

siedziba: ul. Związku Jaszczurczego 17, 82-300 Elbląg
tel./faks 55 236 27 16, 55 235 33 88

biuro: ul. M. Kotańskiego 1, 10-167 Olsztyn
tel./faks 89 519 03 44

www.eswip.pl
eswip@eswip.pl

**Opinia konsultacyjna
dotycząca
Wstępnego projektu założeń do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej
z dnia 21.04.2017 r.**

Stowarzyszenie ESWIP prowadzi Ośrodki Wspierania Ekonomii Społecznej
w województwie warmińsko-mazurskim

Elbląg, czerwiec 2017

Po analizie dokumentu pn. "Wstępny projekt założeń do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej" Stowarzyszenie ESWIP przedstawia poniżej swoją opinię.

Jednocześnie postulujemy, aby w związku ze złożonością zagadnień, zorganizowanych zostało szereg spotkań konsultacyjnych z interesariuszami.

Uwagi ogólne:

1. Planowany zakres regulacji ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej nie wyczerpuje wszystkich zagadnień uregulowanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, natomiast wybiera kilka zakresów, które miałyby mieć odrębną regulację. Zakresy te to m.in. udział podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej, w tym przedsiębiorstw społecznych, w realizacji zadań publicznych. Proponowana regulacja powinna być spójnie wdrażana z aktualizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
2. Zakres regulacji i proponowanych rozwiązań (w tym zasad i trybów współpracy) nie tylko stwarza preferencje dla wybranej grupy podmiotów, lecz znacznie bardziej ogranicza, a niekiedy wręcz wyklucza, udział organizacji pozarządowych nie będących przedsiębiorstwami społecznymi we współpracy w ramach II płaszczyzny współpracy: Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych (Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf).
3. Preferencyjnie traktowane są dwa obszary: usługi użyteczności publicznej oraz rozwój lokalny.

W naszej ocenie część działalności organizacji pozarządowych nie będzie mieściła się w wyżej wymienionych definicjach, bowiem są one węższą definicją niż obecny katalog sfery zadań publicznych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Poza katalogiem znajduje się działalność organizacji pozarządowych klasyfikowana w katalogu sfery zadań publicznych np. w zakresie:

- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;

- udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa;
- działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; (jest to definicja szersza niż wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej)
- działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-32a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;

Powyższe powoduje, że część organizacji będzie mogła korzystać z preferencyjnych trybów przewidzianych w projekcie tylko dla zakresu dwóch definicji: usług użyteczności publicznej oraz rozwoju lokalnego. Jednocześnie projekt ustawy nie uzasadnia preferencji tylko tych zakresów.

4. Pozytywnie oceniamy regulacje dotyczące wymogów uspołeczniania procesów tworzenia lokalnych polityk publicznych. Jednocześnie, co wynika z dotychczasowego doświadczenia, proponujemy doprecyzowanie wymogów dla procesu partycypacji publicznej, tak, by były one w praktyce stosowane. Dobrym rozwiązaniem, w naszej opinii, byłoby odwołanie się do Kodeksu Konsultacji oraz opisanych w nim 7 zasad konsultacji.
5. Propozycja wprowadzenia Lokalnych Programów Rozwoju Społecznego powinna uwzględniać obecne rozwiązania dotyczące programów współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi wraz z zachowaniem procesu opracowywania, konsultacji a także udziału i wpływu lokalnych rad działalności pożytku publicznego na projekt LPRS.
6. Wprowadzenie trybu negocjacyjnego do 120 tys. zł proponujemy wdrożyć tylko w przypadku zakupu usług lub towarów od przedsiębiorstw społecznych. Tryb negocjacyjny w sferze zadań publicznych (dodatkowo ograniczony do zakresu usług użyteczności publicznej oraz zadań w zakresie rozwoju lokalnego) nie tylko wyklucza część organizacji pozarządowych z możliwości konkurencyjnego ubiegania się o zamówienie, ale także na poziomie małych gmin doprowadzi do zaniechania ogłaszania konkursów (z doświadczenia wiemy jaką wysokością dysponują gminy na

poszczególne zadania). Kwota powyżej 120 tys. zł na jedno zadanie publiczne jest kwotą niespotykaną w przeważającej większości małych gmin (często nie jest to nawet roczny budżet wydatków gminy przekazany organizacjom pozarządowym na wszystkie zadania), ale również i w większych gminach miejsko-wiejskich czy miejskich bardzo rzadko konkurs tę kwotę przekracza. W konsekwencji możliwość zastosowania trybu negocjacyjnego spowoduje uzależnienie organizacji pozarządowych od władz lokalnych a tym samym istotnie naruszy zasady i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, którego jednym z warunków sine qua non jest autonomiczność i niezależność III sektora od administracji publicznej.

7. Proponujemy zmianę dotyczącą zasad uzyskiwania i utraty statusu przedsiębiorstwa społecznego:
 - a) W zakresie organu nadającego status przedsiębiorstwa społecznego proponujemy zamiast wojewody - sąd rejonowy (analogicznie jak dla statusu organizacji pożytku publicznego). Sąd jest niezależnym, autonomicznym i bezstronnym organem, a funkcjonujący system prawny zapewnia obywatelom prawa dotyczące m.in. procedury odwoławczej. Wojewoda jest organem administracji rządowej i co do zasady nie sprawuje nadzoru nad organizacjami pozarządowymi.
 - b) Wprowadzenie wojewody jako organu przyznającego i odbierającego status wprowadza kolejny organ nadzoru dla organizacji pozarządowych (obok sądu, właściwego ministra lub starosty). Konieczność obowiązkowego sprawozdania, w tym innego wzoru sprawozdania merytorycznego dla wojewody, innego dla rozliczeń organizacji o statusie pożytku publicznego, a jednocześnie sprawozdawczość w sądzie powoduje nie tylko dodatkowe obciążenie i przeciążenie organizacji pozarządowych (będących jednocześnie przedsiębiorcami, dla których od wielu lat postuluje się o uproszczenie „biurokratyzacji”), ale wprowadza chaos prawny w zakresie ważności i zatwierdzania sprawozdań przez sąd oraz wojewodę.
 - c) Weryfikacja statusu przedsiębiorstwa społecznego przez Ośrodki Wspierania Ekonomii Społecznej nie jest możliwa z uwagi nie tylko na ochronę danych osobowych pracowników w podmiotach nie objętych wsparciem OWES (OWES nie posiadają zgody na takie przetwarzanie), ale co istotniejsze, narusza przepisy prawa pracy dotyczące zachowania w poufności informacji dotyczących kwoty wynagrodzenia pracowników (zgodnie z przepisami Kodeksu Pracy tylko ustawa może zwolnić z tego obowiązku). Jest to kolejny argument, aby właściwym do weryfikacji, nadawania, odbierania oraz prowadzenia ewidencji przedsiębiorstw społecznych był sąd.

8. W kwestii statusu przedsiębiorstwa społecznego pojawia się wiele wątpliwości.

- a) Wśród przesłanek przedsiębiorstwa społecznego znajduje się określenie przesłanek dla działalności danego podmiotu (jednej z trzech wymienionych): prowadzenie działalności gospodarczej lub działalności oświatowej lub działalności kulturalnej. Proponowana regulacja preferencyjnie określa, że przedsiębiorstwem społecznym może być podmiot, który nie prowadzi działalności gospodarczej, jeśli prowadzi działalność oświatową lub kulturalną. Wyróżnienie tych dwóch zakresów działalności (oświatowej i kulturalnej) nie posiada uzasadnienia. Poza katalogiem pozostaje organizacja prowadząca np. ośrodek socjoterapeutyczny czy dom pomocy społecznej (bowiem musi ona prowadzić działalność gospodarczą). Prowadzenie domu pomocy społecznej może odbywać się także na zasadzie działalności statutowej odpłatnej organizacji. Proponowana regulacja winna uwzględniać działalność gospodarczą oraz działalność odpłatną organizacji pozarządowych, bowiem działalność odpłatna również odbywa się na zasadach ryzyka ekonomicznego, a dodatkowo jest prowadzona w sferze zadań pożytku publicznego w zakresie działalności statutowej organizacji pozarządowej (realizując tym samym dwa cele: realizację celów statutowych oraz aktywizację zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym).
- b) Zaproponowana definicja przedsiębiorstwa społecznego wskazuje, że przedsiębiorstwo społeczne to podmiot, który zatrudnia nie mniej niż 3 pracowników na podstawie umowy o pracę, albo spółdzielczej umowy o pracę, lub umowy cywilnoprawnej.

Organizacje pozarządowe stanowią podmioty o zróżnicowanym potencjale oraz możliwościach działania. W przypadku organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą zatrudnienie 3 osób na umowę o pracę nie zawsze jest potrzebne lub możliwe, biorąc pod uwagę ich profil działalności, etap rozwoju itp. Nie każda organizacja pozarządowa musi zatrudniać wiele osób, natomiast zdecydowanie niemal wszystkie działają w sferze zadań pożytku publicznego realizując ważne działania na rzecz swoich społeczności.

Trzeba wziąć pod uwagę to, że działalność gospodarcza organizacji pozarządowych nie może przeważać nad działalnością statutową, dlatego w przypadku mniejszych organizacji warunek dodatkowego zatrudnienia 3 osób (przy zakładanych wymogach dotyczących % wysokości zatrudnienia osób z katalogu zagrożonych wykluczeniem społecznym) może być nieosiągalny.

Uwzględniać należy specyfikę zatrudnienia w organizacjach pozarządowych oraz założenia, że np. stowarzyszenia opierają się m.in. na zaangażowaniu własnych członków, angażowaniu wolontariuszy itd.

Z drugiej strony istotna jest także stabilizacja zatrudnienia oraz zawieranie stosunku pracy (zamiast umów cywilnoprawnych) w organizacjach pozarządowych. Ciągłość pracy oraz towarzysząca jej profesjonalizacja jest w naszej opinii równie ważna (zarówno dla sektora, jak i kompetencji i doświadczenia kadry, a więc wzrostu kompetencji zawodowych). Proponowana regulacja może prowadzić do sytuacji sztucznego utrzymywania przesłanki wykluczenia np. bezrobocia oraz stosowania cywilnoprawnych form zatrudnienia, aby spełniać obecnie określone wymogi dla przedsiębiorstw społecznych. Zapis niekorzystnie będzie wyptywał na potencjał oraz rozwój sektora, ale także na aktywizację zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a w konsekwencji także na nieefektywność społeczno-gospodarczą (np. związanych z systemem pomocy społecznej oraz świadczeniami dla osób bezrobotnych, trwałością i efektywnością wspierania miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych itp.).

- c) Kolejną przesłanką dla statusu przedsiębiorstwa społecznego jest limit % zatrudnienia osób (katalog wymienia charakterystykę potencjalnych pracowników). Określenie proporcji procentowych, w uwagi również na wyżej już przytaczane argumenty, wyklucza z kolei organizacje pozarządowe o dużym potencjale. Spełnienie warunku 30 % na poziomie zatrudnienia w organizacji będzie stanowić dużą barierę. Warto nadmienić, iż w takiej sytuacji będą znajdowały się organizacje działające w różnych sferach w tym np. placówki opiekuńczo-wychowawcze, domy pomocy społecznej, hospicja, szkoły, przedszkola (dodatkowo dla innych sfer będzie to limit 50 %, np. schroniska dla zwierząt). Warto rozważyć określenie liczbowe osób, wraz z preferencjami za nawiązywanie stosunku pracy, oraz określeniem perspektywy czasowej, w której określona liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym winna być zatrudniona w organizacji (np. 1 osoba na trzy lata na podstawie umowy o pracę).