

Uzasadnienie

Projektowana regulacja wprowadza zmiany mające na celu:

- ułatwienie tworzenia i funkcjonowania spółdzielni socjalnych;
- rozbudowę instrumentów wspomagających zatrudnienie;
- stworzenie nowych regulacji na rzecz budowy systemu wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób podejmujących działalność w ramach sektora gospodarki społecznej;
- umożliwienie wsparcia podmiotów gospodarki społecznej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

I. Obecny stan prawny

Początek regulacji prawnych poszukujących nowych form aktywizacji osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym pojawił się w związku z uchwaleniem *ustawy o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r.*, która zdefiniowała pojęcie osób wykluczonych społecznie oraz pojęcie zatrudnienia socjalnego, jako uczestnictwa w „inkubatorach społecznych”- Centrach Integracji Społecznej i Klubach Integracji Społecznej oraz wspierane zatrudnianie socjalne m.in. w ramach własnej działalności w formie spółdzielni. Wówczas wprowadzono możliwość refundacji składek na ubezpieczenie społeczne dla osób zakładających spółdzielnię po uczestnictwie w CIS przez okres co najmniej 12 miesięcy.

Forma spółdzielcza, jako najbardziej odpowiadająca solidarnościowemu duchowi gospodarki społecznej była rozwijana dalej.

Prace koncepcyjne skupiały się na budowie specjalnego typu spółdzielni łączącego zalety spółdzielczości i organizacji pozarządowej. Pojęcie „spółdzielnia socjalna” pojawiło się w ustawodawstwie w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* z kwietnia 2004 r. W ustawie tej znowelizowano ustawę „Prawo spółdzielcze”, wprowadzając możliwość stworzenia nowego typu spółdzielni- specyficznego rodzaju spółdzielni pracy - nie nastawionej na zysk. Wprowadzono również formy wsparcia dla spółdzielni.

Osoby chcące założyć spółdzielnię socjalną funkcjonującą na mocy powyższych regulacji otrzymały możliwość otrzymania dotacji z Funduszu Pracy w wysokości nie wyższej niż trzykrotne przeciętne wynagrodzenie na jednego członka założyciela spółdzielni lub dwukrotne przeciętne wynagrodzenie przy przystąpieniu do już istniejącej spółdzielni socjalnej.

Już wówczas było widoczne, że spółdzielnie socjalne działające na pograniczu prawa o stowarzyszeniach oraz prawa spółdzielczego wymagają odrębnej regulacji prawnej.

27 kwietnia 2006 r. Sejm uchwalił *ustawę o spółdzielniach socjalnych*, tworząc nowy podmiot prawny. Zgodnie z zapisami ustawy, istotą spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę jej członków. Co oznacza, iż członkowie spółdzielni są jednocześnie jej pracownikami, wykonując pracę na podstawie spółdzielczej umowy o pracę.

Zgodnie z przepisami, osobami uprawnionymi do tworzenia oraz bycia członkiem spółdzielni socjalnej są:

- osoby bezrobotne, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- osoby, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, czyli: osoby uzależnione o alkoholu lub narkotyków oraz innych środków odurzających po zakończeniu

leczenia, bezdomni, którzy realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności, byli więźniowie, osoby chore psychicznie, uchodźcy mający problemy z integracją oraz niepełnosprawni, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Ustawa dopuszcza możliwość przystąpienia do spółdzielni osób nie należących do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym pod warunkiem, że nie będą one stanowić więcej niż 20% spółdzielców. Ponadto do spółdzielni mogą przystępować jednostki gminne oraz organizacje pozarządowe.

W ustawie określono jednocześnie, podstawowe zasady jakimi kieruje się spółdzielnia socjalna. Przede wszystkim wskazano, iż działa ona na rzecz:

- *społecznej reintegracji* jej członków przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu,
- *zawodowej reintegracji* jej członków przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy- a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej.

Ponadto zawarto zapis o możliwości prowadzenia działalności:

- społecznej i oświatowo-kulturalnej na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego,
- społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jak widać, cele stojące przed spółdzielnią socjalną są dużo szersze niż przed jakimkolwiek podmiotem ekonomicznym, dlatego też instytucja ta wymagała specjalnej regulacji jak również wsparcia ze strony państwa.

Istotnym elementem funkcjonowania spółdzielni socjalnej jest fakt, że ta instytucja jest instytucją **non profit**, czyli **organizacją nie nastawioną na zysk**.

Oznacza to praktycznie, iż:

- nadwyżka bilansowa nie może podlegać podziałowi pomiędzy członków spółdzielni socjalnej, w szczególności nie może być przeznaczona na zwiększenie funduszu udziałowego, jak również nie może być przeznaczona na oprocentowanie udziałów,
- prawo do wynagrodzenia przysługujące członkowi spółdzielni socjalnej nie obejmuje prawa do udziału w nadwyżce bilansowej.

Jakakolwiek nadwyżka bilansowa, czyli w przypadku gdy przychody są większe od kosztów, podlega podziałowi przez walne zgromadzenie na cele związane z reintegracją zawodową i społeczną lub działalność społeczną i kulturalno – oświatową, zwiększanie funduszu zasobowego oraz na fundusz inwestycyjny.

Ustawa przewiduje możliwość prowadzenia przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej jak również – co stanowiło istotne novum – działalności statutowej odpłatnej, zastrzeżonej dotychczas dla organizacji pozarządowych.

Ważnym elementem ustawy jest również umożliwienie spółdzielniom socjalnym, tak jak w przypadku organizacji pozarządowych, realizowania zadań zleczanych przez administrację publiczną na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W ramach obowiązujących regulacji prawnych przewidziano następujące formy wsparcia:

- możliwość otrzymania dotacji z Funduszu Pracy w związku zakładaniem spółdzielni lub przystąpieniem do istniejących spółdzielni do wysokości 8,1 tys. zł.
- możliwość przyznania dotacji dla osoby niepełnosprawnej – bezrobotnej, poszukującej pracy lub niepozostającej w zatrudnieniu - ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą, nie więcej jednak niż do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia.
- zwolnienie z uiszczania opłaty sądowej od wniosku o wpis tej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego oraz zwolnienie z opłaty za ogłoszenie tego wpisu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.
- możliwość refundacji składek na ubezpieczenie społeczne ze środków Funduszu Pracy zatrudnionego przez okres 12 miesięcy od dnia zatrudnienia.

Spółdzielnie socjalne zwolnione są ponadto z podatku dochodowego od osób prawnych od dochodów wydatkowanych w roku podatkowym na cele reintegracji społeczno- zawodowej członków spółdzielni, w części niezaliczonej do kosztów uzyskania przychodów.

II. Stan spółdzielczości socjalnej

Według stanu na dzień 7 stycznia 2008 roku w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowano 139 spółdzielni socjalnych. Najwięcej spółdzielni zarejestrowanych jest w województwie śląskim (24), wielkopolskim (20), warmińsko - mazurskim (14). Najmniej spółdzielni jest w województwach: świętokrzyskim (1) i podlaskim (2).

Nierównomierne rozmieszczenie wynika po części z otoczenia infrastrukturalnego. Np. województwo wielkopolskie wspierane jest w dużej mierze przez „konsorcjum” Fundacji Barka. Tam powstały Ogólnopolski Związek na rzecz Integracji Społecznej czy Stowarzyszenie na Rzecz Spółdzielczości Socjalnej. W województwie warmińsko-mazurskim zbiegają się różne działania m.in. Stowarzyszenia Wama-Coop oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Olsztynie.

Spółdzielnie prowadzą najróżniejszą działalność. Najczęściej rejestrują się jako spółdzielnie wielobranżowe, choć najwięcej działań podejmowanych jest w branży remontowo-budowlanej.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w pierwszym półroczu 2007 roku wskazują, że działalność gospodarcza spółdzielni koncentruje się głównie na dwóch obszarach¹:

- a) obszar usług (88%) – przeważający profil działalności, który dotyczy 15 badanych podmiotów,
- b) obszar produkcyjny (12%):
 - produkcja i przetwórstwo owoców i warzyw - 2 spółdzielnie
 - produkcja drzewa kominkowego – 1 spółdzielnia
 - produkcja zniczy i ozdób ogrodowych – 1 spółdzielnia

Z uwagi na kwalifikacje zawodowe członków spółdzielni socjalnych, w przeważającej większości spółdzielni podejmowany profil działalności gospodarczej obejmuje następujące rodzaje usług:

- usługi remontowo-budowlane i porządkowe

¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Ocena stanu spółdzielczości socjalnej, Warszawa, październik 2007 r.

- rozbiórki i burzenie obiektów budowlanych
- usługi hydrauliczne, elektryczne i inne techniczne;
- usługi gastronomiczne;
- usługi w obszarze pomocy społecznej – opieka na osobami starszymi i niepełnosprawnymi.

Niektóre spółdzielnie socjalne mogą pochwalić się specyficznym rodzajem usług, który dopasowany jest do właściwości potrzeb lokalnego rynku gospodarczego. W tej grupie można wymienić:

- naprawa rowerów (części i akcesoriów);
- naprawa sprzętu komputerowego;
- usługi ksero;
- usługi pralnicze (w tym: czyszczenie dywanów);

Są również rejestrowane przypadki (nieliczne), prowadzenia usług w zakresie: szkolenia i doradztwa dla osób bezrobotnych, oraz w sferze informatyczno-marketingowej.

W obszarze produkcyjnym na wyróżnienie zasługują spółdzielnie:

- Wielobranżowa Spółdzielnia Socjalna „Eko-Farma” – szkółkarstwo roślin sadowniczych i ozdobnych, oraz produkcja owoców, roślin strączkowych i kwiatów.
- Spółdzielnia Socjalna „Marszewo” – ekologiczna produkcja warzyw i zbóż, produkcja odnawialnych źródeł energii, w tym drewna opałowego, oraz ekologiczna hodowla: kur, kóz, bydła i trzody chlewnej.

Pojawiają się również spółdzielnie specjalistyczne zajmujące się np. grafiką komputerową (m.in. spółdzielnia [Www.Promotion](#) z Wrocławia, spółdzielnia Dragon z Zamościa), czy rachunkowością (spółdzielnia Magnum Bonum z Jońca). Pojawiają się inicjatywy poszukujące działań niszowych (np. spółdzielnia Riksza z Poznania realizująca usługi transportowe na terenie cmentarzy i parków miejskich).

Warto zwrócić uwagę na zjawisko pojawiania się spółdzielni Romskich (spółdzielnie Kaszt-Rom, Jame Roma, Khetane). To zupełnie nowe zjawisko, wskazuje na nowe możliwości działań w środowiskach, w których dotychczasowe działania integracyjne były nieudane. Przygotowywane są próby powołania spółdzielni w środowiskach uchodźców.

Istotnym elementem decydującym o rozwoju spółdzielczości socjalnej jest wsparcie infrastrukturalne i partnerstwo lokalne. Bardzo istotne doświadczenia w tym zakresie wypracowały w ramach Inicjatyw Wspólnotowej EQUAL m.in. partnerstwa *“W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej. Budujemy Nowy Lisków”* (opierającego się o szerokie koalicje czterech partnerstw lokalnych), *“W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”* czy też *“Ekonomia społeczna w praktyce”* (tworząca nowatorskie formy Centrów Ekonomii Społecznej) oraz megapartnerstwa *“KŁOS”* (budujące system wsparcia i aktywizacji zawodowej osób chorujących psychicznie). Warto wyróżnić również działania Partnerstwa *“Muflon”*, w ramach którego stworzono Regionalny Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości Społecznej w Wałbrzychu oraz doprowadzono do podpisania lokalnych partnerstw: *“Program Wspierania Ekonomii Społecznej w Gminie Żmigród”*, *“Miejsko - Gminny Program Wspierania Ekonomii Społecznej w Powiecie Wałbrzyskim i Mieście Świdnica”*.

Innym ważnym elementem wspierania spółdzielni socjalnych jest wsparcie merytoryczne, innowacyjny system kształcenia wypracowany został m.in. w ramach PRR *“Tu jest praca”* oraz PRR *“W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*, opracowane zostały programy kształcenia na poziomie studiów podyplomowych (Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego i Akademia Ekonomiczna w Krakowie) oraz warsztatów regionalnych przedsiębiorczości społecznej,

umożliwiający profesjonalne szkolenie spółdzielców socjalnych i przedstawicieli instytucji publicznych, odpowiedzialnych za rozwój usług społecznych na danym terenie.

Innym rodzajem działań o charakterze doradczym i szkoleniowym jest działalność Agencji Rozwoju i Promocji Spółdzielczości Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy z Krakowa.

Wokół spółdzielczości socjalnej realizowane są również inicjatywy rządowe. Odbyły się już dwa ogólnopolskie konkursy Ministerstwa Pracy i polityki Społecznej na tworzenie regionalnych Ośrodków Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej. Obecnie działalność w zakresie dotacji, szkoleń i doradztwa prowadzi dziewięć takich ośrodków.

III. Uzasadnienie potrzeby zmian

Proponowane zmiany prawne są efektem dwuletnich doświadczeń funkcjonowania spółdzielni socjalnych istniejących zarówno pod rządami prawa spółdzielczego jak i przepisów o spółdzielniach socjalnych oraz zbierania doświadczeń międzynarodowych i krajowych realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. W ramach Tematu D „Wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej (trzeciego sektora), a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych, z akcentem na podnoszenie jakości miejsc pracy” powstało szereg Partnerstw z udziałem instytucji publicznych, prywatnych i pozarządowych. W ramach Partnerstwa „Tu jest praca”, w skład którego wchodzi przedstawiciele Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Krajowej Rady Spółdzielczej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Instytutu Studiów Politycznych PAN Pracowni Badań Organizacji Non-profit, Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA COOP, Collegium Civitas, Głównego Urzędu Statystycznego, Fundacji Pomocy Wzajemnej Barka, Elbląskiej Rady Konsultacyjnej Osób Niepełnosprawnych z udziałem posłów z Komisji Polityki Społecznej V kadencji Sejmu podjęto dyskusję na temat możliwości wprowadzenia zmian prawnych w zakresie spółdzielczości socjalnej. Posłowie Komisji analizując zgłaszane propozycje, zwrócili się do organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych oraz partnerstw realizujących podobne działania w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, by przeanalizowali swoje dotychczasowe doświadczenia selekcyjnie podstawowe problemy do rozwiązania na rzecz ułatwienia tworzenia i funkcjonowania spółdzielni a tym samym ograniczenia zjawiska wykluczenia osób bezrobotnych.

Do podstawowych kwestii w sferze regulacyjnej należy zdaniem przedstawicieli Komisji zaliczyć:

- złagodzenie proporcji pomiędzy osobami zagrożonymi wykluczeniem a pozostałymi członkami spółdzielni ze stanu 80 do 20 na rzecz relacji 50 na 50². Ponadto wprowadzenie możliwości udziału osób nie należących do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym w zakładaniu spółdzielni socjalnych. Zmiany te wynikają z potrzeby wzmocnienia osób bezrobotnych - którym nie powiodło się na rynku pracy – w tworzeniu podmiotu aktywizacji gospodarczej;
- wprowadzenie możliwości tworzenia spółdzielni socjalnych przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe - jako kolejnego elementu na rzecz wsparcia osób, które chcą się aktywizować. Warto zwrócić uwagę, że propozycja ta zakłada obowiązek zatrudniania

² W ramach konsultacji mających na celu poznanie opinii na temat funkcjonowania spółdzielni socjalnych w Polsce oraz rozwiązań prawno- instytucjonalnych dotyczących ich działania prowadzonych przez WRZOS w 2007 roku na pytanie *Jaki powinien być minimalny odsetek członków, pracowników spółdzielni socjalnej, który powinny stanowić osoby uznawane za wykluczone społecznie? (tj. osoby wymienione w ustawie o zatrudnieniu socjalnym)?* 52,2% badanych odpowiedziało mniej więcej połowę (50%), a 25,4%, że powinny stanowić zdecydowaną mniejszość, Juros A., Płowiec K. (red.), Rozwiązania prawno- instytucjonalne dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych w Polsce, Raport z konsultacji przygotowany w ramach projektu IW EQUAL „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej. Budujemy Nowy Lisków.

osób zagrożonych wykluczeniem a następnie przekazanie spółdzielni w ręce osób tam zatrudnionych.

- zwiększenie możliwości wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem w założeniu i pierwszym okresie funkcjonowania spółdzielni socjalnych tak, aby ułatwić ich rozwój ekonomiczny i doprowadzić do ekonomicznego usamodzielnienia osób rozpoczynających działalność w tej formie;
- stworzenia preferencji dla podmiotów zatrudniających osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w ocenie instytucji realizujących zamówienia publiczne zgodnie z normami Unii Europejskiej;
- skorelowanie działań podmiotów zatrudnienia socjalnego z działaniami na rzecz ich usamodzielnienia poprzez zatrudnienie lub własną działalność w formie spółdzielni.
- budowy kompleksowego systemu infrastruktury wspierającej osoby podejmujące zatrudnienie, w tym zatrudnienie w ramach spółdzielni socjalnych.

Dodatkowym impulsem jest określenie przez Radę Ministrów w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2015, jak również w Krajowym Programie Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna 2006 - 2008 wsparcia dla rozwoju gospodarki społecznej, w tym szczególnie spółdzielni socjalnych. Znalazło to swój wyraz w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, w którym w Priorytecie VII - Promocja integracji społecznej, wskazano działania mające na celu wspieranie rozwoju spółdzielni socjalnych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

IV. Proponowane zmiany prawne

IV.1. W zakresie organizacji spółdzielni

1) *Zmiana proporcji pomiędzy osobami zagrożonymi wykluczeniem i innymi pracownikami (art. 1 pkt 2, ppkt. d);*

Spłaszczenie proporcji między tymi grupami członków spółdzielni umożliwi skuteczne prowadzenie działalności reintegracyjnej i da szansę na pełną realizację zadań, dla których spółdzielnia jest powoływana. Działalność reintegracyjna, oświatowo-kulturalna, działalność w sferze zadań publicznych, a także zwykła działalność gospodarcza, wymaga bowiem wiedzy i doświadczenia.

2) *Umożliwienie tworzenia spółdzielni nie tylko przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, lecz również przez osoby spoza tego grona (art. 1 pkt 1);*

Prowadzenie spółdzielni socjalnej jest przedsięwzięciem dość skomplikowanym. Osoby zagrożone wykluczeniem z reguły boją się podjąć utworzenia własnej spółdzielni. W tej sytuacji niezbędny jest ktoś, kto z jednej strony zmobilizuje i wesprze ich w tym działaniu, a z drugiej strony będzie również zainteresowany losem spółdzielni na każdym etapie jej działalności. Wprawdzie aktualne przepisy umożliwiają przystępowanie do spółdzielni „fachowców”, jednak następuje to dopiero po zarejestrowaniu spółdzielni, a zatem po zakończeniu jednego z najistotniejszych etapów życia spółdzielni, który ma kapitalny wpływ na jej dalsze funkcjonowanie.

Wg danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w obecnych warunkach prawnych tylko w 4 spółdzielniach socjalnych odnotowano przypadki zatrudnienia spoza grona zaliczonych do wykluczonych społecznie (*Spółdzielnia Socjalna „Magnum Bonum” w Jońcu, województwo mazowieckie- 1 osoba, Krośnieńsko-Gubińska Spółdzielnia Socjalna w Krośnie Odrzańskim- 1 osoba, Spółdzielnia Socjalna „Pomocna Dłoń” w Bystrzycy Kłodzkiej- 1osoba, Sosnowiecka Spółdzielnia Socjalna „Nasza Sprawa” w Sosnowcu- 2 osoby).*

3) Umożliwienie zakładania spółdzielni przez osoby prawne: organizacje pozarządowe i gminy (art. 1 pkt 1, 3, 4);

Z podobnych względów należy umożliwić osobom prawnym zakładanie spółdzielni. W wielu przypadkach posiadany przez nie potencjał może być bezcenny. Jest rzeczą oczywistą, iż spółdzielnie zakładane przez osoby pewne, jako główny cel mogłyby postawić sobie realizację zadań społecznych i oświatowo-kulturalnych, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych, o której mowa w przepisach o działalności pożytku publicznego.

Ta zmiana ma szczególne znaczenie – i wynika zarówno z dotychczasowych doświadczeń IW EQUAL jak i z doświadczeń międzynarodowych. Często bowiem, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym nie są w stanie samodzielnie zainicjować powołania spółdzielni socjalnej. Impulsem może być inicjatywa osób prawnych. Ważne jest, iż koncepcja zaproponowana w projekcie nie ma na celu powołania spółdzielni osób prawnych na stałe, a jedynie w pierwszym okresie jej funkcjonowania. Zapis zaproponowany w projekcie określa – po pierwsze – obowiązek zatrudnienia w takiej spółdzielni odpowiedniej liczby (nie mniej niż pięć) osób zagrożonych wykluczeniem społecznym a następnie przejście spółdzielni przez te osoby o ile przepracują w spółdzielni co najmniej 12 miesięcy.

4) Umożliwienie tworzenia rad nadzorczych w spółdzielniach liczących mniej niż 15 osób (art. 1 pkt 5);

W spółdzielni rada nadzorcza pełni głównie funkcję kontrolną wobec zarządu i relacji między zarządem a spółdzielcami. Obowiązujące przepisy ustaliły, że funkcje te może pełnić walne zgromadzenie członków. W związku z niewielką liczebnością członków spółdzielni jest to rozwiązanie uzasadnione. Jednak są sytuacje, w których obecność rady nadzorczej lub innego organu rewizyjnego jest konieczna (np. zawieranie spółdzielczych umów o pracę jest kompetencją rady nadzorczej). Aby spółdzielcy mogli decydować o strukturze organizacyjnej spółdzielni, przy jednoczesnym niwelowaniu formalizmów, przyjęto rozwiązanie, dzięki któremu spółdzielcy będą mieli możliwość wyboru zasad funkcjonowania organów w spółdzielni.

5) Umożliwienie zatrudniania członków spółdzielni nie tylko na podstawie spółdzielczej umowy o pracę (art. 1 pkt 6 ppkt. a);

Ideą przyświecającą rozwojowi spółdzielczości socjalnej jest stworzenie podmiotu na tyle elastycznego, by mógł szczególnie szybko dopasować się do warunków, w których działa, a te w odniesieniu do spółdzielni socjalnych, mogą być niezwykle zróżnicowane, bowiem oprócz działalności ściśle gospodarczej, może być także prowadzona działalność społeczna, kulturalna lub działalność w sferze zadań publicznych. Dlatego też konieczne jest ustalenie takich warunków zatrudnienia w spółdzielniach, które będzie najlepiej odpowiadało sytuacji ekonomicznej i faktycznej spółdzielni, w ramach której często niezbędne jest elastyczne podejście do zatrudnienia w zależności od sytuacji ekonomicznej spółdzielni.

6) Uregulowanie zasad zatrudniania w spółdzielni osób nie będących członkami spółdzielni (art. 1 pkt 6 ppkt. b);

W projekcie proponuje się stworzenie ram, w których będzie możliwe zatrudnianie osób, które nie są członkami spółdzielni socjalnej. Akceptując sam fakt zatrudniania w spółdzielni osób spoza kręgu jej członków, który może być podyktowany aktualnymi potrzebami spółdzielni, należy jednak zachować zasadę więzi między spółdzielnią i osobami pracującymi na jej rzecz. W przeciwnym wypadku istniałoby ryzyko stworzenia odrębnej kategorii pracowników spółdzielni.

IV.2. W zakresie problematyki finansowej spółdzielni

1) *Możliwość stosowania uproszczonej rachunkowości (art. 2);*

W projekcie stwarza się możliwość stosowania uproszczonej rachunkowości w przypadku spółdzielni socjalnych, których przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość 800.000 euro w walucie polskiej na analogicznych zasadach jak w przypadku osób fizycznych, spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych czy spółek partnerskich.

2) *Zwiększenie możliwości wsparcia dla założycieli spółdzielni (art. 5, pkt 1);*

Zmiany zawarte w art. 46 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia zwiększają wysokość fakultatywnej dotacji na założenie spółdzielni socjalnej, z trzykrotności na siedmiokrotność przeciętnego wynagrodzenia tj. 18.923,78 zł. z dotychczasowej kwoty 8.127,42 zł., przybliżając tym samym maksymalną wysokość dotacji z dotacją, na jaką mogą liczyć osoby podejmujące działalność w formie spółdzielni w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto zwiększono wysokość możliwej dotacji dla osoby przystępującej do istniejącej spółdzielni socjalnej z dwukrotności na pięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia tj. z dotychczasowej kwoty 5.418,28 zł do kwoty 13.517,10 zł.

.3) *Doprecyzowanie zasad możliwości doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego (art. 5, pkt 1);*

Zmiana zawarta w art. 46 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia ma na celu doprecyzowanie zapisu o możliwości zrefundowania kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 3-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia, w przypadku pracodawcy prowadzącego działalność w formie spółdzielni socjalnej tj. kwoty 8.127,42 zł.

4) *Wprowadzenie możliwości sfinansowania kosztów pomocy prawnej, szkolenia i doradztwa dla osób które chcą podjąć działalność gospodarczą lub działalność w formie spółdzielni socjalnej (art. 5 pkt. 2).*

Z uwagi na potrzebę wsparcia i przygotowania osób bezrobotnych, które chciałyby podjąć działalność gospodarczą lub działalność w formie spółdzielni socjalnych proponuje się możliwość sfinansowania kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności do wysokości nie przekraczającej przeciętnego wynagrodzenia tj. kwoty 2.709,14 zł na udokumentowany wniosek bezrobotnego lub osób bezrobotnych ze środków Funduszu Pracy. To rozwiązanie jest szczególnie istotne, umożliwi bowiem osobom bezrobotnym wcześniejsze przygotowanie się do podjęcia działalności gospodarczej lub działalności w formie spółdzielni socjalnej przed podjęciem starań o uzyskanie wsparcia finansowego z Funduszu Pracy. Wcześniejsze szkolenia i doradztwo pozwolą ocenić siły i możliwości oraz rzetelnie przygotować koncepcję funkcjonowania spółdzielni.

5) *Wydłużenie okresu refundowania składek ZUS (art. 1 pkt 6, ppkt. c) oraz art. 3 pkt. 5)*

Proponowany zapis jest po części przeniesieniem identycznego zapisu funkcjonującego dotychczas w art. 17 ustawy o zatrudnieniu socjalnym umożliwiający refundację ze środków Funduszu Pracy składek na ubezpieczenie społeczne osób zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, część wynagrodzenia odpowiadająca składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego. Zmiana polega na wydłużeniu tego okresu z 12 do 36 miesięcy z tym, że refundacja w pełnej wysokości przysługiwałaby przez pierwsze 24 miesiące, zaś w kolejnych 12 miesiącach jedynie w wysokości 50%. Ponadto zaproponowano, iż istnieje możliwość zaliczkowego finansowania składki.

Zmiany te mają na celu ułatwienie funkcjonowania spółdzielni na początkowym etapie działalności. Mają charakter fakultatywny i ograniczony w czasie.

6) Doprecyzowanie możliwości finansowania z różnych źródeł w powiązaniu z zasadami pomocy publicznej, w tym umożliwienie wsparcia z EFS (art. 1 pkt 6);

Projekt doprecyzowuje możliwość wspierania spółdzielni w formie dotacji, pożyczek i kredytów, poręczeń, usług i doradztwa w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym oraz możliwości zrefundowania części kosztów lustracji w pierwszych trzech latach funkcjonowania spółdzielni ze środków publicznych, wiążąc te możliwości z zasadami pomocy publicznej. Dotychczasowe sytuacje, w których wspierano niektóre działania spółdzielni rodziły istotne komplikacje z uwagi na brak określenia zasad pomocy publicznej w tym zakresie. Określa się ponadto, iż działania usługowe i doradcze realizowane przez członka spółdzielni- jednostkę samorządu terytorialnego nie stanowią pomocy publicznej, ale stanowią wkład członka spółdzielni.

IV.3. W zakresie zamówień publicznych

Stworzenie preferencji dla podmiotów zatrudniających osoby zagrożone wykluczeniem społecznym (art. 4).

Zgodnie z art. 26 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi „instytucje zamawiające mogą określić warunki szczególne związane z realizacją zamówienia, pod warunkiem że są one zgodne z przepisami prawnymi Wspólnoty oraz zostały wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacjach”. Warunki rządzące realizacją zamówienia mogą, w szczególności, dotyczyć względów społecznych i środowiskowych. Wskazuje się, że warunki te, w szczególności mogą „zachęcać do organizacji wewnętrznych szkoleń zawodowych, zatrudniania osób mających szczególnych trudności z integracją, a także zwalczania bezrobocia lub ochrony środowiska. Można na przykład ustanowić wymóg – odnoszący się do realizacji zamówienia – co do zatrudnienia osób długotrwale poszukujących pracy, co do przeprowadzenia szkoleń dla bezrobotnych lub młodocianych”.

Tym samym zaproponowana zmiana spełnia warunki określone dyrektywą, wprowadzając możliwość określenia specyfikacji wymogów odnoszących się do zatrudnienia co najmniej 50% osób, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, bez względu na formę prawną bez dyskryminowania jakiegokolwiek podmiotu.

IV.4. W zakresie nowej formuły zatrudnienia wspieranego

1) Nowe zdefiniowanie pojęcia zatrudnienia wspieranego (art. 3, pkt 1-3)

Według projektu nowelizacji zatrudnienie wspierane w rozumieniu ustawy oznacza „udzielanie pomocy o charakterze organizacyjnym, doradczym i finansowym osobie, o której mowa w art. 1, która podjęła zatrudnienie na podstawie stosunku pracy lub podjęła działalność w formie spółdzielni socjalnej lub w organizacji pozarządowej oraz wspieranie podmiotów, w których osoba podjęła zatrudnienie lub działalność”; Nowe rozwiązania mają na celu poszerzenie możliwości aktywizowania osób wychodzących z Centrów Integracji Społecznej celem zwiększenia ich zatrudnialności.

2) zastąpienie w ramach zatrudnienia wspieranego quasi prac interwencyjnych nowym instrumentem adresowanym do osób – zajęciami z reintegracji zawodowej u pracodawcy

Dotychczasowa formuła zatrudnienia wspieranego przewidywała instrument refundacji wynagrodzeń dla pracodawcy skierowanego bezrobotnego po uczestnictwie w CIS. Rozwiązanie to było mniej korzystne od rozwiązań przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (niekorzystne dla osoby). Rozwiązanie to również powoduje wejście pracodawcy w zakres pomocy publicznej powodując dodatkowe działania administracyjne (niekorzystne dla pracodawcy). Dlatego też rozwiązanie to było w praktyce niewykorzystywane. Według badań uczestników Centrów zaledwie 3,7% absolwentów CIS skorzystało z tego instrumentu (prawie tyle samo co zostało zatrudnionych w ramach CIS³). Dlatego też proponuje się wprowadzenie alternatywnego rozwiązania polegającego na wspieraniu osoby (na zasadach zbliżonych do przygotowania zawodowego w miejscu pracy) - będące jednocześnie kontynuacją indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego. Spowoduje to zwiększenie odpowiedzialności CIS za losy absolwentów, a jednocześnie zachęci pracodawców do ściślejszej współpracy. Projekt przewiduje możliwość elastycznego określania zajęć reintegracji zawodowej u pracodawcy tak aby dopasować zajęcia do potrzeb wynikających z indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (do 10 do 40 godzin tygodniowo). W ramach zajęć przysługuje świadczenie integracyjne na takich samych zasadach jak w trakcie uczestnictwa w CIS.

3) Stworzenie możliwości realizacji zatrudnienia wspieranego przez różne podmioty (art. 3, pkt 4)

W ramach Centrum Integracji Społecznej, ośrodka pomocy społecznej, związku spółdzielczego lub organizacji pozarządowej można realizować zadania w zakresie zatrudnienia wspieranego, polegające na:

- doradztwie zawodowym, psychologicznym i społecznym dla osób chcących podjąć zatrudnienie;
- doradztwie prawnym, finansowym i edukacyjnym dla osób chcących podjąć działalność w formie spółdzielni socjalnej;
- wsparciu finansowym w formie dotacji dla spółdzielni socjalnych prowadzących działalność statutową odpłatną lub działalność gospodarczą oraz organizacji pozarządowych prowadzących działalność statutową odpłatną;
- doradztwie prawnym, finansowym, psychospołecznym w okresie pierwszych 12 miesięcy zatrudnienia lub prowadzenia działalności w formie spółdzielni socjalnej;

Zadania te powinny być realizowane w partnerstwie. Stworzona jest również możliwość dofinansowania zadania – zatrudnienie wspierane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

V. Ocena skutków regulacji

V.1. Regulacje zawarte w projekcie ustawy dotyczyć będą:

- ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego,
- instytucji tworzących spółdzielnie gmin i organizacji pozarządowych,
- powiatowych urzędów pracy;
- osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym.

V.2. Projekt skonsultowany zostanie w trybie określonym regulaminem Sejmu RP z:

³ Monitoring ustawy z dnia 13 czerwca 2004 r. o zatrudnieniu socjalnym. *Badanie skuteczności reintegracji społecznej i zawodowej*. Raport końcowy Kierownictwo i redakcja naukowa Prof. UW dr hab. Ewa Leś, Pracownia Badań Organizacji Non-Profit Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007. Raport dostępny na stronach MIPS.

Konfederacją Pracodawców Polskich, Krajową Radą Spółdzielczą, Związkiem Rzemiosła Polskiego, Krajową Izbą Gospodarczą, Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych, Komitetem Nauki o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Polskim Towarzystwem Polityki Społecznej, Business Center Club – Związkiem Pracodawców, Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym „Solidarność”, Radą Działalności Pożytku Publicznego, Wspólnotą Roboczą Związku Organizacji Socjalnych WRZOS, Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Związkiem Województw RP, Związkiem Gmin Wiejskich RP, Związkiem Miast Polskich, Związkiem Powiatów Polskich, Unią Metropolii Polskich, Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Stowarzyszeniem na rzecz Spółdzielni Socjalnych, Ogólnopolskim Związkiem na rzecz Integracji Społecznej, Ogólnopolskim Związkiem Rewizyjnym Spółdzielni Socjalnych.

V.3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych

Proponowane regulacje prawne podwyższają wydatki Funduszu Pracy w zakresie

- refundacji składek na ubezpieczenie społeczne (wydłużony zostaje okres refundacji 12 do 36 miesięcy). Refundacja składki od najniższego wynagrodzenia (936 zł.) składka w części pracownika wynosi 243,45 zł., pracodawcy (170,25) łącznie refundacja składki 413,70 zł. Oznacza to koszt roczny w wysokości- 4.694,4 zł. Przy założeniu zatrudnienia przeciętnie 2000 osób rocznie. Koszt roczny wyniesie 9,9 mln zł. w drugim roku funkcjonowania spółdzielni tj. najwcześniej w 2009 roku oraz ok. 4,9 mln zł. (50% składki) w 2010 roku.
- Zwiększenia poziomu dotacji dla bezrobotnego na założenie spółdzielni socjalnej. Oznacza to w warunkach 2007 roku zwiększenie dotacji do wysokości 18.923,78 zł z dotychczasowej kwoty 8.127,42 zł. Tym samym koszt wzrostu wydatków powiększa się o kwotę 10.796,36 zł. Przy założeniu otrzymania dotacji przez ok. 1000 osób bezrobotnych oznacza to dodatkowy koszt roczny 10,7 mln zł.

Zarówno w jednym jak i w drugim przypadku wydatki na ten cel finansowane są na zasadach fakultatywnych ze środków Funduszu Pracy przeznaczonych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Oznacza to, iż muszą być finansowane w ramach limitów przyznanych powiatom, co nie spowoduje żadnych dodatkowych skutków budżetowych dla Funduszu Pracy.

Dodatkowe fakultatywne możliwości wskazujące na finansowanie ze środków jednostek dotacji, szkoleń, poradnictwa oraz zadań w zakresie zatrudnienia wspieranego będą finansowane z budżetu samorządu województwa ze środków dotacji rozwojowej w ramach realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Większość tych działań realizowana będzie w ramach projektów konkursowych, do których aplikować będą różne podmioty, w tym również spółdzielnie socjalne. Tym samym wydatki na działania spółdzielni, wsparcie doradcze i szkoleniowe zgodne będzie z przyznanymi limitami i nie spowoduje dodatkowych – nieprzewidzianych – wydatków sektora finansów publicznych.

V.4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Przewiduje się, iż w wyniku zmian oraz wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego może powstać w Polsce w najbliższych latach (do 2013 r.) ok. 350 spółdzielni socjalnych (minimum ok. 7.000 – 10.000 zatrudnionych bezrobotnych); Proponowany projekt ustawy będzie wpływał pozytywnie na aktywizację zawodową osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, w tym zagrożonych wykluczeniem społecznym.

V.5. Wpływ regulacji na integrację społeczną

Proponowane zmiany w projekcie powinny zgodnie z założeniami korzystnie wpłynąć na realizację Krajowego Programu Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna poprzez:

- zwiększenie zainteresowania samorządów gmin i organizacji pozarządowych rozwojem spółdzielczości socjalnej;
- zachęcenie osób zagrożonymi wykluczeniem społecznym do podejmowania aktywności ekonomicznej w formie spółdzielni socjalnej.

Powstawanie nowych spółdzielni socjalnych zmniejszać będzie obszary wykluczenia społecznego i zarazem usamodzielniać osoby korzystające do tej pory ze środków pomocy społecznej.

V.6. Wpływ na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną:

Proponowane zmiany w ustawie o zatrudnieniu socjalnym nie powinny wpływać negatywnie na mechanizmy konkurencji, albowiem spółdzielnie socjalne działają lokalnie w sferze drobnych usług nie oddziałujących na sytuację konkurencji.

V.7. Skutki prawne projektu ustawy:

Projekt ustawy ma m.in. na celu ułatwienie organom, urzędom pracy oraz osobom podejmującym działalność w formie spółdzielni socjalnych stosowanie prawa, wyeliminowanie najważniejszych, dotychczasowych trudności interpretacyjnych i rozbieżności. Ponadto projekt tworzy nowe formy tworzenia spółdzielni socjalnych przez osoby prawne. Istotnym elementem jest uporządkowanie prawnych zasad pomocy publicznej udzielanej spółdzielniom socjalnym.

V.8. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Przedstawiony projekt – o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie innych ustaw jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.