



W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej



prof. J. Hausner, prof. H. Izdebski

Założenia do ustawy o przedsiębiorstwie społecznym

„Przedsiębiorstwo społeczne” jest kluczowym ogniwem „ekonomii społecznej”. Jego funkcją nie jest tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale też mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku, przez włączanie - przede wszystkim w ramach tzw. nowej ekonomii społecznej („stara ekonomia społeczna” – to, w szczególności, spółdzielnie, bankowość spółdzielcza i instytucje wzajemnościowe) - do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Przedsiębiorstwo społeczne jest częścią gospodarki rynkowej, ale specyficzną, bowiem lokującą swoją misję i cele poza rynkiem. Uczestniczy w gospodarce rynkowej, ale według specyficznych reguł, co różni je od przedsiębiorstwa prywatnego.

Ekonomia społeczna” jest sektorem gospodarki, w którym organizacje są zorientowane na społeczną użyteczność a wypracowywana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Taka ich misja wynika z i jest chroniona przez autonomię zarządzania, demokratyczne decydowanie oraz lokalne zakorzenienie tych organizacji.

Za podstawowe cechy wyróżniające przedsiębiorstwo społeczne uznać należy:

- wytwarzanie produktów lub usług, wiążące się z ryzykiem gospodarczym i ekonomiczną weryfikacją efektów tej działalności;
- ukierunkowanie działalności na integrację społeczną w skali społeczności lokalnej;
- zarządzanie osadzone na partnerstwie i partycypacji;
- demokratyczną kontrolę ze strony interesariuszy;
- regułą, że wytworzona nadwyżka i zakumulowany kapitał nie są przywłaszczane indywidualnie, lecz służą wypełnieniu określonej misji społecznej.

Analiza różnych prawnych form ekonomii społecznej w Polsce wskazuje na to, że w naszym ustawodawstwie jak dotąd nie został uregulowany – na zasadzie przedmiotowej czy też podmiotowej - status przedsiębiorstwa społecznego, a utworzenie i prowadzenie takiego przedsiębiorstwa jest możliwe, ale bardzo utrudnione. Przede wszystkim dlatego, że ustawodawca dopuszcza co prawda prowadzenie przez organizacje społeczne i samorządy terytorialne działalności odpłatnej, czy szerzej działalności gospodarczej, ale konsekwentnie stara się ją tak ograniczyć, aby nie przybierała ona formuły przedsiębiorstwa. Ustawodawca jakby kierował się regułą „ekonomia społeczna – tak, przedsiębiorstwo społeczne – nie”. Ale tym samym, dostrzegając konieczność stworzenia prawnych ram dla prowadzenia działalności gospodarczej zorientowanej na cele społeczne, nie dopuszcza zarazem do rozwinięcia się przedsiębiorczości społecznej. W praktyce uniemożliwia więc osiągnięcie zasadniczego celu, jakim jest integracja społeczna osób wykluczonych, poprzez ich rynkową aktywizację zawodową. Kwintesencją takiej połówczności jest brak w polskim ustawodawstwie przepisów dostosowanych do działania spółek typu non-profit czy not-for-profit, a więc spółek pożytku publicznego, a to faktycznie oznacza, że działalność społecznie użyteczna nie może być zasadniczo prowadzona w formie przedsiębiorstwa. Musi być wciskana w ramy stowarzyszeń lub fundacji, ewentualnie prowadzona przez podmioty publiczne, w formie centrów integracji społecznej czy zakładów aktywności zawodowej, lub mało przydatnej dla wielu celów społecznych formie spółki działającej na podstawie przepisów o gospodarce komunalnej.

Powyższą tezę potwierdza analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego [zob. A. Sienicka¹].

- działalność gospodarcza nie może być celem organizacji, a jedynie środkiem służącym do osiągnięcia celów statutowych;
- przedmiot działalności gospodarczej dopiero w myśl nowszego orzecznictwa może się pokrywać z przedmiotem działalności statutowej;
- działalność gospodarcza może mieć jedynie uboczny, służebny charakter w stosunku do działalności głównej, jaką jest działalność statutowa;
- organizacje pozarządowe, o ile prowadzą albo nawet zamierzają prowadzić działalność gospodarczą, są przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów prawa polskiego, bez względu na to, czy jest to działalność organizacyjnie wyodrębniona, czy też niewyodrębniona.

Generalnie uważamy, że czynnikiem hamującym rozwój przedsiębiorstw społecznych w Polsce jest nieadekwatne ustawodawstwo, które je raczej blokuje niż promuje. Stąd konieczne wydaje się przygotowanie i uchwalenie ustawy, która w całościowy sposób regulowałaby funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych – rozumianych w sposób przedmiotowy, funkcjonalny, a nie jako kolejna powszechna kategoria prawna jednostki organizacyjnej, do tego mająca jako taka przymiot osobowości prawnej.

Takie rozwiązanie jest przyjmowane w systemach prawnych szeregu krajów Unii Europejskiej. W naszym przekonaniu interesujące w tym zakresie są zwłaszcza doświadczenia brytyjskie. W Wielkiej Brytanii przedsiębiorstwo społeczne (*Community Interest Company* - CIC) nie jest odrębnym rodzajem osoby prawnej, lecz organizacją, która może być powołana przez istniejące osoby prawne i może zostać zarejestrowana jako przedsiębiorstwo społeczne, o ile spełnia określone cechy.

A. Sienicka² wskazuje, że głównymi kryteriami odróżniającymi CIC od zwykłego przedsiębiorstwa są :

- *asset lock* (zablokowanie aktywów). Instrument ten jest gwarancją, że CIC została stworzona w celu działania na rzecz dobra społecznego i że jej majątek będzie wykorzystywany wyłącznie na te cel. Warunek zablokowania aktywów oznacza, że aktywa i zyski muszą być zatrzymywane w CIC (nie mogą być dystrybuowane między udziałowców) i używane wyłącznie dla dobra społecznego, na reinwestycje - lub przekazywane innej organizacji, którą obowiązuje warunek *asset lock*, np. *charity* czy CIC. W momencie upadłości lub zakończenia działalności aktywa CIC nie mogą być rozdzielane między członków czy akcjonariuszy, lecz muszą zostać przekazane innej organizacji działającej na rzecz dobra społecznego;
- *community interest test*. Narzędzie to ma potwierdzać, że dana spółka działa na rzecz dobra społecznego. Funkcje kontrolne pełni tzw. regulator (organ nadzorujący CIC). Kontrola w zakresie działalności na rzecz dobra społecznego rozpoczyna się przy rejestracji spółki, kiedy powstaje obowiązek złożenia obok zwykłych (dla innych spółek) formularzy również tzw. *community interest statement* - oświadczenia, iż celem działania tworzonej spółki jest dobro publiczne, a nie zysk udziałowców. Oświadczenie powinno też zawierać opis przyszłych działań na rzecz dobra publicznego;
- zwiększony (w stosunku do zwykłych przedsiębiorstw) nadzór nad działalnością. CIC są zobowiązane do składania do regulatora i instytucji rejestrującej rocznych raportów z osiągniętych korzyści społecznych, zawierających informacje o składzie zarządu, sposobie zaangażowania akcjonariuszy w działalność oraz wszelkich informacji finansowych.

W naszym przekonaniu powyższe zestawienie należy potraktować jako ważną wskazówkę dla projektowania polskiej ustawy o przedsiębiorstwie społecznym – służącej stworzeniu ogólnych podstaw funkcjonowania „nowej ekonomii społecznej”, przy docenieniu dotychczasowych prób wycinkowych uregulowań z tego zakresu, bez względu na wątpliwości, co do szczegółowych rozwiązań, w postaci instytucji spółdzielni socjalnych.

Przyjmujemy, że nowa ustawa nie ma spowodować rewolucji, polegającej na wykluczeniu funkcjonowania przejawów ekonomii społecznej w dotychczasowych formach (działalność gospodarcza

¹ Anna Sienicka: *Nowi przedsiębiorcy?*, referat będący załącznikiem do: Raport otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych: Warszawa 2006.

² Jak wyżej.

stowarzyszeń i fundacji, forma spółdzielni socjalnej oraz oczywiście instytucje „starej” ekonomii społecznej: spółdzielnie w ogóle, instytucje mutualistyczne, TBS itd.).

Przyjmujemy, że przedsiębiorstwo społeczne ma być formą organizacyjno-prawną (szczególną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), powołaną dla jednoczesnego prowadzenia działalności gospodarczej i statutowej w zakresie przeciwdziałania bezradności i wykluczeniu społecznemu oraz stwarzania warunków integracji społecznej, i z tego tytułu obdarzoną szczególnymi uprawnieniami, w tym podatkowymi (osobny problem stanowi możliwość zatrudniania wolontariuszy). Taka forma może być utworzona zasadniczo przez dowolny podmiot niepubliczny posiadający osobowość prawną (przedsiębiorca, organizacja pozarządowa) lub nawet jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo osobę fizyczną, o ile jest przedsiębiorcą, a być może również jednostkę samorządu terytorialnego (w zakresie wynikającym z ustawy o gospodarce komunalnej).

Podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, ma mieć wobec niego uprawnienia i obowiązki porównywalne z tymi, które przypadają podmiotowi, który utworzył niepubliczny zoz czy niepubliczną szkołę. Przedsiębiorstwo społeczne, działając w ramach osobowości prawnej (zdolności prawnej) podmiotu, który je utworzył, ma zatem statut i jest wyodrębnione organizacyjnie od tego podmiotu. Ma też odrębne zadania, posiada odrębny majątek i prowadzi odrębną gospodarkę finansową. Ma ponadto odrębne organy, które mają zapewnić partycypację w zarządzaniu i określoną autonomię wobec podmiotu, który je utworzył.

Istotę gospodarki finansowej powinien stanowić brak wypływu zysku poza przedsiębiorstwo społeczne, w tym także przejmowanie go przez podmiot, który je utworzył lub przez osoby w nim zatrudnione. Zysk może być tylko przeznaczony na działalność gospodarczą i na ustawowo zdefiniowaną działalność statutową. Wskazane byłyby także ustawowe limity stawek wynagrodzeń (bardziej jednak elastyczne niż w ustawie o działalności pożytku publicznego) w celu uniemożliwienia w ten sposób transferu faktycznego zysku poza przedsiębiorstwo społeczne.

Przy spełnieniu wszystkich tych cech, przedsiębiorstwo społeczne powinno mieć podmiotowe zwolnienie od CIT oraz ewentualne ulgi w innych podatkach. Szczególnie istotne, ze względu na wysokość pozapłacowych kosztów pracy, byłoby przy tym przyznanie ulg w składkach na ubezpieczenie społeczne.

Status przedsiębiorstwa społecznego wymagałby odpowiedniego potwierdzenia (wpis do rejestru, wydanie certyfikatu) przez właściwy organ. Analogicznie jak proponowano to pierwotnie w odniesieniu do organizacji pożytku publicznego, opowiadamy się za certyfikacją administracyjną. Dylemat polega na tym czy na szczeblu centralnym (minister zabezpieczenia społecznego), czy na szczeblu regionalnym (marszałek województwa). Odpowiednio potrzebna będzie kontrola stosowania tej procedury przez SKO (w razie przyjęcia właściwości marszałków) i – zawsze - sąd administracyjny.

Kontrola ze strony organu rejestrującego (certyfikującego) mogłaby prowadzić do pozbawienia danej jednostki – pod kontrolą sądu administracyjnego - statusu przedsiębiorstwa społecznego, w razie wykazania niespełniania wymogów ustawowych. Jednak nie oznaczałoby to automatycznej utraty bytu prawnego, lecz pozbawienie statusowych przywilejów i uzyskanych z tego tytułu korzyści.

W zamierzonej ustawie należałoby wpisać mechanizm ukierunkowanych zamówień publicznych – uwzględniając specyfikę przedsiębiorstw społecznych na tle możliwości wynikających w tym zakresie ze wspólnotowych reguł prawa zamówień publicznych.

Przy okazji prac nad taką ustawą konieczny byłby przegląd wszystkich prawnych uregulowań dotyczących pomocy i zatrudniania osób z grup defaworyzowanych. Celem takiego przeglądu byłoby zwłaszcza wychwycenie i usunięcie niespójności i luk w przepisach oraz rozważenie czy dotychczas obowiązujące rozwiązania są społecznie i ekonomicznie efektywne. Byłaby to doskonała okazja do debaty nad systemem finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a szczególnie funkcjonowaniem PFRON, która to instytucja jest często oceniana jako niewydolna i zbiurokratyzowana.