

## ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH INICJATYWY (bez oceny skutków)

TYTUŁ INICJATYWY	<b>Gospodarka społeczna – rozwój ramowych warunków</b>
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ	<b>DG</b> Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego – Dział ds. Przedsiębiorczości Społecznej Sprzyjającej Włączeniu (G3)
PRAWDOPODOBNY INICJATYWY	RODZAJ Wniosek dotyczący zalecenia Rady
ORIENTACYJNY TERMIN	II kwartał 2023 r.
INFORMACJE DODATKOWE	<a href="#">Plan działania na rzecz gospodarki społecznej – Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne</a>

*Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.*

### A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

#### Kontekst polityczny

Wyzwania, takie jak zmiana klimatu, cyfryzacja, pogłębiające się nierówności i zmiany demograficzne skłoniły Unię Europejską (UE) do opracowania strategii politycznych zmierzających do **sprawiedliwej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu transformacji**, której centralnym elementem jest [Europejski Zielony Ład](#). Dalekosiężne skutki kryzysu związanego z COVID-19 i rosyjskiej agresji na Ukrainę sprawiły, że zarówno w UE, jak i poza nią, transformacja w kierunku **sprawiedliwego i odpornego społeczeństwa** stała się jeszcze bardziej nagłą kwestią.

Na czele tych działań znajdują się **podmioty gospodarki społecznej**, które zatrudniają w UE 13,6 mln osób<sup>1</sup>. Wykazują się one niezwykłą zdolnością do wspierania **odpornych społeczności i modeli biznesowych**, demokratycznego zaangażowania i **gospodarki służącej wszystkim obywatelom**.

Tworząc miejsca pracy i podejmując kluczowe wyzwania społeczne w wielu sektorach, podmioty gospodarki społecznej pomagają w realizacji:

- [Europejskiego filaru praw socjalnych](#) i jego podstawowych zasad, takich jak **równość szans i dostęp do rynku pracy, uczciwe warunki pracy, ochrona socjalna oraz włączenie społeczne** oraz
- [europejskiej strategii przemysłowej](#) i jej celu, jakim jest osiągnięcie sprawiedliwej dwójki transformacji – ekologicznej i cyfrowej – oraz strategicznej autonomii UE.

9 grudnia 2021 r. Komisja Europejska przyjęła nowy [plan działania na rzecz gospodarki społecznej](#)<sup>2</sup>. W planie tym przedstawiła konkretne środki mające ułatwić pełne wykorzystanie potencjału gospodarki społecznej w oparciu o wyniki wcześniejszych inicjatyw, takich jak [inicjatywa z 2011 r. na rzecz przedsiębiorczości społecznej](#) oraz [inicjatywa z 2016 r. na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up](#).

Pomimo postępów poczynionych w ramach poprzednich inicjatyw oraz atutów organizacji gospodarki społecznej, pełen potencjał tej gospodarki pozostaje niewykorzystany, a w wielu obszarach utrzymują się braki. Jednocześnie pojawiają się nowe możliwości w związku z nowymi formami zaangażowania społecznego

<sup>1</sup> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Monzon, J. L., Chaves, R., „Najnowsze zmiany w gospodarce społecznej w Unii Europejskiej”, 2017.

<sup>2</sup> Planowi działania towarzyszył dokument roboczy służb Komisji, w którym podkreślono rolę ekosystemu przemysłowego gospodarki bliskości i gospodarki społecznej w realizacji dwójki transformacji i zwiększaniu odporności gospodarczej.

w obszarach, takich jak energia odnawialna czy spółdzielnie platformowe. Z danych wynika, że **ramy polityczne i prawne** stanowią zasadniczą część **warunków niezbędnych do funkcjonowania** gospodarki społecznej, ale wymagają lepszego dostosowania do realiów podmiotów gospodarki społecznej. Aby rozwiązać ten problem, w planie działania zaproponowano, by Rada przyjęła zalecenie w sprawie opracowania ramowych warunków dla gospodarki społecznej. Zalecenie to miałyby zostać przyjęte w 2023 r.

17 lutego 2022 r. Parlament Europejski przyjął [rezolucję](#) zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie statutu europejskich stowarzyszeń transgranicznych i organizacji niekomercyjnych, której celem jest harmonizacja działalności transgranicznej europejskich stowarzyszeń i innych organizacji nienastawionych na zysk. 6 lipca 2022 r. Parlament Europejski przyjął również rezolucję w sprawie planu działania na rzecz gospodarki społecznej, w tym zapisy dotyczące zakresu zalecenia Rady.

## Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

W ciągu ostatniej dekady widoczność i uznanie roli gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych na szczeblu krajowym i regionalnym wzrosły<sup>3</sup>, z danych wynika jednak, że dotychczasowe środki podejmowane przez państwa członkowskie **nie zawsze okazywały się skuteczne**. Tę sytuację można tłumaczyć:

- **brakiem jasności pojęć związanych z gospodarką społeczną;**
- **niepotrzebnie ograniczonym zakresem lub niewystarczającą stabilnością** środków wspierających;
- **rozdrobieniem ram prawnych** oraz
- **ograniczonymi zdolnościami administracyjnymi oraz zdolnościami w zakresie tego obszaru polityki państw członkowskich.**

Obecna **nieoptymalna polityka i ramy regulacyjne gospodarki społecznej** skutkują **niewykorzystanym potencjałem** tego sektora w wielu państwach Unii. Na przykład jego udział we wszystkich rodzajach płatnego zatrudnienia waha się w poszczególnych państwach członkowskich między 0,6 % i 9,9 %, przy średniej UE wynoszącej 6,3 %.

Dane zebrane w okresie poprzedzającym przyjęcie planu działania wskazywały na znaczenie poprawy warunków niezbędnych do funkcjonowania gospodarki społecznej. Zgodnie z [narzędziem ułatwiającym kształtowanie polityki w zakresie przedsiębiorczości](#) (Better Entrepreneurship Policy Tool), opracowanym wspólnie przez Komisję i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), ramy instytucjonalne oraz ramy prawne i regulacyjne stanowią dwa z siedmiu podstawowych elementów wspierających ekosystemy dla przedsiębiorstw społecznych.

Dostosowanie strategii politycznych i przepisów do potrzeb gospodarki społecznej jest jednak skomplikowane ze względu na **różnorodność podmiotów**, które tworzą ten alternatywny model biznesowy, obejmujący m.in. przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie, towarzystwa świadczeń wzajemnych czy różnorakie stowarzyszenia, w tym organizacje charytatywne, oraz fundacje. Na gospodarkę społeczną wpływa również szereg **polityk i przepisów horyzontalnych i sektorowych**, takich jak przepisy regulujące politykę społeczną i politykę rynku pracy, opiekę zdrowotną i usługi opiekuńcze (w tym opiekę nad dziećmi i innymi osobami zależnymi), kwestie edukacji, umiejętności i szkoleń, podatki, zamówienia publiczne, konkurencję, przemysł, małe i średnie przedsiębiorstwa, gospodarkę o obiegu zamkniętym, rozwój lokalny i regionalny itp. W związku z tym wspieranie gospodarki społecznej wymaga **podejścia całościowego**.

Doświadczenie pokazuje również, że organy publiczne mogłyby lepiej wykorzystać potencjał gospodarki społecznej dzięki stosowaniu konkretnych strategii politycznych. Na przykład w [sprawozdaniu dotyczącym projektu „Buying for social impact”](#) [Kupowanie z myślą o wpływie społecznym] wspomniano, że społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne są łatwiejsze do wdrożenia w krajach, w których przyjęto ramy lub formy prawne na potrzeby przedsiębiorstw społecznych.

W związku z tą złożoną sytuacją w ostatnich latach Komisja opracowała materiały i wskazówki dla organów publicznych dotyczące różnych zagadnień. Wśród nich znalazły się m.in.: [przewodnik „Kwestie społeczne w zakupach”](#), [przewodnik po ramach prawnych na potrzeby przedsiębiorstw społecznych](#), dokumenty orientacyjne dotyczące [pomiaru skutków społecznych](#) oraz [gospodarki o obiegu zamkniętym](#), a także [badania dotyczące cyfryzacji i współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami społecznymi i tradycyjnymi](#).

Aby opracować **kompleksowe, spójne i aktualne zalecenia** dotyczące wspierania rozwoju gospodarki społecznej w poszczególnych obszarach polityki, należy skorzystać z rozległych doświadczeń państw członkowskich i krajów partnerskich spoza UE oraz z materiałów i narzędzi opracowanych w ostatnich latach.

<sup>3</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Carini, C., Borzaga, C., Chiomento, S., i in., „Social enterprises and their ecosystems in Europe – Comparative synthesis report” [Przedsiębiorstwa społeczne i ich ekosystemy w Europie – porównawcze sprawozdanie podsumowujące], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2019.

## Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawę prawną niniejszej inicjatywy stanowią art. 153 i art. 292 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Art. 292 dotyczy zaleceń Rady, natomiast art. 153 odnosi się do roli UE we wspieraniu działań państw członkowskich związanych z promowaniem zatrudnienia, poprawą warunków życia i pracy, rozwojem zasobów ludzkich i przeciwdziałaniem wykluczeniu.

Gospodarka społeczna odgrywa wprawdzie kluczową rolę w realizacji tych celów w wielu państwach członkowskich, jej potencjał pozostaje jednak stosunkowo słabo rozwinięty w innych. Brak koordynacji między państwami utrwała tymczasem wspomniane różnice.

W zaleceniu Rady określone zostaną wytyczne dotyczące polityk i ram prawnych, które państwa członkowskie powinny wprowadzić – w razie konieczności na szczeblu regionalnym i lokalnym – w celu wspierania rozwoju gospodarki społecznej. Będzie ono zgodne z zasadą pomocniczości, ponieważ określi jedynie podstawowe zasady, pozostawiając państwu członkowskiemu elastyczność w zakresie ich wdrażania. W zaleceniu Rady zostaną uwzględnione w szczególności różne tradycje, zakresy i terminologia gospodarki społecznej w państwach członkowskich i nie wpłynie ono znacząco na ich równowagę finansową oraz zdolność do utrzymania lub wprowadzania bardziej ambitnej polityki.

## B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

Wykorzystanie **pełnego potencjału gospodarki społecznej** ma kluczowe znaczenie dla sprostania wielu wyzwaniom społecznym i gospodarczym, takim jak:

- przeprowadzenie transformacji ekologicznej i cyfrowej;
- utrzymanie i tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy;
- ułatwienie zapewnienia włączenia społecznego i integracji na rynku pracy grup defaworyzowanych oraz zapewnienia wszystkim równych szans;
- stymulowanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i przemysłowego;
- promowanie równości płci i aktywnego udziału wszystkich członków społeczeństwa oraz
- ożywienie unijnych obszarów wiejskich i obszarów wyludnionych, a także regionów transgranicznych i najbardziej oddalonych.

Ramy polityczne i prawne mają zasadnicze znaczenie dla tworzenia **właściwego środowiska**, w którym gospodarka społeczna może się rozwijać. Ponad połowa państw członkowskich wprowadziła w ostatnich latach ukierunkowane ramy prawne i polityki w odniesieniu do przedsiębiorstw społecznych lub gospodarki społecznej, nie zawsze jednak starania te przynosiły oczekiwane skutki.

Podmioty gospodarki społecznej są aktywne w wielu różnych sektorach gospodarki i mogą mieć różną formę prawną. Za pomocą proponowanej inicjatywy Komisja zamierza wspierać państwa członkowskie w radzeniu sobie z tą złożoną sytuacją dzięki **przedstawieniu wszystkich istotnych wytycznych** w jednym dokumencie i zachęcaniu państw do:

- przyjęcia bardziej **spójnych i kompleksowych środków** w szeregu obszarów polityki (np. usługi społeczne, edukacja i umiejętności, pomoc państwa, zamówienia publiczne, podatki, innowacje społeczne);
- opracowania **podejścia ogólnorządowego** oraz
- budowania **zdolności organów publicznych**.

Celem jest również zachęcenie organów publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których gospodarka społeczna jest słabiej rozwinięta, do przyjęcia ukierunkowanych polityk i środków.

Główne kwestie, jakich dotyczy inicjatywa, są następujące:

1. zalecenie ma zachęcić decydentów politycznych do **lepszego dostosowania polityki i ram prawnych do potrzeb podmiotów gospodarki społecznej** oraz zapewnić wytyczne dotyczące powiązanych środków;
2. zalecenie odniesie się do sposobu, w jaki państwa członkowskie mogą dostosować swoją **strukturę administracyjną i instytucjonalną**, aby lepiej wspierać podmioty gospodarki społecznej, a także do sposobu, w jaki właściwe organy publiczne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym mogą współpracować z zainteresowanymi stronami gospodarki społecznej.

## Prawdopodobne skutki

Zalecenie Rady może przyczynić się do poprawy warunków niezbędnych do funkcjonowania gospodarki społecznej, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których jest ona słabiej rozwinięta, co ostatecznie przyczyni się do bardziej równomiernego rozwoju tego sektora w całej UE.

Na tym etapie nie można jasno określić konkretnych skutków ze względu na charakter wytycznych, które zostaną zaproponowane państwom członkowskim w ramach zalecenia. Wybrany instrument jest aktem o charakterze nieustawodawczym i nie ma mocy wiążącej. Każde państwo będzie musiało zatem opracować i wdrożyć odpowiednie środki w zależności od charakteru swoich ekosystemów gospodarki społecznej. Jak wyjaśniono w [planie działania](#) i wykazano na podstawie dostępnych danych, gospodarka społeczna w poszczególnych państwach członkowskich jest rozwinięta nierównomiernie, co dodatkowo komplikuje ocenę skutków dla poszczególnych krajów.

## Monitorowanie w przyszłości

Komisja będzie się regularnie konsultować z państwami członkowskimi w kwestii wdrażania zalecenia Rady dotyczącego rozwoju ramowych warunków gospodarki społecznej. Konsultacje te będą prowadzone w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia, Komitetu Ochrony Socjalnej lub działającej przy Komisji [grupy ekspertów ds. gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych](#).

Państwa członkowskie zostaną również poproszone o złożenie formalnych sprawozdań z postępów we wdrażaniu zalecenia nie później niż [trzy] lata po jego przyjęciu, a następnie – o ich składanie co pięć lat. Dokładny termin pierwszego sprawozdania powinien pokrywać się z ramami sprawozdawczości przewidzianymi w **zaleceniu OECD w sprawie gospodarki społecznej i solidarnej oraz innowacji społecznych**, aby zminimalizować obciążenia administracyjne rządów państw UE.

## C. Lepsze stanowienie prawa

### Ocena skutków

Istnieje wiele powodów, dla których nie przewidziano oceny skutków.

Po pierwsze, jak wspomniano powyżej, na tym etapie nie można jasno określić konkretnych skutków ze względu na charakter wytycznych, które zostaną zaproponowane państwom członkowskim w ramach zalecenia.

Po drugie wniosek dotyczący zalecenia Rady będzie oparty na obszernych danych zgromadzonych w ostatnich latach w odniesieniu do polityki i ram prawnych dotyczących gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych. Za główne źródła danych posłużą:

- [inwentaryzacja ekosystemów przedsiębiorstw społecznych we wszystkich państwach UE](#), na potrzeby której badacze skonsultowali się z ponad 750 zainteresowanymi stronami, w tym decydentami politycznymi, przedstawicielami przedsiębiorstw społecznych, sieci przedsiębiorstw społecznych i innych organizacji wspierających, naukowcami i ekspertami ze wszystkich państw członkowskich i poza nich;
- [narzędzie ułatwiające kształtowanie polityki w zakresie przedsiębiorczości](#) oraz [szczegółowe oceny polityki w zakresie przedsiębiorczości społecznej](#) w kilku państwach członkowskich opracowane we współpracy z OECD;
- badanie „[Najnowsze zmiany w gospodarce społecznej w Unii Europejskiej](#)” przeprowadzone przez Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej (CIRIEC) na zlecenie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz
- [badanie dotyczące wpływu przyjętej w 2011 r. przez Komisję inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości](#) oraz podjętych w związku z nią działań następczych, którego podstawę stanowiło ponad 300 wywiadów przeprowadzonych z wieloma różnymi zainteresowanymi stronami ze wszystkich państw członkowskich UE.

Po trzecie, jak wspomniano w [dokumencie roboczym służb Komisji](#) towarzyszącym planowi działania na rzecz gospodarki społecznej, wiele istotnych informacji i materiałów zebrano podczas przygotowywania tego właśnie planu. Zostaną one wykorzystane w pracach nad zaleceniem i uzupełnione o uwagi przekazane podczas nowych ukierunkowanych konsultacji (zob. szczegółowe informacje poniżej) oraz uwagi nadesłane w odpowiedzi na niniejsze zaproszenia do zgłaszania uwag. Komisja przygotowuje dokument roboczy służb towarzyszący zaleceniu, w którym podsumuje informacje zwrotne otrzymane podczas tych nowych konsultacji.

### Strategia konsultacji

Nie planuje się konsultacji społecznych, ponieważ plan działania na rzecz gospodarki społecznej opracowano przy wykorzystaniu rozległych informacji przekazanych przez zainteresowane strony i ogół społeczeństwa na wszystkie ogólne tematy, które mogłyby zostać objęte zaleceniem Rady.

Przewiduje się jednak szereg ukierunkowanych konsultacji w celu zebrania niezbędnych danych dotyczących konkretnych kwestii technicznych. Komisja będzie dążyć do zapewnienia wyważonego udziału w tych konsultacjach różnych rodzajów zainteresowanych stron – państw członkowskich, UE, krajowych i lokalnych sieci organizacji gospodarki społecznej, pośredników finansujących, przedstawicieli środowisk akademickich – oraz do uwzględnienia reprezentatywnego obszaru geograficznego UE, w tym regionów oddalonych i słabiej rozwiniętych. Planowane konsultacje obejmą:

- posiedzenia [grupy ekspertów ds. gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych](#) liczącej ponad 70 członków (do których należą wszystkie państwa członkowskie) oraz jej podgrupy składającej się z 15 państw członkowskich. Posiedzenia te będą poświęcone omówieniu zalecenia [lata 2022–2023];
- specjalne spotkanie wyjaśniające z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu strategicznego ustanowionego przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego [wrzesień–październik 2022 r.];
- specjalne spotkanie wyjaśniające z udziałem partnerów społecznych [październik/listopad 2022 r.];
- specjalne sesje [Komitetu Ochrony Socjalnej](#) i [Komitetu ds. Zatrudnienia](#) [luty 2023 r.];
- opinię Europejskiego Komitetu Regionów oraz
- specjalne posiedzenie [grupy roboczej IV ds. podatków bezpośrednich](#).

Komisja przedstawi i przeanalizuje uwagi zebrane podczas tych konsultacji w dokumencie roboczym towarzyszącym zaleceniu.