Raport z konsultacji projektu ustawy o ekonomii społecznej przeprowadzonych ze spółdzielniami socjalnymi i przedsiębiorstwami społecznymi

Podsumowanie uwag i propozycji zgłaszanych podczas konferencji konsultacyjnej w dn. 11.06.2021

OZRSS
OGÓLNOPOLSKI ZWIĄZEK REWIZYJNY SPÓŁDZIELNI SOCJALNYCH

STOWARZYSZENIE NA RZECZ SPÓŁDZIELNI SOCJALNYCH

SKES
Stała Konferencja Ekonomii Społecznej

W ramach trwających konsultacji projektu ustawy o ekonomii społecznej Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, Stowarzyszenie na Rzecz Spółdzielni Socjalnych oraz Stała Konferencja Ekonomii Społecznej zebrały uwagi i komentarze od spółdzielców i spółdzielczyń socjalnych oraz przedstawicieli i przedstawicielek przedsiębiorstw społecznych i innych podmiotów ekonomii społecznej. W dn. 11 czerwca 2021 r. odbyła się konferencja konsultacyjna, która była poświęcona dyskusji i refleksji nad zaproponowanym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej projektem ustawy o ekonomii społecznej.
W konferencji konsultacyjnej uczestniczyło 67 osób reprezentujących 31 spółdzielni socjalnych, cztery spółki z o.o. non profit oraz 28 innych podmiotów ekonomii społecznej (stowarzyszeń i fundacji).

Spotkanie zostało podzielone na bloki tematyczne poświęcone trzem istotnym obszarom projektowanej ustawy o ekonomii społecznej:

1) Przedsiębiorstwo społeczne (Dział II ustawy, Rozdział 1 – 3)
2) Realizacja usług społecznych (Dział III ustawy, Rozdział 1 – 3)
3) Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej przez władze publiczne (Dział IV ustawy).

Prezentowane w Raporcie z konsultacji uwagi, komentarze i wnioski przedstawione są w odniesieniu do wyżej wskazanych obszarów.

Uczestnicy konferencji konsultacyjnej podkreślali, że czekają na ustawę, która jest potrzebna. Podkreślano przy tym, że wymaga ona dopracowania, aby jak najlepiej odpowiadała na oczekiwania i potrzeby podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych i aby dawała im szanse na rozwój. W związku z tym przedstawiano podczas spotkania komentarze, uwagi, nierzadko także obawy związane z zaproponowanymi w projekcie ustawy o ekonomii społecznej rozwiązaniami.

I. Przedsiębiorstwo społeczne (Dział II ustawy, Rozdział 1 – 3)

1. **Podkreślano, że zapisy ustawy nie dają mocnego wsparcia i zachęty do tworzenia i prowadzenia przedsiębiorstw społecznych oraz do ich rozwoju.** Wyrażano wręcz rozczarowanie zapisami ustawy dotyczącymi instrumentów wsparcia przedsiębiorstw społecznych - które wskazane są jako nieobligatoryjne („może podlegać finansowaniu…", „może być udzielone wsparcie…"). **Wskazywano na wprowadzenie obligatoryjności dofinansowań, wsparcia wskazanego w ustawie dla przedsiębiorstw społecznych (Rozdział 3 ustawy).**

2. W przypadku przedsiębiorstw społecznych mających na celu reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 5) **zapis dotyczący statusu PS** w przypadku zatrudniania wskazanej grupy osób (zaliczających się do osób wykluczonych wymienionych w art. 2 pkt. 4 oraz w przypadku których opracowano plan reintegracyjny) **jest**

w niektórych przypadkach ograniczający i nieuwzględniający różnorodnych potrzeb i sytuacji osób ze wskazanych grup, np.:
- w przypadku osób z zaburzeniami psychicznymi trudno jest mówić o zaprzestaniu prowadzenia działań wyrównujących ich szanse (wsparcia w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej) po okresie 36 miesięcy,
- trudno jest mówić o reintegracji społecznej i zawodowej osób powyżej 60 roku życia (emeryci i emerytki) bądź osób z kręgu tzw. „ubogich pracujących" (osób z dochodami na poziomie, który jest brany pod uwagę w systemie pomocy społecznej).
Katalog osób zaliczanych go grup wykluczonych społecznie wskazany w ustawie jest szeroki – odnosi się do osób z różnymi problemami, które mogą być mniej lub bardziej nasilone czy dotkliwe (wpływające na możliwość pełnego włączenia społecznego danej osoby), a przy tym trwałość tych problemów jest o wiele dłuższa niż wskazany okres 3 lat.

3. Z zapisów ustawy wynika, że wpływ na utrzymanie statusu przedsiębiorstwa społecznego działającego w celu reintegracyjnym ma potwierdzony status osób wykluczonych społecznie, które są w nim zatrudniane – czyli przygotowanie i realizacja dla tych osób planu reintegracyjnego (na okres maksymalnie 36 min. i jego administracyjne wydłużenie przez wojewodę, które może być uznaniowe). Tym samym **przedsiębiorstwa społeczne, w myśl ustawy, miałyby być okresowymi, „przechodnimi" miejscami pracy. Taka sytuacja może wpłynąć na zwalnianie pracowników po okresie 36 miesięcy, znaczące ograniczenie stabilności zatrudnienia.** Jeżeli osoby tworzą przedsiębiorstwo społeczne, angażują się w jego działalność, prowadzą swój wspólny biznes – nie powinno im się odbierać szansy na trwałe i stabilne (ciągłe) zatrudnienie. Praca w przedsiębiorstwie społecznym powinna być docelowym miejscem aktywności zawodowej, tak jak to jest obecnie np. w spółdzielniach socjalnych. Rotacja jakiejś części pracowników po 36 miesiącach mogłaby zagrażać prowadzeniu działalności gospodarczej przez dany podmiot. „*Potrzebujemy pracowników, a nie tego, by ich terapeutyzować. Jeżeli mamy zwalniać osoby po 36 miesiącach i wypuszczać je na komercyjny rynek pracy, to jesteśmy jak Centrum Integracji Społecznej*".

4. Wskazywano, że zapisy art. 6 dotyczące zatrudniania w przedsiębiorstwie społecznym osób z grup wykluczonych społecznie **mogą nie być spełnione przez już istniejące podmioty, które chciałyby starać się o status PS**. Nie wiadomo bowiem jak będą traktowane osoby z tych grup, które już kilka lat pracują w spółdzielni socjalnej, która miałaby wystąpić o nadanie statusu przedsiębiorstwa społecznego. Wyrażano obawy, że zapisy te mogą dotyczyć nowopowstających podmiotów i eliminować te już funkcjonujące z ubiegania się o status PS.

5. Zwracano uwagę na wymóg przygotowywania i realizacji planów reintegracyjnych – które będą dodatkowym obowiązkiem dla przedsiębiorstw społecznych. Podkreślano brak kompetencji PS i środków finansowych na ich opracowanie i wdrażanie. Pojawiły się nawet głosy, że „*bez dodatkowych środków będzie to tylko papier*".

„Instrumenty wsparcia są dla CIS, ZAZ – spółdzielnie socjalne i przedsiębiorstwa społeczne są puszczone na głęboką wodę. Zarząd nie ma takiego wsparcia jak w tych innych podmiotach, np. przy bieżącej organizacji i prowadzenia sprzedaży to Zarząd byłby odpowiedzialny dodatkowo za obsługę planów reintegracyjnych 9ich opracowanie i wdrażanie). Nie wiadomo kto miałby to robić w spółdzielni."

Zwrócono także uwagę na to, że działania w zakresie bieżącego wspierania pracowników z grup wykluczonych społecznie zatrudnionych w spółdzielni socjalnej są i tak już prowadzone, bez planów reintegracyjnych - **samo zatrudnienie takiej osoby jest reintegracją.**

6. Wraz z wprowadzeniem statusu przedsiębiorstwa społecznego wskazano w ustawie dodatkowe obowiązki sprawozdawcze, obok tych które już mają spółdzielnie socjalne czy inne podmioty. Zwracano także uwagę na wskazanie Wojewody jako organu, który miałby nadawać status PS, prowadzić kontrole, przedłużać okres obowiązywania planu reintegracji. Działania w zakresie koordynacji rozwoju ekonomii społecznej w województwie, czy obecnie także udział w przyznawaniu statusu przedsiębiorstwa społecznego na potrzeby realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – to domena Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej (jego rola w zakresie wspierania ekonomii społecznej jest wskazana w ustawie o pomocy społecznej oraz dodatkowo ma być dookreślona w ustawie o ekonomii społecznej). To **ROPS powinien być odpowiedzialny za nadawanie statusu przedsiębiorstwa społecznego.** Z perspektywy organizacji prowadzącej ZAZ, która miałaby starać się o status przedsiębiorstwa społecznego wprowadzanie do współpracy Wojewody jest niepotrzebne, bo współpracuje już ona z ROPS (w zakresie dofinansowania działalności ZAZ ze środków PFRON).

7. W zakresie uzyskiwania statusu przedsiębiorstwa społecznego w przypadku wymogu zatrudniania odpowiedniej liczby osób z grup wykluczonych społecznie zwrócono uwagę, że nie jest jasne czy w przypadku stowarzyszenia zatrudniającego 100 osób status ten miałby dotyczyć całej organizacji czy jej wydzielonej części (np. w zakresie prowadzenia przez nią działalności gospodarczej bądź odpłatnej).

8. Nie zabrakło także głosów odnoszących się do szerszych, niż zaproponowano to w ustawie, rozwiązań jakie powinny być podjęte na rzecz przedsiębiorstw społecznych, np. odnoszących się do uproszczonej księgowości. „*Działalność społeczna jest podejmowana w ekonomii społecznej – brakuje za to mówienia o działalności ekonomicznej i wspierania gospodarczej aktywności tych podmiotów, np. ich rozwoju*”.

I.1. Najważniejsze postulaty zgłaszane w zakresie rozwiązań dotyczących przedsiębiorstwa społecznego (Dział II ustawy, Rozdział 1 – 3)

Status przedsiębiorstwa społecznego

Spółdzielnia socjalna już dziś spełnia warunki dotyczące statusu przedsiębiorstwa społecznego, które zostały określone w projekcie ustawy (zatrudnia osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w większej skali niż to założono w przypadku PS, nie dzieli zysku, zarządzana jest partycypacyjnie). W związku z tym **powinna móc otrzymać ten status automatycznie po wystąpieniu o niego.**

W przypadku definicji podmiotu ekonomii społecznej, a tym samym podmiotu, który mógłby starać się o status przedsiębiorstwa społecznego **nie wzięto pod uwagę rolniczych spółdzielni**

produkcyjnych. Tego typu podmioty mogą być partnerami dla samorządów wiejskich. Dodatkowo w definicji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym zabrakło rolników prowadzących małe gospodarstwa bądź pracujących w nich. Osoby te znajdują się w katalogu dotyczącym grup wykluczonych społecznie w obecnie obowiązujących wytycznych dotyczących realizacji wsparcia w ramach projektów współfinansowanych ze środków EFS.

Obowiązki sprawozdawcze w przypadku przedsiębiorstw społecznych powinny być ujednolicone, tj. niepowielane, nierozbudowane i składane w jednym miejscu (do jednego organu). W dobie elektronicznych usług i korespondencji powinno być to już możliwe. Np. może to być dodanie specjalnego punktu w informacji dodatkowej stanowiącej część sprawozdania finansowego składanego do KRS.

Nadawanie statusu przedsiębiorstwa społecznego powinno być przypisane do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, który już dziś ma swoją istotna rolę w zakresie wspierania rozwoju ekonomii społecznej i jej koordynacji w województwie oraz posiadają doświadczenie w tym zakresie.

Plany reintegracyjne

W przypadku osób z zaburzeniami psychicznymi ich status osób zaliczanych do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym powinien być automatycznie wydłużany po zakończeniu indywidualnego planu reintegracyjnego tak jak to zapisano w ustawie w przypadku osób zatrudnionych w spółdzielni socjalnej ze statusem PS czy osób z niepełnosprawnościami. W przypadku zaburzeń tego typu trudno jest bowiem mówić o całkowitym wyzdrowieniu.

Wskazanie okresu (maks. 36 miesięcy), w ramach którego osoba jest traktowana jako wykluczona społecznie (o ile opracowano dla niej plan reintegracyjny) jest ograniczające – w odniesieniu do utrzymania statusu przedsiębiorstwa społecznego i zapewnienia stabilności zatrudnienia.
W przypadku przedsiębiorstw społecznych „reintegracyjnych" należałoby uznawać ich status na podstawie zatrudnienia wymaganego % osób z grup wykluczonych wskazanych w ustawie bez konieczności wydłużania ich planów reintegracyjnych. Z zachowaniem wymogu planu reintegracyjnego (obowiązującego przez okres 36 mies.) jako podstawy do finansowania części wynagrodzenia ze środków Funduszu Pracy (art. 26).

Doceniono wprowadzenie planów reintegracyjnych jako usystematyzowanej metody wsparcia osób z grup wykluczonych społecznie zatrudnionych w PS. **Stanowczo podkreślano, że przygotowanie i realizacja planów reintegracyjnych wymaga nakładów finansowych.** Przedsiębiorcy społeczni nie są bowiem specjalistami od tego typu działań (tym bardziej, że nierzadko musieliby je przygotowywać i prowadzić dla siebie nawzajem). W efekcie do opracowania i wdrażania planu będą musieli być zaangażowani zewnętrzni specjaliści. Spółdzielnie socjalne nie akumulują kapitału (środki finansowe są w ciągłym, bieżącym obrocie), z którego mogłyby być finansowane plany reintegracyjne. **W projektowanej ustawie nie przewidziano np. finansowania planów reintegracyjnych.**

Instrumenty wsparcia

Wskazana w ustawie **możliwość finansowania części wynagrodzenia pracowników objętych**

planem reintegracyjnym (art. 26) powinna być zapisana jako obligatoryjna (warunkiem otrzymania dofinansowania powinien być plan reintegracyjny). Środki te należałoby wypłacać jako zaliczkę (a nie jak wskazano to w art. 26 ust. 4 jako zwrot) – analogicznie jak jest to wskazane w art. 12 ust. 3c ustawy o spółdzielniach socjalnych. Tego typu rozwiązanie powinno obniżyć koszty pracy dzięki wypłacaniu do „z góry".

Instrumenty wsparcia przedsiębiorstwa społecznego (Rozdział 3 ustawy) powinny być obligatoryjne. Ubieganie się, otrzymanie i posiadanie statusu przedsiębiorstwa społecznego (wraz z obowiązkami na niego nałożonymi) powinno być gwarancją obligatoryjnego otrzymania instrumentów wsparcia zaplanowanych w ustawie (art. 26, art. 27).

W ustawie nie przewidziano rozwiązań, które wspierałyby rozwój przedsiębiorstw społecznych, dawały impuls do rozwoju instytucjonalnego czy inwestycyjnego. **Dużym impulsem do rozwoju ekonomii społecznej byłby 1% podatku z CIT dla PS czy też np. zwolnienie od podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku zakupu nieruchomości (analogicznie tak jak dzisiaj jest w przypadku rolników – jako pomoc *de minimis*)** - tego rodzaju rozwiązań brakuje.

II. Realizacja usług społecznych (Dział III ustawy, Rozdział 1 – 3)

1. **Planowanie usług społecznych w strategii** rozwiązywania problemów społecznych (w gminie i powiecie) oraz w strategii w zakresie polityki społecznej (na poziomie samorządu województwa) **należałoby wskazać jako obligatoryjne oraz w perspektywie wieloletniej,** co powinno mieć przełożenie na zapewnienie ciągłości działań w zakresie usług społecznych realizowanych/ świadczonych na zlecenie samorządu przez podmioty ekonomii społecznej.

2. Negocjacje są rozwiązaniem nowym, które może być trudne do wprowadzenia ze względu na różną kulturę organizacyjną samorządów (gotowość do rozmów partnerskich i prowadzenia ustaleń z PES). **W ramach trybu negocjacyjnego w zlecaniu usług społecznych należałoby uwzględniać kwestie finansowe (negocjacje finansowe, także pod kątem indeksowania stawek uwzględniając inflację) oraz związane ze standardami, warunkami realizacji danych usług społecznych.**

3. Kwestie dotyczące współpracy podmiotów ekonomii społecznej z JST są ważne – zwłaszcza w przypadku stosowania klauzul zastrzeżeniowych np. w zakresie zastrzeżenia realizacji usługi przez PES z terenu gminy bądź zatrudniającego osoby z terenu tej gminy. **Ważne byłoby także z perspektywy małych JST rozszerzyć możliwość zastrzeżenia realizacji usługi społecznej nie tylko do gminy, ale powiatu** (np. podmiot z terenu miasta mógłby realizować usługi w sąsiednich gminach wiejskich).

4. Wspieranie PES pod kątem realizacji usług społecznych – tworzenia PES, profesjonalizacji w zakresie świadczenia usług społecznych, przystępowania do przetargów i składania ofert na realizację usług społecznych dużą rolę powinny mieć Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej (akredytowane podmioty oferujące usługi wsparcia dla PES/PS).

II.1. Najważniejsze postulaty zgłaszane w zakresie realizacji usług społecznych (Dział III ustawy, Rozdział 1 – 3)

Ograniczenie udziału wykonawców

W zakresie zlecenia usługi społecznej przez JST (art. 34) **wskazane byłoby uzupełnienie zapisu o możliwość ograniczenia udziału wykonawców do PES także z terenu gmin ościennych (z danego powiatu).**

Tryb negocjacyjny

W zakresie trybu negocjacyjnego (art. 38) należałoby dookreślić, że **w zakresie negocjacji powinny być podejmowane także uzgodnienia dotyczące standardów i warunków realizacji danej usługi społecznej oraz warunków finansowanych (stawki)** z uwzględnieniem ich weryfikacji, gdy usługi miałyby być realizowane w trybie wieloletnim.

Zagwarantowanie środków na realizację usług przez podmioty ekonomii społecznej

W przypadku zapisów ustawy dotyczących realizacji usług społecznych przez podmioty ekonomii społecznej **należałoby wprowadzić zapis dotyczący minimalnego procentowego progu wydatków zlecanych przez JST na usługi społeczne realizowane przez PES. To gwarantowałoby przeznaczanie środków na zakup, zlecanie usług w trybach konkursowych i pozakonkursowych** (wskazanych w ustawie o ekonomii społecznej) **dla podmiotów ekonomii społecznej**. Wskazywano przy tym, że obligatoryjność ta mogłaby dotyczyć 20% wydatków JST na usługi społeczne. Wprowadzenie tego rozwiązania mogłoby być rozłożone w czasie, np. 10% za 5 lat.

III. Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej przez władze publiczne (Dział IV)

1. Wśród zgłaszanych komentarzy dotyczących obszaru wspierania rozwoju ekonomii społecznej wskazano, że **słabością ustawy jest brak w niej zapisów dotyczących rozwiązań w zakresie:**
   - zwrotnych instrumentów finansowych,
   - poręczeń i zabezpieczeń dla podmiotów ekonomii społecznej.

2. Wskazano także, że **szansą na stworzenie specjalnego Funduszu dla podmiotów ekonomii społecznej bądź przedsiębiorstw społecznych mogłyby być środki zwracane w ramach udzielanych instrumentów zwrotnych dla PES udzielanych ze środków europejskich w ramach poprzedniej i obecnej perspektywy finansowej.**

3. W kontekście dyskusji prowadzonych na temat zakresu ustawy dotyczącego wspierania rozwoju ekonomii społecznej podkreślano ponownie, że ustawa w zaproponowanym kształcie nie przyczyni się do stymulowania rozwoju sektora (np. w zakresie podejmowania działań w obszarze replikowania sprawdzonych rozwiązań, franczyzy społecznej, inwestowania w rozwój infrastruktury PS).

III.1. Najważniejsze postulaty zgłaszane w zakresie wsparcia rozwoju ekonomii społecznej przez władze publiczne (Dział IV ustawy)

Wspieranie rozwoju ekonomii społecznej

W art. 47 należałoby **wprowadzić zapis dotyczący utworzenia Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej** (finansowanego głównie ze środków zwróconych w ramach instrumentów zwrotnych finansowanych w ramach EFS). To w ramach tego Funduszu byłyby finansowane działania na rzecz rozwoju PS, plany reintegracyjne w PS, poręczenia dla PES/PS, gwarancje czy instrumenty wzajemnościowe.