

RAPORT

z realizacji działań strażniczych

Biura Monitoringu

Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

„KRAJOWY PROGRAM ROZWOJU EKONOMII SPOŁECZNEJ”

Toruń, 25 czerwca 2013 roku



Raport powstał w ramach projektu „Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych – rzecznik organizacji i partner we współpracy międzysektorowej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt ten jest realizowany w ramach Poddziałania 5.4.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przez dwie organizacje pozarządowe – Pomorską Fundację Rozwoju, Kultury i Sztuki oraz Kujawsko-Pomorską Federację Organizacji Pozarządowych. Raport jest publikacją upowszechnianą nieodpłatnie.

Raport obejmuje okres: 10.2012-06.2013

Streszczenie raportu

Raport przedstawia prace nad projektem Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej w Polsce do roku 2020 (KPRES). Dokument ten ma być dokumentem programowym przyjętym przez rząd. Tworzony jest przez grupę strategiczną przy Zespole ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, który został powołany przez Prezesa Rady Ministrów.

KPRES, to program niezmiernie ważny, jednak wiele znajdujących się w nim rozwiązań zostało zakwestionowanych już na etapie wstępnych konsultacji on-line i na spotkaniach konsultacyjnych na terenie kraju. W trzymiesięcznych konsultacjach w roku 2013 wzięło udział wiele podmiotów z różnych sektorów: z sektora ekonomii społecznej, organizacji pozarządowych, administracji publicznej. Mocny głos krytyczny przedstawiła Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych (K-PFOP).

Stanowisko K-PFOP dotyczyło przede wszystkim: niepełnej diagnozy, regulacji na poziomie centralnym, problemów definicyjnych, czy celów programu.

Poprzez podjęte działania, takie jak ww. stanowisko oraz wprowadzenie do Zespołu reprezentanta K-PFOP i OFOP doprowadziło do zmian m.in. celu głównego Programu, rozbudowania diagnozy zaniechania powoływania Krajowego Centrum Ekonomii Społecznej i innych istotnych zmian opisanych w tym raporcie.

I. Powody i cele działań strażniczych

Ekonomia społeczna w Polsce jest jednym ze sposobów takiego określenia działalności gospodarczej, która łączy ze sobą cele zarówno społeczne jak i ekonomiczne. Jest to rodzaj przedsiębiorczości społecznej.

Dnia 15 grudnia 2008 r. mocą Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów został utworzony Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej, który został rozszerzony we wrześniu 2012 roku zarządzeniem, które poszerzyło skład zespołu i zaktualizowało jego założenia.

Zespół ma charakter międzysektorowy i międzyresortowy. Głównymi zadaniami zespołu są m.in. przygotowanie projektu strategii rozwoju ekonomii społecznej, opracowania propozycji rozwiązań prawno-instytucjonalnych i finansowych, a także opracowania założeń systemu edukacji w obszarze ekonomii społecznej oraz promowania i monitorowania wypracowanych rozwiązań.

Od 2009 roku obradom przewodniczył Jarosław Duda – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a jego zastępcą został Henryk Wujec (Przedstawiciel Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej). Sekretarzem zespołu został Krzysztof Więckiewicz - Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego.

8 października 2012 roku Zespół zebrał się po raz pierwszy w nowym składzie rozszerzonym między innymi o dwóch przedstawicieli Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, w tym jednego reprezentanta Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Na pierwszym posiedzeniu w nowym składzie ustalono między innymi, że wiceprzewodniczącymi zespołu zostaną Jarosław Duda, sekretarz stanu w MPiPS oraz Henryk Wujec, delegat Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej. W aktualny skład Zespołu wchodzi m.in.

Przedstawiciele strony rządowej:

- Władysław Kosiniak-Kamysz, minister pracy i polityki społecznej - przewodniczący Zespołu
- Jarosław Duda, sekretarz stanu, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - zastępca przewodniczącego
- Krzysztof Więckiewicz, dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej - sekretarz Zespołu
- Małgorzata Szybalska, dyrektor Departamentu Programów Nauczania i Podręczników, Ministerstwo Edukacji Narodowej
- Maciej Grabowski, podsekretarz stanu, Ministerstwo Finansów
- Grażyna Henclewska, podsekretarz stanu, Ministerstwo Gospodarki
- Prof. Marek Ratajczak, podsekretarz stanu, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
- Paweł Orłowski, podsekretarz stanu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Przedstawiciele szeroko pojętej strony ekonomii społecznej:

- Ks. Stanisław Słowik, Rada Działalności Pożytku Publicznego
 - Beata Matyjaszczyk, Rada Działalności Pożytku Publicznego
 - Henryk Wujec, Stała Konferencja Ekonomii Społecznej - zastępca przewodniczącego Zespołu
 - Joanna Wardzińska, Stała Konferencja Ekonomii Społecznej
 - Cezary Miżejewski, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych
 - Przemysław Piechocki, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych
 - Janusz Paszkowski, prezes zarządu Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy
 - Joanna Brzozowska-Wabik, członek zarządu Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy, kierownik Agencji Rozwoju i Promocji Spółdzielczości
 - Alfred Domagalski, prezes zarządu Krajowej Rady Spółdzielczej
 - Dr Adam Piechowski, p. o. dyrektora Spółdzielczego Instytutu Badawczego Krajowej Rady Spółdzielczej
 - Sławomir Wieteska, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
 - Łukasz Broniszewski, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
 - Antoni Sobolewski, Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Społecznych
 - Tadeusz Durczok, Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Społecznych
- Przedstawiciele związków zawodowych
- Agnieszka Kochańska, Komisja Krajowa NSZZ Solidarność
 - Zygmunt Mierzejewski, Forum Związków Zawodowych

Przedstawiciele organizacji pracodawców

Tomasz Misiak, wiceprezydent Pracodawców RP

Przedstawiciele środowiska naukowego

- Prof. Ewa Leś
- Prof. Hubert Izdebski
- Dr hab. Stanisław Mazur

Przedstawiciele administracji samorządowej

- Zdzisław Biszewski, Dyrektor Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, Związek

Województw RP

- Tomasz Sadowski, Fundacja Pomocy Wzajemnej BARKA, Związek Powiatów Polskich

Przedstawicielka Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej

- Wioletta Wilimska, Dyrektor Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie

W ramach zespołu aktualnie funkcjonują cztery grupy tematyczne:

1. grupa ds. prawnych - opracowująca projekt Ustawy o Przedsiębiorstwie Społecznym, której przewodniczy Tomasz Schimanek
2. grupa ds. strategicznych - opracowująca projekt Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej - przewodniczący Cezary Miżejewski
3. grupa ds. edukacyjnych - przewodnicząca prof. Ewa Leś
4. grupa ds. finansowych - przewodnicząca dr Irena Herbst.

Przedmiotem tego raportu jest projekt Krajowego Programu Ekonomii Społecznej, czyli materiału merytorycznego wypracowanego przez grupę strategiczną.

Działania są realizowane w ramach projektu Partnerstwo na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Rzadko aktualizowana strona projektu: www.es.pozytek.gov.pl

Projekt KPRES zgodnie z wymogami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy dokonuje diagnozy w zakresie zdefiniowania, zasięgu, dotychczasowego systemu wsparcia oraz oczekiwań wobec ekonomii społecznej. Drugi, określając umiejscowienie programu w strukturze priorytetów rządowych, określa jego cel główny i cele szczegółowe wraz z rezultatami i przypisanymi do nich wskaźnikami oraz założeniami krytycznymi. Rozdział trzeci określa priorytety, działania oraz konkretne kierunki interwencji publicznej. Czwarty określa sposób monitorowania programu, rozdział piąty podstawowe założenia systemu realizacji, zaś rozdział szósty – plan finansowy wymagany dla programu rozwoju (nadal nie wypracowany ostatecznie).

Latem 2012 roku projekt poddano konsultacjom on-line, przedstawiciele grupy prowadzili też szereg spotkań z przedstawicielami sektora ekonomii społecznej na terenie całej kraju. Dyskusja nad projektem KPRES odbyła się również podczas 6. Spotkań ES w Krakowie. Program spotkał się z krytyką wielu środowisk, a w szczególności z krytycznym stanowiskiem Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych wspartej głosem Dolnośląskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.

System konsultowania on-line nie miał na celu przeprowadzenia konsultacji społecznych gotowego wypracowanego dokumentu, nie miało charakteru reprezentatywnego. Dobór respondentów miał charakter samoselekcyjny i z tego punktu widzenia badanie powinno być traktowane przede wszystkim jako specyficzny rodzaj konsultacji poprzedzających właściwe konsultacje społeczne ostatecznej wersji Programu.

2) Diagnoza potrzeby podjęcia działań/interwencji strażniczych przez Biuro Monitoringu;

Wersja robocza Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej poddana konsultacjom zawierała wiele nieścisłości i rozwiązań, które w opinii środowiska organizacji pozarządowych i sektora ekonomii społecznej nie były najlepszymi. Przykładem może być budowanie systemu odgórnie na poziomie państwa, które ma administrować, monitorować i kontrolować realizację KPRES. Dokument wydaje się być bardzo 'pojemny', bez właściwie opracowanej diagnozy, wychodzący poza ramy ekonomii społecznej, proponujący rozwiązania narzucane systemowo i arbitralnie nie wynikające z badań nad realizacją np. dotychczasowego wsparcia EFS w ramach Priorytetu VII PO KL.

II. Działania strażnicze

Wystosowanie 21 września 2012 r. stanowiska K-PFOP dot. KPRES

Główne uwagi oraz sugestie do KPRES:

Uwaga ogólna: Sposób konsultacji KPRES - utrudniał wypowiedź (elektroniczna ankieta z pytaniami jednokrotnego wyboru).

1. Definicja przedsiębiorstwa społecznego oraz sektora ekonomii społecznej są nieprecyzyjne. W Programie zamiennie używa się – w kolejnych jego rozdziałach i punktach – określeń „przedsiębiorstwo społeczne”, „spółdzielnia socjalna”, „organizacja pozarządowa”. Niezrozumiała jest rola organizacji pozarządowych w dokumencie.
2. „Diagnoza ekonomii społecznej”, to głównie kompilacja cytatów z Komisji Europejskiej, których zestawienie nie prowadzi do żadnych wniosków. Brak dokładnych danych o kondycji ES w Polsce w ostatnich latach. Brak podania źródeł danych statystycznych i ich nieaktualność.
3. Brak w „Diagnozie...” informacji o skuteczności i trwałości spółdzielni socjalnych - jako jednym z modelowych rozwiązań w polskiej ES.
4. Część „Dlaczego warto wspierać ekonomię społeczną” wydaje się zbędna i ma charakter czysto polemiczny.
5. W diagnozie to brak informacji o nakładach finansowych, a przede wszystkim o efektach (również krótkookresowych) dotychczasowego wsparcia ekonomii społecznej (OWES) ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
6. Istnieje potrzeba osiągania trwałych rozwiązań, ale rozumianych nie jako ciągłe systemowe wsparcie ze środków publicznych (planowane na poziomie centralnym i wojewódzkim), ale jako osiągnięcie trwałych rezultatów przez beneficjentów wsparcia.
7. Celem Programu nie powinny być sprawnie funkcjonujące podmioty, ale choćby ograniczenie zjawiska bezrobocia i wykluczenia społecznego poprzez zastosowanie narzędzi, jakie daje ekonomia społeczna, związana nierozdzielnie z rynkiem pracy.
8. Program nie koncentruje się na elementach, które mogą przysłużyć się rozwojowi sektora ekonomii społecznej (jak wzrost zaangażowania społecznego, wzrost aktywności obywatelskiej, podniesienie świadomości obywatelskiej, rozwój poziomu partycypacji obywatelskiej, wzrost aktywności gospodarczej, rozwój wspólnot lokalnych, edukacja etc.), a jedynie stara się tworzyć konkretne ramy instytucjonalne i administracyjne dla ekonomii społecznej, rozbudowując równolegle system instytucjonalny wsparcia sektora ekonomii społecznej. W efekcie powstaną mechanizmy, które nie będą potrafiły reagować na zmianę rynkową.
9. Spośród działań planowanych do realizacji najbardziej precyzyjnie opisana jest przyszła struktura administracyjno-instytucjonalna. Struktura ta jest arbitralnie narzucona w KPRES bez wskazania jej zasadności i efektywności.
10. Program wydaje się rozmyty poprzez dopisanie do niego najróżniejszych postulatów de facto odbiegających od sektora ekonomii społecznej dot. np. liczby członków stowarzyszeń,
11. Program nie ma wypracowanego planu finansowego

Podsumowując: w opinii Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w takim kształcie program nie powinien być wdrażany

Dodatkowo przedstawiciel Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych pracujący w grupie strategicznej Zespołu ds. Ekonomii Społecznej od października 2012 do końca maja 2013 r. zgłosił na spotkaniach grupy następujące pytania i postulaty:

1. Zaniechanie utworzenia Krajowego Centrum Ekonomii Społecznej - jako instytucji centralnej, zarządzanej na poziomie Ministerstwa lub Centrum Zasobów Ludzkich, mającej na celu monitorować wdrażanie programu. Proponowane KPRES rozwiązanie, to de facto budowanie nowej niepotrzebnej 'machiny' biurokratycznej, która generować będzie każdego roku wysokie koszty.
2. W miejsce Krajowego Centrum Ekonomii Społecznej powołać należy wielosektorowy Komitet Monitorujący KPRES, w którym przedstawiciele sektora ekonomii społecznej, organizacji pozarządowych, administracji publicznej będą współpracować monitorując KPRES.
3. Arbitralność rozwiązań systemowych proponowanych ogólnie, nasuwa się pytanie - dlaczego szacuje się, że dzięki KPRES powstanie 50 tys. miejsc pracy, a nie np. 100 tys. miejsc pracy? Ostatecznie w wersji dokumentu z początku czerwca 2013 roku szacuje się na ok. 30 tys. miejsc pracy do roku 2020.
4. Jaka powinna być rola Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES)? Dlaczego ma ich być 44, dlaczego jeden OWES nie powinien działać we wszystkich trzech obszarach wsparcia: animacji lokalnej, usług rozwoju ES, usług wsparcia istniejących podmiotów ES. Skąd bierze się szacowana suma rocznego dofinansowania OWES w wysokości 1 mln złotych. Przecież każdy region ma swoją specyfikę, jak również liczba wspieranych podmiotów ES może być różna. OWES-y należy certyfikować, tak by jakość wsparcia była ustandaryzowana i jak najlepsza.

Podsumowanie efektów działań strażniczych Rekomendacje

W odpowiedzi na stanowisko K-PFOP:

Ad.1 KPRES nie jest jeszcze ukończonym dokumentem, zostaną doprecyzowane i ujednolicone pojęcia związane z przedsiębiorstwem społecznym i innymi. Dokument przejdzie korektę i redakcję.

Ad.2., Ad. 3 W Raporcie ze wstępnych konsultacji projektu KPRES czytamy:
„Szczególnie dużo uwag o charakterze negatywnym dotyczyło Rozdziału I Diagnoza oraz Rozdziału II: Cele KPRES. Oba te rozdziały wymagają ponownego zredagowania. Podobny problem dotyczy doprecyzowania poszczególnych celów i ich rezultatów. Należy przejrzeć badania ekonomii społecznej, które pojawiły się już po ogłoszeniu dokumentu (m.in. badań NGO 2010), oraz nie uwzględnionych przy przygotowywaniu diagnozy.”

Ponadto grupa strategiczna wraz z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziła badanie związane ze skutecznością wydatkowania przez IP2 środków na rzecz ES oraz wsparcia w priorytecie VII PO KL. Sama formatka badania (wyniki w załączniku) została przygotowana przez zespół K-PFOP.

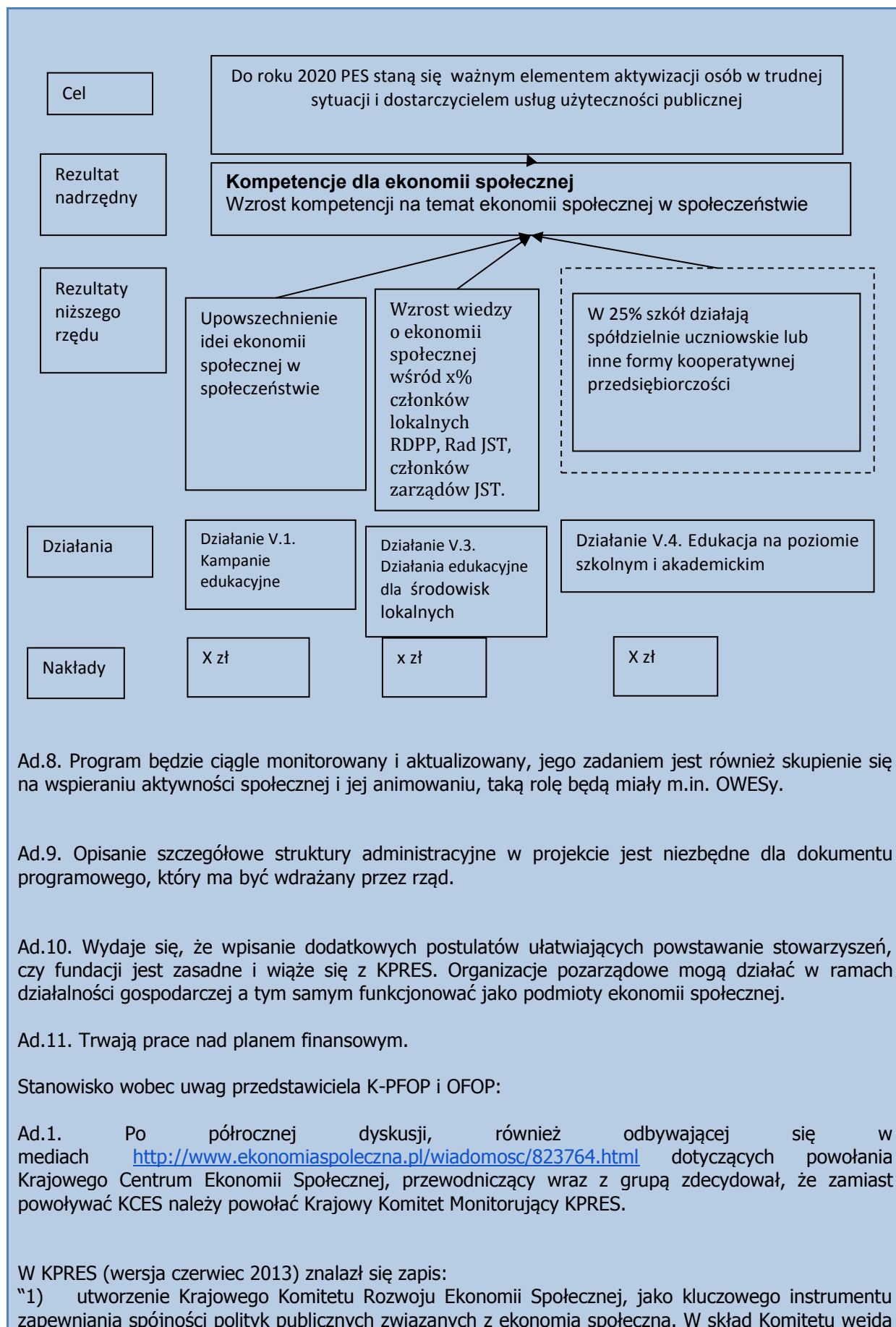
Wynik badania w załączniku nr 4.

Ad.4. Zespół nie wypowiedział się na ten temat.

Ad.5. Diagnozę należy rozszerzyć i na nowo zredagować.

Ad. 6. W ramach sektora ekonomii społecznej, tylko stałe wsparcie z poziomów centralnego i lokalnego (finansowe, merytoryczne) pozwoli na rozwój i prawidłowe działanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce.

Ad.7. Cel programu zostały uszczegółowione, cel główny również się zmienił. Na początek czerwca 2013 roku cele opisywane są w sposób następujący:



w połowie przedstawiciele resortów odpowiedzialnych za realizację polityk państwa w kluczowych dla ekonomii społecznej obszarach, reprezentanci województw oraz w połowie przedstawiciele sektora ekonomii społecznej. Zadaniem Komitetu będzie:

- a) koordynowanie działań w zakresie ekonomii społecznej na poziomie krajowym;
- b) podejmowanie decyzji charakterze strategicznym w zakresie realizacji KPRES w oparciu o coroczne raporty o stanie ekonomii społecznej oraz przegląd śródkresowy w 2017.
- c) przyjmowanie corocznych raportów z realizacji KPRES i stanu ekonomii społecznej w Polsce
- d) kreowanie i monitorowanie działań na rzecz projektów innowacyjnych w zakresie ekonomii społecznej oraz badań naukowych w zakresie ekonomii społecznej;
- e) inicjowanie zmian, nadzorowanie realizacji i monitorowanie programu rozwoju ekonomii społecznej;
- f) opiniowanie i rekomendowanie propozycji strategicznych, programowych, legislacyjnych i finansowych mających związek z ekonomią społeczną;
- g) dokonywanie przeglądów stanu realizacji zapisów strategii i programów rozwoju oraz wydawanie opinii o koniecznych modyfikacjach, strategii lub programów rozwoju w odniesieniu do ekonomii społecznej;
- h) wskazywanie kandydatów sektora ekonomii społecznej do ciał konsultacyjnych i monitorujących w ramach programów operacyjnych i programów rozwoju;”

Ponadto realizowane będą następujące zadania:

”1) powołanie Krajowego Sekretariatu Ekonomii Społecznej w strukturach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jako jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za:

- a) koordynację działań administracji publicznej adresowanych do sektora ekonomii społecznej. Jego zadaniem będzie inicjowanie i promocja działań związanych z ekonomią społeczną, zapewnianie spójności działań związanych z ekonomią społeczną, podejmowanych w ramach różnych polityk sektorowych i regionalnych, oraz współpraca z województwami;
- b) działania na rzecz Krajowego Komitetu Ekonomii Społecznej, poprzez realizację decyzji i wniosków Komitetu, przygotowywanie zadań publicznych związanych m.in. z działaniami akredytacyjnymi, innowacyjnymi;
- c) realizację aktywnych działań na rzecz sektora ekonomii społecznej, poprzez: zapewnianie jakości systemu wsparcia (realizacja procesu akredytacji usług na rzecz ekonomii społecznej), tworzenie przyjaznego otoczenia prawnego, stymulowanie rozwoju instrumentów finansowych. KSES odpowiedzialny będzie również za monitoring, zbieranie, udostępnianie i generowanie wiedzy, inicjowanie i stymulowanie debaty publicznej na temat miejsca i roli ekonomii społecznej w politykach publicznych.
- d) realizację aktywnych działań na rzecz uczestników procesu wdrażania KPRES, w szczególności regionów, w postaci budowy aplikacji bazodanowej pozwalającej na gromadzenie, udostępnianie i prezentację danych z monitoringu i ewaluacji, w zakresie szkoleń i doradztwa rozwojowego, wsparcie wypracowywania, monitorowania, ewoluowania i zarządzania regionalnymi planami

2) powołanie innowacyjnego podmiotu zgodnie z ustawą o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, którego założycielem będą ministerstwa pracy i polityki społecznej oraz ministerstwo rozwoju regionalnego jak również organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, realizującego zadania wynikające z zobowiązań koordynacji krajowej - mającego formę spółki not for profit. Podmiot realizowałby działania o charakterze pozaadministracyjnym, związane z wdrażaniem działań o charakterze innowacyjnym, jak również działalności akredytacyjnej, doradztwa na rzecz regionów oraz zlecenia zadań publicznych w sferze usług na rzecz przedsiębiorstw społecznych.

Niewątpliwym sukcesem Federacji jest wpływ na Zespół związany z zaniechaniem powoływania Krajowego Centrum Ekonomii Społecznej. Co prawda taki twór powstał, ale jedynie jako pokłosie projektu systemowego Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, gdzie wcześniej był implementowany.

Ad.2. Część rozwiązań realizowanych przez grupę strategiczną zawsze będzie rozwiązaniami arbitralnymi.

Ad.3. Rola OWES jest już szczegółowo opisana KPRES. Kluczową rolę jest tu certyfikacja OWES i

pracowników OWES oraz udzielana później akredytacja ministerstwa. Ilość OWESów i nakłady finansowe są związane ze wstępną koncepcją planu finansowego, jednak w tym przypadku wiele będzie zależało od regionów.

Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej - Projekt: czerwiec 2012 (przekazany do konsultacji)
<http://www.federacja-ngo.pl/konsultacje/file/a31590a145dc13f0ce2c3d487c093ecf.pdf>

Stanowisko Federacji z 21 września 2012 roku dot. KPRES
http://federacja-ngo.pl/upload/file/Konsultacje/Konsultacje_2012/00_Uwagi_Federacja_KPRES_21-09-2012.pdf

Raport z wstępnych konsultacji projektu KPRES
http://www.pozytek.gov.pl/files/EKONOMIA%20SPOLECZNA/ZESPOL%20DS%20ES/Raport%20z%20konsultacji_ostateczny.pdf