

## Wsparcie dla ekonomii społecznej w unijnej polityce spójności na lata 2014-2020

Filip Pazderski, Instytut Spraw Publicznych

W Unii Europejskiej trwają prace nad kształtem funduszy strukturalnych, wpisujących się w ramy nowego unijnego budżetu na lata 2014-2020. Ich częścią są działania podjęte przez polski rząd, sprowadzające się do przygotowania założeń do przyszłych krajowych programów operacyjnych, wraz z określeniem celów przewidzianego w nich wsparcia oraz wysokości środków wydatkowanych na każdy z nich. Na podstawie skonstruowanych w ten sposób założeń i po ich poddaniu konsultacjom społecznym rząd podpisze porozumienie o współpracy z Komisją Europejską. W tym dokumencie określona będzie wysokość środków, jakie Polska otrzyma tytułem europejskiej polityki spójności oraz cel ich wydatkowania. Warto już teraz podjąć starania, by w jak największym stopniu wsparcie w jej ramach uzyskały podmioty ekonomii społecznej. W działaniach tych pomoże zapewne lepsze poznanie ogłoszonych już przez Komisję Europejską propozycji oraz zasad dalszej nad nimi pracy, co jest głównym celem niniejszego tekstu.

Od końca ubiegłego roku trwają intensywne prace nad przyszłą wersją unijnych funduszy strukturalnych na lata 2014-2020. **Warto się w tym kontekście zastanowić, w jakim stopniu zostanie przez nie wsparta ekonomia (przedsiębiorczość) społeczna. Fundusze strukturalne mogą stanowić istotne uzupełnienie dla finansowania tego typu podmiotów,** jakie ma być przyznawane za pośrednictwem kilku innych mechanizmów zaproponowanych już przez Komisję Europejską w ramach pakietu zapowiedzianego w komunikacie „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej”<sup>1</sup>. Wszystkie przedstawione zostały w przygotowanym przez ISP cyklu tekstów „Ekonomia społeczna lekiem na kryzys w Europie?”<sup>2</sup>.

Lektura tego komunikatu pokazuje, że obecnie Unia coraz bardziej stawia na wsparcie tych aktorów jednolitego rynku europejskiego<sup>3</sup>, których działalność jest bliższa ludziom i wykracza poza realizację samych celów ekonomicznych, obejmując też te o charakterze społecznym. Można ich w ten sposób wyraźnie odróżnić od dużych korporacji międzynarodowych. Jedną z ważniejszych grup podmiotów prezentujących takie podejście stały się w oczach brukselskich technokratów przedsiębiorstwa społeczne. Z tej perspektywy nie może dziwić, że podejście takie znalazło też wyraz w zaproponowanych przez Komisję nowych wersjach funduszy strukturalnych na lata 2014-2020. **Dotyczy to w szczególności przyszłego kształtu Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, którym poświęcone projekty rozporządzeń Parlamentu**

<sup>1</sup> Zob. Komunikat Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej”, dostępny na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:PL:PDF>.

<sup>2</sup> Zob. <http://isp.org.pl/site.php?id=602>.

<sup>3</sup> Określenie odnosi się do zintegrowanego rynku działalności ekonomicznej w Europie, obejmującego swobodny przepływ dóbr, kapitału, usług i siły roboczej między państwami członkowskimi UE, do którego ukształtowania doszło w rezultacie stopniowego eliminowania między nimi ograniczeń w zakresie handlu i wolnej konkurencji.

Europejskiego i Rady opublikowano po raz pierwszy w październiku ubiegłego roku (ich skorygowane wersje ukazywały się na stronach Komisji w pierwszym półroczu 2012 r.)<sup>4</sup>.

Oba dokumenty (razem z kilkoma dalszymi<sup>5</sup>) są dopiero wstępem do dyskusji nad kształtem przyszłych unijnych programów, które będą prowadzić państwa członkowskie na forum unijnym. Prace nad polskim stanowiskiem w tej sprawie oficjalnie rozpoczęły się dopiero po zakończeniu sprawowania przez nas prezydencji w Radzie UE (przyjętym zwyczajem jest, by kraj przewodzący nie promował własnego podejścia w tak kluczowych dla Unii sprawach). W rzeczywistości musiały one być jednak bardzo zaawansowane jeszcze zanim ten moment nastąpił, bowiem wkrótce potem na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opublikowane zostały polskie stanowiska w sprawie zaproponowanego przez Komisję pakietu rozporządzeń dla polityki spójności na lata 2014-2020<sup>6</sup>. Z jednej strony, było to sygnałem, że walka o pieniądze unijne uwzględnione w nowych Wieloletnich Ramach Finansowych rozpoczęła się między państwami członkowskimi na dobre. Z drugiej, dało impuls do krajowych debat na temat najbardziej wartościowych sposobów wykorzystania przyszłych unijnych środków nad Wisłą.

Pole do takich dysput otwiera zresztą sam sposób opracowywania finansowego systemu wsparcia w Europie. Z jednej strony, jego ramy określa szereg hierarchicznie ułożonych dokumentów, a z drugiej, sprowadza się on do dialogu między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi. To od polskiego rządu w dużym stopniu zależy, jaką treść porozumienia o współpracy wynegocjuje dla siebie w rozmowach z podwładnymi José Manuela Barroso. A to ten właśnie dokument określi strukturę przyszłych programów operacyjnych oraz zasady ich wdrażania w naszym kraju. **Stąd zasadnym jest kierowanie już teraz do rządu sugestii dotyczących ewentualnego wsparcia dla ekonomii społecznej.**

**Niejako zaprosił do tego dyrektor Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym MRR w wywiadzie opublikowanym na stronie ekonomiaspoleczna.pl<sup>7</sup>.** Postawił jednocześnie pod znakiem zapytania sens ustanowienia w Polsce odrębnego programu operacyjnego skierowanego do ekonomii społecznej. Wzbudziło to małą dyskusję na forum tego portalu, której uczestnicy przedstawili argumenty za rozwiązaniami idącymi czasem w rozbieżnych kierunkach<sup>8</sup>. Nie wchodząc z nimi w polemikę, warto jeszcze wrócić do wyjaśnienia kilku kwestii podstawowych, by kontekst całego zagadnienia stał się bardziej zrozumiały. Zasadnym będzie też

<sup>4</sup> Zob. rozporządzenie dot. nowej wersji Europejskiego Funduszu Społecznego na stronie <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=231&langId=pl> oraz nowej wersji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf\\_proposal\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf_proposal_pl.pdf).

<sup>5</sup> Wszystkie projekty dostępne są na stronie [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#2).

<sup>6</sup> Zob. [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/strony/Stanowiska\\_Rzadu\\_RP\\_PS\\_2014\\_2020.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/strony/Stanowiska_Rzadu_RP_PS_2014_2020.aspx).

<sup>7</sup> Zob. [www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/765598;jsessionid=DCFD39A444745D6778FDB25D262B60FF.html?ci=es\\_komentarz\\_e&did=766004&state=ml](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/765598;jsessionid=DCFD39A444745D6778FDB25D262B60FF.html?ci=es_komentarz_e&did=766004&state=ml).

<sup>8</sup> Zob. m.in. C. Miżejewski, *Najpierw Programy - potem Operacyjne*, [www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/772346.html](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/772346.html), P. Frączak, *Program Operacyjny Ekonomia Społeczna - kolejne argumenty "za"*, [www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/774324.html](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/774324.html).

wyjaśnienie kilku kwestii proceduralnych i pokazanie w ten sposób dalszych etapów przygotowań przyszłej wersji programów strukturalnych oraz wskazanie kierunków, w których może w naszym kraju pójść przewidziane w nich wsparcie.

### Przyszła wersja programów strukturalnych w systemie strategii „Europa 2020”

Tytułem wstępu do przedstawienia założeń zawartych w obu wymienionych dokumentach warto wyeksponować kwestię, która najbardziej zainteresuje środowisko ekonomii społecznej w Polsce. **W zaproponowanym przez Komisję pakiecie rozporządzeń dla polityki spójności na lata 2014-2020 działalność przedsiębiorstw społecznych została literalnie wymieniona jako jeden z obszarów przewidywanego wsparcia w ramach priorytetów mówiących o przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu (w art. 3 ust. 1c regulacji dot. Europejskiego Funduszu Społecznego i art. 5 pkt. 10c regulacji dot. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).** W pierwszym z tych dokumentów zadeklarowano dodatkowo ogólne wsparcie dla gospodarki (ekonomii) społecznej, a w części szczegółowej znalazł się cały artykuł 9 odnoszący się do innowacji społecznych, które mają być promowane we wszystkich obszarach objętych zakresem wsparcia funduszu. W przepisach dotyczących zarządzania finansami w ramach EFS artykuł 15 wprowadza możliwość wydatkowania jego środków za pomocą instrumentów finansowych (w tym funduszy pożyczkowych). W ten sposób Komisja, deklarując dążenie do zapewnienia synergii między różnymi mechanizmami finansowego wsparcia, zadbała, by przyszłe wersje funduszy strukturalnych uzupełniały też inne narzędzia finansowe zaproponowane wcześniej przez Komisję (wspomniane we wstępie), mające m.in. wspierać ekonomię (przedsiębiorczość) społeczną.

Uwzględnienie powyższych działań w europejskiej polityce spójności wynika też z przyjęcia wyraźniejszego podejścia strategicznego w ramach opracowywania nowej perspektywy finansowej. W rezultacie, wydatkowanie środków z przyszłych wersji funduszy strukturalnych ma służyć osiągnięciu celów strategii „Europa 2020”<sup>9</sup>. Na przykład, w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na tej podstawie ustalone zostały cztery główne „cele tematyczne”, które mają zostać objęte jego środkami na obszarze całej Unii Europejskiej:

- promowanie zatrudnienia i mobilności zawodowej,
- inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
- promowanie włączenia społecznego i walka z ubóstwem,
- wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Każdy z tych celów ma się przekładać na tzw. priorytety inwestycyjne, na które przydzielona będzie określona alokacja środków finansowych. W dalszej kolejności, EFS ma także służyć realizacji innych celów tematycznych, przewidzianych dla wszystkich funduszy strukturalnych, takich jak wspieranie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, zwiększenie zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych (zapewne w uzupełnieniu

<sup>9</sup> Zob. EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf).

do funduszu „Łącząc Europę”<sup>10</sup>), rozwój badań, technologii i innowacji oraz zwiększenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

**Komisja stara się też patrzeć realistycznie na swoje możliwości finansowe. Dostrzegając ograniczony zasób środków w porównaniu do zakładanych rezultatów, zasugerowała koncentrację ich wydatkowania.** Specjalna uwaga ma być poświęcona państwom członkowskim ze słabiej rozwiniętymi regionami, a minimum 20% przydziału dla EFS powinno być przeznaczone na promowanie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem. Ponadto, finansowanie w ramach programów operacyjnych ma się koncentrować na ograniczonej liczbie priorytetów inwestycyjnych.

**Wsparcie w ramach polityki strukturalnej UE oparte jest na wyraźnej perspektywie regionalnej**<sup>11</sup>. Do znanych już regionów słabiej i lepiej rozwiniętych rozporządzenie ustalające przepisy wspólne dla wszystkich unijnych funduszy strukturalnych (tzw. rozporządzenie ogólne)<sup>12</sup> dodaje jeszcze nową kategorię „regionów w okresie przejściowym” (PKB na mieszkańca wynosi w nich 7590% średniego poziomu w UE-27 – zob. mapkę poniżej). Do każdego z nich dostosowane ma być nie tylko ograniczenie możliwości procentowego współfinansowania w ramach funduszy unijnych na poziomie każdej osi priorytetowej (85% w regionach słabiej rozwiniętych, 60% w regionach o charakterze przejściowym i 50% w tych lepiej rozwiniętych). Do poszczególnych kategorii regionów ustalony ma być także minimalny udział środków EFS (w przypadku regionów w okresie przejściowym ma to być 40%). Mapę podziału regionów na terenie całej UE przedstawia poniższy rysunek:

<sup>10</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/news/energy/111019\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/news/energy/111019_pl.htm).

<sup>11</sup> Wynika to z wprowadzonego Traktatem o Funkcjonowaniu UE podziału na regiony o różnym stopniu wsparcia. Kryterium różnicującym jest tutaj relacja wysokości w danym regionie Produktu Krajowego Brutto (PKB) na mieszkańca do unijnej średniej (liczona w oparciu o sumę PKB poszczególnych krajów członkowskich, podzieloną przez ich liczbę).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, COM(2011) 615 final/2, 2011/0276 (COD), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_pl.pdf).



Źródło: Komisja Europejska, „Polityka spójności na lata 2014-2020. Inwestycje w regiony europejskie”

**Legenda:** kolor zielony oznacza regiony słabiej rozwinięte, pomarańczowy regiony o charakterze przejściowym, a niebieski lepiej rozwinięte.

Jak widać z powyższej mapki, jedynym obszarem, który spełnia w Polsce wymogi określone dla regionów o charakterze przejściowym, jest Mazowsze, gdzie wszelkie statystyki zdecydowanie zawiąza stołeczna Warszawa. By uniknąć negatywnych konsekwencji dla całego regionu, związanych m.in. ze wspomnianą zasadą dotyczącą wysokości dopuszczalnego współfinansowania, polski rząd zaproponował uwzględnienie jeszcze jednej kategorii -

regionów stołecznych. Według jego stanowiska należy im poświęcić specjalną uwagę, „jako ośrodkom spełniającym specyficzne funkcje administracyjne i finansowe, które są powodem ich wyższego poziomu rozwoju na tle kraju, ale w ramach których istnieją znaczące wewnątrzregionalne dysproporcje rozwojowe”<sup>13</sup>. Należy jeszcze trochę poczekać, by zobaczyć, czy uda się Polsce ochronić w ten sposób dostęp do wyższego poziomu dofinansowania dla Warszawy, a przynajmniej otaczającej ją pozostałej części Mazowsza. Wszystko okaże się, gdy upubliczniony zostanie projekt polskiej umowy partnerskiej z Komisją Europejską (zob. dalej).

Koncentrację wysokości alokowanych środków przewidziano również w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Tam sprowadza się ona, do określenia, że minimum 80% funduszy ma być skierowane na wsparcie dla głównych celów tematycznych, tj. efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, badań i innowacji oraz wsparcia dla MŚP w regionach lepiej rozwiniętych i regionach w okresie przejściowym<sup>14</sup>. Ponadto, proponuje się zwiększyć nacisk na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, na co przeznaczonych ma być, co najmniej 5% środków EFRR.

### Co jeszcze nowego proponuje Komisja Europejska w kolejnej wersji polityki spójności

Istotnym aspektem przyszłej wersji funduszy unijnych jest **uwzględnienie w nich różnych form działania podejmowanego na poziomie lokalnych społeczności, związanych ze wzmocnieniem tzw. podejścia terytorialnego**. Zaproponowane zostały takie instrumenty wsparcia, jak: rozwój kierowany przez społeczność lokalną (*Community-led Local Development, CLLD*), terytorialne zintegrowane inwestycje (*Integrated Territorial Investemnt, ITI*) oraz wspólny plan działania (*Joint Action Plan, JAP*). O ile ten pierwszy mechanizm można zrozumieć jako uzupełniający dla znanego już podejścia LEADER (choć, zdaniem polskiego rządu, doprecyzowania wymagają współzależności między nimi<sup>15</sup>), o tyle o pozostałych trudno coś bliżej powiedzieć na tym etapie. Wszystkie zapowiadają się jednak interesująco.

**Zwiększenie możliwości tzw. finansowania krzyżowego (*cross-financingu*)** ułatwi zapewne wielostronny rozwój terytorialny oraz skumulowane oddziaływanie na najważniejsze problemy. Chodzi o łączenie w ramach jednego wsparcia środków pochodzących z różnych funduszy, np. EFRR, EFS i FS (Funduszu Spójności). Pozwoliłoby to na realizację projektów podchodzących do określonego zagadnienia z różnych stron. Biorąc, jako przykład, wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej, można byłoby w takiej sytuacji realizować projekty skierowane zarówno na rozbudowę infrastruktury danego przedsiębiorstwa oraz kształtowanie kompetencji ludzkich i kulturowych jego pracowników i podopiecznych, uzyskując do tego wyższe wsparcie w biedniejszych częściach kraju. Problem

<sup>13</sup> Stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do pakietu propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej dla Polityki Spójności 2014-2020 (PL), [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_spojnosci/Polityka\\_spojnosci\\_po\\_2013/Stanowiska\\_Rzadu\\_RP/Documents/stanowiska\\_rzadu\\_do\\_pakietu\\_ps.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Stanowiska_Rzadu_RP/Documents/stanowiska_rzadu_do_pakietu_ps.pdf), s. 7.

<sup>14</sup> Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Bruksela, dn. 6.10.2011, KOM(2011) 614, 2011/0275 (COD), s. 6.

<sup>15</sup> Zob. Stanowiska Rządu RP..., s. 16.

sprowadza się tutaj do pytania o to, na jakim poziomie wdrażania funduszy unijnych będzie można tego dokonać w ramach jednego celu tematycznego. W chwili obecnej Komisja stoi na stanowisku, że taka możliwość powinna istnieć na poziomie poszczególnych programów operacyjnych. Wydaje się jednak, że dopuszczenie jej na poziomie jednej osi priorytetowej danego programu, czy nawet konkretnego działania dałoby bardziej wymierne efekty. Także polski rząd przyznaje, że byłoby to „rzeczywistym ułatwieniem realizacji kompleksowych projektów wielofunduszowych”<sup>16</sup> (oczywiście przy uniemożliwieniu finansowania z różnych funduszy tego samego wydatku). Kolejne pytanie to, czy taka wielofunduszowość będzie możliwa tylko w ramach programów wdrażanych na poziomie centralnym, czy również regionalnym. Wszystkie te wątpliwości rozwiążą się pewnie dopiero wraz z ujawnieniem projektu polskiej umowy partnerskiej. Dowiemy się też wtedy, czy polskim władzom udało się wywalczyć złagodzenie stanowiska Komisji dotyczącego dopuszczalnego poziomu zwiększonego finansowania krzyżowego (jak na razie MRR przyznaje, że jest to mało prawdopodobne).

Kolejnym istotnym wątkiem propozycji przyszłej polityki spójności jest **wpisanie w nią także instrumentów finansowych o charakterze inwestycyjnym**. Komisja sugeruje też, by w większym stopniu łączyć je z dotacjami oraz innymi formami bezwrotnego wsparcia. Polski rząd, opowiadając się za pomysłem większego wykorzystania w przyszłej perspektywie mechanizmów inwestycyjnych, zauważa, że powinny one jedynie uzupełniać, a nie zastępować dotacje. Warto, by te ostatnie ciągle dominowały w obszarze wydatków związanych z polityką spójności, w tym wsparcia przewidzianego w ramach EFS<sup>17</sup>. Jeszcze inną kwestią jest rozwiązanie zagadnienia spożytkowania środków zwrotnych, gdy zostaną już spłacone przez pożyczkobiorcę. Sugestie ze strony MRR wydają się wskazywać, że tutaj nie ma już wyraźnych wskazówek ze strony Komisji, w związku z czym określenie celu wykorzystania takich funduszy należy do państw członkowskich. W takiej sytuacji, środki te w ramach powtórnego ich zagospodarowania mogłyby nawet zostać przeznaczone na dofinansowanie dalszych działań na zasadach dotacyjnych.

Trzy kolejne istotne rozwiązania przewidziano w ramach samego EFS. Po pierwsze, Komisja wskazuje, że **pochodzące z tego źródła środki powinny uzupełniać działania skierowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesu globalizacji i kryzysu ekonomicznego**. Przykładem formy wsparcia, z której celami może być połączony EFS, jest Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji<sup>18</sup>, skierowany na aktywizację zawodową pracowników tracących pracę w wyniku zwolnień grupowych (czy nawet strukturalnych). **W ramach tego funduszu przewidziano również możliwość finansowania działań o charakterze transnarodowym, prowadzonych wspólnie przez partnerów z kilku państw członkowskich oraz wsparcie dla innowacji społecznych**, o czym wspomniano już wcześniej. Warto tu podkreślić jeszcze interesujący aspekt natury bardziej legislacyjnej. W projekcie rozporządzenia poświęconego przyszłemu funduszowi społecznemu wsparcie dla innowacji społecznych powiązано jedynie z samym EFS. Nie znalazło się tam natomiast bezpośrednio zobowiązanie do ich wspierania przez Państwa Członkowskie UE<sup>19</sup>. Oznacza to, że te ostatnie, podejmując decyzję,

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>18</sup> Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=pl>.

<sup>19</sup> Informację zawdzięczam spotkaniu w OFOP w dn. 11.06.2012.

w jaki sposób będą wdrażały na swoim terytorium fundusze europejskie, mogą zrezygnować ze wspierania innowacji. Możemy być jednak spokojni, co do decyzji w tej sprawie ze strony polskiego rządu, który deklaruje swoje zainteresowanie rozwijaniem innowacji społecznych w naszym kraju<sup>20</sup>.

Na koniec, choć to może w największym stopniu ucieszyć przyszłych beneficjentów, warto jeszcze podkreślić, że **Komisja deklaruje również chęć uproszczenia zasad oceny kwalifikowalności oraz rozliczania wydatków**. W szczególnym stopniu ma to dotyczyć EFS, choć nie ma jeszcze wielu szczegółów, jak miałyby to wyglądać. Jednym z proponowanych już teraz pomysłów jest większe wykorzystanie komunikacji internetowej do cyrkulacji dokumentów.

Wszystkie przedstawione powyżej propozycje mogą przynieść ważne zmiany dla wsparcia podmiotów ekonomii społecznej w przyszłym okresie programowania w Polsce. Już sam nacisk położony na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i wsparcie działań wpisujących się w ten sposób w założenia strategii Europa 2020 oznacza szerokie pole do aktywności dla przedsiębiorstw społecznych. One pracują w końcu z osobami defaworyzowanymi na rynku pracy i posiadającymi mniejsze szanse społeczne. Korzystne mogą się dla nich okazać także wszelkie formy wspieranych działań o charakterze lokalnym, skoro jedną z cech podmiotów ekonomii społecznej jest właśnie zakorzenienie w społecznościach lokalnych. Cennym novum byłoby także zwiększenie możliwości wykorzystania przez te podmioty wsparcia opartego na *cross-financingu*, pozwalającego na równoczesną rozbudowę infrastruktury obok kapitału społeczno-kulturowego członków i beneficjentów. Podobnie jest z wprowadzeniem otwartych dla przedsiębiorstw społecznych mechanizmów pożyczkowych. Jedyne mankament w przypadku obu wymienionych przed chwilą form wsparcia sprowadza się do pytania o to, czy sektor ekonomii społecznej w Polsce będzie do skorzystania z tych rozwiązań w dostatecznym stopniu gotowy.

### Dalsze kroki związane z przyjęciem programów strukturalnych na lata 2014-2020, jakie podjąć może Polska

Przyjęcie wspomnianego strategicznego podejścia do planowania nowej wersji europejskich programów strukturalnych i powiązanie ich w rezultacie z realizacją celów „Europy 2020” wpłynęło także na kształt dalszych etapów pracy nad tymi dokumentami. Pierwszym z nich jest **opracowanie Wspólnych Ram Strategicznych (WRS), które mają zapewnić synergię między celami ogólnymi całej Unii a celami poszczególnych polityk**. Dokument ten, spełniający na poziomie Unii funkcję polskich Narodowych Strategicznych Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO), ma służyć przełożeniu priorytetowych celów UE, w postaci inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, na kluczowe działania finansowane z funduszy unijnych. Takie ściślejsze powiązanie wydatkowania tych środków z dążeniami całej Unii odróżnia ten dokument od strategicznych wytycznych Wspólnoty obowiązujących w bieżącej perspektywie finansowej. Ponadto, WRS poruszają też kilka wątków, które pomogą zagwarantować spójność wydatkowania wszystkich środków. Odnoszą się do zagadnienia efektywniejszej koordynacji funduszy oraz ich ustosunkowania wobec innych instrumentów finansowych i polityk UE. Kładą większy nacisk na zintegrowane podejście terytorialne (widoczne także w rozporządzeniach UE – zob.

<sup>20</sup> Stanowiska Rządu RP w..., s. 29.



wyżej), jak również zgodność i spójność z krajowymi programami reform. W swej części merytorycznej WRS określają:

- kluczowe obszary wsparcia;
- problemy terytorialne wymagające rozwiązania;
- cele polityki;
- priorytetowe obszary współpracy;
- mechanizmy koordynacji oraz mechanizmy zapewniania spójności i zgodności z politykami gospodarczymi państw członkowskich oraz Unii.

**Zgodnie z zapisami zawartymi w rozporządzeniu ogólnym w oparciu o WRS każde państwo członkowskie powinno opracować treść umowy o współpracy, która w następnej kolejności będzie podpisana z Komisją Europejską.** Jej głównym celem jest przełożenie WRS na kontekst krajowy. Dokument ten powinien więc zawierać przedstawienie planowanej struktury programów operacyjnych realizowanych ze środków z funduszy europejskich, wraz z przewidywanym podziałem między nie środków z poszczególnych europejskich funduszy (w tym EFS, EFRR i FS).

W Polsce trwają już prace przygotowujące do opracowania tego dokumentu. Z informacji docierających z MRR wynika, że we wrześniu tego roku ma zostać ogłoszony projekt struktury programów operacyjnych. Podobno także wtedy mają się odbyć konsultacje społeczne na ten temat (wymóg przygotowania w ten sposób umowy o współpracy zawierają unijne rozporządzenia). Trudno jednak spodziewać się, by opracowany już przez polski rząd system programów mógł się jeszcze w ich rezultacie bardzo zmienić. Dlatego nie warto czekać z przedstawianiem MRR ewentualnych sugestii dotyczących pożądaných rozwiązań w tym zakresie. **Jeszcze jedną formą działań, służącą przełożeniu unijnych celów strategicznych na poziom polski, a podejmowaną po podpisaniu porozumienia o partnerstwie, będzie uwzględnienie odpowiednich działań legislacyjnych w Krajowym Programie Reform (KPR)**<sup>21</sup>.

Powyżej nie przedstawiono wszystkich działań z tych, w jakie może zaangażować się jeszcze w tym roku polski rząd, by wywalczyć lepszą sytuację dla lokalnego sektora pozarządowego i przedsiębiorstw społecznych w systemie wydatkowania funduszy unijnych. Co najmniej **od końca 2011 roku toczą się prace nad rewizją tzw. Regulacji finansowych dotyczących budżetu ogólnego UE**<sup>22</sup> (FR, proces ten odbywa się regularnie co kilka lat). Nie spotkały się one praktycznie z żadnym zainteresowaniem ze strony lokalnych mediów poruszających zagadnienia sektora pozarządowego, czy osób zajmujących się funduszami unijnymi w Polsce. Szkoda, bo **to główny dokument określający zasady, na których wydatkowane mogą być wszystkie fundusze unijne – od wymogów dotyczących sprawozdawczości i dokumentowania wydatków oraz ich kwalifikowalność na określone cele, po zasady dotyczące wkładu własnego.** To tutaj m.in. określone są przypadki, w których jako wkład własny w projektach

<sup>21</sup> KPR są głównym narzędziem realizacji na poziomie państw członkowskich unijnej strategii „Europa 2020” – zob. [www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Krajowy+Program+Reform](http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Krajowy+Program+Reform).

<sup>22</sup> Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm).

unijnych może być uwzględniony wolontariat oraz wyrażona jest zasada mówiąca o ewentualnej możliwości łączenia dotacji unijnych z osiąganiem zysku. Oba zagadnienia mogą na pewno zainteresować także przedsiębiorstwa społeczne.

Prace nad zmianami w tym dokumencie prowadzone są obecnie w sposób, który formalnie nie dopuszcza dostępu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Odbývają się one w ramach tzw. dialogu, skupiającego przedstawicieli trzech najważniejszych instytucji unijnych - Komisji, Parlamentu oraz Rady (w jej imieniu w rozmowach uczestniczy przedstawiciel duńskiej prezydencji). Wpływ na ich przebieg na pewno może jednak mieć polski rząd, m.in. za pośrednictwem kontaktu z duńską (lub już wkrótce cypryjską) prezydencją. Wymagałoby to jednak szybkiej reakcji, bo już niedługo dyskusje nad ostateczną wersją dokumentu powinny zostać podjęte na forum ogólnym Parlamentu Europejskiego, a do tego czasu stanowisko Rady prawdopodobnie zostanie zamknięte.

Mimo wspomnianych utrudnień proceduralnych na przebieg powyższych prac starali się już wpłynąć przedstawiciele działających na poziomie europejskim parasolowych organizacji obywatelskich. Udało im się wywalczyć kilka udogodnień w ramach wdrażania funduszy unijnych, ale jest jeszcze szereg spraw, do których swoje zastrzeżenia zgłosiły niektóre państwa członkowskie. Do tej grupy należą takie tematy, jak koszty jednostkowe i finansowanie poprzez stawkę ryczałtową (art. 116a RF), kwalifikowalność kosztów (art. 117a), rozszerzenie możliwości uznania za wkład własny kosztów rzeczowych (art. 117b), usunięcie zasady degresywności<sup>23</sup> (principle of „degressivity” - art. 121). Nie jest też jeszcze ustalona kwestia uelastycznienia zasad łączenia dotacji unijnych z osiąganiem zysku (*no-profit rule*). Wszystko są to zagadnienia, w których uzyskanie pewnej liberalizacji reguł stworzyłoby korzystniejsze warunki do wydatkowania funduszy unijnych w przyszłej perspektywie budżetowej UE. Chociażby z uwagi na to **warto zachęcać polski rząd do większego zainteresowania się tą sprawą dla dobra nas wszystkich.**

### Jak wykorzystać najlepiej fundusze europejskiej polityki spójności w Polsce dla ekonomii społecznej

Jakiego typu programów operacyjnych można spodziewać się w naszym kraju i czy jeden z nich będzie wyłącznie dedykowany ekonomii społecznej? Jak się wydaje, szczególnie druga część pytania jest źle zadana. Przyszłe programy będą zapewne wspierać podobne działania do obecnych, bo kompetencje posiadane przez UE się nie zmieniły. Inne są oczywiście deklarowane potrzeby, wyrażone w „Europie 2020”. Dlatego niejasne jest raczej, w jaki sposób podzielone między nie zostaną dostępne środki. I o tym warto dyskutować w kontekście samej ekonomii społecznej, niezależnie od tego, na jakim poziomie wdrażania funduszy zostanie ona ulokowana (bo że generalnie będzie, to już wiemy z samych zapisów projektów europejskich rozporządzeń).

**By jednak przekonać polski rząd o wartości nawet zwiększenia alokacji środków na ten cel, potrzeba twardych argumentów. Warto pokazać to, co zostało już osiągnięte, ale również przyznać się do popełnionych błędów.**

<sup>23</sup> Polegającej na tym, że kolejne unijne dofinansowanie na działanie, który już raz było wspierane ze środków europejskich musi być w odpowiednim stopniu procentowo mniejsze.

Tylko w taki sposób będzie można skierować w najbardziej potrzebującą wsparcia stronę strumień europejskich funduszy od 2014 r. Z tak realnie patrzącymi na swoją pracę partnerami na pewno chętniej będzie też rozmawiał rząd, stając się bardziej skłonny zwiększyć dla nich wysokość planowanego wsparcia. Dobrze więc, że podjęta została na te tematy wspomniana na początku tekstu dyskusja na łamach portalu ekonomiaspoleczna.pl. Jeszcze lepiej, że trwają prace nad Paktem na rzecz ekonomii społecznej, który może przedstawić istotne argumenty do tych debat<sup>24</sup>.

To jednak nie wystarczy. **Jak pokazują doświadczenia z wdrażania obecnej wersji środków unijnych warto umożliwić udzielanie bezpośredniego wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych.** By stało się to możliwe potrzeba jednak wcześniej wyjaśnić, czym te ostatnie są. Temu służyć będzie przyjęcie odpowiedniej ustawy, zawierającej jednoznaczne kryteria kwalifikowania danych przedsiębiorstw jako społecznych. Wskaże to także kategorie podmiotów, które będą uprawnione do korzystania z innych form finansowego wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych wprowadzanych obecnie przez Unię (zob. wyżej).

**Pracując nad odpowiednimi ramami prawnymi, warto patrzeć na wsparcie ekonomii społecznej w kategoriach strategicznych także na naszym narodowym poziomie.** Ciągle nic nie wiadomo o losach opracowanej w ubiegłym roku Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, która w największym stopniu (w stosunku do innych dokumentów strategicznych) odnosi się do wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych, traktując je także jako narzędzia nieformalnej edukacji obywatelskiej – budowania więzi społecznych między ludźmi, kształtowania postaw zaangażowanych w pracę na rzecz wspólnego dobra i kolektywne rozwiązywanie problemów. Optując za większym wsparciem dla ekonomii społecznej warto pamiętać także o jej roli związanej z budowaniem tych kompetencji społecznych, tak potrzebnych w dobie bieżącego kryzysu.

<sup>24</sup> Zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/708693>.