotyczące ekonomii społecznej w krajowym programie operacyjnym**

Poniżej chcielibyśmy przedstawić szczegółowe obszary wsparcia ekonomii społecznej w ramach projektowanego programu PO WER oraz omówić nowe możliwości finansowania przedsiębiorstw społecznych ze środków, które będą dostępne w regionalnych programach operacyjnych.

W przyszłym okresie programowania kontynuowane będą działania mające zbudować sieć wsparcia, sprzyjającą rozwojowi ekonomii społecznej równo na poziomie krajowym przez realizację projektów systemowych w ramach PO WER oraz na poziomie regionalnym poprzez kierowanie środków na tworzenie i funkcjonowanie instytucji świadczących usługi wsparcia podmiotów ekonomii społecznej. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń z realizacji EFS w Polsce przyjęto założenie, że na poziomie regionalnym Europejski Fundusz Społeczny będzie finansował bezpośrednie wsparcie osób, by poprawić ich sytuację na rynku pracy, natomiast PO WER jako program krajowy (także finansowany z EFS) będzie koncentrował się na poprawie ram funkcjonowania poszczególnych polityk sektorowych.

Wsparcie na rzecz rozwoju sektora ekonomii społecznej i jego otoczenia zostało zapisane w PO WER przede wszystkim w priorytecie inwestycyjnym 9.8. *Wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych*. Celem projektowanych w tym obszarze działań ma być wzmocnienie koordynacji na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, w tym w zakresie sektorowych polityk publicznych i polityk regionalnych, a także tworzenie warunków rozwoju sektora ekonomii społecznej.

Jak podkreślono w uzasadnieniu, sektor ekonomii społecznej jest postrzegany przez administrację publiczną jako ważny instrument polityki publicznej przyczyniający się do pobudzenia wzrostu zatrudnienia oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i ubóstwu. Rozwój ekonomii społecznej ma więc podstawowe znaczenie z punktu widzenia długofalowego celu programu, którym jest zwiększenie skuteczności i efektywności polityk publicznych.

Projekt PO WER przewiduje kilka rodzajów działań w obszarze **koordynacji polityk związanych z ekonomią społeczną**, które będą mogły zostać sfinansowane w ramach pierwszego celu:

- Tworzenie, rozwijanie i wdrażanie mechanizmów zapewniania spójności i koordynacji działań związanych z rozwojem ekonomii społecznej.
- Tworzenie i wdrażanie rozwiązań systemowych na rzecz monitorowania i oceny efektywności poszczególnych narzędzi i całej polityki w obszarze ekonomii społecznej; gromadzenie i analiza informacji oraz danych na temat sektora ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych przez stworzenie systemu i narzędzi gromadzenia danych i monitoringu w tym obszarze.
- Badanie, rewizja i doskonalenie istniejących narzędzi w zakresie tworzenia i zarządzania krajowymi sieciami wsparcia ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej oraz w zakresie budowy powiązań kooperacyjnych między sferą biznesu, samorządami terytorialnymi, sektorem nauki a organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami społecznymi
- Tworzenie i zarządzanie krajowymi sieciami wsparcia dla ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej, budowa powiązań kooperacyjnych między sferą biznesu, samorządami terytorialnymi, sektorem nauki a organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami społecznymi w tym budowanie klastrów i rozwój franczyzy społecznej.
- Włączenie sektora ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej w tworzenie i realizację polityk publicznych.

Jak zauważają autorzy dokumentu, ekonomia społeczna jest instrumentem o charakterze horyzontalnym, możliwym do wykorzystania w realizacji celów różnych polityk sektorowych i polityki regionalnych. Aby w pełni wykorzystać potencjał ekonomii społecznej we wspieraniu zatrudnienia, rozwoju regionalnego oraz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego istotne są działania koordynacyjne, które zapewnią włączenie ekonomii społecznej w polityki sektorowe (między innymi zatrudnienia, pomocy społecznej, integracji społecznej, kapitału społecznego, przedsiębiorczości) oraz regionalne.

Według diagnozy zawartej w projekcie, trwałość funkcjonowania jest jednym z podstawowych wyzwań, jakie stoją przed polskim sektorem przedsiębiorstw społecznych w najbliższych latach. Ważne jest więc, aby działania infrastruktury wsparcia przyczyniły się do profesjonalizacji działań przedsiębiorstw społecznych, by mogły one w przyszłości odnaleźć się na wolnym rynku bez pomocy publicznej. W założeniu przyszły okres programowania funduszy europejskich powinien zostać przeznaczony na przygotowanie się do czasu po zakończeniu perspektywy finansowej w latach 2014–2020, gdy znacznie zmniejszy się dostęp do środków bezzwrotnych, pochodzących z Unii Europejskiej.

Kolejnym, istotnym celem wskazanym w ramach tego priorytetu inwestycyjnego, jest **tworzenie warunków rozwoju sektora ekonomii społecznej w obszarze dostępu do finansowania czy edukacji w tym obszarze**.

W ramach Celu 2 założona została możliwość finansowania następujących typów działań:

- Wypracowania i wdrożenia zwrotnych instrumentów finansowych na rzecz rozwoju ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej (np. systemy pożyczkowe i poręcze-niowe), a także innowacyjnych instrumentów finansowych (np. social venture capital<sup>88</sup>).
- Tworzenia i wdrożenia rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej i przed-siębiorczości społecznej, mających tworzyć przyjazne środowisko rozwoju ekonomii spo-łecznej, w tym realizacji przez sektor ekonomii społecznej usług użyteczności publicznej.
- Wspierania budowy i rozwoju istniejących systemów znaków jakości, certyfikacji usług świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne.
- Tworzenia oraz rewizji i doskonalenia istniejących standardów usług na rzecz wzmacnia-nia bezpośredniego otoczenia oraz infrastruktury wsparcia ekonomii społecznej (między innymi poprzez standaryzację usług wsparcia ekonomii społecznej oraz ich koordynację na poziomie krajowym), wdrożenia tych standardów.
- Tworzenia systemowych mechanizmów upowszechnienia wiedzy w zakresie ekonomii społecznej oraz koordynacji regionalnych i lokalnych mechanizmów służących promocji ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej.
- Wyposażenia w kompetencje i wiedzę w obszarze ekonomii społecznej i przedsięwior-czości społecznej interesariuszy, związanych z sektorem ekonomii społecznej, w tym przedstawicieli władz i pracowników administracji publicznej, liderów lokalnych.

Twórcy projektu wskazują, że jedną z największym barier w rozwoju podmiotów ekonomii społecznej jest **dostęp do mechanizmów finansowania zwrotnego oraz bezzwrot- nego, które są dostosowane do potrzeb, specyfiki danego przedsiębiorstwa i jego możliwości finansowych**. W świetle zidentyfikowanych potrzeb, szczególnie istotne miejsce w projekcie zajmują więc działania mające zwiększyć dostęp tych podmiotów do kapitału zwrotnego w formie pożyczek oraz poręczeń. Program przewiduje także moż-liwość finansowanie tworzenia i wdrożenia innowacyjnych instrumentów finansowych takich, jak rozpowszechnione w zachodnich krajach Unii Europejskiej fundusze typu *social venture capital*.

Co istotne z punktu widzenia ekonomii społecznej, w ramach programu przewidziano także działania na rzecz rozwoju innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej<sup>89</sup>, a podmioty ekonomii społecznej zostały zapisane wprost jako potencjalni odbiorcy działań w tym obszarze.

---

88 - Jednym z przykładów podobnego instrumentu funkcjonującego już obecnie, ale tylko w mikroskali, może być fundusz social venture capital wdrażany przez Stowarzyszenie „Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka” (<http://www.vc.screp.pl/>).

89 - W ramach Osi IV Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa.

## Potrzebne zmiany

W kontekście zapisów w projekcie PO WER niepokoi brak realnych propozycji działań, skierowanych na stworzenie przyjaznego środowiska prawnego. Mimo zapisów odnoszących się do tego obszaru, wskaźniki w ramach celu drugiego mają charakter wyłącznie ilościowy: liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych dzięki wsparciu EFS oraz liczba miejsc pracy istniejących co najmniej 30 miesięcy, utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych dzięki wsparciu EFS.

Drugą kwestią, która na pewno wymaga uzupełnień, są zastosowane w projekcie definicje związane z przedmiotem i obszarem interwencji. Z jednej strony używanych jest wiele różnych pojęć, jak ekonomia społeczna czy też przedsiębiorstwa społeczne, a z drugiej strony w obecnym projekcie nie ma podanych definicji tych pojęć. Może to budzić uzasadnioną obawę, że podobnie jak w kończącej się perspektywie finansowej, wsparciem zostaną objęte głównie spółdzielnie socjalne.

Obecność ekonomii społecznej w wielu politykach europejskich pokazuje, że na poziomie unijnym sektor ekonomii społecznej jest postrzegany jako istotne narzędzie rozwiązywania problemów społecznych i pobudzania stabilnego oraz trwałego wzrostu gospodarczego. Mimo zapisów definiujących ekonomię społeczną jako narzędzie o charakterze horyzontalnym, nie została ona jednak uwzględniona w ramach innych priorytetów, mających poprawić sytuację na rynku pracy osób młodych (priorytet 8.6) czy też przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu i ubóstwu (priorytet 9.4).

Jak zasygnalizowano wcześniej, brak spójności działań związanych z planowaniem prac nad dokumentami strategicznymi spowodował, że prace nad projektem programu operacyjnego, a także programami regionalnymi toczono równoległe, co przełożyło się na brak spójności między zapisami w tych dokumentach.

## Jakie wsparcie z poziomu regionów?

**Drugim ważnym źródłem wsparcia ekonomii społecznej** w ramach przyszłej perspektywy finansowej będzie 16 programów regionalnych operacyjnych, które zostaną opracowane na poziomie każdego województwa.

Istotną zmianą, w stosunku do kończącej się unijnej perspektywy finansowej, jest zwiększenie możliwości finansowania krzyżowego<sup>90</sup>, czyli łączenia na poziomie jednego programu operacyjnego środków pochodzących z różnych funduszy, np. Europejskiego Funduszu

---

<sup>90</sup> - Więcej o tym rozwiązaniu w tekście Filipa Pazderskiego, opublikowanym na portalu ekonomiaspoleczna.pl <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/789151.html>.

Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Projekt kiedy PO WER będzie w całości finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, a środki dystrybuowane w ramach regionalnych programów operacyjnych będą pochodziły zarówno z EFS, jak i EFRR.

Finansowanie krzyżowe to rozwiązanie które jest bardzo dobrze oceniane w środowisku ekspertów i praktyków ekonomii społecznej, ponieważ pozwala na kompleksowe podejście do realizowanych działań i wpływa na wielostronny rozwój terytorialny.

Nowym instrumentem, wpływającym na kształt programów regionalnych są mandaty ogólne rządu oraz mandaty szczegółowe województw. Dokumenty te stanowią podstawę negocjacji i zawarcia między stroną rządową a województwem kontraktu terytorialnego. Kontrakt terytorialny jest rodzajem umowy, w której określa się cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie opracowywanego przez zarząd województwa Regionalnego Programu Operacyjnego.

Wprowadzenie takich instrumentów pozwoli, zdaniem ustawodawcy, nie tylko na podejmowanie skoordynowanych działań w zakresie transmisji celów polityki krajowej na poziom regionalny, ale także na zapewnienie odpowiedniego wsparcia regionalnym aktorom w zakresie realizacji celów i zadań przewidzianych dla polityki krajowej.

Zapisy mandatu ogólnego rządu w obszarze ekonomii społecznej wynikają z projektu Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej. Zgodnie z nimi **w RPO powinna zostać zapewniona komplementarna realizacja trzech kategorii usług wsparcia:**

- usług wsparcia **animacji lokalnej** na rzecz podmiotów ekonomii społecznej (PES);
- usług wsparcia rozwoju ekonomii społecznej, a więc **inicjowania tworzenia nowych PES;**
- usług wsparcia **istniejących przedsiębiorstw społecznych.**

Działania na rzecz przedsiębiorstw społecznych w głównej mierze będą opierać się na **zwiększeniu dostępu do usług szkoleniowych, doradczych, coachingu i innych niezbędnych narzędzi sprzyjających budowaniu potencjału sektora ekonomii społecznej.** Realizacja usług wsparcia będzie się odbywała przez akredytowane instytucje wsparcia ekonomii społecznej, czyli zgodnie ze standardami usług określonymi na poziomie krajowym.

Regionalne programy operacyjne powinny zawierać także **zarówno instrumenty wsparcia finansowego skierowanego zarówno do nowo powstałych przedsiębiorstw społecznych tzw. Start-upów, ale także na rozwój i profesjonalizację już istniejących.** Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez przedstawiciela Ministerstwa Rozwoju Regionalnego podczas Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej w Szczecinie, dotacje bezzwrotne o charakterze inwestycyjnym finansowane będą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a środki na udzielanie dotacji bezzwrotnych na tworzenie przed-



siębiorstw społecznych pochodziłyby z Europejskiego Funduszu Społecznego. Istnieje więc duża potrzeba ustalenia dokładnych zasad korzystania z obydwu mechanizmów na poziomie regionalnym, by uniknąć konkurowania między instrumentami wsparcia.

Zgodnie z mandatem rządu regiony powinny przewidzieć także działania mające na celu **budowę i wspieranie lokalnych partnerstw na rzecz rozwoju ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej (partnerstwa, sieciowanie, klastry itp.).**

Wszystkie działania powinny docelowo sprzyjać budowaniu samodzielności oraz niezależności ekonomicznej przedsiębiorstw społecznych i w ten sposób przygotować system instytucjonalnego wsparcia, jak i sektor ekonomii społecznej do kurczących się środków w ramach funduszy strukturalnych.

## **Nie tylko środki unijne, czyli jakie wsparcie dla ekonomii społecznej w ramach Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej i wieloletnie regionalne plany działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej**

Ważnym dokumentem, który będzie stanowił punkt wyjścia do realizacji założeń ujętych w programach operacyjnych oraz regionalnych, a także określał kierunki wydatkowania środków z budżetu państwa, jest wspomniany już Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej. Skierowany jest on przede wszystkim do instytucji publicznych, tworzących i realizujących konkretne polityki, jak również do osób działających w sektorze ekonomii społecznej. Celem dokumentu jest nie tylko wyznaczenie głównych kierunków wsparcia ekonomii społecznej przez państwo, ale także uporządkowanie kwestii dotyczących aspektów formalnoprawnych funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej czy definicji sektora ekonomii społecznej i działających w ramach niego podmiotów.

Podczas spotkania Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej, które odbyło się 17 lipca 2013 roku, przyjęto jednogłośnie projekt programu i rekomendowano skierowanie projektu do dalszych prac w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Do końca października 2013 roku trwały konsultacje społeczne projektu KPRES organizowane przez MPiPS.

Projekt KPRES zakłada kompleksowe wsparcie ekonomii społecznej przez realizację następujących działań:

- włączenia ekonomii społecznej do głównego nurtu polityk publicznych na poziomie krajowym i regionalnym,
- stworzenia przyjaznego otoczenia prawnego (w tym określenia zasad zamówień publicznych i pomocy publicznej wspierających rozwój ekonomii społecznej),

- zwiększenia dostępności do usług wsparcia (zarówno wsparcia finansowego jak i szkoleniowo-doradczego),
- mocniejszego zakorzenienia przedsiębiorstw społecznych w społecznościach lokalnych,
- upowszechniania wiedzy w obszarze ekonomii społecznej i odpowiednich kompetencji.

Jak podkreśla Cezary Miżejewski, jeden z autorów programu, KPRES nie dotyczy jedynie zasad wydawania środków europejskich, a wręcz przeciwnie, ma pokazać, że pieniądze z Europejskiego Funduszu Społecznego nie powinny zastępować środków publicznych, a być jedynie ich wsparciem.

Ponadto, zgodnie z rekomendacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w większości województw powstają „Wieloletnie regionalne plany działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej”, które mają służyć realizacji zadań w obszarze ekonomii społecznej w regionach. Za opracowanie oraz wdrażanie regionalnych programów będą odpowiedzialne Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej. Aby zapewnić partnerski charakter tworzenia i wdrażania programu, zgodnie z Wytycznymi Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 maja 2011 roku, do przygotowania i realizacji „Wieloletniego regionalnego planu działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej”, niezbędne jest powołanie zespołu ds. opracowania planu. Według założeń, działania przewidziane w programie mają być w dużej mierze finansowane ze środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Zamysłem ustawodawcy było także, aby zapisy w regionalnych planach działań wynikały z zapisów w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej i dzięki temu zostanie zapewniona spójność celów, działań oraz rezultatów poziomu centralnego oraz programów regionalnych. Prace nad tworzeniem projektu KPRES oraz projektów regionalnych planów działań prowadzone były jednak równolegle, co uniemożliwiło stworzenie spójnych dokumentów.

**O tym, jaki będzie ostateczny kształt zapisów w PO WER oraz w regionalnych programach operacyjnych**, dowiemy się na początku 2014 roku, kiedy zostaną ogłoszone wersje programów, uwzględniające zgłoszone w trakcie konsultacje uwagi i rekomendacje zmian. Warto jednak już teraz zastanowić się, jak zapewnić podmiotom ekonomii społecznej dostęp do wsparcia w okresie przejściowym między końcem obecnego okresu programowania a momentem uruchomienia środków w ramach przyszłej perspektywy finansowej, co nastąpi pewnie na początku 2015 roku.



