



Raport ze spotkania makroregionalnych członków Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej, przedstawicieli ROPS i Instytucji Zarządzających RPO

Spis treści

I. Kontekst i kwestie ogólne	2
II. Proponowane rozwiązania prawne ekonomii społecznej i solidarnej	3
II.1. Definicja ekonomii społecznej i solidarnej oraz status przedsiębiorstwa społecznego	3
II.2. Rozwój lokalny	9
A. Lokalne programy rozwoju społecznego	9
B. Tryby zlecenia zadań publicznych	11
II.3. System wsparcia ekonomii społecznej	12
A. Rola ROPS	12
B. Rola Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej	15
C. Rola OWES	16
III. Wnioski i rekomendacje	22



I. Kontekst i kwestie ogólne

Przedstawiony materiał stanowi efekt czterech spotkań makroregionalnych, organizowanych przez Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, wspólnie z Fundacją Idea Rozwoju i Stowarzyszeniem Trenerów Organizacji Pozarządowych STOP w ramach projektu „Spójna integracja regionalna Ekonomii Społecznej”. Spotkania odbyły się we Wrocławiu (6-7 września 2017 r.), Olsztynie (21-22 września 2017 r.), Krakowie (4-5 października 2017 r.) i Łodzi (25-26 października 2017 r.). Do udziału w spotkaniach zaproszono każdorazowo przedstawicieli czterech województw reprezentujących: Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS), Instytucje Zarządzające i Pośredniczące RPO, członków Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej (RKRES), członków Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego.

Koncepcja spotkań opierała się, z jednej strony, na zapoznaniu uczestników spotkań - osób, zajmujących się na co dzień ekonomią społeczną w regionach, z propozycjami nowej regulacji o ekonomii społecznej i solidarnej. Z drugiej zaś strony miała służyć zebraniu pierwszych refleksji, uwag, wątpliwości i komentarzy, które mogą się okazać przydatne w dalszych pracach nad ustawą.

Na podstawie założeń do regulacji przekazanych Krajowemu Komitetowi Rozwoju Ekonomii Społecznej¹, opracowano materiał poruszający najważniejsze wątki dyskusji w zakresie:

- definicji w ekonomii społecznej i solidarnej (obszar podmiotowy),
- statusu przedsiębiorstwa społecznego (PS),
- kwestii lokalnych programów rozwoju społecznego oraz trybów zlecania zadań publicznych,
- systemu wsparcia w zakresie usług dla podmiotów ekonomii społecznej,
- roli i zadań Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej,
- roli i zadań Regionalnych Komitetów Ekonomii Społecznej.

Odrębną kwestią było zasygnalizowanie uczestnikom zmian w ustawie o spółdzielniach socjalnych wskazując jednakże ograniczoną możliwość wprowadzania nowych zmian z uwagi na zaawansowany proces regulacyjny. Dodatkowo omawiane były propozycje „Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014 – 2020” Ministra Rozwoju (dalej zwane jako: Wytyczne CT 9), odnoszące się do kwestii ekonomii społecznej².

Niniejszy materiał stanowi podsumowanie warsztatów i zawiera opinie zgłaszane w ich trakcie, zgodnie z przebiegiem dyskusji oraz odnosi się do najważniejszych wniosków i

¹ Założenia dot. ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej wraz z protokołem z posiedzenia KKRES: <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Posiedzenie,Krajowego,Komitetu,Rozwoju,Ekonomii,Społecznej,-26,kwietnia,2017,r.,3941.html>

² Zagadnienia dotyczące konsultacji społecznych i działań podejmowanych w ramach projektu „Spójna integracja regionalna ekonomii społecznej” zostaną przedstawione w odrębnym opracowaniu.



komentarzy. W poszerzonej wersji przedstawiono dyskusję dotyczącą Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES), które formalnie nie znajdują się w zakresie oddziaływania projektu, jednak waga sprawy, jak również uwagi uczestników, przemawiają za takim ujęciem tematu. Autorzy niniejszego raportu, poza częścią odnoszącą się do wniosków i komentarzy, nie ingerowali w zgłaszane uwagi.

II. Proponowane rozwiązania prawne ekonomii społecznej i solidarnej

II.1. Definicja ekonomii społecznej i solidarnej oraz status przedsiębiorstwa społecznego

Definicja zaproponowana w założeniach do Ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej wzbudziła wśród uczestników spotkań dużo pytań i kontrowersji. Zostały one zebrane w niniejszym rozdziale i pogrupowane wokół następujących kwestii:

- nowe kategorie: ekonomia społeczna i ekonomia solidarna,
- zakres podmiotowy definicji przedsiębiorstwa społecznego,
- nadawanie statusu przedsiębiorstwa społecznego,
- reintegracja społeczna w przedsiębiorstwie społecznym,
- pracownicy przedsiębiorstwa społecznego,
- pozostałe zagadnienia.

Nowe kategorie: ekonomia społeczna i ekonomia solidarna

Ustawa o ekonomii społecznej i solidarnej już w tytule wprowadza nową kategorię – *ekonomia solidarna*, co zdaniem uczestników niepotrzebnie burzy dotychczasową siatkę pojęciową i wprowadza chaos w polityce wspierania rozwoju sektora ekonomii społecznej. Za bardziej logiczną uznaje się typologię zastosowaną w Wytycznych CT9.

Podstawową cechą różnicującą podmioty ekonomii społecznej i podmioty ekonomii solidarnej jest **prozatrudnieniowa funkcja tych drugich**, przy czym będzie ona realizowana nie tylko w przedsiębiorstwach społecznych, ale również w innych podmiotach ekonomii solidarnej, zwłaszcza w podmiotach reintegracyjnych. Jej realizacja będzie odbywać się przy zastosowaniu odpowiednich narzędzi (nie tylko dotacji), które muszą być dostosowane do typu podmiotu (przedsiębiorstwo społeczne, podmiot reintegracyjny, etc.).

Pojawiały się również głosy pozytywnie oceniające proponowaną zmianę, zgodnie z którymi ustawa odchodzi od modelu ekonomii socjalnej (postrzeganej przez pryzmat nie zawsze dobrze ocenianych spółdzielni socjalnych) na rzecz ekonomii solidarnej, rozszerza definicję podmiotów ekonomii społecznej (PES) oraz rozszerza zakres działalności PS o możliwość prowadzenia:

- odpłatnej działalności pożytku publicznego (jako alternatywy dla działalności gospodarczej),



- aktywności na rzecz rozwoju lokalnego (a nie tylko, jak dotąd, realizacji usług społecznych użyteczności publicznej, przy czym w praktyce usługi społeczne użyteczności publicznej są definiowane zbyt wąsko – konieczna jest definicja usług społecznych użyteczności publicznej).

Ustawa kreuje bardziej transparentny i uporządkowany porządek.

Zakres podmiotowy definicji przedsiębiorstwa społecznego

Definicja PS budzi kontrowersje. Dla uczestników kluczowe znaczenie miała relacja pomiędzy kosztami³ związanymi z uzyskania tego statusu. W opinii uczestników relacja ta nie jest oczywista.

Drugi ważny obszar wątpliwości dotyczy celów polityki publicznej, które mają być osiągnięte dzięki zaproponowanej definicji. Bez jasnej artykulacji oczekiwanych efektów przyjętych rozwiązań ocena, czy przyjęta definicja jest zbyt szeroka lub za wąska oraz wydaje się mocno intuicyjna i bazująca na wstępnych założeniach.

Trzeci obszar dotyczy samego wdrożenia zaproponowanego rozwiązania - nadmiernego przeregulowania procedury nadawania statusu PS, niejasności dotyczących sytuacji przejściowych, itd.

Poniżej szerzej omówiono bardziej szczegółowe kwestie odnoszące się do definicji PS:

- przeregulowania – wprowadza parametry, limity, etc., co nie sprzyja rozwojowi ES i PS; Ustawa powinna raczej tworzyć warunki do tego, aby oddolne inicjatywy przekształcały się w PS, czyli podejmowały działalność gospodarczą dla realizacji celów społecznych (różnych, nie tylko prozatrudnieniowych!), której warunkiem sine qua non jest wypracowanie wystarczającego przychodu. Lepiej definiować PS „na miękko”, czyli bez tak wielu wskaźników liczbowych i analizować proces prowadzący do nasycenia PES podstawowymi cechami PS (czy dany PES konsekwentnie zmierza do realizacji przyjętej przez założycieli misji i celów);
- zawężająca i faworyzująca określoną grupę podmiotów – dlaczego spółdzielnia socjalna otrzymuje status przedsiębiorstwa społecznego z mocy Ustawy i jest wyłączona z tej procedury? Czy w tej sytuacji spółdzielnie socjalne nie zdominują katalogu PS?; może przy okazji Ustawy jest szansa, aby wprowadzić podział spółdzielni socjalnych na: 1) spółdzielnie socjalne dla osób z trudnościami na rynku pracy (tzw. osoby trudnozatrudnialne), 2) spółdzielnie socjalne dla osób, którym jest łatwiej na rynku pracy (np. młode osoby, które nie chcą pracować w korporacji),
- jednostronna – bazuje wyłącznie na funkcji prozatrudnieniowej (liczba zatrudnionych osób wykluczonych społecznie), z pominięciem funkcji zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy/ powiatu poprzez świadczenie usług

³ Przez koszty rozumie się również koszty transakcyjne związane z nadawaniem statusu spółdzielni.



społecznych użyteczności publicznej w odpowiedzi na potrzeby społeczności lokalnej czy też osiąganie efektów środowiskowych. Czym innym jest zatrudnianie osób wykluczonych, a czym innym zwiększanie udziału PS/PES w realizacji usług społecznych zleczanych przez JST – sektor podmiotów zorientowanych na cele społeczne jest na tyle szeroki i różnorodny, że PS nie powinno być zawężone do podmiotów, które skupiają się na tworzeniu miejsc pracy dla osób wykluczonych - ważne są obie funkcje,

- skomplikowana, w szczególności trudna do zrozumienia dla samych uczestników czy osób z niepełnosprawnością intelektualną.

W świetle warunku, że przedsiębiorstwem społecznym może być podmiot, w którym udział publiczny nie przekracza 50% pytaniem jest co ze spółdzielniami socjalnymi osób prawnych, założonymi przez min. dwa JST (konsekwencje, stabilność)? Uczestnicy spotkań pytali także o to czy Centra Integracji Społecznej, które są samorządowymi zakładami budżetowymi, będą mogły być klasyfikowane jako przedsiębiorstwa społeczne. Wielokrotnie uczestnicy podkreślali, że niejasny jest dla nich cel tego zapisu.

Pojawiały się wątpliwości dotyczące tego jak operacjonalizować zapis określający, że statut PS, umowa lub inny dokument o tym charakterze umożliwia nabycie własności przedsiębiorstwa przez jego pracowników.

Podkreślano konieczność przygotowania przepisów przejściowych (termin, warunki) dostosowania przedsiębiorstw społecznych, które już otrzymały dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego (na podstawie dotychczas obowiązującej definicji) do systemu wprowadzonego Ustawą („nowa” definicja). Pojawiały się także wątpliwości i pytania o to kto będzie finansował te działania.

Uczestnicy spotkań chcieli także wiedzieć jakie są konsekwencje przyjęcia nowej definicji przedsiębiorstwa społecznego - co zyskuje podmiot, który otrzyma status PS? Dotacje na utworzenie nowego miejsca pracy w stowarzyszeniu (jako podmiocie chcącym uruchomić działalność gospodarczą) można już dziś otrzymać z PUP (instrumenty polityki rynku pracy). Spodziewane korzyści tworzenia statusu PS są niewielkie – należy wprowadzić zachęty finansowe, np. zwolnienia ze składek, zwolnienia podatkowe, itd. Przy czym zastosowanie tych zwolnień powinno być obligatoryjne (nie powinno być uzależnione od dodatkowej decyzji innych podmiotów).

Nie jest jasne czy przedsiębiorstwo społeczne traci status, np. po 5 latach, jeśli ma stały zespół pracowników, z których odpowiednia część w momencie podjęcia zatrudnienia miała status wykluczonych społecznie. Pojawiły się pytania o to czy można uznać osoby pracujące np. od trzech lat w PS za wciąż wykluczone społecznie, czy może po tym okresie osoba pracująca w PS przestaje być kwalifikowana jako wykluczona społecznie (po zakończeniu realizowania indywidualnego planu reintegracji, czyli maksymalnie po 36 miesiącach). W tym kontekście konieczne jest doprecyzowanie statusu osoby wykluczonej.

Sam katalog PS został dobrze oceniony, ponieważ stwarza szansę na ułatwienie dostępu do przedsiębiorczości społecznej, ale także na uzyskanie informacji o konkretnych PS działających w danym regionie. Częstym problemem jest brak informacji o konkretnych usługach, czy produktach realizowanych przez PS, w tym kontekście prowadzenie listy



przedsiębiorstw społecznych jest bardzo wskazane.

Nadawanie statusu przedsiębiorstwa społecznego

Tabela do weryfikacji przedsiębiorstwa społecznego postrzegana jest jako utrudnienie, jednak nie tyle na ile lista sprawdzająca cechy przedsiębiorstwa społecznego. Zdaniem uczestników trzeba doprecyzować kryteria weryfikacji podmiotu ubiegającego się o status PS, aby nadający ten status interpretowali je podobnie, tak samo.

Proces nadawania statusu to duże ułatwienie dla OWES, ale czy dla samych przedsiębiorstw społecznych także? Istnieje ryzyko zbiurokratyzowania i wydłużania tego procesu. Położono zbyt duży nacisk na proces przygotowawczy i wdrożeniowy.

Uczestnicy spotkań postulowali, aby możliwe było uzyskanie statusu PS przez jednostkę organizacyjną podmiotu (organizację pozarządową), a nie przez sam podmiot jako taki. Rozważano także to kto powinien nadawać status przedsiębiorstwa społecznego: wojewoda, marszałek województwa, Krajowy Rejestr Sądowy (podobnie jak status organizacji pożytku publicznego)? Ta ostatnia propozycja wydaje się najmniej zagrożona biurokratyzacją i upolitycznieniem. Jednak, niezależnie od tego, w proces nadawania statusu PS powinny zostać włączone OWES i ROPS, ponieważ to one mają wiedzę o faktycznym funkcjonowaniu podmiotów ubiegających się o status PS, pozostałe wyżej wymienione organy i instytucje mogą badać jedynie stan formalny.

Reintegracja społeczna w przedsiębiorstwach społecznych

Udzielanie przez OWES wsparcia reintegracyjnego (np. w formie „trenera pracy”) jest pożądane, jednak uczestnicy mieli też szereg wątpliwości:

- pojawiały się pytania o to jak prowadzić reintegrację społeczną w konkretnym przedsiębiorstwie, np. w spółdzielni socjalnej o profilu budowlanym, która zatrudnia wyłącznie budowlańców. Bardzo prawdopodobne jest, że taka spółdzielnia nie będzie zatrudniać osób przygotowanych do prowadzenia zajęć reintegracyjnych czy procesu reintegracyjnego,
- nie jest jasne z jakich środków miałyby być finansowane ww. usługi wsparcia w zakresie reintegracji społecznej.

Indywidualny plan reintegracyjny (IPR) realizowany dla każdej zatrudnionej osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym to kolejne obciążenie finansowe i organizacyjne dla przedsiębiorstw społecznych. Padały pytania o to czy jest to konieczne. Czy ten zapis spełni swoją funkcję w PS, które nie zapewniają swoim pracownikom należytej reintegracji społecznej? Istnieje obawa, że te przedsiębiorstwa społeczne, które z różnych powodów nie zapewniają reintegracji społecznej (nie mają kompetencji, środków, etc.) i tak tego nie będą tego robiły, ale opracują IPR, a to oznacza jedynie działania pozorne i wzrost biurokracji. Tym samym obligatoryjne opracowywanie i realizowanie IPR w przedsiębiorstwie społecznym może zniechęcić przedsiębiorców, którzy nie są do tego przygotowani merytorycznie oraz mentalnie (nadmierne obciążenia, które nie służą rozwojowi ekonomii społecznej).

Jeśli jednak pozostanie obowiązek IPR, to powinien on odnosić się do:

Projekt „Spójna integracja regionalna ekonomii społecznej”



- opracowania planu wspólnie z osobą reintegrowaną oraz zaakceptowania go przez tą osobę,
- harmonogramu działań realizowanych w ramach IPR, zwłaszcza tych, które służą reintegracji społecznej,
- planu rehabilitacji, jeśli IPR adresowany jest do osób z niepełnosprawnościami.

Dla uczestników nie było jasne dlaczego IPR ma zawierać wykaz nowych kompetencji kluczowych i kwalifikacji zawodowych. Podkreślano, że jeśli ktoś był dobrym elektrykiem, a stracił prawo do wykonywania zawodu i jest zapotrzebowanie na elektryków, to powinno wystarczyć wzmocnienie już posiadanych kwalifikacji zawodowych.

Pracownicy przedsiębiorstwa społecznego

Ustawa przewiduje, że w przedsiębiorstwie społecznym mają być zatrudnione minimum trzy osoby (pracownicy) na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę. Jednak wymóg ten nie może być zbyt dużym obciążeniem dla małych organizacji dopiero rozpoczynających działalność. Większość z nich zatrudnia często jedną osobę. Czasem przedsiębiorstwo społeczne zaczyna od niskiego poziomu zatrudnienia (jedna osoba) i wraz ze swoim rozwojem zwiększa liczbę zatrudnionych osób wykluczonych ("*...* nie szuka się rynku, ani nie wyreguluje rynku ustawami. Dajmy szansę na rozwój gospodarczy"). Warto zastanowić się nad rozłożeniem w czasie zatrudnienia wymaganych trzech osób, np. w okresie 6 miesięcy.

Nie jest jasne jak należy odnosić się do proporcji osób zagrożonych wykluczeniem i innych. Odsetek osób z umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności w PS: min. 30% - co nie składa się do 70% pozostałych. Uczestnicy zwracali uwagę na to, że nie doprecyzowano czy przeliczać wymagany % osób zatrudnionych na osoby czy na etaty.

Konieczne jest doprecyzowanie i uspoźnienie kategorii osób wykluczonych społecznie stosowanych w regulacjach. Należy dążyć do ograniczenia niejednoznaczności w tym zakresie.

Dla uczestników nie było jasne czemu ma służyć limit 3-krotności przeciętnego wynagrodzenia dla każdego pracownika w przedsiębiorstwie społecznym. Ograniczenie to, dzięki odwołaniu do przeciętnych wynagrodzeń w danym PS, zwłaszcza kadry zarządzającej, ma służyć zrównoważeniu wynagrodzeń w ramach jednego przedsiębiorstwa (solidarny wzrost wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie na różnych stanowiskach). Pojawiały się głosy, że limit wynagrodzeń w PS może być barierą w ich rozwoju, np. w sytuacji, gdy PS zacznie generować wysokie zyski. Zarządzanie takim przedsiębiorstwem wymaga wysokich kompetencji, a co za tym idzie, adekwatnego wynagrodzenia kadry zarządzającej. Zaproponowany limit wynagrodzeń jest niski i nie pozwoli zatrudnić specjalistów, którzy znajdą zatrudnienie w biznesie oferującym wyższe wynagrodzenia.



Pozostałe zagadnienia

Uczestnicy zgłaszali także inne kwestie, poza wskazanymi powyżej, odnoszące się głównie do zagadnień dotyczących wpływu nowej regulacji na projekty realizowane ze środków EFS dotyczące wspierania rozwoju ES.

Pojawiało się także pytanie o to dlaczego inicjatywy społeczne, o których mowa w założeniach do Ustawy, nie są częścią ekonomii społecznej.

Wątpliwości budziła także postulowana zmiana definicji PES/PS w odniesieniu do jej wpływu na już realizowane projekty z EFS, czyli wsparcie udzielane przez OWES. Uczestnicy zadawali w tym zakresie szereg pytań:

- *Czy dotychczasowe wskaźniki będą zmieniane pod kątem nowych definicji?*
- *Czy zakłady pracy chronionej będą objęte wsparciem OWES?*
- *Czy konieczna będzie zmiana w systemie realizacji projektów z EFS dotyczących wsparcia ES – np. renegotjacje umowy partnerstwa na poziomie Komisji Europejskiej, zmiana zapisów Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) odniesieniu do np. typów operacji, grup wsparcia, zmiana Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO?*
- *Czy będzie potrzebna analiza RPO pod kątem planowanych zmian? Jakie kluczowe obszary się zmienią?*
- *Czy zmiany mogą wpłynąć na spowolnienie realizacji projektów w ramach RPO?*

Istotna jest spójność zapisów w Ustawie o ekonomii społecznej i solidarnej z zapisami w Wytycznych CT9 oraz synchronizacja w zakresie wdrażania Ustawy i Wytycznych.

Wiele głosów odnosiło się do utożsamiania ekonomii społecznej ze środkami z Europejskiego Funduszu Społecznego. Istnieje zagrożenie, że po zakończeniu finansowania z EFS sektor ekonomii społecznej napotka poważne trudności. PS powinny być uniezależniane od dotacji, co oznacza, że powinny działać bardziej rynkowo, żeby były w stanie utrzymywać się same i bez ciągłego dotowania (*Po co wspierać podmioty, które ciągle mają być dotowane?*) Jeśli już konieczne jest wspieranie finansowe działalności PES, to konieczne jest stosowanie także innych instrumentów wsparcia, zwłaszcza takich jak finansowe instrumenty zwrotne.

Konieczne jest tworzenia zachęt (motywacji finansowych) dla biznesu i JST do współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi, np. mechanizmu obowiązkowych dla JST zakupów w PES /PS, obowiązku współpracy JST z podmiotami reintegracyjnymi (np. CIS) i przedsiębiorstwami społecznymi, stosowanie preferencji „lokalnych” dla PS. Istnieją silne PS z innych regionów, które mogą stanowić realną konkurencję (przykładem z rynku przedsiębiorstw spoza sektora ES jest sytuacja z woj. opolskiego, gdzie w jednej z miejscowości usługi opiekuńcze świadczy firma z woj. podlaskiego – w sektorze przedsiębiorstw społecznym może dochodzić do podobnych sytuacji).

Przedsiębiorstwa społeczne powinny być zobowiązane do wskazywania w swoim statucie także celów społecznych, na jakie ma być przeznaczany wypracowany przez nie zysk. Chodzi o to, aby zysk nie był przeznaczany tylko na reintegrację społeczną ich członków/ pracowników, ale również np. na rzecz społeczności lokalnej, w której one działają.



Zgłaszano także obawy o to, czy organ konsultacyjno-doradczy wymagany w przypadku przedsiębiorstw społecznych nie będzie, podobnie jak IPR, ciałem fasadowym, które nie będzie de facto funkcjonowało.

Spółdzielnie społeczne

W trakcie omawiania zmian dotyczących Ustawy o spółdzielniach społecznych, nie zgłaszano żadnych zastrzeżeń i uwag. Co więcej, omawiane zmiany były przyjmowane przez uczestników spotkań pozytywnie i jako propozycje idące w dobrym kierunku.

Dyskusję wywołany dwie kwestie:

- konsorcja spółdzielcze, które zaproponowano w projekcie zmian w Ustawie. Podnoszone były obawy czy uczestnictwo podmiotów komercyjnych w konsorcjum nie zdominuje go. Jednocześnie wskazywano na potrzebę uzupełnienia konsorcjum nie tylko o spółdzielnie, ale również inne podmioty ekonomii społecznej, np. jednostki reintegracyjne;
- praktyki uczestników Warsztatów Terapii Zajęciowej (WTZ) w spółdzielniach. W trakcie dyskusji podnoszono problemy: dotacji dla WTZ przysługujących na uczestnika, który realizuje praktyki, oraz czy dla uczestników, którzy będą brali udział w praktykach będzie organizowany/ dofinansowywany dowóz na nie (analogicznie jak jest to z dowozem do WTZ). Uczestnicy podkreślali oczekiwania, aby z przepisów jasno wynikało, że uczestnik WTZ skierowany na praktyki nie traci statusu uczestnika.

II.2. Rozwój lokalny

Lokalny rozwój społeczny

Rola podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych w lokalnym rozwoju społecznym odnosi się w założeniach do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej do dwóch zasadniczych kwestii:

- tworzenia i realizowania lokalnych programów rozwoju społecznego,
- zlecenia do realizacji PS i PES zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w innym trybie niż powszechnie stosowane zapytania ofertowe i przetargi na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.

A. Lokalne programy rozwoju społecznego

Propozycja tworzenia Lokalnych Programów Rozwoju Społecznego (LPRS) została przyjęta pozytywnie, przede wszystkim ze względu na możliwość holistycznego, a nie sektorowego podejścia do planowania rozwoju społecznego.

Przy założeniu, że programy są tworzone z udziałem podmiotów niepublicznych, zwłaszcza PES i PS oraz że są powiązane w wieloletnią prognozą finansową przez co stają się narzędziem integrowania różnych polityk publicznych na poziomie lokalnym. Zakłada się, że ulokowanie zespołów do spraw tworzenia, wdrażania i monitorowania



programu w urzędzie gminy (lub odpowiednio starostwa), a nie w ośrodku pomocy społecznej, znacznie podniesie rangę programu i umożliwi wykorzystanie zasobów z różnych obszarów polityki społecznej (ochrona zdrowia, edukacja, kultura, sport i rekreacja, pomoc społeczna, etc.) na rzecz rozwoju społecznego.

Postulowano jednocześnie, żeby okres obowiązywania programu został wydłużony do 7 lat oraz by w połowie jego realizacji został przeprowadzony przegląd śródkresowy (analogicznie do rozwiązań w ramach środków europejskich). Przy czym szczegółowy plan realizacyjny/wdrożeniowy miały być opracowywany na okres trzech lat, a po przeglądzie śródkresowym – na kolejne cztery lata. Pozwoliłoby to uniezależnić politykę społeczną od upolitycznienia samorządu terytorialnego i zapewnić ciągłość w realizowaniu polityk publicznych.

Z drugiej zaś strony wskazywano na szereg zagrożeń, które należy uwzględnić projektując konkretne rozwiązania ustawowe w tym zakresie. Przede wszystkim, biorąc pod uwagę kadencyjność i upolitycznienie władz publicznych oraz właściwy dla administracji publicznej opór przed zmianą, zgodnie wyrażano przekonanie, że integrowanie dotychczasowych programów musi się dokonywać stopniowo, przechodząc przez kolejne etapy tego procesu. Dodatkowo proces ten powinien być prowadzony z udziałem podmiotów niepublicznych, zwłaszcza PES i PS, przy zaangażowaniu lokalnych mediów, które będą informowały społeczność lokalną o procesie tworzenia tego rodzaju dokumentu, o rozwiązaniach, które zostały w nim przyjęte, wnioskach z jego monitorowania i ewaluacji.

Kolejnym zagrożeniem dla powodzenia przedsięwzięcia, jakim jest tworzenie i realizowanie nowego rodzaju dokumentu, tj. LPRS, jest niedostatek kompetencji w JST w zakresie współpracy międzysektorowej i międzyresortowej oraz monitoringu, ewaluacji, etc. W związku z tym postulowano: prowadzenie odpowiednich działań edukacyjnych adresowanych do JST, zapewnienie zewnętrznego eksperta / moderatora wspierającego podmioty lokalne w dojrzałej, partnerskiej współpracy na rzecz opracowywania i realizowania programu, transparentność procesu naboru przedstawicieli PES i PS do zespołu, który opracowuje LPRS, możliwie jak największą reprezentatywność tego zespołu. Podkreślano wagę odpowiednich zapisów ustawowych, które zobowiążą JST do partycypacyjnego procesu tworzenia i wdrażania programu oraz odpowiednią jakością poszczególnych części programu (diagnoza, część planistyczna, etc.). Zwrócono uwagę na opracowanie modelowego programu, który stanowiłby pewien rodzaj „szablону” LPRS oraz zadbanie o spójność gminnych programów rozwoju społecznego z powiatowym programem rozwoju społecznego, zwłaszcza ze względu na rolę PUP i PCPR.

Proponowane rozwiązanie w postaci zintegrowanego programu rozwoju lokalnego wzbudzało wśród uczestników spotkań wątpliwości i pytania:

- Jak będą się do siebie odnosiły LPRS i strategia rozwoju gminy – czy będą funkcjonowały obydwa dokumenty, czy też LPRS zastąpi strategię rozwoju gminy?
- Czy zapis dotyczący obowiązku tworzenia LPRS w Ustawie o ekonomii społecznej i solidarnej będzie respektowany przez samorządy? Być może zapis ten powinien być wskazany w Ustawie o samorządzie gminnym /powiatowym;
- Jakie stanowisko, wobec zapisów dotyczących preferencji dla PS/PES, zajmą



podmioty komercyjne? Czy zaakceptują wiodącą rolę podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych?

B. Tryby zlecenia zadań publicznych

Nowe rozwiązania dotyczące sposobu zlecenia zadań społecznych użyteczności publicznej w zakresie rozwoju lokalnego podmiotom ekonomii społecznej i przedsiębiorstwom społecznym przez JST spotkały się z uznaniem i akceptacją uczestników spotkań - w szczególności nowy tryb negocjacyjny przy zakupach poniżej 120 tys. zł oraz tryb partnerstwa publiczno-społecznego.

Pojawiały się głosy, że zaproponowano kolejne, coraz bardziej sformalizowane tryby zlecenia zadań publicznych PES i PS, począwszy od negocjacji, przez partnerstwo publiczno-społeczne, aż po zlecenie podmiotom komercyjnym. Nie są to tryby równoważne, gdyż priorytetem jest wykorzystywanie potencjału podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych. Zatem w pierwszej kolejności należy sięgać po tryby, które umożliwiają wspólne ustalanie warunków zlecenia oraz zwracać się przy tym do PES i PS. Celem tego trybu jest uspołecznienie procesu świadczenia usług. Podkreślono, że powstawanie Centrów Usług Społecznych (CUS) sprzyja stosowaniu różnych trybów współpracy JST z PES i PS w zakresie realizacji zadań publicznych i uspołecznieniu świadczenia usług (CUS wymaga partnerstwa JST z podmiotami społecznymi).

Uczestnicy spotkań docenili również możliwość bardziej elastycznego wykorzystywania zasobów społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza na podstawie przepisów Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dla wzmocnienia roli i szerokiego stosowania innych trybów niż przewidziane w Ustawie Prawo zamówień publicznych, postulowano ustawowe zapisanie preferencji dla podmiotów pozarządowych lub obligatoryjne stosowanie trybu z Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednocześnie zwracano uwagę na konieczność częstszego stosowania trybu powierzania zadań publicznych, a nie tylko wspierania ich realizacji. Również negocjacje z PES i PS w przypadku zamówień do 120 tys. zł (30 tys. euro) powinny być zapisane w ustawie jako obowiązkowe (w Ustawie o samorządzie gminnym/ powiatu), zaś konkurs miałby być ogłaszany tylko w przypadku zadań o wartości powyżej 120 tys. zł. Obligatoryjny charakter rozwiązań ustawowych wynika z dotychczasowych doświadczeń – wskazywano, że władze publiczne z reguły nie stosują rozwiązań fakultatywnych, czego najlepszym przykładem jest unikanie przez JST stosowania klauzul społecznych. Natomiast propozycja zlecenia zadań publicznych w pierwszej kolejności PES i PS działającym na terenie danej gminy/ powiatu i ewentualnie samorządów ościennych, budziła obawy odnośnie respektowania zasady konkurencyjności.

Uczestnicy spotkań podkreślali, że zapisanie możliwości, a wręcz obowiązku, wdrażania określonych rozwiązań prawnych nie wystarczy do tego, aby te przypisy były stosowane, zwłaszcza zgodnie z intencją ustawodawcy. Dlatego też konieczne są działania służące transferowi wiedzy do JST, w szczególności obligatoryjna edukacja władz samorządowych, zwłaszcza skarbnika i sekretarza gminy (powiatu) oraz przedstawicieli Regionalnej Izby Obrachunkowej. Bardzo wyraźnie podkreślano wątek związany z edukacją samorządów, wpływania na ich wiedzę, umiejętności, postawy,



związane z zastosowaniem przepisów preferujących podmioty ekonomii społecznej w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej. Podkreślano to zwłaszcza w kontekście dotyczącym niskich kompetencji JST do partnerskiej współpracy i wykorzystania trybu negocjacyjnego oraz w odniesieniu do obaw JST o wyniki kontroli i oskarżania o nieprzejrzystość wyboru wykonawców w trybie negocjacyjnym.

Postulowano również taki sposób organizowania negocjacji cenowych, który polega na określaniu wysokości środków finansowych przekazywanych konkretnej organizacji pozarządowej odpowiednio do jej rzeczywistych potrzeb (szacunku określonej przez nią ceny realizacji usługi), a nie przyjętych administracyjnie algorytmów oraz wprowadzenia mechanizmów eliminujących uznaniowość w tym zakresie.

Pojawił się także pomysł, by PES negocjując zapisy mogły wykazywać się „legitymacją” od odbiorców usług – listą osób, które są zadowolone z tych usług i chciałyby, aby dany podmiot je świadczył. Zwracano także uwagę na okresy zlecenia usług. Często jest to okres jednego roku, co utrudnia realizację zadań, które wykraczają poza ten przedział czasowy, utrudnia to zachowanie ciągłości.

W trakcie spotkań wskazano także szereg kwestii, które wymagają głębszego namysłu i doprecyzowania. Wśród nich wymieniano przede wszystkim takie zagadnienia, jak:

- definicja społecznych usług użyteczności publicznych,
- tryb negocjacyjny – wskazywano go jako wielką szansę, ale zarazem zwracano uwagę na to, że bardzo łatwo go zdyskredytować przy jakichkolwiek nadużyciach (należałoby dobrze przewidzieć ryzyka, by im zapobiec przy wprowadzaniu tego trybu). Zastanawiano się także, czy tryb negocjacyjny nie uzależni organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych od JST,
- wzmacnianie roli konsorcjów i ich preferowania przy zlecaniu zadań przez samorządy, w tym zadań wynikających z programu,
- możliwości tworzenia konsorcjum przez podmioty ekonomii społecznej.

Podobnie jak w przypadku LPRS zaproponowano stopniowe wdrażanie nowych rozwiązań (rozłożenie tego procesu na lata). Pojawiła się propozycja wskazywania kamieni milowych/etapów, do których należy dążyć w dłuższej perspektywie (np. na poziomie celu do 2020 r., celu do 2025 r. i celu do 2030 r.). Rozwiązanie takie zastosowano przy Ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, gdzie ustalono do jakiego czasu następuje likwidacja określonych placówek opiekuńczo-wychowawczych.

II.3. System wsparcia ekonomii społecznej

A. Rola Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej

W spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele 15 Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej. Byli to głównie przedstawiciele komórek organizacyjnych ROPS zajmujących się ekonomią społeczną, w tym zespołów realizujących projekty koordynacyjne



finansowane z EFS.

Podczas spotkań zaprezentowano zagadnienia dotyczące roli i zadań ROPS w tworzeniu systemu wsparcia ES w regionie, w kontekście założeń do projektu Ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej oraz proponowanych zmian w Wytycznych CT9.

Propozycje zadań ROPS, które zostały poddane dyskusji w trakcie spotkań odnosiły się do:

- przygotowywania, wdrażania i monitorowania Regionalnych Programów Rozwoju Ekonomii Społecznej,
- konsultowania Regionalnego Programu Operacyjnego oraz innych dokumentów Instytucji Zarządzającej, w tym szczególnie dotyczących CT 9, a zarazem służących realizacji umowy partnerstwa,
- koordynowanie prac innych instytucji czy komórek samorządu województwa,
- koordynowanie rozwoju usług społecznych użyteczności publicznej,
- Lokalnych Programów Rozwoju Społecznego w odniesieniu do wspierania współpracy JST z podmiotami ekonomii społecznej,
- usług wsparcia ekonomii społecznej – opiniowanie, monitorowanie i ewaluacja jakości,
- opiniowania projektu decyzji o przyznaniu statusu przedsiębiorstwa społecznego.

Omawiany zakres zadań ROPS był każdorazowo rozpatrywany z punktu widzenia projektów w zakresie koordynacji ekonomii społecznej realizowanych przez dane ośrodki. Uczestnicy podkreślali, że nie są w stanie realizować wszystkich tych działań z uwagi na ograniczenia kadrowe, niewystarczające kompetencje oraz jednocześnie zaangażowanie pracowników w inne działania ROPS.

Ważne jest także zaznaczenie, że w wielu regionach koordynacja ekonomii społecznej ogranicza się jedynie do realizacji projektów w ramach EFS i jest finansowana w całości z tych środków. Wiąże się to z tym, iż ROPS postrzega siebie bardziej jako realizatora konkretnego projektu, a nie koordynatora rozwoju ekonomii społecznej w regionie. Istnieje zatem ryzyko, że po zakończeniu aktualnego okresu finansowania zadanie to w wielu ROPS nie będzie realizowane. Dodatkowo brakuje często koncepcji na dalszą realizację tych zadań.

Dyskusje nad szczegółowym zakresem zadań ROPS w zakresie tworzonego systemu wsparcia poprzedziły rozważania dotyczące zagadnienia samego koordynowania rozwoju ekonomii społecznej przez ROPS. Jak się okazało kwestia ta jest rozumiana bardzo różnie i jest zależna od wielu czynników, np. pozycji i zaangażowania ROPS w kształtowanie polityki publicznej w regionie, kultury współpracy z partnerami na poziomie województwa (Zarządem Województwa, Instytucją Zarządzającą RPO, OWES, itp.), potencjału i zaangażowania partnerów z sektora ekonomii społecznej, poziomu kompetencji i postaw zespołu ROPS zaangażowanego w koordynację ES.



Uznaliśmy, że temat ten wymaga pogłębienia, dlatego też sformułowano do dyskusji podstawowe funkcje ROPS w tym zakresie:

- **Przygotowywanie, wdrażanie i monitorowanie Regionalnych Programów Rozwoju Ekonomii Społecznej**

Uczestnicy dyskusji, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia, wskazywali, że konieczne jest wypracowanie na poziomie krajowym modelu tworzenia regionalnego i lokalnych programów rozwoju ES. Wskazywano, że pozwoli to także na stworzenie płaszczyzny współpracy między samymi ROPS-ami. Zgłaszano postulaty, aby dokument był wypracowany przez regionalne środowisko ES, a nie przez sam ROPS. Zwracano uwagę na to, aby ROPS był organizatorem procesu partycypacyjnego tworzenia dokumentu (na wzór programów dotyczących rewitalizacji) - zarówno na etapie diagnozy, opracowywania propozycji działań, wdrażania, monitorowania i ewaluacji. Do spełnienia takiego warunku niezbędne jest zapewnienie, poza wypracowanym modelem tworzenia dokumentu, także wsparcia eksperckiego do zaplanowania i realizacji takiego procesu. Powinno to także wpłynąć na ograniczenie zlecenia całego zadania wykonawcom zewnętrznym niezającym specyfiki regionu, jego uwarunkowań, sytuacji sektora ekonomii społecznej itd.

- **Konsultowanie Regionalnego Programu Operacyjnego oraz innych dokumentów Instytucji Zarządzających, szczególnie dotyczących CT9, a zarazem służących realizacji umowy partnerstwa**

Uczestnicy dyskusji w ramach omawiania powyższego zadania zgłaszali problemy w dotychczasowej jego realizacji, co może wskazywać na brak ustalonego trybu konsultacji w regionach. Konsultowanie dokumentów strategicznych wielokrotnie ograniczało się do rozesłania danego dokumentu do członków Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej i niewielkim zainteresowaniem i odzewem z ich strony. Jak wskazywano wynikało to z krótkiego okresu konsultacji, niewystarczających kompetencji wśród członków komitetów oraz braku zainteresowania samym dokumentem. Przy braku informacji zwrotnej ze strony członków Komitetu, ROPS samodzielnie opiniuje dokumenty, jednak tylko w swoim imieniu.

Zaproponowano zatem, aby ROPS był organizatorem procesu konsultacji poprzez członków RKRES, zbierał uwagi i opinie oraz formułował oficjalne stanowisko Komitetu, traktowane jako opinia środowiska ES z danego regionu. Doprecyzowania wymaga także jakie inne dokumenty powinny być poddawane konsultacjom.

- **Koordynowanie prac innych komórek samorządu województwa**

Uczestnicy omawiając powyższe zagadnienie poddali w wątpliwość realność i potrzebę jego realizacji. W wielu regionach ROPS przyznają, że nie mają żadnego przełożenia na pracę innych departamentów/ komórek organizacyjnych urzędów marszałkowskich. Podkreślano jednak, że ważne jest promowanie ekonomii społecznej



oraz inicjowanie wspomnianej współpracy w tym zakresie. Zaproponowano, aby przeformułować powyższy punkt.

- **Lokalne Programy Rozwoju Społecznego – wspieranie współpracy JST z podmiotami ekonomii społecznej**

Jak wynikało z dyskusji nad tym zadaniem, wielu uczestników nie miało wiedzy o planowanych zmianach w zakresie nowego tworzenia dokumentów strategicznych na poziomie gmin i powiatów. W związku z tym niezbędne jest wyposażenie pracowników ROPS w narzędzia i wiedzę w tym zakresie.

- **Usługi wsparcia ekonomii społecznej – opiniowanie, monitorowanie i ewaluacja jakości**

Omówienie powyższego punktu w większości ograniczyło się do zgłoszenia zapotrzebowania na wypracowanie wspólnej dla wszystkich regionów metodologii ewaluacji jakości usług OWES.

Uczestnicy spotkań otrzymali informację, że w ramach projektu “Spójna integracja regionalna ekonomii społecznej” jest przygotowywany materiał na ten temat przez grupę roboczą z udziałem ROPS-ów i zostanie przesłany w ostatnim kwartale.

- **Opiniowanie dla wojewody projektu decyzji o przyznaniu statusu przedsiębiorstwa społecznego**

W opinii ROPS-ów działanie to będzie działaniem pozornym.

Inne ważne zadania do realizacji przez ROPS-y:

- informowanie, zapewnienie przepływu informacji pomiędzy interesariuszami (np. o środkach finansowych)
- promowanie ES poprzez działania informacyjno-edukacyjne
- zarządzanie zmianą, współpracą – wspólnie z innymi interesariuszami
- spajanie, harmonizowanie działań różnych podmiotów
- organizowanie działań realizowanych wspólnie z innymi podmiotami i instytucjami.

B. Rola Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej

W trakcie spotkań makroregionalnych podnoszone były także kwestie dotyczące funkcji Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej.

Część uczestników zwracała uwagę na potrzebę podniesienia roli Regionalnego Komitetu w procesie tworzenia polityk publicznych, wzmocnienia jego wpływu na kształtowanie regionalnych polityk publicznych (pewno zwiększy się wpływ RKRES jeśli w jego skład będą wchodziłi decydenci oraz jeśli będzie zapisana jego rola w ustawie, w dokumentach samorządowych na poziomie regionalnie).

Zebrane przez nas głosy wskazują na:



- konieczność przepływu informacji pomiędzy Regionalnym KRES a Krajowym Komitetem Rozwoju Ekonomii Społecznej,
- nie tylko opiniowanie, ale również opracowanie projektu RPRES wraz z budżetem, następnie monitorowanie i aktualizacja,
- koordynowanie tworzenia (realizacji) polityk publicznych, uspołnianie ich, podejście horyzontalne, np. planowanie zadań w poszczególnych departamentach Urzędu Marszałkowskiego pod kątem rozwoju ES w regionie, wykorzystywanie środków finansowych w budżetach departamentów (działów), takich jak kultura, sport/rekreacja, turystyka, edukacja, etc. w odniesieniu do rozwoju ekonomii społecznej w regionie (np. wspieranie rozwoju PES/PS zajmujących się turystyką),
- budowanie i rozwijanie relacji pomiędzy kluczowymi interesariuszami,
- rzecznictwo interesów - wypracowywanie wspólnego stanowiska sektora ES (np. centrów integracji społecznej), reprezentowanie stanowiska środowiska PES wobec decydentów i regionu wobec KKRES,
- zadbanie o relacje RKRES z lokalnymi władzami samorządowymi (gmina, powiat). RKRES powinien formułować rekomendacje, np. dot. usług użyteczności publicznej,
- konieczność przemyślenia podziału zadań pomiędzy RKRES a Wojewódzką Radą Działalności Pożytku Publicznego.

Podkreślano, iż w składzie RKRES koniecznie powinni zasiadać decydenci: dyrektorzy departamentów, radni – ich udział powinien być obligatoryjny (należy jednak zwrócić uwagę na to, aby ich udział nie wpłynął na upolitycznienie komitetu). Niezbędne jest także, aby w skład RKRES wchodziły podmioty ES.

Część uczestników podkreślała, że Komitet powinien mieć charakter opiniodawczy. W trakcie dyskusji nie potrafiono jednak wskazać zadań/spraw, co do których mógłby być władny (ew. budżet partycypacyjny, procedury kryteriów konkursu). Ponadto uznano, że dobrą propozycją dotyczącą roli Komitetu jest inicjowanie i inspirowanie obok dotychczasowych zadań dot. opiniowania, doradzania). Istnieją jednak obawy, o to, że zadania te może być mało realne, bo jest czasochłonne, a członkowie mogą angażować się w jego działalność w ograniczonym zakresie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w dyskusji nie rozpatrywano udziału członków RKRES w jego pracach jako osób, które są jego członkami z racji ich działalności społecznej bądź zawodowej.

W dyskusji pojawił się także głos, że opracowywanie, kierunków rozwojowych dla ES w regionie przez RKRES to wkraczanie w kompetencje samorządu województwa.

C. Rola OWES

Na spotkaniach przedstawiono zasady finansowania i funkcjonowania OWES wynikające z założeń do projektu ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej:



- usługi wsparcia ekonomii społecznej jako zadanie samorządu województwa i przez niego finansowane,
- wybór OWES odbywa się zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub tzw. ustawą wdrożeniową,
- OWES świadczy łącznie trzy rodzaje usług wsparcia ekonomii społecznej (usługi animacji lokalnej, wsparcia rozwoju ekonomii społecznej, wsparcia istniejących przedsiębiorstw społecznych),
- jakość usług wsparcia ekonomii społecznej weryfikowana jest poprzez akredytację nadawaną przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

Dyskusja przebiegała według czterech głównych zagadnień opisanych szczegółowo poniżej. Istotny w dyskusji był fakt, iż jej uczestnicy byli bardzo mocno osadzeni w obecnej rzeczywistości funkcjonowania OWES (finansowanie z EFS, tryb projektowy), co wpływało na trudności w kreowaniu nowych rozwiązań. Jednak ważne jest podkreślenie, że do 2023 r. OWES będą finansowane ze środków EFS i rozwiązania EFS determinują wiele rozwiązań związanych z funkcjonowaniem OWES.

Finansowanie OWES

W trakcie dyskusji wskazywano, że **konieczne jest jednoznaczne wskazanie odpowiedzialności za OWES i ich finansowanie**. Podkreślano, że dostarczanie usług wsparcia ekonomii społecznej powinno być zadaniem samorządu województwa, gdyż tylko wtedy jest szansa na realizację tych usług i ich finansowanie.

Pojawiały się także głosy, że zadania związane z ekonomią społeczną powinny być także przypisane do samorządów lokalnych, przy czym nie powinny być to zadania pomocy społecznej (OPS), ale szerzej – przypisane np. do urzędu gminy. Podkreślano, że **ES musi zaistnieć w innych dziedzinach funkcjonowania gminy niż tylko polityka społeczna** (np. turystyka), ponieważ jest horyzontalnym instrumentem wspierania rozwoju lokalnego. Zaproponowano także, aby przemyśleć wprowadzenie systemu współfinansowania działań OWES z poziomu subregionów, np. wprowadzenie porozumień powiatów czy gmin z konkretnego subregionu, które płaciłyby za część działań OWES.

Podczas dyskusji podkreślano, że **ryzykowne jest założenie, zgodnie z którym jedynym źródłem finansowania usług wsparcia ekonomii społecznej są środki samorządu województwa i środki Europejskiego Funduszu Społecznego**. Istnieje wysokie ryzyko braku środków finansowych w samorządzie województwa na to zadanie. Z kolei środki EFS i podejście projektowe nie dają gwarancji trwałości i ciągłości działań OWES. Jednocześnie podkreślano, że mniej środków w przyszłości może przyczynić się do bardziej racjonalnego ich wydatkowania.

Zwracano uwagę, że należy dywersyfikować źródła finansowania OWES. Podkreślano, że **finansowanie OWES powinno być montażem środków publicznych i niepublicznych**. W kontekście środków niepublicznych odwoływano się do rozwiązań wypracowywanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki związanych z poszukiwaniem długookresowych źródeł finansowania OWES, współfinansowania



działań OWES ze środków podmiotów prowadzących OWES pozyskiwanych z działalności gospodarczej bądź współfinansowania działań OWES ze środków pozyskiwanych od klientów OWES. Jednocześnie wskazywano, że środki prywatne przekazywane na funkcjonowanie OWES będą raczej niewielkie w skali całego systemu i wielkości OWES.

Jako niepubliczne źródła finansowania OWES wskazywano środki pochodzące od samych przedsiębiorstw społecznych oraz środki pochodzące z sektora komercyjnego (w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu). W szczególności wskazywano na:

- **opłaty od przedsiębiorstw społecznych** za usługi świadczone przez OWES (wskazywano, że wsparcie dla PS nie powinno być całkowicie darmowe i że PS powinny ponosić częściową odpłatność). Jednocześnie pojawiły się wątpliwości czy PES/PS będą w stanie i czy będą chciały płacić za te usługi. Należy zachować ostrożność przy kalkulacji opłat, np. uzależnić je od fazy rozwoju PS/PES,
- **opłaty za prowadzenie audytów dla PS** innych niż spółdzielnie socjalne,
- **wpłaty PES/PS w formie regularnych składek** na finansowanie OWES,
- wkład finansowy **od partnerów biznesowych oraz od dużych przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa**, które są sponsorami wielu wydarzeń, np. sportowych itd. Pojawił się pomysł powołania krajowego (lub regionalnego) funduszu, do którego pieniądze wpłacają przedsiębiorstwa (także te z udziałem Skarbu Państwa) i środki funduszu finansują działalność OWES,
- współfinansowanie działań OWES ze środków podmiotów prowadzących OWES pozyskiwanych z działalności gospodarczej. Podkreślano jednak, że środki prywatne przekazywane na funkcjonowanie OWES będą raczej w skali całego systemu jak i wielkości OWES niewielkie.

Dyskutowano nt. możliwości uzupełnienia środków samorządu województwa **innymi środkami publicznymi**, w szczególności pojawiły się pomysły, by:

- **umożliwić finansowanie OWES (w szczególności tworzenie miejsc pracy, tworzenie nowych i wsparcie istniejących przedsiębiorstw społecznych) ze środków Funduszu Pracy**, co oznacza, że część z tych środków trafiałaby bezpośrednio do OWES. Wymagałoby to zmiany zasad funkcjonowania Funduszu Pracy. Jednocześnie należy podkreślić, że jest to rozwiązanie najbardziej preferowane. Alternatywą mogłoby być **wydzielenie części środków FP dostępnej w ramach PUP na dotacje i wsparcie pomostowe dla grup założycielskich** przygotowanych przez OWES lub przedsiębiorstw społecznych przygotowanych przez OWES. Pojawiły się jednak wątpliwości nt. źródeł finansowania specjalistów świadczących wsparcie (szkolenia i doradztwo) dla grup założycielskich i przedsiębiorstw społecznych,
- **część usług wsparcia OWES uznać za zadania zlecone z zakresu administracji rządowej**, co pozwoliłoby na uruchomienie finansowania rządowego,



- uruchomić **program rządowy wspierający samorządy województw w finansowaniu OWES lub określonych usług OWES** (np. analogicznie jak ma to miejsce w programie rządowym związanym z zatrudnianiem asystentów rodziny zgodnie z Ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej),
- wykorzystać i przemodelować **Krajowy Fundusz Szkoleniowy jako sposób finansowania istniejących przedsiębiorstw społecznych**. To oznaczałoby konieczność zmiany koncepcji funkcjonowania – nie tylko szkolenia zawodowe, ale szerzej (także szkolenia menadżerskie, coaching itd.) i nie tylko w branżach deficytowych,
- **samorządy lokalne współfinansowały OWES**, a usługi przez niego świadczone powinny w takiej sytuacji wspierać grupy założycielskie/podmioty z teren danej gminy/ powiatu. Wątpliwości wzbudziły jednak obawy o nierównomierność w dostępie do usług wsparcia ekonomii społecznej i kierowanie pomocy tam, gdzie jest finansowanie, a nie gdzie są potrzeby,
- **samorządy lokalne wpłacały środki na specjalny fundusz pożyczkowy/poręczeniowy**, którym zarządzałyby OWESy. OWES powinien otrzymywać środki z odsetek i prowizji za zarządzanie funduszem.

Podkreślano, że system finansowania oparty o EFS powoduje, że działania OWES mają charakter projektowy (np. ograniczenie związane z kwalifikowalnością) i utrudniają ciągłość działań.

W trakcie dyskusji pojawił się pomysł na zupełnie nowe podejście do finansowania zadań OWES tj. płacenie za efekty, który spotkał się z akceptacją większości uczestników dyskusji. Rozbieżności pojawiły się dopiero przy omawianiu różnych, bardziej szczegółowych rozwiązań związanych z płaceniem za efekty. Pojawiło się kilka propozycji:

- OWES finansowany podobnie jak szkoły („subwencja oświatowa”), przy czym subwencja jest płacona w związku z osiągnięciem przez OWES kolejnych etapów na drodze do samodzielnego życia osoby wspieranej i jej reintegracji społecznej i zawodowej, np. etap 1. przygotowanie społeczne, etap 2. przygotowanie zawodowe, etap 3. doprowadzenie do zatrudnienia, etap 4. zapewnienie trwałości zatrudnienia przez 12 miesięcy. etap 5. zapewnienie trwałości przez 24 miesiące. Wprowadzanie etapów jest ważnym elementem systemu. Dla przykładu taki system w zakresie aktywizacji osób z niepełnosprawnościami funkcjonuje w Niemczech,
- **OWES otrzymuje środki dopiero po osiągnięciu określonego efektu**, przy czym nie jest to prosta refundacja poniesionych kosztów, ale wcześniej określona cena za osiągnięcie określonych efektów. Płacącego nie interesują szczegółowe koszty, ani narzędzia zastosowane w procesie aktywizacji (być może powinny być określone pewne standardy minimum w zakresie świadczonych usług). W tym rozwiązaniu finansowanie dotyczy efektu końcowego (osiągnięciu określonych rezultatów). Zgromadzone w ten sposób środki pozwalałyby na aktywizację kolejnych osób, aż do momentu kolejnej



zapłaty za efekt. Nieosiągnięcie efektów, a tym samym brak zapłaty, eliminowałyby nieskuteczne OWESy. Pojawił się pomysł, by na początku wprowadzania tego systemu było możliwe ubieganie się o nieoprocentowaną pożyczkę z Banku Gospodarstwa Krajowego na uruchomienie działań (zanim nastąpi zapłata za rezultaty),

- **OWES dostaje zaliczkę na osiągnięcie umówionego efektu oraz dodatkową premię za efektywność. Środki mogłyby być przekazywane w transzach,**

Podejście związane z płaceniem za efekt jest ściśle związane także ze sposobem wyboru OWES oraz z weryfikacją jakości. W tym przypadku jakość będzie weryfikowana przez efekty, a brak efektów oznacza niską jakość i brak środków.

Temat dotyczący wyboru OWES zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub tzw. Ustawą wdrożeniową nie wzbudzał kontrowersji. Co do zasady, wśród uczestników dyskusji była zgoda, aby wybór OWES odbywał się w trybie konkursowym (Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie i ustawa wdrożeniowa). Proponowano, aby przy wyborze OWES, rozważyć także tryb negocjacyjny. Dodatkowo wskazywano na konieczność ułatwienia rozliczeń (np. jedna faktura za określone rezultaty).

W trakcie dyskusji zastanawiano się nad rolą OWES w systemie wsparcia ekonomii społecznej (przy czym działania OWES i ROPS wzajemnie się uzupełniają), ale także w całym systemie instytucji pomocowych. Podkreślano, że OWES pełni ważną rolę w zakresie aktywizacji zawodowej osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy i w związku z tym w trakcie dyskusji pojawił się pomysł przejęcia przez OWES od powiatowych urzędów pracy aktywizacji zawodowej. Rozważano także, czy **OWES mogły pełnić funkcję koordynatora w zakresie aktywizacji zawodowej lub koordynatora ścieżek reintegracji** (drogi, którą przebywa osoba zagrożona wykluczeniem społecznym przez system różnych instytucji wspierających - od OPS przez podmioty reintegracyjne, po przedsiębiorczość społeczną lub otwarty rynek pracy). Pojawiały się także pomysły, aby OWES funkcjonowały jako think tanki.

W trakcie dyskusji **zwracano uwagę na niską jakość usług OWES kierowanych do istniejących przedsiębiorstw społecznych**. Wskazywano, że projekty i działania OWES nie nadążają za potrzebami PS lub są tak skonstruowane, że nie odpowiadają na te potrzeby (np. z powodu konieczności stosowania przez OWES zasady konkurencyjności i planowania wydatków w projektach).

W związku z tym należy **szukać nowych rozwiązań, które zapewnią PS dostęp do wysokiej jakości usług biznesowych**. Dodatkowo podkreślano, że należy **wprowadzić częściową odpłatność za usługi dla PS**, gdyż ma to wpływ na motywacje PS do udziału w różnych formach wsparcia, ale też na ich oczekiwania co do jakości usług. Jednocześnie tłumaczono, że niska jakość usług OWES, to efekt wpływu rzeczywistości projektowej w ramach EFS. Wskazywano, że wymagane przez EFS wskaźniki wymuszają na OWES koncentrację na wybranych działaniach, które w największym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia wskaźników. Podkreślano także, że system akredytacji i



finansowania oparty o EFS zmuszają OWES do adaptowania się do wymagań tych systemów, a nie do bezpośredniego odpowiadania na realne potrzeby PS.

Dyskusja dotycząca niskiej jakości usług biznesowych świadczonych przez OWES ujawniła, że **między poszczególnymi regionami i poszczególnymi OWES istnieją bardzo duże różnice w narzędziach zaplanowanych w projektach OWES pod potrzeby PS** (różny poziom elastyczności i kompleksowości – różny poziom zaspokojenia potrzeb). Uznano, że **brak jest jasnych zadań OWES w ramach poszczególnych rodzajów usług i że w związku z tym powinna nastąpić standaryzacja działań OWES na poziomie krajowym**. Rozwiązaniem mogłoby także być wzmocnienie sieciowania OWES i zwiększania wymiany doświadczeń (dobrych i złych praktyk) pomiędzy OWES-ami. Jednocześnie **pojawiały się głosy przeciwnie ujednolicaniu** wsparcia ze względu na specyfikę poszczególnych regionów.

Podkreślano, że OWES nadmiernie skupiły się na osiągnięciu wskaźników i że stają się instytucjami.

Ważnym wątkiem była **dyskusja o uniezależnieniu PS od wsparcia OWES** – tworzenie rozwiązań, które będą stanowiły bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw społecznych, np. **stosowanie konkretnych zachęt do kupowania przez biznes produktów i usług w PS**. Forma tych zachęt mogłaby odnosić się do podatków płaconych przez podmioty biznesowe, np. możliwość zaliczania VAT do kosztów uzyskania przychodu przy zakupie produktów i usług w przedsiębiorstwach społecznych.

Wskazywano, że bez względu na system finansowania i zakres usług OWES, nadal ważna jest **dbałość o wysoką jakość usług, w szczególności zaangażowanie klientów OWES w ocenę jakości usług**. W trakcie dyskusji nie kwestionowano potrzeby akredytacji OWES jako formy weryfikacji jakości usług wsparcia, jednak bardzo wyraźnie podkreślano, że **konieczne są usprawnienia w systemie akredytacji OWES** prowadzonym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, gdyż obecnie:

- akredytacja **nie jest filtrem eliminującym z systemu podmioty świadczące usługi niskiej jakości,**
- opiera się przede wszystkim na weryfikacji dokumentów, a to zdecydowanie za mało. Potrzebne jest **uwzględnienie przy ocenie jakości usług głosu przedsiębiorstw społecznych i innych klientów OWES,**
- **w zbyt małym stopniu koncentruje się na monitorowaniu jakości usług OWES w trakcie realizowania projektu, między akredytacjami.** Podkreślano, że ważne jest kto i jak monitoruje jakość usług OWES (w szczególności zwracano uwagę na odpowiednią wiedzę i kompetencje osób kontrolujących). Pojawił się pomysł większego zaangażowania ROPS w proces monitorowania jakości usług OWES, gdyż często to do ROPS trafiają niezadowoleni klienci OWES (na poziomie regionalnym łatwiej zauważyć, zidentyfikować niską jakość usług). Tym samym konieczne jest dalsze wzmocnianie funkcji ROPS jako koordynatora ekonomii społecznej w regionie.

Dodatkowo wskazywano, że liczba akredytowanych OWES nie powinna być zbyt duża. Przy dużej liczbie tych podmiotów w regionie rywalizują one w dostępie do środków w

Projekt „Spójna integracja regionalna ekonomii społecznej”

21



ramach EFS (tryb konkursowy) i odbywa się to przede wszystkim na poziomie wskaźników. W takiej sytuacji pojawia się też tendencja do zwiększania liczby subregionów, co generuje dodatkowe koszty utrzymania infrastruktury wsparcia, a środki te mogłyby być wykorzystywane bezpośrednio na rzecz tworzenia PES/PS. Jednocześnie zaznaczano, że między OWES powinna być przynajmniej minimalna konkurencja oraz, że to rynek PS będzie weryfikował jakość usług OWESów.

III. Wnioski i rekomendacje

Kluczową kwestią, wynikającą z dyskusji na spotkaniach oraz mającą istotne znaczenie w związku z przyszłością ekonomii społecznej jest włączenie w dyskusję jak najszerszej grupy interesariuszy, w tym przede wszystkim przedstawicieli samych podmiotów ekonomii społecznej/ przedsiębiorstw społecznych.

Uczestnicy spotkań podkreślali, że wiele omawianych propozycji i zmian widzą po raz pierwszy, co budziło liczne lęki i wątpliwości. Mimo, że wszyscy widzą potrzebę uporządkowania „świata ekonomii społecznej” oraz, że zakres ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej generalnie przyjmowany jest pozytywnie, to jednak widoczna jest potrzeba szczegółowego wyjaśniania, przedyskutowania i uzasadnienia poszczególnych kwestii. Nowa regulacja będzie akceptowalna jeśli będzie zrozumiała.

Drugą istotną kwestią jest „oderwanie” polityk publicznych od myślenia wyłącznie w kategoriach Europejskiego Funduszu Społecznego. W dyskusji nad rozwiązaniami prawnymi dominował zdecydowanie „duch projektowy”, który często utrudniał dyskusję nad spojrzeniem bardziej przekrojowym, horyzontalnym odnoszącym się do działania w oparciu o zasoby krajowe. Dotyczyło to zwłaszcza działań Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (których nadreprezentacja uwarunkowywała dyskusję), jak również Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej.

Ekonomia społeczna i przedsiębiorstwo społeczne

Podnoszone uwagi, dotyczące definicji przedsiębiorstwa społecznego przekazujemy do grupy prawnej Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, gdzie powinny zostać przejrane.

Ostateczna definicja to oczywiście decyzja stricte polityczna, niemniej jednak warto przeanalizować zapisy odnoszące się do przedsiębiorstw społecznych realizujących usługi społeczne. Ponadto należy uważnie wsłuchać się w głosy mówiące o bilansie kosztów i korzyści z tytułu posiadania statusu przedsiębiorstwa społecznego. Oczywiście kwestia uprawnień dla PS ma charakter dużo szerszy niż wsparcie na start.

Osobną kwestią jest widoczne zamieszanie wokół statusu przedsiębiorstwa społecznego, które wynika z przekonania iż tylko przedsiębiorstwa społeczne będą wspierane w rozwoju. Powoduje to presję na maksymalne rozluźnienie kryteriów, tak aby każdy podmiot ekonomii społecznej mógł otrzymać ten status. Z podobną optyką mieliśmy do czynienia w 2003 roku w przypadku statusu Organizacji Pożytku Publicznego (OPP). Wymaga do szerokiej akcji informacyjnej, o zamierzeniach i intencjach projektodawcy.



Rozwój lokalny

Podobną sytuację można odnotować w przypadku części regulacji dotyczących udziału podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w realizowaniu usług użyteczności publicznej. Generalnemu poparciu dla rozwiązań, towarzyszy nieufność co do rozwiązań szczegółowych, które powinny zostać dokładnie wyjaśnione. Panuje też niestety „brak wiary” w przyjęcie tych rozwiązań.

Zasadnicze wnioski i rekomendacje kierujemy w stronę podmiotów, które są odbiorcami projektu „Spójna integracja regionalna ekonomii społecznej”, czyli Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej oraz Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej. Trudno sformułować uwagi odnoszące się do Instytucji Zarządzających RPO z uwagi na śladowy udział przedstawicieli tych instytucji w spotkaniach makroregionalnych.

Rola Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej

Najważniejszym wnioskiem z dyskusji jest wprowadzenie do działań ROPS zadań odnoszących się do ekonomii społecznej, przy czym zadania te nie powinny być rozumiane jako stricte projektowe. Należy zatem podjąć działania w tym kierunku (być może regulacje ustawowe) w zakresie politycznym, prawnym i finansowym.

Ponadto niezbędne jest uelastycznienie i zrationalizowanie działań ROPS w ramach projektu koordynacyjnego, tak aby mogły one faktycznie odgrywać rolę koordynacyjną na poziomie regionalnym.

Niezbędne będzie zatem:

- wypracowanie na poziomie krajowym, przy udziale ROPS, materiału doprecyzowującego zagadnienie koordynacji ES przez ROPS, a tym samym wypracowanie zaleceń Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (uzgodnionych z Ministerstwem Rozwoju) dotyczących kształtu i możliwości projektu koordynacyjnego ROPS, zwłaszcza po zmianie Wytycznych CT9,
- działanie na rzecz zapewnienia środków własnych samorządu województwa na koordynowanie rozwoju ES w regionie (nie mogą to być tylko wyłącznie środki z projektu koordynacyjnego),
- tworzenie na poziomie krajowym płaszczyzny do stałej wymiany informacji i doświadczeń między Regionalnymi Ośrodkami Polityki Społecznej w zakresie ekonomii społecznej i usług społecznych użyteczności publicznej.

Rola i funkcje Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej

W zależności od województwa widoczna jest zróżnicowana ocena pracy Komitetów. Przeważała jednak opinia że Komitety powinny stawać się coraz bardziej pro-aktywne. Oznacza to, m. in.:

- inicjowanie i inspirowanie do wprowadzania nowych rozwiązań – ich adresatami mogą być ROPS, OWES, IZ/IP RPO, samorządy, PES, instytucje publiczne, biznes,
- określenie wizji i kierunków rozwojowych dla ES w regionie – udział w ich tworzeniu, a nie tylko opiniowanie RPRES,



- aktywny udział w tworzeniu regionalnych polityk publicznych, dbałość o horyzontalne podejście do ich tworzenia i realizacji – zachęcanie różnych branż do uwzględniania ES w działaniach (np. edukacja, kultura, sport, ochrona środowiska),
- lobbowanie na rzecz ES w różnych środowiskach (patrz pkt wyżej),
- działania na rzecz poprawy relacji pomiędzy interesariuszami ES.

W zakresie prac Komitetu, pomimo tego, że podstawą jego działania jest ogólne forum, powinny powstawać grupy/zespoły o charakterze roboczym, powołane dla określonych celów.

Oddziaływanie Komitetu jest zależne od udziału decydentów. Należy zatem zadbać o ich uczestniczenie w pracach Komitetu, przy jednoczesnym zadbaniu o odpowiedni udział praktyków.

Niezbędne jest zapewnienie transferu wiedzy pomiędzy członkami Komitetów i reprezentowanych przez nich środowisk, także poprzez tworzenie narzędzi komunikacyjnych i generowanie wiedzy.

W związku z projektowanymi zmianami prawnymi istotne będzie wzmacnianie relacji pomiędzy Regionalnymi Komitetami Rozwoju Ekonomii Społecznej i lokalnymi samorządami, szczególnie w zakresie usług użyteczności publicznej zlecanych PES i PS.

Należy rozważyć wypracowanie wspólnego materiału dotyczącego pracy Komitetu oraz znalezienia rozwiązań zapewniających udział Regionalnych Komitetów w pracach Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej.

Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej

Konieczne jest wypracowanie na poziomie krajowym, przy udziale aktorów regionalnych (ROPS, RKRES, OWES), przepisów prawnych dotyczących finansowania OWES w oparciu o zdywersyfikowane środki publiczne (samorządowe i rządowe) oraz prywatne (środki PS, OWES, biznesu). Istotnym wyzwaniem jest zaplanowanie sposobu finansowania OWES w taki sposób, by jednocześnie poza finansowaniem docelowym, do roku 2023 było możliwe wykorzystywanie środków EFS, a jednocześnie, by system EFS nie ograniczał funkcjonowania OWES.

Należy przemyśleć koncepcję funkcjonowania OWES, w szczególności rozważyć sposób dostarczania usług biznesowych do przedsiębiorstw społecznych (obecnie ich jakość jest niezadowalająca), jak również nowy sposób kontraktowania i rozliczania OWES w formie płatności za rezultaty.

Niezbędne jest udoskonalanie systemu akredytacji MRPIPS, w szczególności poprzez zaangażowanie klientów OWES w ocenę jakości usług oraz wzmocnienie monitorowania OWES pomiędzy akredytacjami.

Rekomendacje dotyczące OWES zostaną przekazane również do projektu „Forum aktywności Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej” (projekt dotyczący sieciowania OWES).