

Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie została założona w 1993 roku. Jest jedną z najdłużej istniejących niepublicznych uczelni humanistycznych w Polsce. Placówki dydaktyczne są zlokalizowane w siedmiu miastach: Warszawie, Katowicach, Olsztynie, Lublinie, Człuchowie, Szczecinie i Wałbrzychu. Boga ta oferta edukacyjna obejmuje pięć kierunków studiów: pedagogikę, socjologię, politologię, pracę socjalną oraz filologię angielską. Uczelnia posiada uprawnienia do kształcenia na poziomie studiów I stopnia – licencjackich, II stopnia – magisterskich oraz podyplomowych. WSP TWP wykorzystuje w swojej działalności dydaktycznej nowatorskie rozwiązania edukacyjne, takie jak: tutoring i mentoring akademicki, coaching, stosowane w wiodących ośrodkach akademickich na świecie.

Uczelnia rozwija system kształcenia na odległość (e-learning), w ramach którego kształci studentów i słuchaczy z Polski oraz innych krajów. Jako nowoczesna uczelnia wykorzystuje fundusze europejskie, realizując kilkanaście projektów edukacyjnych i badawczych. Aby zapewnić jak najlepszą ofertę edukacyjną, uczelnia prowadzi współpracę międzynarodową i krajową z ośrodkami naukowo-badawczymi, innymi uczelniami, instytucjami kształcenia ustawicznego, organizacjami pozarządowymi oraz środowiskami biznesowymi. Dzięki aktywności Akademickiego Biura Karier prowadzi działania doradcze i aktywizujące absolwentów i studentów w celu zwiększenia ich szans na rynku pracy i w gospodarce opartej na wiedzy.

Seria książek „Nowa polityka społeczna” dotycząca rozwoju usług społecznych (i socjalnych) w Polsce powstała w ramach projektu „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia”, realizowanego przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną TWP w Warszawie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Publikacje poruszają zagadnienia związane z teorią i praktyką usług społecznych realizowanych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, pracy socjalnej i środowiskowej, gospodarki społecznej, społecznie odpowiedzialnego biznesu. Seria prezentuje cztery prace zbiorowe uznanych polskich ekspertów, którzy wnoszą nowe spojrzenie na zagadnienia społeczne.

**Polityka aktywizacji w Polsce
Usługi reintegracji w sektorze
gospodarki społecznej**

**Mirosław Grewiński,
Marek Rymśa**

redakcja

Mirosław Grewiński, Marek Rymśa

**Polityka aktywizacji w Polsce
Usługi reintegracji w sektorze
gospodarki społecznej**



POLITYKA AKTYWIZACJI W POLSCE
USŁUGI REINTEGRACJI
W SEKTORZE GOSPODARKI SPOŁECZNEJ

Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie

Redakcja

Mirosław Grewiński, Marek Rymśza

POLITYKA AKTYWIZACJI W POLSCE
USŁUGI REINTEGRACJI
W SEKTORZE
GOSPODARKI SPOŁECZNEJ

Warszawa 2011

Rada Programowa

prof. dr hab. Julian Auleytner, prof. dr hab. Andrzej Rejzner,
dr hab. Mirosław Grewiński, dr hab. Ryszard Szarfenberg

Recenzenci

prof. dr hab. Olga Kowalczyk
prof. dr hab. Krzysztof Piątek

Projekt okładki

Sopocka Grupa Marketingowa Sp. z o.o.

© Copyright by Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie,
Warszawa 2011.

ISBN 978-83-61121-50-3



Realizacja wydawnicza: Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie
ul. Pandy 13, 02-202 Warszawa
tel. +48-22 823-66-23, fax: +48-22 823-66-69
<http://www.wsptwp.eu>

Książka jest przeznaczona do bezpłatnej dystrybucji, powstała w ramach projektu „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia” realizowanego przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną TWP w Warszawie, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet IV. Szkolnictwo Wyższe i Nauka, Działanie 4.2. Rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym.



Publikacja wydrukowana na papierze ekologicznym

Spis treści

Informacje o projekcie	9
------------------------------	---

Noty o autorach	15
-----------------------	----

Wstęp

<i>Marek Rymśza</i>	19
---------------------------	----

CZĘŚĆ I

POLITYKA SPOŁECZNA

Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej
w Polsce

<i>Arkadiusz Karwacki, Marek Rymśza</i>	29
---	----

Sektor gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej
– w kierunku usług społecznych

<i>Mirosław Grewiński, Stanisław Kamiński</i>	55
---	----

Gospodarka społeczna w dokumentach Unii Europejskiej

<i>Katarzyna Głębicka</i>	85
---------------------------------	----

Część II

GOSPODARKA SPOŁECZNA I TRZECI SEKTOR

Panorama podmiotów gospodarki społecznej i ekonomii społecznej

<i>Jan Herbst, Sławomir Nałęcz</i>	109
--	-----

W stronę przedsiębiorczości społecznej – ekonomizacja
organizacji pozarządowych

<i>Jan Herbst, Kuba Wygnański</i>	145
---	-----

Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych a zatrudnienie
socjalne w sektorze gospodarki społecznej: problem dualności
systemów wsparcia

<i>Marek Rymśza</i>	180
---------------------------	-----

CZĘŚĆ III

USŁUGI SPOŁECZNE

Usługi społeczne w zakresie zatrudnienia socjalnego	
<i>Arkadiusz Karwacki</i>	197
Usługi społeczne świadczone przez spółdzielnie socjalne	
<i>Joanna Brzozowska</i>	218
Działalność stowarzyszeń i fundacji w zakresie aktywizacji zawodowej oraz innych usług społecznych	
<i>Karolina Goś-Wójcicka, Sławomir Nałęcz</i>	234
Beneficjenci aktywnej polityki rynku pracy	
<i>Maria Gagacka</i>	261
Katalog usług społecznych	
<i>Joanna Lizut, Paweł Kowalczyk</i>	287
Zakończenie	
<i>Mirosław Grewiński</i>	313
Bibliografia	329

ACTIVATION POLICY IN POLAND REINTEGRATION SERVICES IN SOCIAL ECONOMY SECTOR

Mirosław Grewiński, Marek Rymsza (ed.)

Table of Contents

Information about the project.....	9
Notes about the authors	15
Introduction	
<i>Marek Rymsza</i>	19
 PART I	
SOCIAL POLICY	
Meanders of popularizing active social policy in Poland	
<i>Arkadiusz Karwacki, Marek Rymsza</i>	29
Social economy sector in multi-sector social policy	
– towards social services	
<i>Mirosław Grewiński, Stanisław Kamiński</i>	55
Social economy in European Union documents	
<i>Katarzyna Głębicka</i>	85
 PART II	
SOCIAL ECONOMY AND THE THIRD SECTOR	
Panorama of social economy and social economics entities	
<i>Jan Herbst, Sławomir Nałęcz</i>	109
Towards social entrepreneurship – the economization	
of non-governmental organizations	
<i>Jan Herbst, Kuba Wygnański</i>	145

Work rehabilitation of persons with disabilities and social employment in social economy sector: the issue of support systems dualism	
<i>Marek Rymśa</i>	180

PART III

SOCIAL SERVICES

Social services within social employment	
<i>Arkadiusz Karwacki</i>	197
Social services provided by social cooperatives	
<i>Joanna Brzozowska</i>	218
Activity of associations and foundations in occupational activation and other social services	
<i>Kamila Goś-Wójcicka, Sławomir Nałęcz</i>	234
Beneficiaries of active labour market policy	
<i>Maria Gagacka</i>	261
Catalogue of social services	
<i>Joanna Lizut, Paweł Kowalczyk</i>	287
Conclusions	
<i>Mirosław Grewiński</i>	313
Bibliography	329

Informacja o projekcie

Cel i główne zadania projektu

Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie realizowała od dnia 1 kwietnia 2009 roku do 30 kwietnia 2011 roku projekt „*Spolecznie Odpowiedzialna Uczelnia*”. Projekt uzyskał dofinansowanie z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Priorytetu IV – Szkolnictwo Wyższe i Nauka, Działanie 4.2. Rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym.

Głównym celem projektu „*Spolecznie Odpowiedzialna Uczelnia*” było wypracowanie nowatorskiego podejścia do usług społecznych w ramach czterech interdyscyplinarnych grup roboczych, skupionych wokół tematów związanych z: wielosektorową polityką społeczną, pedagogiką społeczną, gospodarką społeczną oraz społecznie odpowiedzialnym biznesem. Wyboru tych subdyscyplin dokonano ze względu na wiążące się z nimi duże nadzieje na tworzenie większej integracji i spójności społecznej. Powołane zostały cztery grupy robocze, składające się z naukowców, przedstawicieli sektora publicznego i pozarządowego oraz biznesowego, a także studentów. W ramach każdej z grup toczyła się dyskusja naukowa oraz wymiana poglądów dotycząca perspektyw rozwoju poszczególnych subdyscyplin. Umożliwiło to realizację kolejnego celu jakim była integracja środowisk zajmujących się szeroko rozumianą polityką społeczną w Polsce.

Wspólnym elementem debaty było analizowanie poszczególnych subdyscyplin przez pryzmat usług społecznych. W ramach grup roboczych przeanalizowane zostały takie czynniki determinujące rozwój usług społecznych jak: finansowanie, aspekty prawne, produkcja i dostarczanie usług, pluralizm usługodawców, efektywność i skuteczność usług, ich różnorodność, ocena jakości usług.

W wyniku spotkań i dyskusji naukowej, a także studiów i analiz powstały cztery prace naukowe. Jedną z nich jest książka, którą mają Państwo w rękach.

Pozostałe zadania projektu

Istotnym zadaniem przewidzianym w projekcie „*Spolecznie Odpowiedzialna Uczelnia*” było upowszechnienie myśli zachodnich ekspertów i naukowców z zakresu nauk społecznych poprzez przetłumaczenie jedenastu publikacji książkowych. Były to książki do tej pory nieobecne na rynku w wersji polskiej, a dzięki projektowi zostały upowszechnione wśród środowisk naukowych i decyzyjnych wraz z publikacjami powstałymi w toku prac grup roboczych.

W celu popularyzacji nowej polityki społecznej uruchomiony został interaktywny portal edukacyjny www.spolecznieodpowiedzialni.pl. Zawiera on bogate treści merytoryczne. Ponadto portal był głównym narzędziem promującym działania projektu „*Spolecznie Odpowiedzialna Uczelnia*”.

Mając na celu upowszechnienie idei społecznej odpowiedzialności wśród studentów i młodych naukowców zorganizowano konkurs składający się z części merytorycznej i fotograficznej. Fotografie były przedstawiane podczas mobilnej wystawy, która była prezentowana w sześciu miastach Polski – Człuchowie, Lublinie, Katowicach, Olsztynie, Szczecinie, Warszawie – na wydziałach Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

Wszystkie rezultaty i produkty projektu zostały przedstawione podczas trzydniowej, międzynarodowej konferencji naukowej. Wzięli w niej udział uczestnicy grup roboczych, przedstawiciele nauki, biznesu, studenci, a także eksperci zagraniczni.

Projekt był realizowany przez zespół zarządzający w składzie:

Anna Cygan – koordynatorka projektu
dr hab. Mirosław Grewiński – ekspert ds. polityki społecznej
Katarzyna Hryćko – specjalistka ds. promocji i PR
Eliza Potyra – specjalistka ds. finansowych
Marek Pyz – specjalista ds. organizacji
Anna Świątek – asystentka koordynatorki projektu

Information about the project

Since 1st April 2009 the Higher School of Pedagogy of the Society of Public Knowledge in Warsaw has been carrying out the *Socially Responsible University* project which will end on 30th April 2011. The project was subsidized from the Human Capital Operational Programme, Priority IV: Higher Education and Science, Measure 4.2: Development of R&D system staff qualifications and improving the awareness of the role of science in economic growth.

The main aim of the *Socially Responsible University* project was developing an innovative approach to social services within four interdisciplinary working groups focused on topics connected with: the new social policy, new social pedagogy, social economy and socially responsible business. These subdisciplines were chosen because of high hopes for better social integration and integrity set in them. Four working groups consisting of scientists, representatives of public, non-governmental and business sectors and university students, were established. Within each group there was a scientific debate going on concerning perspectives for development of particular subdisciplines. It allowed for realizing the next objective, namely, integration of communities concerned with social policy in Poland.

The common element of the debates was analysing particular subdisciplines against social services. The working groups analysed such factors determining social services as financing, legal aspects, production and supply of services, pluralism of service providers, effectiveness of services, diversity, evaluation of service quality.

As a result of the meetings and scientific discourse, studies and analyses, there were four scientific books created. One of them is the book you are reading.

An important task of the *Socially Responsible University* was dissemination of western experts' ideas in the field of social sciences by translating eleven books. These books had been previously unavailable in Polish versions and thanks to the project they were distributed in scientific and governing communities together with publications written in the working groups.

An interactive educational website, www.spolecznieodpowiedzialni.pl, was launch in order to popularise new social sciences. It contains rich content on the matter. Furthermore, the website was the main tool for promoting the *Socially Responsible University* project.

With the aim of dissemination of the idea of social responsibility among university students and young scientists, a competition was organised, including a part concerned with the merits of the topic and a photography contest. The pictures were presented also at a mobile exhibition, which visited six Polish cities – Czluchów, Lublin, Katowice, Olsztyn, Szczecin, Warsaw – departments of the Higher School of Pedagogy of the Society of Public Knowledge in Warsaw.

All the activities and results of the project were presented during a three-day international scientific conference attended by members of the working groups, representatives from the fields of science and business, university students as well as foreign experts.

**Publikacje książkowe wydane przez Wydawnictwo Wyższej
Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie w ramach projektu
„Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia”**

Seria „Współczesna polityka społeczna”

1. G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Warszawa 2010, [*Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999].
2. J. G. Daley, *Postępy w pracy socjalnej*, Warszawa 2010, [*Advances in Social Work: Special Issue on The Futures of Social Work*, Indiana University School of Social Work, 2005].
3. T. Inglot, *Welfare States w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, Warszawa 2010, [*Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*, Cambridge University Press, 2008].
4. N. Barr, *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, Warszawa 2010, [*The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, 2001].
5. A. Henriques, J. Richardson, *TBL czy wszystko się zgadza?*, Warszawa 2010, [*The Triple Bottom Line: Does It All Add Up?: Assessing the Sustainability of Business and CSR*, Earthscan, 2004].
6. A. Brandstaetter, P. Herrmann, C. O’Connell, *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, Warszawa 2010, [*Defining Social Services In Europe: Between Particular and the General*, Nomos, 2007].
7. J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts (red.), *Przedsiębiorczość społeczna*, Warszawa 2010, [*Social Entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, 2006].
8. M. Powell (red.), *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, Warszawa 2010, [*Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Policy Press, 2009].
9. M. Chauvière, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard, B. Ribes, *Uwarunkowania polityki rodzinnej w ujęciu historycznym, prawnym i politycznym*, Warszawa 2011, [*Les implicites de la politique familiale Approches historiques, juridiques et politique*, Dunod, 2000].
10. A. Evers, R.G. Heinze (red.), *Niemiecka polityka społeczna: Ekonomizacja i przekraczanie barier*, Warszawa 2011, [*Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*, Springer SBM, 2008].
11. Oz Almog, *Wielokulturowy Izrael*, Warszawa 2011.

Seria „Nowa Polityka Społeczna”

1. M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Warszawa 2011.
2. M. Grewiński, B. Skrzypczak (red.), *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Warszawa 2011.
3. M. Grewiński, M. Rymśa (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa 2011.
4. M. Bonikowska, M. Grewiński (red.), *Usługi społeczne odpowiedzialnego biznesu*, Warszawa 2011.

Noty o Autorach

Joanna Brzozowska

Doktorantka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Od wielu lat kieruje Agencją Rozwoju i Promocji Spółdzielczości Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy w Krakowie realizując projekty na rzecz walki z bezrobociem i tworzenia nowych miejsc pracy. Odbiła półroczny staż w Europejskiej Konfederacji Spółdzielni Pracy, Spółdzielni Socjalnych i Przedsiębiorstw Partycypatywnych, gdzie zaangażowała się w tworzenie i integrację, najpierw europejskiego, a następnie polskiego sektora gospodarki społecznej. Koordynatorka II Europejskiej Konferencji Ekonomii Społecznej w Krajach Europy Środkowo-Wschodniej pod hasłem „Przedsiębiorczość społeczna i skuteczność ekonomiczna”. Członek Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013.

dr hab. Katarzyna Głąbicka

Absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW (1993), doktor nauk politologicznych (1995), doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce – polityki społecznej (2002). Wykładowca polskiej i europejskiej polityki społecznej. Prezes Regionalnego Oddziału Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej w Radomiu; Prezes Federacji Organizacji Pozarządowych Regionu Radomskiego; Wiceprzewodnicząca Zespołu Konsultacyjnego ds. Współpracy Samorządu z Organizacjami Pozarządowymi przy Prezydencie m. Radomia. Autorka 240 artykułów naukowych oraz 38 publikacji książkowych m.in. „Socjalny wymiar Europy” (2006), „Spójność społeczno-ekonomiczna na przełomie XX/XXI w.” (2007), „Ekonomia społeczna – podmioty i instrumenty” (2009), „Prekursorzy socjalnego wymiaru Europy” (2010).

dr Maria Gagacka

Socjolog, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce. Jest adiunktem w Katedrze Filozofii i Socjologii Politechniki Radomskiej. Wiceprzewodnicząca Oddziału Regionalnego Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, członek warszawskiego oddziału Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Obszary jej zainteresowań naukowych i badawczych to: rozwój zasobów ludzkich, przemiany trzeciego sektora, społeczeństwo obywatelskie i aktywność obywatelska.

Karolina Goś-Wójcicka

Politolożka, starszy specjalista w Wydziale Badań Gospodarki Społecznej Departamentu Badań Społecznych GUS. Studiowała podyplomowo *Gender Studies* na UW i Gospodarkę Społeczną w WSP TWP.

dr hab. Mirosław Grewiński

Polityk społeczny. Zajmuje się wielosektorową polityką społeczną i usługami społecznymi. Autor 140 publikacji naukowych, w tym ponad 20 książek. Pracuje w Wyższej Szkole Pedagogicznej TWP w Warszawie, gdzie jest Pełnomocnikiem Rektora ds. Projektów. Jest doradcą merytorycznym w projekcie „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia”. Pełni też funkcję doradcy Komentanta Głównego OHP. Członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i Polskiego Oddziału Klubu Rzymskiego. (www.mirek.grewinski.pl)

Jan Herbst

Socjolog, członek zespołu badawczego Stowarzyszenia Klon/Jawor. Doktorant w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego – w Zakładzie Socjologii Polityki. Laureat nagrody im. Floriana Znanieckiego. Specjalizuje się w analizach dotyczących różnych form aktywności społecznej, działalności organizacji pozarządowych oraz współpracy pomiędzy obywatelami i administracją samorządową na szczeblu lokalnym.

dr Stanisław Kamiński

Jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – Katedra Socjologii i Polityki Społecznej oraz dyrektorem Urzędu Statystycznego we Wrocławiu. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień wielosektorowej polityki społecznej, trzeciego sektora, gospodarki społecznej. Jest autorem rozprawy doktorskiej traktującej o organizacjach pozarządowych jako podmiotach polityki społecznej. Działalność zawodową, w tym naukową, łączy z aktywnością społeczną; przez kilka lat był wolontariuszem fundacji Polska Akcja Humanitarna, znalazł się również wśród założycieli stowarzyszenia – Inicjatywa Humanitarna, którego został prezesem.

dr Arkadiusz Karwacki

Socjolog, adiunkt w Zakładzie Polityki Społecznej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; wykładowca w PWSH Pomerania. Członek Sekcji Pracy Socjalnej Polskiego Towarzystwa Socjologicznego oraz członek Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Członek redakcji kwartalnika „Kultura i Edukacja”. Stypendysta projektu „Przedsiębiorcza Uczelnia”, realizowanego przez WSP TWP w Warszawie.

Paweł Kowalczuk

Absolwent studiów podyplomowych – Metody i techniki aktywnej polityki integracyjnej w Wyższej Szkole Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie. Prowadzi własną działalność gospodarczą.

Joanna Lizut

Absolwentka Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji oraz Instytutu Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim. Obecnie doktorantka w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym w SGH. Jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym w Wyższej Szkole Pedagogicznej TWP w Warszawie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół: pracy socjalnej, gospodarki społecznej oraz resocjalizacji.

dr Sławomir Nałęcz

Socjolog, adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych PAN; zastępca dyrektora Departamentu Badań Społecznych GUS. Zajmuje się badaniami organizacji *non-profit* i innych podmiotów gospodarki społecznej. Jako analityk uczestniczył w „Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project”. W 2005 r. obronił pracę doktorską pt. „Społeczne znaczenie sektora *non-profit*”. W latach 2006–2008 kierował pracami badawczymi Krajowego Obserwatorium Gospodarki Społecznej w ramach Partnerstwa na rzecz Rozwoju „Tu jest praca”. Efektem tych prac jest książka „Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005–2007”, zawierająca m.in. opracowania nt. spółdzielczości, sektora *non-profit*, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych, zakładów aktywności zawodowej, warsztatów terapii zajęciowej i centrów integracji społecznej.

dr Marek Rymśza

Jest doktorem socjologii, adiunktem w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2001–2008 był dyrektorem Programu Polityki Społecznej w Instytucie Spraw Publicznych. Specjalizuje się w porównawczej polityce społecznej w zakresie systemów zabezpieczenia

społecznego oraz problematyce sektora obywatelskiego. Redaktor naczelnny kwartalnika „Trzeci Sektor”, poświęconego problematyce społeczeństwa obywatelskiego. Jego zainteresowania dotyczą ekonomii społecznej oraz aktywnej polityki społecznej.

Kuba Wygnański

Socjolog, jeden z głównych animatorów ruchu organizacji pozarządowych w Polsce. Jest współtwórcą Stowarzyszenia na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, współzałożycielem i dyrektorem, a następnie członkiem Rady Fundacji „Bez Względu na Niepogodę”, w ramach której działa Młodzieżowa Agencja Pracy. Jest twórcą Banku Danych o Organizacjach Pozarządowych prowadzonego przez stowarzyszenie Klon/Jawor, które też współtworzył. Związany z Polską Akcją Humanitarną, Fundacją Batorego oraz Fundacją Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. Członek Rady Działalności Pożytku Publicznego pierwszej kadencji. Wiceprezes Fundacji Stocznia.

MAREK RYMSZA

Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelnika tom, poświęcony usługom reintegracji społecznej i zawodowej świadczonym w sektorze gospodarki społecznej. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu od kilku lat znajduje się w głównym nurcie polskiej polityki społecznej. Problem wykluczenia społecznego doczekał się w naszym kraju, wzorem innych państw europejskich, pogłębionych analiz teoretycznych i licznych studiów empirycznych. Celem tego tomu nie jest bynajmniej syntetyczne przedstawienie tego dorobku. Staramy się natomiast osadzić przeciwdziałanie ekskluzji w szerszych ramach polityki aktywizacji, a równocześnie pokazać działania w tym zakresie prowadzone w sektorze gospodarki społecznej. Specyfiką Polski na tle rozwiązań europejskich jest bowiem, że to właśnie sektor gospodarki społecznej stanowi poligon doświadczalny dla programów aktywizacji. Jest to, paradoksalnie, tyleż wynikiem słabości służb społecznych i służb zatrudnienia, co niedorozwoju sektora gospodarki społecznej.

W służbach społecznych i służbach zatrudnienia przez pierwsze półtorej dekady transformacji dominowała orientacja na wsparcie osłonowe kosztem działań usamodzielniających. Równocześnie po 1989 roku nie nastąpił renesans tradycyjnych form przedsiębiorczości społecznej opartych na idei wzajemności; decydenci bowiem kojarzyli te formy nie z wzorami gospodarowania z okresu II Rzeczypospolitej (żeby przypomnieć zapomnianą rolę spółdzielni pracy czy towarzystw ubezpieczeń wzajemnych), ale z gospodarką socjalistyczną. Gdy począwszy od 2003 roku następuje stopniowa reorientacja polityki społecznej w kierunku działań aktywizujących beneficjentów wsparcia socjalnego, właśnie słabość tradycyjnych podmiotów gospodarki społecznej tworzy w tym sektorze miejsce dla nowych form przedsiębiorczości społecznej, opartych na „inkluzji wertykalnej” osób ze środowisk marginalizowanych.

Przywiązanie służb publicznych do „orientacji zasiłkowej” sprawiło też, że podejście aktywizujące upowszechniane jest głównie przy wykorzystaniu

środków unijnych. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej było więc istotnym, choć nie jedynym, czynnikiem wspomnianej reorientacji polityki społecznej. Dostępność funduszy strukturalnych sprzyja „segmentacji” działań prowadzonych w ramach polityki społecznej. Tradycyjne, osłonowe formy wsparcia udzielane są przy wykorzystaniu środków budżetowych i w ramach stworzonych w latach dziewięćdziesiątych XX w. instytucji systemu zabezpieczenia społecznego. Natomiast wsparcie aktywizujące finansowane jest przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz nowych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, współtworzących sektor – jak to określił polski ustawodawca – „zatrudnienia socjalnego”. Sektor ten współtworzą przedsiębiorstwa społeczne „nowej fali” o profilu WISE (akronim od angielskiej nazwy *work integrated social enterprises* – dosł. przedsiębiorstwa społeczne integracji przez pracę), które prowadzone są w formie spółdzielni socjalnych, działalności gospodarczej organizacji pozarządowych oraz spółek *non-profit*, a także jako zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej.

Jak będziemy się starali pokazać na łamach tego tomu, sektor zatrudnienia socjalnego w znacznej mierze zawiera się w granicach gospodarki społecznej, której – co prawda – polski ustawodawca nie definiuje, ale która stanowi funkcjonalnie wyodrębnialny segment gospodarki, czy szerzej – sfery publicznej. Można powiedzieć, że polski sektor zatrudnienia socjalnego zawiera się w sektorze gospodarki społecznej, tworząc jego nową część (koncepcja „nowej ekonomii społecznej”), zorientowaną na reintegrację społeczną i zawodową osób ze środowisk marginalizowanych na rynku pracy. Stąd tytuł oddawanego do rąk Czytelników tomu: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*.

Książka składa się z trzech części dotyczących polityki społecznej, gospodarki społecznej i usług społecznych (kolejność jest nieco inna niż sugerowałby tytuł). Pierwsza część poświęcona jest koncepcjom polityki społecznej, sprzyjających rozwojowi programów aktywizujących i przedsiębiorczości społecznej. Jest to, po pierwsze, koncepcja aktywnej (aktywizującej) polityki społecznej, która zakłada, że programy socjalne oprócz funkcji zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego powinny wzmacniać uczestnictwo beneficjentów w życiu społecznym („od bezpieczeństwa socjalnego do partycypacji”). Rozwój tej koncepcji analizują Arkadiusz Karwacki i Marek Rymśza. Autorzy zaznaczają, że aktywna polityka społeczna to wypracowana przy wykorzystaniu amerykańskich wzorów *workfare* europejska koncepcja, zakładająca rekonstrukcję narodowych *welfare states* na naszym kontynencie, przy zachowaniu imponderabiliów europejskiego modelu społecznego. Wskazują też na kluczowe aspekty tej koncepcji, do których zaliczają między innymi: orien-

tację na usługi socjalne o charakterze usamodzielniającym beneficjentów, łączenie prawa do wsparcia socjalnego z obowiązkiem pracy osób zdolnych do jej wykonywania, integrację publicznych służb społecznych i służb zatrudnienia przy równoczesnym dowartościowaniu roli organizacji pozarządowych, wreszcie indywidualizację usług reintegracji społecznej przy jednoczesnym dostrzeżeniu potrzeby aktywizowania całych społeczności lokalnych. Autorzy rekonstruuja też dosyć skomplikowane losy (tytułowe meandry) upowszechnienia tej koncepcji w Polsce.

Z kolei Mirosław Grewiński i Stanisław Kamiński wskazują na znaczenie koncepcji wielosektorowej polityki społecznej (*welfare mix*) dla kształtu współczesnych rozwiązań w sferze społecznej. Nurt *welfare mix*, dowartościowując rolę podmiotów niepublicznych w polityce społecznej, sprzyja rozwojowi zarówno sektora gospodarki społecznej, jak i nowych form usług społecznych o charakterze aktywizującym i usamodzielniającym beneficjentów. Tym samym sprzyja instytucjonalnemu osadzeniu się usług reintegracyjnych w szeroko rozumianym obszarze gospodarki społecznej. Jak podkreślają autorzy, wielosektorowa polityka społeczna niejako „zszywa” misję publiczną, społeczną i gospodarczą. Sektor gospodarki społecznej lokuje się bowiem na przecięciu trzech tradycyjnych segmentów sfery publicznej: segmentu publicznego (państwowego), segmentu społecznego (obywatelskiego) i segmentu gospodarczego (komercyjnego). Usługi reintegracji społecznej i zawodowej stają się tym samym usługami użyteczności publicznej, świadczonymi przy dużym udziale podmiotów pozarządowych i przy wykorzystaniu formuły działalności gospodarczej.

Część pierwszą książki zamyka artykuł Katarzyny Głąbickiej poświęcony upowszechnianiu gospodarki społecznej w ramach Unii Europejskiej. Autorka przedstawia podejście do gospodarki społecznej w najważniejszych dokumentach unijnych organów i instytucji: Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów. Katarzyna Głąbicka wskazuje, że rozwój przedsiębiorczości społecznej jest jednym z elementów unijnej polityki prozatrudnieniowej, realizowanej na poziomie państw członkowskich, w tym w Polsce.

Druga część tomu poświęcona jest gospodarce społecznej i ekonomii społecznej. Oba terminy w literaturze przedmiotu stosowane są często zamienne. Nie są to jednak terminy do końca równoznaczne. Mówiąc o gospodarce społecznej, mamy na myśli określony sektor czy segment gospodarki, w którym funkcjonują (czy może trafniej – który współtworzą) przedsiębiorstwa społeczne. Ekonomia społeczna jest zaś bardziej ideą polityczną czy koncepcją teoretyczną, która zakłada kojarzenie tego, co klasyczna (liberalna) eko-

nomia rozdziela: działalność ekonomiczną (ukierunkowaną na wypracowanie zysku) i działalność społeczną (ukierunkowaną na cele społeczne). Ekonomia społeczna tworzy więc teoretyczne podstawy i równocześnie środowisko prawno-instytucjonalne, umożliwiając funkcjonowanie przedsiębiorstwom społecznym, których istotą jest trwałe połączenie misji społecznej z działalnością gospodarczą. Innymi słowy, ekonomia społeczna jako koncepcja czy idea wspiera rozwój gospodarki społecznej jako określonego podsektora gospodarki. Autorzy tekstów zamieszczonych w niniejszym tomie starają się używać obu terminów przy takim właśnie ich wzajemnym „pozycjonowaniu” (rozdzielenie obu terminów było przedmiotem licznych dyskusji poprzedzających przygotowanie tekstów). Przy czym znacznie częściej na łamach tomu używany jest termin „gospodarka społeczna”, gdyż gospodarka/ekonomia społeczna interesowała nas bardziej jako instytucjonalny segment, w którym rozwijają się usługi reintegracyjne niż określona idea polityczna czy koncepcja.

Część drugą tomu otwiera opracowanie Jana Herbst i Sławomira Nałęcza, będące swego rodzaju panoramą sektora gospodarki społecznej. Autorzy wskazują i charakteryzują podmioty, które współtworzą ten sektor. Wartością dodaną tekstu jest wykorzystanie w nim zarówno danych pochodzących ze statystyki publicznej, jak i danych gromadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. Dotychczas dane z obu źródeł publikowane były i analizowane w odrębnych opracowaniach. Co ważne, z połączenia danych wyłania się dosyć spójny obraz polskiego sektora gospodarki społecznej. Innymi słowy, dane z obu źródeł wzajemnie się uwiarygadniają, a w rezultacie sam obraz sektora – obiektywizuje. Jan Herbst i Sławomir Nałęcz we wstępnej części opracowania w sposób pogłębiony omawiają ponadto kwestie definicyjne i terminologiczne; między innymi wskazują na przywołane powyżej różnice znaczeniowe między „gospodarką społeczną” i „ekonomią społeczną”, ale także między „tradycyjną” i „nową” gospodarką społeczną oraz potencjałem ekonomicznym i potencjałem społecznym przedsiębiorstw społecznych.

W kolejnym artykule Jan Herbst i Kuba Węgnański omawiają kluczowe wartości ekonomii społecznej oraz cechy charakterystyczne podmiotów współtworzących sektor gospodarki społecznej. Tym samym opracowanie to dopełnia panoramę instytucjonalną tego sektora, pióra Jana Herbst i Sławomira Nałęcza. Autorzy koncentrują się na roli organizacji pozarządowych, wskazując na proces ich ekonomizacji związany z podejmowaniem działalności gospodarczej w ramach programów reintegracji zawodowo-społecznej i tworzeniem miejsc pracy dla osób słabszych.

Część drugą kończy opracowanie Marka Rymśzy, który analizuje charakterystyczny dla Polski fenomen nakładania się dwóch systemów aktywizacji społeczno-zawodowej: rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz reintegracji

osób wykluczonych. Specyficzne dla naszego kraju jest to, że system rehabilitacji osób niepełnosprawnych powstał ponad dekadę przed zasadniczą reorientacją polityki społecznej na aktywizację beneficjentów wsparcia. W rezultacie prawno-instytucjonalne rozwiązania PFRON-owskie jako wcześniejsze funkcjonują więc, równolegle obok tworzonego obecnie systemu reintegracji zawodowej. Ów dualny system wymaga przebudowy, szczególnie, że osoby niepełnosprawne są odbiorcami działań aktywizujących prowadzonych w ramach obu segmentów, a nikt nie koordynuje działań prowadzonych w ramach obu systemów wsparcia.

Część trzecia w całości poświęcona jest usługom reintegracji społecznej i zawodowej świadczonym w sektorze gospodarki społecznej. Mówiąc kolokwialnie, jej celem jest przedstawienie tego, czym na co dzień zajmują się podmioty zaprezentowane w części drugiej. Arkadiusz Karwacki analizuje usługi zatrudnienia socjalnego świadczone przez centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej, funkcjonujące na podstawie Ustawy o zatrudnieniu socjalnym z 2003 roku, a prowadzone zarówno przez instytucje publiczne, jak i organizacje pozarządowe i kościelne. Opracowanie Joanny Brzozowskiej poświęcone jest spółdzielniom socjalnym, korzystającym z własnej regulacji ustawowej – Ustawy o spółdzielniach socjalnych z 2006 roku (autorka przywiązuje dużą wagę do nowelizacji tej ustawy dokonanej w 2009 roku). Z kolei Karolina Goś-Wójcicka i Sławomir Nałęcz analizują działalność w zakresie usług aktywizujących prowadzoną przez stowarzyszenia i fundacje, koncentrując się przede wszystkim na prowadzonych przez te podmioty zakładach aktywności zawodowej i centrach integracji społecznej.

Opracowania te pokazują nie tyle potencjał sektora gospodarki społecznej, ile jego faktyczną rolę w systemie zatrudnienia socjalnego. Niestety, określenie „zatrudnienie socjalne” jest trafne, gdyż w polskim modelu inkluzji społecznej poprzez pracę, misja społeczna zdecydowanie dominuje nad efektywnością ekonomiczną, co w dużej mierze jest rezultatem rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz prowadzonej przez państwo polityki. Wyrazem tej ostatniej jest obawa decydentów publicznych przed wspieraniem tych podmiotów gospodarki społecznej, które mają największe szanse na zakorzenienie się na rynku. Przykładem może być nieufność wobec przedsiębiorstw społecznych prowadzonych w formie spółki *non-profit* (a precyzyjniej *not-for-profit*). Wspierane są za to podmioty o wysokim poziomie nierentowności – właśnie dlatego, że traktowane są jako „niezagrożające” rynkowi (a więc nienaruszające reguły uczciwej konkurencji). Co więcej, gdy podmioty o wysokim poziomie nierentowności, jak na przykład zakłady aktywizacji zawodowej, dla których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z PFRON, próbują zwiększyć dochody własne związane z prowadzoną działalnością gospodarczą,

narażają się na ryzyko utraty dotacji, statusu i inne niedogodności. W takiej sytuacji zaradność ekonomiczna (która jest podstawowym przejawem przedsiębiorczości) jest nie tylko nienagradzana, ale wręcz karana. A przecież inkluzja przez pracę urzeczywistnia się w wykonywaniu pracy potrzebnej innym, a więc takiej, której owoce są elementem społecznej wymiany. Sprzedaż produktów czy usług na rynku jest właśnie formą takiej wymiany. Praca, która nie przynosi realnego przychodu (choćby pokrywającego tylko część poniesionych kosztów) nie włącza pracownika w sieć wymiany (czy w ogóle osobę wykonującą taką pracę można nazwać pracownikiem?); tym samym funkcja integracyjna tej pracy jest mocno ograniczona.

Mówiąc w skrócie, nie można wspierać przedsiębiorczości społecznej nie wspierając jej przedsiębiorczego komponentu. A nawet jeśli można, to nie powinno się tego robić. Jeżeli stoi się na stanowisku, że wszelka wspierana działalność ekonomiczna zagraża uczciwej konkurencji, nie należy w ogóle rozwijać sektora gospodarki społecznej. Wówczas trzeba trzymać się tradycyjnego rozwiązania polegającego na instytucjonalnym rozdzieleniu sektora gospodarki i programów socjalnych. Rezygnujemy z reintegracji zawodowej, polegającej na tworzeniu subsydiowanych miejsc pracy dla osób słabszych, mniej wydajnych, ale zdolnych wykonywać pracę potrzebną innym. W ten sposób pozbawiamy się określonych instrumentów działania, ale prowadzimy spójną politykę społeczną. Jeśli natomiast inwestujemy niemałe wcale środki publiczne w inicjowanie przedsięwzięć gospodarczych, którym jednak *de facto* nie pozwalamy „stać na nogi”, usamodzielnic się, zakorzenić na rynku, jeżeli z góry traktujemy poprawę wskaźników ekonomicznej efektywności nie w kategoriach sukcesu, ale zagrożenia, to prowadzimy politykę wewnętrzną niespójną, która nie może przynieść trwałych rezultatów. Przedsiębiorstwa społeczne to nie są instytucje publiczne utrzymywane przez podatnika, ale podmioty rynkowe, korzystające (w rozsądnych rozmiarach) ze wsparcia publicznego związanego z zatrudnianiem osób słabszych. Dotacje te nie są sposobem naruszania reguły uczciwej konkurencji, ale odwrotnie: zapewnieniem równości szans na rynku. Podmiot, zatrudniający osoby mniej wydajne, pozostawiony sam sobie zazwyczaj nie jest w stanie sprostać konkurencji. Ale subsydia publiczne wyrównujące szanse nie powinny w nim zabijać „ducha przedsiębiorczości”, szukania dróg do podniesienia efektywności, zwiększenia dochodów (czy choćby przychodów) itd. Mówiąc w skrócie, kołem zamachowym gospodarki społecznej powinna być przedsiębiorczość społeczna, a nie – jak to ma miejsce obecnie w Polsce – zatrudnienie socjalne.

Jeżeli ducha przedsiębiorczości brakuje, kuleje sama inkluzja społeczna przez pracę. Unaocznia to opracowanie Marii Gagackiej, która analizuje system usług reintegracyjnych z perspektywy beneficjentów. Wskazuje na

skutki uboczne realizowanego modelu wsparcia, podkreślając, że aktywizacja nie może być jedynie zbiorem działań na rzecz osób marginalizowanych czy wobec nich, ale ze swej natury musi też zawierać działania prowadzone z tymi osobami. Bez upodmiotowienia osób marginalizowanych (a upodmiotowienie przejawia się między innymi w traktowaniu tych osób jako wartościowych pracowników lub przynajmniej potencjalnych wartościowych pracowników) nie ma ich społecznej inkluzji. Jest wzajemne, w gruncie rzeczy konformistyczne, dostosowywanie się świadczeniodawców i świadczeniobiorców do odgórnie narzucanych priorytetów polityki społecznej, swoista gra na działania pozorne, finansowana ze środków publicznych.

Wreszcie Joanna Lizut i Paweł Kowalczyk podejmują próbę rekonstrukcji katalogu usług reintegracji zawodowej i społecznej, jaki wyłania się z analizy rozproszonych w różnych aktach prawnych regulacji. Autorzy wskazują przy tym, które podmioty koncentrują swe działania na świadczeniu określonego rodzaju usług. Jest to jedynie wstępna propozycja klasyfikacyjna, wymagająca dalszych prac, w tym weryfikacji empirycznej. Stanowi jednak krok na drodze porządkowania naszej wiedzy o usługach reintegracyjnych i ich wykonawcach.

Usługi społeczne są tym obszarem aktywności przedsiębiorstw społecznych, który zapewnić może ich rozwój. Usługi społeczne to zdecydowanie rosnący rynek usług (popyt, przynajmniej w Polsce, znacząco przewyższa podaż), a którym podmioty komercyjne są tylko w niewielkim stopniu zainteresowane: na zakup tych usług na rynku może sobie pozwolić tylko niewielka część społeczeństwa. Z tego tytułu korzyści ekonomiczne są ograniczone, a usługi społeczne są typowym obszarem zawodności rynku (*market failure*). Ważne, aby przedsiębiorstwa społeczne kojarzyły usługi reintegracji społeczno-zawodowej, gdzie korzyść społeczna pozostaje niejako wewnątrz przedsiębiorstwa (reintegracja zawodowa i społeczna pracowników ze środowisk marginalizowanych na rynku pracy), z usługami świadczonymi na rzecz ludności, umożliwiającymi zakorzenienie przedsiębiorstw na lokalnych rynkach i w lokalnych społecznościach. W takim kierunku ewoluuje między innymi sektor spółdzielczości socjalnej we Włoszech. Warto w podobny sposób profilować rozwój sektora gospodarki społecznej w Polsce. W ten sposób zatrudnienie socjalne kojarzone będzie z przedsiębiorczością społeczną, a nie będzie stanowić jej substytutu.

Na zakończenie uwag wstępnych należy zaznaczyć, że tom ten powstał w ramach projektu „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia” realizowanego przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt jako przedsięwzięcie kilkuletnie umożliwił zawiązanie eksperckiej

grupy roboczej „Gospodarka społeczna”, której prace koordynował jeden z redaktorów tomu – Marek Rymśza. Zaznaczmy, że w ramach projektu „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia” powołane zostały cztery równolegle pracujące eksperckie grupy robocze, których prace nadzorował pod względem merytorycznym drugi z redaktorów niniejszego tomu – Mirosław Grewiński. I choć skład grupy roboczej „Gospodarka społeczna” ulegał pewnym fluktuacjom (niektórzy jej uczestnicy „wykruszyli się” w trakcie trwania projektu i zostali zastąpieni przez innych ekspertów), to jednak spotkania robocze i dyskusje pozwoliły na uspoźnienie stanowisk. Redaktorzy naukowci i współautorzy niniejszego tomu mają więc nadzieję, że Czytelnik dostrzeże, iż przedstawiona mu publikacja nie jest zbiorem luźno powiązanych artykułów poświęconych określonej projektem problematyce, ale w sposób spójny i kompleksowy wskazuje na rolę sektora gospodarki społecznej w świadczeniu usług reintegracji zawodowej i społecznej, który to sektor okazuje się jednym z głównych kanałów (jeśli nie najważniejszym) upowszechnienia koncepcji aktywnej polityki społecznej, a w aspekcie instytucjonalnym sprzyja ukierunkowaniu polityki społecznej na trajektorię działań wielosektorowych i międzysektorowych.

Pragniemy w tym miejscu podziękować Recenzentom pracy – Pani Profesor Oldze Kowalczyk i Panu Profesorowi Krzysztofowi Piątkowi za wartościowe i cenne uwagi, które uwzględniliśmy w ostatecznej wersji książki.

Część I

POLITYKA SPOŁECZNA

ARKADIUSZ KARWACKI, MAREK RYMSZA

Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce

1. AKTYWNA POLITYKA SPOŁECZNA JAKO KONCEPCJA WIELOWYMIAROWA

Aktywna polityka społeczna (APS) to koncepcja dynamicznie rozwijająca się w Europie od połowy lat 90. XX wieku, będąca – jak będziemy starali się wykazać – propozycją daleko idącej rekonstrukcji *welfare state*, przy zachowaniu jednak imponderabiliów europejskiego modelu społecznego. APS to koncepcja wielowymiarowa, obejmująca różne (choć nie wszystkie) dziedziny polityki społecznej i kompatybilna z różnymi współcześnie rozwijanymi koncepcjami w zakresie zarządzania programami publicznymi i organizacji sfery społecznej¹.

Centralnym, można powiedzieć wyjściowym obszarem aplikacji koncepcji APS jest organizacja szeroko rozumianych usług społecznych przy wykorzystaniu służb społecznych i służb zatrudnienia. Koncepcja ta w odniesieniu do sfery usług społecznych zakłada: (1) orientację na usługi aktywizujące prowadzące do usamodzielnienia beneficjentów kosztem świadczeń osłonowych; (2) integrację publicznych służb społecznych oraz służb zatrudnienia i tworzenie z nich korpusu tzw. *activation services*; (3) indywidualizację usług aktywizujących, oznaczającą ich dopasowywanie do możliwości i ograniczeń poszczególnych grup marginalizowanych i konkretnych jednostek, ale równocześnie – (4) upowszechnianie tzw. trzeciej (środowiskowej) metody pracy socjalnej, czyli aktywizowanie nie tylko jednostek, ale całych społeczności lokalnych i środowisk; (5) wzrost znaczenia organizacji pozarządowych w świadczeniu tychże usług (jako podmiotów osadzonych bliżej obywateli),

¹ Por. M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003, s. 19–32; R. van Berkel, H.I. Møller, *The Concept of Activation*, [w:] R. van Berkel, I.H. Møller (red.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol 2002.

jednak niesamodzielnie, a we współpracy z administracją publiczną i przy wykorzystaniu środków publicznych; (6) wzrost znaczenia mechanizmów konkurencji w zakresie wyboru usługodawców przez administrację jako płatnika i/lub obywateli jako beneficjentów²; (7) powrót do idei łączenia prawa do wsparcia socjalnego z obowiązkiem pracy.

Implementacja tych wszystkich zasad równocześnie przez służby społeczne i służby zatrudnienia wywołuje szersze zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego i w filozofii interwencji socjalnej państwa. Z tego właśnie powodu można mówić, że upowszechnianie koncepcji APS w Europie jest próbą rekonstrukcji państwa dobrobytu. W czym się to przejawia? Poniżej wskazujemy 8 wymiarów tej rekonstrukcji.

Po pierwsze, stosowanie rozwiązań APS oznacza w dłuższej perspektywie przekształcanie *welfare state*: z państwa opiekuńczego gwarantującego obywatelom bezpieczeństwo socjalne (obywatelskie uprawnienia socjalne) i na ile to możliwe dostęp do pracy (polityka pełnego zatrudnienia w warunkach gospodarki rynkowej) w państwo zdecentralizowane i pomocnicze, stymulujące rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej. Przy czym obywatelskie uczestnictwo należy traktować zarówno jako cel polityki społecznej (umożliwianie uczestnictwa osób słabszych i środowisk marginalizowanych w życiu społecznym), jak i środek do osiągnięcia tego celu („uspołecznienie polityki społecznej”).

Po drugie, zmienia się aksjo-normatywna podstawa polityki społecznej; następuje zmiana wizji ładu zbiorowego, który polityka ta ma urzeczywistniać. APS opiera się na wizji ładu zbiorowego, której fundamentem jest samorządność i odpowiedzialność obywatelska. Dostrzegamy tu zamysł budowania społeczeństwa opartego na jednostkach odpowiedzialnych za siebie i za innych, społeczeństwa, w którym indywidualne umotywowanie i mobilizacja spletają się z obywatelskim solidaryzmem. Właśnie utrzymanie zasady solidaryzmu społecznego pozwala mówić o rewizji, a nie odrzuceniu europejskiego modelu społecznego.

Po trzecie, zmianie ulega filozofia publicznego wsparcia adresowanego do słabszych obywateli. Jest to przeniesienie w sferę praktyki słynnego stwierdzenia o konieczności „posadzenia klientów na miejscu kierowcy”³, których

² Nie należy jednak utożsamiać APS z koncepcją urynkwienia programów publicznych. Urynkwienie jest, naszym zdaniem, raczej alternatywną, względem APS, propozycją rekonstrukcji europejskich *welfare states*, choć, oczywiście, w pewnym zakresie oba podejścia również uzupełniają się. Należy wskazać jednak na zasadniczą różnicę: w koncepcji APS adresaci działań traktowani są jako obywatele, podczas gdy w koncepcji urynkwienia – jako konsumenci.

³ D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, London i New York 1993.

to klientów staramy się mobilizować, integrować ze społeczeństwem, stosując w pierwszej kolejności bodźce pozytywne (tzw. inwestycje w kapitał ludzki i społeczny), a nie jedynie dyscyplinować przez bodźce negatywne (obowiązek pracy, możliwość utraty wsparcia socjalnego przy braku współpracy ze służbami publicznymi, idea wsparcia warunkowego). Chodzi tu bowiem nie tyle o dyscyplinowanie, ile upodmiotowienie odbiorców wsparcia, ich *empowerment* według formuły przedstawionej jeszcze w latach 70. XX wieku przez Petera Bergera i Richarda Neuhausa⁴, a urzeczywistnianie dopiero współcześnie.

Po czwarte, następuje zmiana koncepcji zarządzania sferą publiczną, określana jako odchodzenie od tradycyjnego rządzenia (*government*) w kierunku współrządzenia (*governance*). Następuje odwrót od kolektywnego, mechanicznego, inżynierskiego planowania z centralną rolą państwa w zakresie diagnozy i zaspokojenia potrzeb obywateli. Nacisk kładziony jest na rozwijanie innowacyjności, sieciowości w działaniu i interakcyjności w projektowaniu i wdrażaniu polityki społecznej; znaczącą rolę w procesie decyzyjnym ma tu informacja zwrotna od obywateli zainteresowanych skutkami działań administracji. W konsekwencji rozwijany jest dialog obywatelski, którego mechanizmy uzupełniają, a częściowo zastępują tradycyjne instytucje trójstronnego dialogu społecznego (administracja państwowa – związki zawodowe – organizacje pracodawców) w obszarze rynku pracy. APS służy więc promocji demokracji uczestniczącej, w ramach której obywatele mają większy udział w bezpośrednim sprawowaniu i kontrolowaniu władzy publicznej.

Po piąte, zmianie ulega aspekt finansowania polityki społecznej. W koncepcji APS kategoria „inwestycji” społecznych uzupełnia, a częściowo zastępuje kategorię „wydatków” na sferę społeczną. Odrzucona zostaje koncepcja stałego podnoszenia nakładów na politykę społeczną, będąca podstawą doktryny opiekuńczości państwa, a która – w sytuacji wyczerpywania się możliwości stałego wzrostu gospodarczego – legła u podstaw kryzysu tej doktryny w Europie przełomu lat 70. i 80. XX wieku. Oznacza to możliwość aplikacji tej koncepcji w warunkach większej dbałości – jak to ma miejsce obecnie w Europie – o równowagę finansów publicznych. Należy jednak zaznaczyć, że APS nie jest koncepcją „oszczędnościową”, nie zakłada cięć wydatków socjalnych państwa. Chodzi w niej nie o zmianę nakładów na sferę społeczną (w dół, czy w górę), ale o sposób wydatkowania dostępnych zasobów.

Po szóste, polityka społeczna zostaje „dopasowana” do zachodzących w ponowoczesnych społeczeństwach dobrobytu zmian kulturowych i cywili-

⁴ P. Berger, R. Neuhaus, *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, [w:] D.L. Gies, J.S. Ott, J.M. Shafritz (red.), *The Nonprofit Organization. Essential Readings*, Belmont CA 1989, s. 12–23.

zacyjnych. APS uwzględnia redefinicję kwestii socjalnych (np. wykluczenie społeczne jako redefinicja ubóstwa), pojawianie się nowych ryzyk socjalnych⁵ (związanych np. z atrofią tradycyjnych więzi społecznych czy wydłużaniem się życia ludzkiego), zmiany w organizacji rynku pracy (rewolucja informatyczna, rosnąca mobilność zasobów pracy). Integracja – dzięki programom aktywizacji ekonomicznej – systemu zabezpieczenia społecznego (a przynajmniej części jego instytucji) z rynkiem pracy⁶ umożliwia zarządzanie sferą społeczną w sytuacji przepływów między zasobami siły roboczej a ludnością nieaktywną ekonomicznie. Wspomnianej integracji służą też rozwiązania z zakresu *welfare-in-work*, ukierunkowane na ochronę i rozwój zawodowy pracowników słabszych i mniej zarabiających.

Po siódme, APS wykorzystuje nowe rozwiązania ułatwiające godzenie życia rodzinnego z aktywnością zawodową, niezbędne przy wysokim poziomie aktywności kobiet na rynku pracy. Chodzi zwłaszcza o tzw. propracowniczą elastyczność w ramach koncepcji elastycznej ochrony socjalnej (*flexicurity*)⁷, ale także o rozwój przykładowej infrastruktury usług opiekuńczych i sferę zarządzania przedsiębiorstwami (promocja przyjaznych rodzinie i rodzicielstwu miejsc pracy). Wsparciem rodziny są też usługi sąsiedzkie i na rzecz gospodarstwa domowego, rozwijane w ramach tworzenia miejsc pracy dla osób słabszych i przedsiębiorczości społecznej (tzw. *proximity services*).

Po ósme, rosnąca rola organizacji sektora obywatelskiego w świadczeniu usług socjalnych (ale także edukacji ustawicznej czy pośrednictwie pracy) pozwala mówić o jeszcze jednym wymiarze rekonstrukcji europejskich państw dobrobytu: od *welfare states* do *welfare societies*⁸. Wartość dodana zaangażowania podmiotów pozarządowych w sferze społecznej to wzmacnianie kapitału społecznego, co pozwala łączyć w polityce społecznej na pierwszy rzut oka nieprzystające elementy indywidualizacji i wspólnotowości. Zindywidualizowana i równocześnie obywatelska APS (polityka zindywidualizowanych usług i interwencji ukierunkowanych na promocję obywatelskiego uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym) poprzez zaangażowanie podmiotów trzeciego sektora, poddanych mniejszej standaryzacji, biurokratyzacji i urzędniczemu

⁵ G. Bonoli, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Matira Welfare States*, [w:] C. Pierson, F.W. Castels (red.), *The Welfare State Reader*, Cambridge 2006.

⁶ R. van Berkel, V. Borghi, *New Modes of Governance in Activation Policies*, "International Journal of Sociology and Social Policy" 2007, vol. 27, nr 7/8, s. 277–286.

⁷ M. Rymśza, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] M. Rymśza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku*, Warszawa 2005.

⁸ J.J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, Basingstoke 2000.

paternalizmowi⁹ umożliwia lepsze adresowanie wsparcia do konkretnych grup beneficjentów. Chodzi o aktywizację i wyrównywanie szans takich grup jak osoby starsze, niepełnosprawne, czy społecznie nieprzystosowane.

2. WORKFARE A KONCEPCJA AKTYWNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

W literaturze przedmiotu często utożsamia się koncepcję APS z upowszechnianą w Stanach Zjednoczonych od lat 80. XX wieku koncepcją *workfare* (praca zamiast zasiłku)¹⁰. Czy jest to uzasadnione i trafne? Mamy co do tego poważne wątpliwości. Takie ujęcie jest bowiem co najmniej dyskusyjne. Analiza literatury z zakresu porównawczej polityki społecznej poświęconej programom aktywizującym¹¹ pozwala zarysować dwie interpretacje dyfuzji amerykańskich wzorców aktywizacji. Pierwsza wskazuje na przenoszenie tych wzorów na grunt europejski, a druga – podkreśla ich (twórcze) wykorzystanie przez decydentów europejskich.

Zgodnie z pierwszą interpretacją, amerykańska *workfare* i europejska APS to w gruncie rzeczy jedna i ta sama koncepcja funkcjonująca pod dwiema nazwami, której istotą jest odchodzenie od opiekuńczości państwa przez równoczesne mobilizowanie beneficjentów wsparcia socjalnego do pracy i ograniczenie skali transferów socjalnych¹². Tak ukierunkowane zmiany w politykach

⁹ V. Borghi, R. van Berkel, *Individualised Service Provision in an Era of Activation and New Governance*, "International Journal of Sociology and Social Policy" 2007, vol. 27, nr 9/10, s. 354.

¹⁰ Por. I. Lodemel, H. Trickey (red.), *An Offer you Can't Refuse, Workfare in International Perspective*, Bristol 2001.

¹¹ Z polskiej literatury zob. zwłaszcza M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji*, op. cit., [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008; M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, op. cit.; M. Rymsza, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja. Partnerstwo. Partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Warszawa 2007, s. 13-28; T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *W stronę aktywnej polityki społecznej?*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, op. cit., s. 235-251; S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa 2003, s. 15-43; R. Szarfenberg, *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 401-416.

¹² Por. *Państwo wspierania dobrej pracy*, 2006. Rozmowa z prof. Stanisławą Golinowską i dr Michałem Bonim. Dostępny na: www.case.com.pl (10.08.2009 r., godz. 16.07); A. Chłóń-Domińczak, *Reformy polskiego modelu społecznego jako element wzrostu konkurencyjności*, referat przedstawiony na konferencji pt. *Europejskie modele społeczne a wzrost konkurencyjności Unii Europejskiej*, 14 października 2005 r., tekst dostępny w Internecie na stronie www.sap.com (dostęp 6 sierpnia 2009 r.).

społecznych państw europejskich to nic innego jak próby budowania w europejskich warunkach (z kilkuletnim opóźnieniem) modelu *workfare state*. Takie ujęcie pozwala Stanisławie Golinowskiej na następującą konkluzję: (...) *bardziej atrakcyjna wydaje się amerykańska odmiana polityki społecznej zwana workfare state, która jest obecnie promowana w UE. Jest to koncepcja aktywnej polityki społecznej, polegająca na przysłowiowym »dawaniu wędki zamiast ryby«.* Nie tworzy się i nie zwiększa transferów (pieniędzy), które »się należą«, tylko wskazuje drogę do ich zdobycia oraz pomaga w wejściu na tę drogę¹³.

W tym ujęciu APS to nie tyle polityka ukierunkowana na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, ile usystematyzowany sposób walki służb publicznych z „kulturą uzależnienia”. To zaś prowadzi do eksponowania w ramach charakteryzowania koncepcji APS takich instrumentów aktywizujących jak ograniczanie obywatelskich uprawnień socjalnych, zwiększanie restrykcyjności w przyznawaniu świadczeń (idea wsparcia warunkowego), czy obniżanie nominalnej wysokości zasiłków¹⁴, a także charakterystycznej dla kultury amerykańskiej – akceptacji rozpiętości płacowych i nierówności dochodowych jako czynników skłaniających jednostki ułożone na dole „drabiny społecznej” do samodzielnej poprawy swej sytuacji¹⁵. W tym ujęciu system społeczno-ekonomiczny oparty na mechanizmach rynkowych jest prawidłowy, a ubóstwo i społeczna marginalizacja części obywateli są zazwyczaj skutkiem niskich kompetencji lub braku odpowiedniej motywacji. Słowem, w znacznej mierze są one wynikiem procesu automarginalizacji, któremu można przeciwdziałać przez wzmacnianie motywacji do samozaradności i zwiększanie kompetencji zawodowych i społecznych osób słabszych.

Według drugiej interpretacji *workfare state* i APS to dwie współcześnie realizowane koncepcje polityki społecznej o charakterze aktywizującym. A może trafniej: dwie modelowe koncepcje aktywizacji, wykorzystujące w znacznej mierze te same instrumenty oddziaływania na rzeczywistość społeczną (programy aktywizujące), ale o odmiennych sposobach legitymizacji tych programów i odmiennych wizjach ładu społecznego.

APS w odróżnieniu od *workfare* ma charakter integracyjny, stąd tendencja do określania europejskich programów aktywizujących mianem programów reintegracji zawodowej i społecznej. Problem wykluczenia społecznego jest tu postrzegany w kategoriach systemowych, a nie „winy jednostek”. Przyjmuje się, że w sytuacji trwałej przewagi podaży pracy nad popytem na pracę, to rynek pracy wyklucza osoby słabsze, a nie one same się wykluczają. Rolą

¹³ Państwo wspierania dobrej pracy, op. cit.

¹⁴ Por. R. Szarfenberg, *Polityka skłaniania do zatrudnienia (workfare) a polityka integracji społecznej (social inclusion) na podstawie artykułu Ides Nicaise*, „Biuletyn Rady Społecznej” 2005, nr 2.

¹⁵ J. Handler, Y. Hasenfeld, *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*, Cambridge 2007.

zaś państwa nie jest tylko mobilizowanie do aktywności ekonomicznej, ale również – a może przede wszystkim – tworzenie nowych miejsc pracy i długookresowe subsydiowanie tych miejsc, zwłaszcza, jeśli znajdują dzięki temu zatrudnienie wspomniane osoby słabsze. Innymi słowy, za Ideseem Nicaise, koncepcję APS można uznać jako „odpowiedź na wykluczenie społeczne”¹⁶, traktowane jako strukturalny problem społeczny, podczas gdy *workfare* jest raczej zbiorem programów wsparcia adresowanych do jednostek nieprzystosowanych i niezaradnych, bądź wprost, wyłudających świadczenia.

Cytowany Nicaise wskazuje na dwa bieguny polityki zorientowanej na aktywizację: skłanianie do zatrudnienia (biegun utożsamiany z *workfare state*) oraz integrację społeczną (biegun *social inclusion*). Polityka sytuująca się na pierwszym biegunie zakłada koncentrację działań państwa wokół rynku pracy. Strategię interwencji można interpretować jako system działań przeciwdziałających pułapce ubóstwa i pułapce bezrobocia – a więc sytuacjom skłaniającym do pobierania świadczeń i rezygnacji z aktywności ekonomicznej. Mówiąc wprost, chodzi w tej strategii o to, żeby *uatrakcyjnić warstwom niższym pracę na otwartym rynku pracy (...) a zniechęcić lub uniemożliwić pozostawanie na zasiłku i/lub wykonywanie pracy subsydiowanej*¹⁷. Tak ukierunkowana interwencja to system działań skoncentrowany na klientach pomocy społecznej, którym oferuje się wsparcie warunkowe w miejsce świadczeń socjalnych o charakterze roszczeniowym lub gwarantowanym.

Na drugim biegunie sytuują się działania aktywizujące *odwołujące się do społecznej integracji (...). Problemem jest wielowymiarowe wykluczenie społeczne, którego nie można ograniczyć za pomocą manipulowania świadczeniami socjalnymi i parametrami płacowymi*¹⁸. Równocześnie jednak *podejście to przedkłada roszczeniowe prawa do szkolenia, doradztwa czy zatrudnienia subsydiowanego nad prawo do rekompensaty dochodu*¹⁹.

Na tym różnice się nie kończą. W podejściu *workfare* kluczowe znaczenie ma wsparcie warunkowe z realnymi i egzekwowalnymi sankcjami obniżenia ochrony socjalnej w przypadku odmowy udziału w programach aktywizacji. Z kolei w ramach aktywnej polityki społecznej *wskazuje się (...) na socjalizacyjne efekty sterowanego przez służby publiczne »wchodzenia w role zawodowe«, co jest jednak procesem rozłożonym w czasie i często wymaga tworzenia przez te służby (lub organizacje sektora obywatelskiego) i następnie subsydiowania ekonomicznie nierentownych miejsc*

¹⁶ I. Nicaise, *Aktywna polityka społeczna – odpowiedź na wykluczenie społeczne*, 2002, wersja angielska dostępna w Internecie na stronie: <http://perswww.kuleuven.ac.be/~u0014508/articles/active%20welfare%20state%20en.pdf>.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

pracy²⁰. Tak więc koncepcja *workfare*, to polityka możliwie krótkotrwałych działań adresowanych do tych, którzy sobie nie radzą w życiu zawodowym i społecznym; APS zaś zawiera takie programy adresowane do wykluczonych, ale ukierunkowana jest na strukturalną interwencję w rynek pracy (aktywne programy rynku pracy to coś więcej niż programy aktywizacji osób bezrobotnych) oraz na wzmacnianie spójności społecznej.

Dlatego przywołane w cytowanej wypowiedzi Stanisławy Golinowskiej określenie o dawaniu wędki zamiast ryby trafniej charakteryzuje, naszym zdaniem, koncepcję APS, podczas gdy koncepcja *workfare* to raczej przykład polityki „kija i marchewki”. Istotą APS jest w porównaniu do tradycyjnej polityki społecznej o charakterze opiekuńczym – zmiana redystrybuowanego w ramach programów wsparcia dobra: są to miejsca pracy (dostęp do pracy) a nie świadczenia socjalne²¹. Tymczasem zwolennicy *workfare* kwestionują w ogóle redystrybucyjną funkcję programów socjalnych, które w pierwszym rzędzie powinny mieć charakter mobilizacyjny; świadczenia w ramach wsparcia warunkowego są elementem owej mobilizacji (przysłowiową marchewką), a nie odwrotnie. Służby odpowiedzialne za usługi aktywizujące nie rozdają wędek, a jedynie namawiają (z użyciem sankcji) do ich skonstruowania i uczą, jak to zrobić.

Podsumowując, opowiadamy się za drugą interpretacją dyfuzji amerykańskich wzorów aktywizacji w Europie, zgodnie z którą APS wykorzystuje narzędzia koncepcji *workfare*, jednak bez przejmowania jej neoliberalnych założeń ideologicznych. Można powiedzieć, że *workfare* jako koncepcja wcześniejsza (...) dostarcza APS jedynie instrumentarium działania (programy aktywizujące), które jest jednak osadzone w odmiennej tradycji polityki społecznej, niż ta, która dominuje w Europie. Ma to o tyle istotne znaczenie, że implementowanie poszczególnych programów czy instrumentów aktywizujących w ramach polityki *workfare*, a bez ich osadzenia w szerszym kontekście działań państwa w sferze społecznej, nie pozwala mówić o prowadzeniu »nowej« polityki społecznej²². Tymczasem w Europie o nową politykę społeczną rzecz idzie. Z perspektywy instytucjonalnej to zresztą prawdopodobnie najważniejsza różnica między obiema koncepcjami: europejska APS bez wątplenia aspiruje do miana koncepcji polityki społecznej (stąd jej tytuł; inna sprawa, czy nie jest to aspiracja nieco na wyrost), podczas gdy *workfare* sprowadza się do zasadniczej reorganizacji pomocy społecznej – jednego segmentu systemu zabezpieczenia społecznego.

²⁰ M. Rymśza, *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenia upowszechnienia koncepcji*, op. cit., s. 50.

²¹ Ibidem, s. 48.

²² Ibidem, s. 47–48.

3. AKTYWNA POLITYKA SPOŁECZNA CZY POLITYKA AKTYWIZACJI?

Termin „aktywna polityka społeczna” będący dosłownym tłumaczeniem przyjętego w literaturze angielskojęzycznej terminu *active social policy* budzi w środowiskach akademickich pewien opór²³. Dla przykładu, Antoni Rajkiewicz stwierdza, że polityka społeczna zawsze była aktywna²⁴. Problematyczny jest, jego zdaniem, dobór instrumentów działania oraz przyjmowana definicja odpowiedzialności za kształt ładu społecznego, jednak polityka społeczna to zawsze owo aktywne działanie. Można z tym stanowiskiem polemizować, wskazując, że elementem polityki jest też wcale nierzadkie zaniechanie działania (gdy posiada się kompetencje), a także, że wprowadzony do polskiej literatury przedmiotu znacznie wcześniej – bo u progu transformacji ustrojowej – termin „aktywna polityka zatrudnienia”²⁵ podobnych kontrowersji nie budził i nie budzi.

Warto jednak wykorzystać ujawnione w tej kwestii rozbieżności i zastanowić się, czy przypadkiem lepszym terminem nie jest „polityka aktywizacji” (w literaturze angielskojęzycznej termin *activation* używany jest co prawda „piętro niżej” – dla określenia specyficznej kategorii usług społecznych – *activation services*, względnie programów, tzw. polityk szczegółowych – *activation policies*, ale nie ma przecież konieczności dosłownego przenoszenia konwencji terminologicznych z tej literatury). A przede wszystkim, czy nie warto używać obu terminów, nadając im nieco inne znaczenie, a tym samym niejako wzajemnie je „pozycjonując”?

Na portalu internetowym www.bezrobocie.org.pl, APS ujmuje się jako *podejście zakładające, że jedną z podstawowych funkcji pomocy społecznej jest budowanie aktywnych postaw osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji zawodowej i społecznej, które umożliwiają bardziej efektywne działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy i integracji społecznej oraz budowy sektora usług społecznych w oparciu o podmioty gospodarki społecznej*²⁶. Z kolei Agnieszka Chłoń-Domińczak zwraca uwagę, że *aktywną politykę społeczną należy postrzegać jako połączenie działań w dwóch obszarach: aktywizacji zawodowej i integracji społecznej*²⁷. Józef Orczyk i Maciej Żukowski,

²³ Wśród decydentów, zaznaczmy, termin ten nie budzi oporów, jest m.in. wielokrotnie stosowany w dokumentach programujących wykorzystywanie w naszym kraju środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

²⁴ A. Rajkiewicz, *Opinia wydawnicza o studium Arkadiusza Karwackiego pt. Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Warszawa 2010, maszynopis w posiadaniu jednego ze współautorów tekstu.

²⁵ M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem*, Warszawa 1990.

²⁶ www.bezrobocie.org.pl/x/430423, (dostęp 1.09.2009 r.).

²⁷ A. Chłoń-Domińczak, *Reformy polskiego...*, op. cit.

dostrzegając pozorny charakter aktywnej polityki społecznej w Polsce (niedostatek inwestycji w aktywną politykę rynku pracy, czy skuteczną pomoc społeczną przy jednoczesnym utrzymywaniu dużej skali transferów środków do osób biernych zawodowo), posługują się pojęciem „aktywizującej polityki społecznej”, upatrując w takiej polityce szansę na realny zwrot ku: inwestycjom w kapitał ludzki, promocji pracy i aktywności zawodowej²⁸. Warto wreszcie zauważyć, że zdaniem niektórych badaczy należy mówić o dwóch „sektorowych” politykach aktywizacji: o aktywnej polityce społecznej oraz aktywnej polityce zatrudnienia²⁹. Wydaje się jednak, że takie rozróżnienie jest zabiegiem nieuzasadnionym; w APS chodzi bowiem o integrowanie różnych działań aktywizujących – stąd w literaturze przedmiotu termin *activation services* na określenie ogółu usług aktywizujących świadczonych przez różne służby i organizacje.

Należy podkreślić, że zawężone ujmowanie APS po części niweczy potencjał, jaki drzemie w tej koncepcji w kontekście kreowania wewnętrznie spójnego, a równocześnie wielowymiarowego ładu społecznego. A tymczasem, jak twierdzą Rik van Berkel i Vando Borghi, programy (polityki) aktywizacji wywołują fundamentalną zmianę w obrębie sfery społecznej. Programy te, powiązane z realną transformacją systemu zabezpieczenia społecznego współtworzą nowy ład społeczny, ekonomiczny i demograficzny, a także (co często jest niedostrzegane) współtworzą „profil nowego rządu” (*new governance profile*)³⁰. Programy aktywizacji budują bowiem nowe relacje między poszczególnymi podmiotami i aktorami polityki społecznej; wykorzystują założenia nowego modelu (współ)rządu, który, czyni *welfare state* państwem aktywizującym, będącym rdzeniem procesu obiektywnej transformacji polityki społecznej³¹.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej konteksty, skłaniamy się do używania terminu „aktywna polityka społeczna” na określenie ogólnych idei, ram instytucjonalnych i wzorów działań ukierunkowanych na rekonstrukcję *welfare state*, obejmującą osiem wskazanych na wstępie niniejszego opracowania wymiarów. Równocześnie proponujemy posługiwać się terminem „polityka(i) (programy) aktywizacji” (jako równoznacznych z angielskim terminem *activation policies*) ilekroć chcemy podkreślić hybrydowość rozwiązań szczegółowych i wielowariantowość wdrażania idei APS w poszczególnych państwach europejskich³². Rdzeniem APS są bowiem programy aktywizacji (polityki

²⁸ Por. J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, Poznań 2007.

²⁹ I. Bolving, P. Jensen, M. Rosholm, *The Employment Effects of Active Social Policy*. IZA DP nr 736, 2003 (Discussion Paper w ramach serii wydawniczej Institute for the Study of Labor), s. 4.

³⁰ Por. R. van Berkel, V. Borghi, *New Modes of Governance in Activation Policies*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 7/8, s. 278.

³¹ Ibidem.

³² Por. A. Karwacki, *Papierowe skrzydła...*, op. cit., s. 69.

szczegółowe). Programy te zawierają konkretne bodźce aktywizujące, obecne w różnych konfiguracjach między instytucjami (podmiotami polityki społecznej) rozumianymi jako producenci oraz dostawcy dóbr i usług a obywatelami i społecznościami lokalnymi.

Dynamika zmian systemowych związana jest ze sprzężeniem zwrotnym między aktywną polityką społeczną i szczegółowymi politykami (programami) aktywizacji. APS urzeczywistnia się dzięki realizowanym w poszczególnych państwach programom (politykom) aktywizacji, którym sama wytycza ramy i ogólny kierunek. Taka „spinająca” koncepcja APS to dla Europy ogromna i realna szansa rozwojowa, szansa przezwyciężenia kryzysu *welfare state*, którego przejawem jest zakwestionowanie (jeśli nie wprost – odrzucenie) doktryny opiekuńczości państwa przy niemożności zaproponowania rozwiązań alternatywnych w zakresie funkcjonowania sfery społecznej. Pozostaje jednak kwestią otwartą, czy i ewentualnie kiedy taka systemowa konwersja w Europie nastąpi.

4. UPOWSZECHNIANIE PODEJŚCIA AKTYWIZUJĄCEGO W KRAJU POSTSOCJALISTYCZNYM – CZY JESTEŚMY PRZYGOTOWANI DO BYCIA AKTYWNYMI OBYWATELAMI?

Zaszczepianie ducha aktywizacji w Polsce, kraju z kilkudziesięcioletnią socjalistyczną przeszłością, napotyka liczne bariery. Polska przez cztery kolejne powojenne dekady stanowiła element swoistego makro-laboratorium, w którym za pomocą centralnie planowanych i ogólnie wdrażanych decyzji starano się stworzyć egalitarystyczną przestrzeń koegzystencji sztucznie zintegrowanych (czyli wspólnie podporządkowanych aparatowi partyjno-państwowemu) jednostek. Kultura i etos pracy poddane zostały deformacji – w gruncie rzeczy gospodarka centralnie sterowana produkowała bowiem nie dobrobyt (była gospodarką trwałego niedoboru), ale bezproduktywne zatrudnienie, poczytując to sobie jeszcze za sukces. W systemie tym wynagrodzenie za pracę – powszechnie dostępną choć niskoproduktywną lub wręcz nieproduktywną – pełniło raczej funkcje socjalne. Trudno o gorsze warunki wyjściowe dla kształtowania postaw aktywności i odpowiedzialności. Dlatego też transformacja lat 90. XX wieku obejmowała nie tylko wprowadzenie mechanizmów rynkowych do gospodarki, ale i zmianę „kultury ekonomicznej”³³.

³³ M. Marody, J. Kochanowicz, *Pojęcie „kultury ekonomicznej” w wyjaśnianiu polskich przemian*, [w:] J. Kochanowicz, M. Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Warszawa 2007.

Obecnie w krajach postsocjalistycznych Europy Środkowo-Wschodniej uznaje się co prawda, że transformacja „scentralizowanej i zmonopolizowanej gospodarki, sterowanej z wykorzystaniem antyrynkowej i antydemokratycznej doktryny politycznej, jest zakończona”³⁴. Jednocześnie podkreśla się jednak fasadowość wielu przeprowadzonych zmian. Stan taki, to w dużej mierze skutki oddziaływania starych, ugruntowanych w świadomości społecznej nawyków i wzorów zachowań, które można określić jako dziedzictwo komunizmu³⁵. Dziedzictwo, które utrudnia niewątpliwie upowszechnianie APS. Piętno socjalistycznej przeszłości to między innymi wskazane poniżej problemy.

„Katalog” odziedziczonych problemów warto rozpocząć od wskazania na niedobory zasobów w sferze finansów publicznych, co w znacznej mierze wiąże się z zaciągniętymi w okresie PRL długami i przejętymi deficytami³⁶. Utrwalonym problemem jest więc niedoinwestowanie usług społecznych w takich obszarach jak edukacja³⁷, ochrona zdrowia³⁸, czy kultura³⁹. Oficjalnie są to wciąż w przeważającej mierze usługi „darmowe”; w praktyce, aby zapewnić sobie ich odpowiedni standard, obywatele muszą je współfinansować w formie „dopłat” uzupełniających niewystarczające nakłady finansowane z obowiązkowych „przedpłat” wnoszonych w formie składek czy podatków. Prywatne (choć nierzadko udzielane w ramach instytucji publicznych) porady lekarskie, czy płatne korepetycje udzielane przez „własnych” nauczycieli, to przykłady takich patologicznych form współpłatności. Wybrakowana usługa za relatywnie duże pieniądze – to niestety cecha charakterystyczna polskiego systemu usług społecznych.

Istotnym problemem utrudniającym transformację, wspólnym dla wszystkich krajów postsocjalistycznych, był (i często nadal jest) brak koordynacji działań ukierunkowanych na rozwiązywanie podstawowych problemów spo-

³⁴ M. Fedorowicz, *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Warszawa 2004, s. 15.

³⁵ Por. np. A. Kamiński, *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Functions, and Breakdown*, San Francisco 1992; J.S. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, „World Politics” 1998 nr 50; M. Dobry (red.), *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe: Lessons for the Social Sciences*, Boston i London 2000.

³⁶ Związki między wdrażaniem doktryny socjalistycznej a kondycją finansów publicznych poruszone są w m.in.: K. Polarczyk, *Finanse publiczne w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, „Informacja BSiE”, nr 811, s. 1–14.

³⁷ Problemy wieloletnich zaniedbań w zakresie inwestycji w sektorze edukacyjnym sygnalizowane były konsekwentnie już w latach 90. minionego stulecia, por. np. M. Zahorska-Bugaj, E. Putkiewicz (red.), *Uwagi i propozycje do projektu reformy systemu edukacji*, Warszawa 1998.

³⁸ Por. S. Golinowska (red.), *Raport. Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Księga II. Wersja trzecia*, Warszawa 2008.

³⁹ Por. np. J. Głowacki, J. Hausner, K. Jakóbk i inni, *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, Kraków 2009; A. Karwacki, T. Szlendak, *Kultura a nierówności społeczne*, „Kultura i Edukacja” 2009, nr 4, s. 147–159.

tecznych jak bieda, bezrobocie, czy wykluczenie społeczne. Instytucje rządowe oraz rodzące się podmioty pozarządowe nie były zupełnie przygotowane do stawienia czoła problemom wcześniej skrywanym (jak masowe bezrobocie ukrywane pod postacią przerostu zatrudnienia niemożliwego do utrzymania po wprowadzeniu mechanizmów rynkowych do gospodarki). Budowa systemu kompensacji i wsparcia socjalnego dla potrzebujących polegała (wyłączywszy zbudowanie szczelnej sieci ośrodków pomocy społecznej na poziomie gminy) na prowadzeniu działań *ad hoc*, skoncentrowanych na rozwiązywaniu bieżących problemów (aby utrzymać poparcie społeczne dla reform) nie składających się w spójną strategię budowania nowego ładu socjalnego⁴⁰.

W powyższe problemy wpisuje się słabość władz lokalnych, które pomimo dwóch reform samorządowych nie zostały wyposażone w instrumenty umożliwiające wzięcie realnej (a nie pozorowanej) odpowiedzialności za rozwiązywanie bieżących problemów na swoim terenie i kreowanie wielowymiarowych strategii rozwoju lokalnego. Decentralizacji zadań publicznych nie towarzyszyła bowiem decentralizacja systemu finansów publicznych – co więcej, problem deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego z konsekwencjami dla socjalnych inicjatyw stale się pogłębia⁴¹. Słaba władza lokalna (dotyczy to zwłaszcza poziomu powiatu) to zaprzeczenie zdecentralizowanej polityki społecznej o aktywizującym obliczu.

Zdaniem socjologów, w bloku postsocjalistycznym dominuje tzw. syndrom „cichego sługi”⁴², który wpisuje się w szerszą koncepcję *homo sovieticus*, jako człowieka podporządkowanego kolektywowi, uciekającego od wolności i odpowiedzialności, nastawionego koniunkturalistycznie i oportunistycznie, silnego wobec słabszych i słabego wobec silnych, wykazującego problemy w samodzielnym myśleniu i działaniu⁴³. Samorządność postrzegana zarówno jako cel, jak i środek aktywnej polityki społecznej, wymaga tymczasem zupełnie innych predyspozycji. Proces kształtowania tej społecznej kompetencji opartej na odpowiedzialności (woła skutecznego działania na rzecz innych) i zaufaniu (akceptacja działania w moim imieniu) musi być rozłożony w czasie. Potencjalny sukces w tym względzie nie musi być powszechnie osiągnięty (względnie: osiągany). Do podejmowania odpowiedzialności za swoje otoczenie niezbędne są czytelne procedury i ludzie, którzy chcą i wierzą, że można

⁴⁰ M. Rymśa, *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku. Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998, s. 99–102.

⁴¹ Por. Z. Ofiarski, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 25–33.

⁴² Por. Y. Saienko, *The Phenomenon and Features of Poverty in Ukraine*, [w:] E. Golovakha, N. Panina, V. Vorona (red.), *Sociology in Ukraine*, Kyiv 2000, s. 186.

⁴³ Por. J. Tischner, *Etyka solidarności i homo sovieticus*, Kraków 1992.

je efektywnie wdrażać. Niezbędny jest więc proces szybkiego uczenia się życia w świecie wolnym od totalitaryzmu w wymiarze ekonomicznym, społecznym i administracyjnym⁴⁴. Jak wskazywaliśmy, proces ten postępuje, ale powoli i nierównomiernie. Dodatkowym problemem – tak na poziomie centralnym, jak i lokalnym – okazała się korupcja oraz ujawnienie się zorganizowanych grup interesów, które zawłaszczają i zawłaszczają struktury władzy dla partykularnych celów⁴⁵.

Problemem jest też rażąco niski poziom kapitału społecznego, na co wskazuje niski poziom zadowolenia (satysfakcji) z życia, brak zaufania do współobywateli, brak perspektywicznego myślenia (założenie, że przyszłość jest nieprzewidywalna) oraz brak odpowiedzialności za dobro wspólne⁴⁶. Nawet jeśli uznamy, że są to właśnie cele aktywnej polityki społecznej, do realizacji których staramy się dążyć, to w praktyce i tak zakres deficytów wśród członków różnych grup społecznych w zakresie optymizmu w działaniu, zaufania do ludzi i instytucji, czy odpowiedzialności stawia pod znakiem zapytania skuteczność upowszechniania tych postaw. Jednostkowe predyspozycje przekładają się na jakość stosunków międzyludzkich, te zaś stanowią swoisty (często zakażony) układ krwionośny społeczeństwa, płynący obok kośćca strukturalnego zróżnicowania.

Przyglądając się zaawansowanej już w Polsce i innych państwach naszego regionu transformacji⁴⁷, nie sposób jest nie zauważyć, że w kolejnych pokoleniach stosunkowo trudno wykorzeniają się takie predyspozycje, jak: obojętność, nieżyczliwość, patologie, dojścia, układy, „posiadane plecy”, cwaniactwo, cynizm, brak dialogu i wynikająca z tego akceptacja i identyfikacja z tymi, którzy potwierdzają moralne, czy światopoglądowe podobieństwo⁴⁸. Jest to szczególnie istotne z perspektywy tworzenia strategii pomocowych ukierunkowanych na aktywizację i usamodzielnianie słabszych obywateli. Evgeniy Golovakha, wybitny ukraiński socjolog, pisząc o postsocjalistycznej transformacji podkreśla, że nie jest łatwo z łani żyjącej w stadzie (kolektywizm) stać się samotnym wilkiem (indywidualizm)⁴⁹. A jeżeli wybieramy indywidualizm (indywidualizm jest obecnie modny), to popadamy w drugą skrajność na

⁴⁴ Por. E. Golovakha, *The Main Tendencies of Social Development under Post-Communist Transformation*, [w:] E. Golovakha, N. Panina, V. Vorona (red.), *Sociology in Ukraine*, op. cit., s. 23–34.

⁴⁵ Por. A. Zybertowicz, *W uścisku tajnych służb. Upadek komunizmu i układ postnomenklaturowy*, Warszawa 1993.

⁴⁶ Por. np. A. Giza-Poleszczuk, *Stosunki międzyludzkie i życie zbiorowe*, [w:] I. Krzemiński, J. Raciborski (red.), *Oswajanie wielkiej zmiany. Instytut Socjologii UW o polskiej transformacji*, Warszawa 2007, s. 61–91.

⁴⁷ Por. np. E. Golovakha, *The Main Tendencies...*, op. cit.

⁴⁸ Por. A. Giza-Poleszczuk, *Stosunki międzyludzkie i życie zbiorowe...*, op. cit.

⁴⁹ Por. np. E. Golovakha, *The Main Tendencies...*, op. cit., s. 26.

zasadzie odreagowania przymusowego kolektywizmu. Wydaje się, że w Polsce wolność stała się kresem kolektywnego zaangażowania, wypieranego przez indywidualne strategie przetrwania lub kariery – zależnie od tego, czy znajdujemy się w grupie przegranych czy wygranych transformacji. Nie ma zaś nic gorszego od „wirusa antywspólnotowej ideologii”⁵⁰, który nie uwzględnia zbiorowego dążenia do wspólnie ustanawianych celów, trawi systemy odpowiedzialne za integrację społeczną, niszczy moralne, legalnie ustanawiane normy i rozprasza podstawowy regulator życia społecznego, czyli mechanizmy kontroli społecznej. „Antywspólnotowość” to przeciwieństwo wizji zaktywizowanego społeczeństwa, do którego wspólnie staramy się zmierzać.

5. AKTYWNA POLITYKA SPOŁECZNA W POLSCE

Pomimo omówionych powyżej niesprzyjających okoliczności i uwarunkowań w Polsce od 2003 roku następuje stopniowa reorientacja polityki społecznej w kierunku działań aktywizujących. Ważnym miejscem testowania rozwiązań aktywizujących jest w naszym kraju sektor gospodarki społecznej⁵¹. Oprócz przedsiębiorstw społecznych funkcjonują w jego ramach podmioty traktujące działalność gospodarczą jako aktywność uzupełniającą, a koncentrujące się na świadczeniu usług reintegracji zawodowej i społecznej osobom ze środowisk wykluczonych. Takimi podmiotami są centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zakłady aktywności zawodowej, prowadzone zarówno przez jednostki samorządowe, jak i organizacje pozarządowe i podmioty kościelne⁵². Wśród przedsiębiorstw społecznych dominują w Polsce podmioty typu WISE (*work integrated social enterprises*), których ważnym aspektem funkcjonowania jest świadczenie usług reintegracyjnych pracującym w nich osobom słabszym ze środowisk marginalizowanych na rynku pracy. Najbardziej charakterystyczne pod tym względem są spółdzielnie socjalne⁵³.

Za względny sukces należy uznać proces wszczepiania rozwiązań aktywizujących w obszarze gospodarki społecznej. Sektor ten służy w gruncie rzeczy jako poligon doświadczalny w zakresie implementacji idei promowanych

⁵⁰ Por. Ibidem.

⁵¹ Ogólna charakterystyka polskiego sektora gospodarki społecznej w artykule Jana Herbsta i Sławomira Nałęcza zamieszczonym w niniejszym tomie.

⁵² Omówienie funkcjonowania tych podmiotów – por. opracowania autorstwa: Arkadiusza Karwackiego, Karoliny Goś-Wójcickiej i Sławomira Nałęcza oraz Marka Rymszy, zamieszczone w niniejszym tomie.

⁵³ Por. analizę funkcjonowania spółdzielni socjalnych w artykule Joanny Brzozowskiej zamieszczonym w tym tomie.

w ramach koncepcji APS⁵⁴. Jest to cecha charakterystyczna Polski w ujęciu porównawczym. W większości państw europejskich podmioty prowadzące usługi reintegracji zawodowej, a zwłaszcza społecznej ciążą raczej ku sektorowi usług społecznych (*activation services* jako część *social services*), podczas gdy w naszym kraju usługi społeczne o charakterze aktywizującym to ważny obszar aktywności podmiotów gospodarki społecznej. Stan ten wynika tyleż z ukierunkowania polityki państwa w ostatnich latach na wspieranie tzw. nowej gospodarki społecznej, co z niedorozwoju systemu usług społecznych. Istotna w tym względzie jest także słaba pozycja tradycyjnych podmiotów gospodarki społecznej (tzw. starej gospodarki społecznej), opartych nie na idei reintegracji społecznej, ale na idei wzajemności, samopomocy i wspólnotowym gospodarowaniu⁵⁵. W konsekwencji można powiedzieć, że kondycja gospodarki społecznej jest poniekąd papierkiem lakmusowym realnej implementacji koncepcji APS.

Za sukces należy uznać uporządkowanie działań reintegracyjnych, zwłaszcza w aspekcie prawnym. Prawne regulacje funkcjonowania usług aktywizujących zostały zawarte w pakiecie ustaw uchwalonym w latach 2003–2006⁵⁶. Składa się na niego sześć ustaw: Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 roku⁵⁷, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku⁵⁸, Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku⁵⁹, Ustawa o pomocy społecznej 2004 roku⁶⁰ oraz Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 2006 roku⁶¹. Pakiet domykać miała Ustawa o zasadach prowadzenia polityki społecznej, regulująca wykorzystanie środków unijnych w sferze społecznej, której projekt rządowy, a następnie także projekt poselski nie zostały ostatecznie uchwalone przez Sejm. Pomimo owego braku domknięcia możemy mówić o ciągłości działań polskiego ustawodawcy i realizacji (a przynajmniej nakreśleniu) pewnej długofalowej strategii aktywizacji⁶².

Mamy zatem do czynienia z instytucjonalną ofertą tzw. zatrudnienia socjalnego adresowanego do tych, którzy *podlegają wykluczeniu społecznemu i ze*

⁵⁴ M. Rymśza, *The Social Economy and the Third Sector. Poland Compared to European Experiences*, „Trzeci Sektor”, Special English Edition, 2008.

⁵⁵ M. Rymśza, *Zapomniany kapitał „Solidarności”*. *Ekonomia solidarna w Polsce po 1989 roku*, „Więź” 2008, nr 4–5.

⁵⁶ Analiza pakietu w M. Rymśza, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, op. cit.

⁵⁷ Dz.U. 2003 nr 122, poz. 1143 ze zm.

⁵⁸ Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873 ze zm.

⁵⁹ Dz.U. 2004 nr 99, poz. 1001 ze zm.

⁶⁰ Dz.U. 2004 nr 64, poz. 593 ze zm.

⁶¹ Dz.U. 2006 nr 94, poz. 651 ze zm.

⁶² Por. Ibidem.

względem na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych⁶³, organizowaniem działań aktywizujących i łagodzących skutki bezrobocia poprzez dążenie do pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy, wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej⁶⁴, dążeniem służb społecznych do umożliwiania osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są oni w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości poprzez zreformowany system pomocy społecznej⁶⁵, rozwijaniem spółdzielczości społecznej w dążeniu do społecznej i zawodowej reintegracji jej członków, poprzez pełnienie ról społecznych i świadczenie pracy⁶⁶ oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystanie z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych⁶⁷.

Jest to ambitna, jak na polskie warunki, próba zerwania z polityką bieżącego reagowania, która miała miejsce w obszarze rynku pracy po roku 1989, gdzie brak ciągłości w kontekście stosowanych instrumentów prowadziło do cyklicznych eskalacji problemu bezrobocia⁶⁸. Równocześnie jest to próba odejścia od działań osłonowych preferowanych przez służby społeczne przez pierwsze 15 lat transformacji⁶⁹. Stopniowe upowszechnianie rozwiązań z zakresu APS przy wykorzystaniu stworzonych przez cytowane ustawy rozwiązań prawno-instytucjonalnych rodzi szanse na względnie trwałe ładu prawnego, stając się podwaliną pod konstytuujący się podział zobowiązań między państwem i obywatelami, czy w kontekście wzajemnych zobowiązań obywatelskich. Idee APS, uwzględnione w zapisach wskazanych powyżej aktów prawnych, stwarzają szanse na stopniową reorganizację podmiotów instytucjonalnych, które powołane są do wspierania grup defaworyzowanych w systemie społecznym.

Niewątpliwie w ramach naukowego dyskursu w Polsce podejmowane są różne aspekty związane z koncepcją APS. Staramy się brać w nich aktywny udział. Oprócz omówionego już poszukiwania tożsamości europejskiej wersji „polityki aktywizacji” w odniesieniu do koncepcji *workfare*, takim aspektami

⁶³ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, op. cit., art. 1.

⁶⁴ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, op. cit., art. 1.

⁶⁵ Ustawa o pomocy społecznej, op. cit., art. 2.

⁶⁶ Ustawa o spółdzielniach socjalnych, op. cit., art. 2.

⁶⁷ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, op. cit., art. 1.

⁶⁸ Por. M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004.

⁶⁹ Por. M. Rymśa, *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, [w:] M. Rymśa (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004.

jest analiza mocnych i słabych stron koncepcji⁷⁰, czy implementacji programów aktywizacji⁷¹. Stopniowo krystalizują się podstawowe dylematy wyboru. Żywy jest w środowisku eksperckim spór o to, jaka jest realna odpowiedzialność osób niesamodzielnych życiowo, z licznymi, często sprzężonymi deficytami i dysfunkcjami, za swój los i czego można od tych ludzi oczekiwać. Dyskutowane są także powinności państwa i samego społeczeństwa w zakresie kreowania ładu społecznego, zasadność stosowania bodźców dyscyplinujących (nie chodzi o samą możliwość stosowania takich bodźców, ale o przestrzeganie zasady proporcjonalności i adekwatności). Istotny jest tu wymiar aksjologiczny związany z zakresem społecznej solidarności, jako celu i środka APS.

Przedmiotem dyskusji jest celowość i ewentualny zakres przenoszenia i wykorzystania rozwiązań zagranicznych. Chodzi m.in. o skandynawskie wzory z zakresu aktywnej polityki rynku pracy⁷², integracji społecznej i zawodowej z wykorzystaniem potencjału podmiotów gospodarki społecznej (doświadczenia krajów Południa Europy)⁷³, polityki równościowej (regulacje unijne, wprowadzane niestety mechanicznie), nowego definiowania obywatelstwa (przez pryzmat partycypacji a nie formalnych uprawnień)⁷⁴, czy narodowej i regionalnej konwergencji w ramach dążenia do spójności społecznej poprzez upodabnianie się (harmonizowanie działań) zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej (w rozumieniu poziomu osiągania gwarancji zabezpieczenia potrzeb materialnych i pozamaterialnych)⁷⁵.

Ważnym tematem podnoszonym w ramach debaty prowadzonej w naszym kraju wobec APS, jest poszukiwanie sposobów weryfikacji (oceny) praktyki przekładania idei APS na konkretne rezultaty. Jest to zatem próba ujawniania, czy aktywizacja przybiera w naszym kraju postać efektywnej i skutecznej polityki (jak wskazywaliśmy APS z założenia ma być skuteczna i racjonalna), czy też jest to jedynie absorpcja środków z UE i kreacja pozorów skuteczności⁷⁶. Ważny obszar debaty stanowią niezbędne kierunki (formy) i zarazem

⁷⁰ M. Rymśza, *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji*, op. cit.; M. Rymśza, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, op. cit.

⁷¹ A. Karwacki, *Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej w świetle badań*, ekspertyza przygotowana dla Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2010, maszynopis powielony.

⁷² Warto tu przywołać dyskusję wokół koncepcji *flexicurity* i teksty zebrane w książce: M. Rymśza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa 2005.

⁷³ Por. M. Rymśza, *The Social Economy and the Third Sector. Poland Compared to European Experiences*, „Trzeci Sektor”, Special English Edition 2008, s. 4–10.

⁷⁴ Por. M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.

⁷⁵ A. Karwacki, *Papierowe skrzydła...*, op. cit.

⁷⁶ Por. M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009; R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008; A. Karwacki, *Papierowe skrzydła...*, op. cit.

potrzeby aktywności – czy w działaniach aktywizacyjnych powinniśmy ukierunkować się na rozwijanie potencjałów jednostek, czy też powinniśmy skoncentrować się na rozwijaniu kapitału wspólnot⁷⁷. Niezwykle ważny obszar namysłu stanowi także poszukiwanie naszych własnych (polskich) doświadczeń, wzorców aktywności i aktywizacji i poszukiwanie sposobów ich twórczego wykorzystania w teraźniejszości⁷⁸. Za ważny obszar dyskusji uznajemy także spór o prognozy przyszłości APS w Polsce – czy strategia aktywizacyjna ulegnie rekonstrukcji (a może załamaniu?) w momencie, kiedy: (1) nie będzie tych ludzi, którzy choć trochę sami chcą sobie pomóc (realność takiego stanu rzeczy już sygnalizują pracownicy socjalni), (2) skończy się obecny okres programowania (2007-2013) i nie będzie środków płynących z unijnych funduszy strukturalnych, (3) urośnie w siłę fala krytyki koncepcji APS postrzegającej jej istotę jako politykę – jedynie – naganania do normy, dyscyplinowania, kontrolowania tych, którzy definiowani są jako aktualnie nieaktywni, (4) socjalistyczne piętno w zakresie dominujących stosunków społecznych, definicji systemów wartości, porządku normatywnego – będzie w dłuższej perspektywie uniemożliwiać budowanie społeczeństwa obywatelskiej odpowiedzialności i zaufania.

6. KONKLUZJE – PRZYSZŁOŚĆ KONCEPCJI AKTYWNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLSCE

Niewątpliwie, mówiąc o przyszłości aktywnej polityki społecznej w Polsce, należy mieć na uwadze potencjalne ryzyka, problemy, bariery i dylematy. Na wstępie warto podkreślić, że za realne należy uznać ryzyka rozwijania zatrudnienia nieproduktywnego poprzez zastępowanie normalnych miejsc pracy przez te, które są subsydiowane oraz ryzyko dominacji zatrudnienia socjalnego nad przedsiębiorczością społeczną. Nie można także nie dostrze-

⁷⁷ Por. T. Kaźmierczak, *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, [w:] T. Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, Warszawa, 2008, s. 215–228; B. Fedyszak-Radziejowska, *Czy kapitał społeczny bez społecznego zaufania jest możliwy? Przykłady polskich gmin wiejskich*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007, s. 65–90.

⁷⁸ Por. A. Piechowski, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce*, [w:] E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008, s. 13–36; I. Bukraba-Rylska, *Przedsiębiorczość społeczna w Polsce dwudziestolecia międzywojennego – przykłady*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, op. cit., s. 127–174; T. Kaźmierczak, *W stronę nowego Łiskowa. Inspiracje, konteksty i cele projektu studyjno-badawczego*, [w:] T. Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, Warszawa 2008, s. 15–34.

gać ryzyka stygmatyzacji korzystających ze wsparcia, poprzez odmienne traktowanie uczestników programów aktywizujących i integracyjnych przez pracodawców oraz gettyzację osób podlegających wsparciu na chronionym rynku pracy. Należy także przygotować się na niwelowanie ryzyka częściowej delegitymizacji działań opiekuńczych poprzez redukcję wsparcia dla tych, którzy nie mają potencjału i „zdolności zatrudnieniowej”⁷⁹.

Analizując problemy wdrażania idei i upowszechniania koncepcji APS w Polsce, należy naturalnie mieć na uwadze zobrazowane już wcześniej brzemie socjalizmu oraz skutki pierwszych lat transformacji i w konsekwencji brak podstaw dla wspólnych wartości głęboko podzielonego społeczeństwa (na wygranych i przegranych transformacji). Znamiona „śladów” przeszłości posiada także skostniały system instytucjonalnej pomocy społecznej i administracji pracy. To przestrzeń, w ramach której kumulują się zarówno problemy finansowe, problemy nieefektywnej biurokracji, ale też skutki opisywanej wcześniej w niniejszym tekście mentalności zakorzenionej w socjalizmie. Jako skutki i egzemplifikacje takiego stanu rzeczy należy wskazać słabości w zakresie zasad współpracy przy rozwiązywaniu problemów i w rezultacie dublowanie obowiązków wielu podmiotów, nie uświadamianie korzyści wynikających z instytucjonalnego współdziałania, brak realnego angażowania organizacji pozarządowych w planowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz brak funkcjonalnego podziału obowiązków w tym zakresie między podmioty publiczne, samorządowe i pozarządowe.

Gminne i powiatowe instytucje pomocy społecznej, utworzone na fali decentralizacji podlegają nadmiernej biurokratyzacji. Stale rośnie liczba tzw. zadań zleconych tym instytucjom, co oznacza, że *de facto* pełnią one funkcje wykonawcy polityki państwa, a nie są przejawem samorządności społeczności lokalnych. Sytuacja służb zatrudnienia jest podobna do sytuacji służb społecznych; formalnie urzędy pracy w ramach drugiej reformy samorządowej stały się częścią administracji zespolonej powiatu, którego władze nie są jednak zdolne prowadzić lokalnej polityki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Lokalna polityka społeczna jest w Polsce cały czas ideą a nie praktyką; zdecentralizowane zostały zadania, ale nie „moc sprawcza”. Chodzi przede wszystkim o kompetencje w zakresie określania celów, hierarchii problemów wymagających rozwiązania (brak takiej hierarchii to prosta droga do biurokratyzacji, gdyż wówczas trzeba zajmować się wszystkim na raz) oraz doboru metod pracy i konkretnych instrumentów oraz usług. Rutyna biurokratyczna ogranicza elastyczne reagowanie i testowanie rozwiązań innowacyjnych.

⁷⁹ Por. M. Rymśa, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, op. cit., s. 26–28.

Problemem jest także utrzymujący się paternalizm redystrybucyjny, realny pomimo szerokiej debaty o konieczności przenoszenia środka ciężkości w zakresie oferowanej pomocy z transferu świadczeń ku usługom aktywizacji społecznej i zawodowej. Wciąż wzmocnienia bowiem wymagają wątle zasoby kadrowe koncentrujące się na wynikających z zapisów ustawowych transferach środków finansowych do potrzebujących⁸⁰.

Jeśli chodzi o problemy doświadczane i generowane wewnątrz podmiotów systemu pomocy społecznej („problemy wewnętrzne instytucji”), należy podkreślić brak realnego modelu przywództwa. W instytucjach pomocy społecznej i administracji pracy wdrażany jest tak piętnowany przez „szeregowych” pracowników OPS-ów, PCPR-ów czy PUP-ów model sprawowania władzy, polegający na braku inicjatyw opartych na angażowaniu personelu w procesy decyzyjne, braku zainteresowania podwładnym (jego potrzeby, nadzieje, ograniczenia, cele), koncentracji na zadaniach obligatoryjnych i brak potencjału do wychodzenia poza ramy typowych działań. Realnym problemem jest także brak zainteresowania efektywnością wydatkowanych środków i skutkiem podejmowanych inicjatyw. W konsekwencji mamy do czynienia z koncentrowaniem uwagi na instytucji (aby mogła funkcjonować), w dalszej kolejności zaś na samym działaniu, by w rezultacie nie przykładać realnej uwagi do skutków własnej aktywności. Kazimierz W. Frieske wskazuje, że w funkcjonowaniu wielu podmiotów ma miejsce zachwiana hierarchia celów, gdzie ważne profity płynące z aktywności (ale nie najważniejsze), czyli zadowolenie władzy samorządowej z lokalnej, socjalnej aktywności, czy możliwość przedłużania zatrudnienia personelowi dzięki utrzymywaniu konkretnych podmiotów, wyraźnie dominują nad celem merytorycznym. Za taki należy uznawać chęć realnej odmiany życia konkretnych ludzi (tymczasowe lub trwałe ich wzmocnienie)⁸¹.

Za problem należy uznać ograniczone możliwości pracowników systemu pomocy społecznej w zakresie podnoszenia kwalifikacji indywidualnych, napotykanie liczne bariery w profesjonalizacji usług socjalnych związanych z brakiem systemowego wspierania kadr w uzyskiwaniu wyższych kwalifikacji, czy brak systemów motywacyjnych w zakresie poprawy własnego potencjału zawodowego. Nie sposób jest także nie dostrzec powszechnego maskowania działalności własnej podmiotów instytucjonalnych w sferze diagnozowania, myślenia strategicznego oraz w „jakości” realizowanych programów, co można wiązać z pojęciem „pozorności” wpisanej w pracę socjalną. Egzem-

⁸⁰ Por. J. Krzyszkowski, *Miedzy państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determianty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Łódź 2005.

⁸¹ Por. K.W. Frieske, *Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność „sukcesu” programów społecznej inkluzji*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, Warszawa 2004, s. 69–83.

plikacje tych słabości płyną m.in. z badań prowadzonych przez Dobroniegę Trawkowską⁸².

Celowo sygnalizujemy te problemy wpisane w instytucjonalną sferę polskiej pomocy społecznej, ponieważ większość (jeśli nie wszystkie) spośród wskazanych dysfunkcji dotyka także podmioty sektora gospodarki społecznej. Oczywiście są to tylko wybrane bariery, które wpływają na (nie)skuteczność wdrażanych reform w sferze socjalnej. Biorąc pod uwagę istotę podstawowych idei przewodnich aktywnej polityki społecznej, ale także zarysowanych wybranych problemów w ich wcielaniu w życie, warto zasygnalizować podstawowe dylematy, aktualne deficyty i problemy polityki aktywizacji, z jakimi się borykamy oraz niewątpliwie będziemy się mierzyć w najbliższych latach. Od przewyższania tych słabości, sposobów rozstrzygania poniższych dylematów zależeć będzie ocena, sukcesywnie wystawiana aktywnej polityce społecznej. To jednocześnie istotne dylematy polityki społecznej „w ogóle”, a także praktyczne deficyty współczesnej polityki aktywizacji wdrażanej w naszym kraju.

Na poziomie ogólnych dylematów APS należy wskazać problem zagrożenia dla wolności człowieka. Aktywna polityka społeczna ma być z założenia rekonstrukcją *welfare state* ze skutkami w postaci sygnalizowanego już zwiększonego indywidualizmu i pozapaństwowej odpowiedzialności za poziom życia. Wsparcie zaczyna być warunkowane podporządkowaniem wobec ogólnych reguł. W konsekwencji stanowi to realne zagrożenie w postaci konstrukcji systemu zabezpieczenia społecznego w oparciu o zasadę: wsparcie socjalne w zamian za podporządkowanie i wyrzeczenie się części wolności. Takie zarzuty formułuje się pod adresem kontraktów socjalnych, w tym aspekcie podnosi się istotę charakteru (reguł) uczestnictwa w programach centrów integracji społecznej. Do tego problemu nawiązuje się w ramach debaty o aktualnej, upracticznionej definicji obywatelstwa a wraz z nią o realnych wzajemnych zobowiązaniach między państwem i obywatelami, gdzie (formowane zarzuty przeciwników koncepcji APS) państwo nazbyt zdaje się uznawać warunkowy charakter tychże (swoich) zobowiązań⁸³.

Kolejnym problemem jest ograniczona efektywność wdrażania koncepcji APS. Ważnym pytaniem w tym względzie, którego nie można zbywać jest: czy aktywna polityka społeczna przewyższa wskazywaną słabość tradycyjnej polityki społecznej w sferze efektywności? Można w tym względzie analizować problemy efektywności ekonomicznej (np. wielkość nakładów na programy aktywizacji zawodowej w przeliczeniu na liczbę nowozatrudnionych osób ze

⁸² D. Trawkowska, *Działania pozorne w pomocy społecznej – przypadek (i przypadłość) pomocy społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10, s. 131–150.

⁸³ Por. A. Karwacki, *Papierowe skrzydła...*, op. cit.

środowisk marginalizowanych itp. miary). Tej dyskusji nie można zamykać zarówno lakonicznym stwierdzeniem, że „samymi tanimi kursami nie zaktywizujemy społeczeństwa i aktywizacja musi kosztować”, jak i z góry zgłaszaną opinią, że „efektywność ekonomiczna aktywnej polityki to w praktyce mniej wsparcia, co wywołuje brak zabezpieczenia »socjalnie bezbronnych« obywateli”.

Wskazywany tu dylemat znakomicie odzwierciedlają wnioski zaprezentowane w pracy *The Employment Effects of Active Social Policy*. Jej autorzy: Iben Bolving, Peter Jansen i Michael Rosholm na podstawie analiz statystycznych stwierdzają, że w praktyce (odwołując się do działań realizowanych w Danii) w odmiennych kontekstach społecznych osiągamy różne efekty, stosując różne działania i instrumenty aktywizujące. I tak, jeśli będziemy uwzględniali miarę zatrudnieniową, to instrumenty prozatrudnieniowe raczej zwiększają szanse na życie w zależności od świadczeń. Z kolei w przypadku miary szkoleniowej (wykwalifikowanie i wyedukowanie), to instrumenty szkoleniowe zmniejszają szanse na życie w zależności⁸⁴. Jednocześnie badacze ci wskazują na zróżnicowaną skuteczność instrumentów w ramach polityki mikro i makroekonomicznej.

Kolejna istotna kwestia związana jest ze stosowanymi kryteriami selekcji uprawnionych do wsparcia warunkowego. Podstawowy błąd implementacji programów APS to wadliwie „zoperacjonalizowany” wymóg aktywności beneficjentów, który prowadzi do nadmiernej selektywności systemu wsparcia. Wsparcie warunkowe musi być oparte na podejściu zindywidualizowanym. Przysłowiowe „zadanie karłowi samodzielnego ściągnięcia wazonu z najwyższej półki”⁸⁵ jest drogą donikąd. Jeśli klient pomocy społecznej otrzymuje zadanie nie do wykonania – zazwyczaj nawet nie podejmuje próby sprostania wyzwaniu. A to stawia go poza gronem osób uprawnionych do wsparcia. Polityka aktywizacji oparta na „bodźcach negatywnych” może pozbawiać zabezpieczenia tych, którzy nie są w stanie odnaleźć w sobie „sił witalnych”; w rezultacie prawdziwie wykluczeni pozostają na marginesie.

W analizach problemów i dylematów APS nie można zapominać także o kwestii błędnego odczytywania istoty tej koncepcji. Aktywna polityka społeczna to nie tylko wymóg aktywności wobec tych, którzy sobie nie radzą, ale (może przede wszystkim) od wszystkich członków społeczeństwa, aby swoje „obywatelstwo” potwierdzali aktywną troską o innych i swoje otoczenie lokalne⁸⁶. Bez samoorganizowania społeczeństwa, realnej chęci zaangażowania obywateli na rzecz innych (np. poprzez ruch stowarzyszeniowy) trudno

⁸⁴ I. Bolving, P. Jensen, M. Rosholm, *The Employment Effects of Active Social Policy*, op. cit., s. 36–38.

⁸⁵ Por. R. Kalukin, *Polska zasilkowa*, „Gazeta Wyborcza”, 13 grudnia 2002, s. 18–19.

⁸⁶ Por. A. Karwacki, *Papierowe skrzydła...*, op. cit.

jest skutecznie włączać tych, którzy lokują się na społecznym marginesie. Dlatego też potrzeba spójnej wizji polityki aktywizacji, czego wyrazem byłaby kompatybilność prawa z oczekiwaniem wyrażanym względem społeczeństwa. Zaprzeczenie takiej „spójności” w polskich realiach znajduje chociażby negatywny wyraz w kolejnych „państwowych” propozycjach, jak chociażby promocji odpisu 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego. Kampania reklamująca nowe rozwiązanie prawne prowadzona była poprzez anty-więziotwórczą argumentację opartą na podważeniu zaufania do państwa i kolektywnych form podziału środków budżetowych⁸⁷. Ważne jest też diagnozowane przez badaczy swoiste zamknięcie pracowników systemu pomocy społecznej (OPS, PCPR) na współpracę z podmiotami obywatelskimi, brak wiedzy u badanych pracowników jednostek samorządowych i niedostatek procesów wymiany informacji o działalności innych podmiotów⁸⁸. Dlatego też nieadekwatna do potrzeb aktywność trzeciego sektora w przestrzeni socjalnej (np. w kwestii budowania oferty usług społecznych uzupełniających, alternatywnych czy konkurencyjnych wobec działalności podmiotów publicznych) może stać się przeszkodą w realizacji aktywnej polityki rynku pracy, walki ze społecznym wykluczeniem i kreowaniem spójności społecznej (zgodnie z promowanymi ideami wielosektorowości i pluralizmu usług społecznych).

Poza dylematami natury ogólnej można wskazać konkretne problemy i deficyty wpisane w procesy wdrażania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce. To wspomniane już brak mechanizmów hierarchizowania problemów do rozwiązania, pozorny charakter innowacji i lokalnych działań, nieumiejętność wykorzystania dorobku naukowego, brak indywidualizacji wsparcia warunkowego (nieumiejętność wykorzystania zasobów i kompetencji posiadanych przez osoby ze środowisk marginalizowanych, kontrakty socjalne nie wyznaczające realnej „ścieżki do samodzielności”), brak działań diagnostycznych (wywiad środowiskowy to zazwyczaj jedynie podkładka pod decyzje dotyczące przyznania świadczenia pieniężnego) i monitoringu wdrażanych programów.

Polityka aktywizacji, to wciąż pytania, dylematy, które w praktyce trudno rozwikłać. Warto w tym względzie podkreślić wątpliwości związane ze skutecznością (efektywnością) funkcjonowania konkretnych podmiotów polityki społecznej⁸⁹, wdrażanych programów i stosowanych instrumentów wsparcia

⁸⁷ Por. np. M. Rymśza, *Polityka społeczna a więzi społeczne. Przypadek Trzeciej Rzeczypospolitej*, „Societas/Communitas” 2006, nr 1, s. 197–220.

⁸⁸ Por. M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.

⁸⁹ Mamy w tym względzie na myśli konieczność uwzględnienia w dyskusjach o aktywnej polityce społecznej kwestii nakładów środków na konkretne inicjatywy o charakterze aktywi-

(np. centrów i klubów integracji społecznej, programów kursów i szkoleń) w kontekście nakładów finansowych, problemy ewaluacyjne w odniesieniu do działań podmiotów realizujących zadania aktywizujące (czy i jak wykorzystać wnioski płynące z ewaluacji, jeśli zagrażają one podmiotowi, projektowi?), poszukiwanie formuły relacji między pomocą społeczną a rynkiem pracy: koncentrować się na instrumentach rynku pracy, czy instrumentach pomocy społecznej? Zarysowane powyżej wątpliwości każą pamiętać, że aktywna polityka społeczna, to zbiór programów polegających na aktywizacji nie tylko beneficjentów, ale i realizatorów (określanych zbiorczo jako *activation services*), zobowiązanych do stałego dopasowywania działań do zmieniających się okoliczności, potrzeb i deficytów konkretnych beneficjentów.

Jak wskazywaliśmy powyżej, ważnym problemem jest także niedostatek instytucjonalnej integracji. Wciąż wdrażanie idei APS napotyka na opór braku współpracy między podmiotami różnych sektorów, np. w zakresie odpowiedzialności różnych instytucji (z różnych sektorów) za rozwiązywanie konkretnych problemów. Warto podkreślić także problemy biurokracji w sferze pomocy społecznej i dublowania działań z innymi podmiotami, dotkliwe w skutkach problemy braku dzielenia się informacjami w kontekście podejmowanych inicjatyw, niezrealizowaną wciąż potrzebę jasnej struktury organizacyjnej i czytelnego podziału odpowiedzialności w odniesieniu do sfery polityki społecznej (w tym pomocy społecznej) w ramach zdecentralizowanej polityki⁹⁰.

7. PODSUMOWANIE

Polityka aktywizacji jako upraktyczniona w polskich realiach wizja rekonstrukcji państwowej opiekuńczości w oparciu o idee aktywności i aktywizacji to wyzwanie, w którego urzeczywistnieniu będziemy uczestniczyć w kolejnych latach. Będziemy to robić w różnych rolach, spośród których chyba najważniejszą jest rola obywatela. Od tego, jak powszechnie będziemy definiować

zującym, wysokości kosztów funkcjonowania konkretnych podmiotów względem skutków ich oddziaływania, rezultatów oferowanych usług, czy też sygnalizowania i pogłębiania problemu aktywizacji jako w swoistej praktyce „sztuki dla sztuki”, w której trwanie instytucji, utrzymywanie oferty usługowej jest samo w sobie legitymizacją oferowanej jednostkom i grupom pomocy a nie realne rezultaty – „wartość dodana” w ich życiu. Wskazane problemy sygnalizowane i rozwijane są w wybranych opracowaniach w niniejszym tomie.

⁹⁰ Wskazują na ten fakt respondenci (przedstawiciele gminnej i powiatowej administracji, pracownicy socjalni i doradcy zawodowi) w ramach badań, których pokłosiem jest opracowanie: A. Karwacki, P. Kubicki, A. Ruzik, *Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych*, Warszawa 2010.

obowiązki i prawa obywatelskie zależeć będzie powodzenie koncepcji APS. Jak wskazywaliśmy, zarówno w sferze zamysłu (dyskusje o ideach), jak i praktyki (spory o charakter konkretnych działań) APS, jak każdy model polityki społecznej lub koncepcja aspirująca do miana modelu, jest okupiona dylematami, problemami, niejednoznacznościami. Aktywna polityka społeczna niewątpliwie nie zasługuje na jednoznaczne, ideologiczne sprowadzenie do miana zbioru bodźców dyscyplinujących, kontrolujących lub wymuszających na osobach nie radzących sobie w życiu, w zamian za utrzymywanie lub otrzymywanie wsparcia. Zwłaszcza w sferze zamysłu jest to projekt stymulowania w społeczeństwie w różnych konfiguracjach zaufania, odpowiedzialności, aktywności ze skutkiem upowszechnionej integracji. Projekt zakłada uaktywnianie w tym zakresie wielowymiarowych powiązań między jednostkami, grupami, organizacjami czy instytucjami. Polityka aktywizacji w polskich realiach uwzględnia szeroki wachlarz usług społecznych, które mają przekładać się na upowszechnioną inkluzję. Tak, jak nie można nie dostrzegać realnych walorów i głębi koncepcji APS, tak nie można uznać, że jest to projekt skończony i poprzez stosowane instrumenty w każdych warunkach racjonalny, efektywny i skuteczny. Fakt, że jest promowany jako efekt politycznego konsensusu nie oznacza, że bezrefleksyjnie należy uznawać, że poza tym, co aktualnie robimy odwołując się do idei APS, więcej, lepiej, skuteczniej i efektywniej zrobić już nie możemy. APS to wyzwanie obywatelskie i jednocześnie badawcze. Koncepcja, o której trzeba dyskutować i upraktyczniony projekt, który stale wymaga weryfikacji w postaci badań empirycznych. Sektor gospodarki społecznej, funkcjonowanie podmiotów w ramach tego sektora i usługi przez nie dostarczane stanowią podstawę do weryfikacji promowanych przedmiotów APS: sukcesów w postaci osiągania zakładanych celów i porażek jako odstępstw od kreślonych wizji społecznego ładu.

MIROSŁAW GREWIŃSKI, STANISŁAW KAMIŃSKI

Sektor gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej – w kierunku usług społecznych

1. W POSZUKIWANIU NOWYCH PARADYGMATÓW W POLITYCE SPOŁECZNEJ

W ostatnich trzech dekadach w zachodniej literaturze naukowej obserwuje się poszukiwanie nowych paradygmatów w teorii i w praktyce polityki społecznej. Próbuje się znaleźć nowy, bardziej współczesny model polityki społecznej, który bardziej pasowałby do postindustrialnej rzeczywistości. Tradycyjne państwo opiekuńcze (*welfare state*) próbuje się zastąpić innym terminem, bardziej precyzyjnie oddającym skomplikowaną sytuację systemów społecznych we współczesnych państwach. I tak niektóre analizy polityki społecznej zwracają w kierunku refleksji na temat całościowego systemu dostarczania usług odpowiadających na różnorodne potrzeby obywateli (*welfare system*), inne dotyczą obywatelskiej polityki społecznej (*welfare society*)¹ lub też mieszanej gospodarki dobrobytu (*welfare pluralism/welfare mix*)², jeszcze inne próbują zastąpić pasywne państwo opiekuńcze koncepcjami aktywnej, czy też aktywizującej polityki społecznej³. Jedną z komplementarnych koncepcji do wyżej wymienionych jest gospodarka społeczna, która może przyczynić się do nowego ukształtowania dobrobytu społecznego, w oparciu o nieco inne metody i sposoby działań, aniżeli było to w tradycyjnym państwie opiekuńczym.

¹ J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society*, Hampshire, London 2000.

² P. Abrahamson, *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix*, [w:] *Welfare State – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1997.

³ Por. R. Van Berkel, V. Borghi, *New Modes of Governance in Activation Policies*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 7/8, oraz R. Van Berkel, I. Hornemann Møller (ed.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol 2002.

Dążenie do ukształtowania takiej rzeczywistości społecznej i gospodarczej, która sprzyjałaby zwiększeniu szans ludzi na dobre życie, od dawna towarzyszy różnym wymiarom ludzkiej aktywności. Znalazło ono swój wyraz między innymi w szeregu idei filozoficznych oraz różnorodnych programach politycznych; stało się również podwaliną licznych ruchów społecznych. Wiele znaczących zmian w życiu publicznym nowożytnych państw i społeczeństw zostało zapoczątkowanych przez niezadowolenie z powodu sytuacji socjalnej i/lub społecznej ludności.

W skali globalnej (w różnym stopniu i czasie) dążenie to znalazło swój wyraz między innymi w upodmiotowieniu jednostki i w ruchu praw człowieka. Uznanie osoby ludzkiej za pełnoprawnego uczestnika życia publicznego oraz zobowiązanie do poszanowania jej podstawowych praw obywatelskich, politycznych, a potem również społecznych i ekonomicznych, stało się jednym z wyznaczników kierunku działania współczesnych państw demokratycznych. W okresie rewolucji przemysłowej niektóre państwa europejskie zaczęły dostrzegać konieczność organizacji i realizacji takich rozwiązań instytucjonalnych, które sprzyjałyby zapewnieniu jednostkom choćby minimalnego bezpieczeństwa socjalnego. W ten sposób zaczęły powstawać pierwsze, początkowo bardzo ograniczone przedmiotowo i podmiotowo, systemy ubezpieczeń społecznych⁴.

W krajach Zachodu działania te osiągnęły swe apogeum w II połowie XX w., co odzwierciedla nadane im wówczas określenie – „*welfare state*”. Publiczne systemy zabezpieczenia społecznego oraz szeroki wachlarz finansowanych przez państwo usług społecznych stworzyły sieć bezpieczeństwa socjalnego rozciągniętą na niespotykaną wcześniej skalę. W tym samym czasie również po wschodniej stronie muru berlińskiego państwa przyjęły na siebie rolę organizatora i realizatora polityki społecznej, co stanowiło konsekwencję próby przejęcia przez nie pełnej kontroli nad rzeczywistością społeczną, gospodarczą i polityczną.

Idea gwarantowanych przez państwo usług i świadczeń społecznych oraz minimalnego bezpieczeństwa socjalnego stanowi zatem dorobek współczesności. Znacznie dłuższy rodowód ma niezwykle różnorodna w swych formach i zakresie, aktywność samych jednostek, ich rodzin oraz społeczności lokalnych służąca zaspokojeniu ludzkich potrzeb. Samoorganizacja oraz odpowiedzialność za siebie i swoje najbliższe otoczenie praktycznie od zawsze stanowiły bądź to warunek, bądź przynajmniej czynnik zwiększający szanse na dobre życie.

⁴ Zob.: K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.

Współcześnie idee oddolnej inicjatywy oraz społecznej samoorganizacji znalazły swój wyraz również w funkcjonowaniu organizacji społecznych oraz bogactwie form instytucjonalnych działalności zaliczanej do nurtu gospodarki społecznej. Aktywność stowarzyszeń, fundacji, a także podmiotów takich jak: spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, kasy zapomogowo-pożyczkowe i wielu innych, sprzyja zaspokojeniu potrzeb beneficjentów działań tychże organizacji, a w wymiarze bardziej ogólnym – wpływa na kształt rzeczywistości społecznej i gospodarczej.

W pewnym uproszczeniu możemy zatem powiedzieć, że we współczesnym świecie mamy do czynienia z co najmniej dwoma istotnymi źródłami dobrobytu jednostek (w niniejszych rozważaniach pominięto rolę mechanizmów rynkowych) – polityką społeczną, w której dominującą rolę odgrywa wciąż sektor publiczny, oraz nierozzerwalnie powiązanymi – sektorem społecznym i gospodarką społeczną. Źródła te, choć różnią się pod licznymi względami, przyczyniają się do powiększenia ogólnego dobrobytu społeczeństw, a niejednokrotnie wywierają na siebie znaczący wpływ.

Warto w tym miejscu postawić pytanie o relacje między polityką społeczną a gospodarką społeczną – w jakim stopniu uzupełniają się wzajemnie, a w jakim są wobec siebie konkurencyjne? Czy gospodarkę społeczną można traktować jako część polityki społecznej, czy też są one zupełnie od siebie niezależne?

Przed wszystkim należy stwierdzić, że z perspektywy międzynarodowej i/lub historycznej nie istnieje jedna polityka społeczna. W różny sposób określa się jej cele, zakres przedmiotowy i podmiotowy, stosowane instrumenty oddziaływania na rzeczywistość itp. Określenie relacji z gospodarką społeczną wymaga zatem uprzedniego rozróżnienia typów polityki społecznej. Można w tym celu wykorzystać klasyczną typologię *welfare regimes* (utożsamianych tu dla uproszczenia z modelami polityki społecznej) autorstwa G. Espinga-Andersena⁵.

Śledząc historyczny proces kształtowania się rozwiązań z zakresu polityki społecznej w wybranych państwach Esping-Andersen doszedł do wniosku, iż w zachodnim kręgu cywilizacyjnym mamy do czynienia z trzema, by posłużyć się jego własnym określeniem, światami polityki społecznej: liberalnym (anglosaskim), socjaldemokratycznym (nordyckim) i konserwatywnym (kontynentalnym).

Liberalna polityka społeczna reprezentuje przywiązanie do ograniczania roli państwa, indywidualizacji ryzyk oraz stosowania rozwiązań rynkowych.

⁵ Typologię tę autor po raz pierwszy zaproponował w 1990 r. w pracy: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990. W kolejnych pracach, wraz ze zmianą uwarunkowań polityki społecznej, koncepcja uległa pewnym modyfikacjom.

Odnosząc się do koncepcji Espinga-Andersena, A. Hemerijck wyróżnił siedem podstawowych cech współczesnej postaci tego modelu:

- adresowane (*targeted*) i oparte na kryterium potrzeb uprawnienia do świadczeń,
- niski „wskaźnik zastąpienia” (*replacement rate*) charakteryzujący wysokość świadczeń,
- przychody budżetowe jako podstawa finansowania systemu,
- wąski zakres publicznych usług społecznych,
- wąski zakres usług skierowanych na rodzinę,
- niski poziom ochrony zatrudnienia ograniczony przede wszystkim do ochrony stosunków umownych; brak aktywnej polityki rynku pracy,
- w niskim stopniu regulowane stosunki przemysłowe charakteryzujące się obecnością umiarkowanie silnych związków zawodowych i niskim zakresem układów zbiorowych⁶.

Wśród krajów, które stosują rozwiązania najbliższe temu modelowi, Esping-Andersen wymienił USA, Kanadę, Australię, Nową Zelandię, Irlandię i Wielką Brytanię.

Model socjaldemokratyczny jest tradycyjnie utożsamiany z krajami skandynawskimi. Charakteryzuje go przede wszystkim uniwersalizm stosowanych rozwiązań, uwzględnienie szerokiego zakresu ryzyk, wysoki poziom świadczeń i egalitaryzm. Opisując współczesną postać tego modelu, Hemerijck wymienił następujące jego atrybuty:

- oparte na kryterium obywatelstwa uniwersalne uprawnienia do korzystania ze świadczeń,
- wysoki „wskaźnik zastąpienia” (*replacement rate*) charakteryzujący wysokość świadczeń,
- przychody budżetowe jako podstawa finansowania systemu,
- szeroki zakres usług społecznych sięgających poza ochronę zdrowia i edukację,
- aktywna polityka rodzinna wspierająca równość płci i uczestnictwo kobiet w rynku pracy,
- niski (Dania) lub wysoki (Szwecja) poziom ochrony zatrudnienia z naciskiem na instrumenty aktywne oraz szkolenia powiązane z systemem edukacji ogólnej,
- korporacyjne stosunki przemysłowe charakteryzujące się obecnością silnych związków zawodowych i szerokim zakresem układów zbiorowych⁷.

⁶ A. Hemerijck, *The Self-Transformation of the European Social Models*, [w:] G. Esping-Andersen i in., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York 2002, s. 179.

⁷ Tamże.

Stosując względem polityki społecznej wielu państw Europy kontynentalnej określenie „konserwatywna”, Esping-Andersen odwołał się do politycznej genezy wczesnej postaci tych systemów: monarszego etatyzmu, tradycyjnego korporacjonizmu i nauki społecznej Kościoła Katolickiego. Dominującymi cechami tego modelu są etatyzm, solidarystyczne podejście do ryzyk społecznych oraz znacząca rola rodziny jako podmiotu polityki społecznej. Zdaniem Hemerijcka współcześnie wiąże się to z występowaniem następujących cech:

- pracownicze, związane z zatrudnieniem, ubezpieczenia społeczne,
- bardzo zróżnicowane poziomy świadczeń, łączące wysoki „wskaźnik zastąpienia” (*replacement rate*) w przypadku emerytur oraz często niską wysokość pozostałych świadczeń,
- składki jako podstawa finansowania systemu,
- bardzo umiarkowany zakres publicznych usług społecznych sięgających poza ochronę zdrowia i edukację; znacząca rola trzeciego sektora oraz rozwiązań prywatnych,
- pasywna polityka rodzinna ukierunkowana na potrzeby konwencjonalnej rodziny z jedynym, męskim żywicielem,
- generalnie ograniczony poziom ochrony zatrudnienia, pasywna polityka rynku pracy wsparta programami kształcenia zawodowego,
- silne partnerstwo społeczne,
- uregulowane stosunki przemysłowe zdominowane przez branżowe układy płacowe, szeroki zakres układów zbiorowych i umiarkowanie silne związki zawodowe⁸.

Esping-Andersen wśród państw, których polityki społeczne najbliższe są temu modelowi, wymienił większość państw Europy kontynentalnej – Niemcy, Austrię, Belgię, Francję, Włochy, Hiszpanię, Portugalię – oraz, przy pewnych zastrzeżeniach, Japonię. Jednocześnie zastrzegł, iż kraje te pod wieloma względami nie stanowią jednorodnej kategorii.

Klasyfikacja Esping-Andersena w ostatnich latach utraciła część swych walorów poznawczych, w miarę dynamicznych zmian zachodzących we współczesnym świecie, które dotyczą również polityki społecznej. Pozostaje ona jednakże dość przydatnym narzędziem analitycznym umożliwiającym porównywanie odmiennych polityk społecznych. Czy można zatem określić rolę gospodarki społecznej w wymienionych wyżej modelach?

W krajach charakteryzujących się liberalnym modelem polityki społecznej mamy zazwyczaj do czynienia z wysokimi wskaźnikami aktywności społecznej i kapitału społecznego oraz relatywnie prężnym sektorem organizacji pozarządowych/gospodarki społecznej. W warunkach ograniczonego zaan-

⁸ Tamże.

gażowania państwa mogą one wykazać się aktywnością w wielu obszarach decydujących o dobrobycie jednostek. Nie przesądza to jednak o charakterze relacji między państwem i sektorem społecznym – nie zawsze mają one charakter komplementarny.

W modelu socjaldemokratycznym państwo szeroko zakreśla zakres odpowiedzialności i zobowiązań wobec ludności, w wyniku czego podejmuje często działania w tych samych obszarach, w których przejawiają swą aktywność organizacje społeczne. Nie musi to jednak oznaczać rywalizacji – działalność tych ostatnich może na przykład zostać w pewnym stopniu włączona do systemu polityki społecznej.

Jeszcze trudniej jest jednoznacznie określić relację między polityką społeczną a gospodarką społeczną w przypadku modelu kontynentalnego. Co prawda istotną rolę odgrywają w nim instytucje takie jak państwo i Kościół, jednakże z drugiej strony np. w Niemczech organizacje społeczne są podstawowym wykonawcą wielu usług społecznych.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż rola gospodarki społecznej w polityce społecznej poszczególnych państw jest zależna od szerszego zakresu uwarunkowań, na przykład o charakterze ekonomicznym, kulturowym, społecznym, historycznym. Bardziej precyzyjne jej określenie wymaga innych narzędzi analitycznych niż tradycyjne klasyfikacje modeli polityki społecznej. Szczególnie przydatne wydaje się tu być pojęcie wielosektorowości.

2. WIELOSEKTOROWA POLITYKA SPOŁECZNA A GOSPODARKA SPOŁECZNA

Wielosektorowość lub inaczej pluralizm instytucjonalny w polityce społecznej (*welfare pluralism*) wydaje się być niezwykle przydatnym narzędziem analitycznym dotyczącym systemów *welfare*, w tym również wykorzystania podmiotów gospodarki społecznej jako usługodawców społecznych, zaspokajających potrzeby socjalne i ekonomiczne różnorodnych grup społecznych. Wielosektorowa polityka społeczna pozwala bowiem rozłożyć odpowiedzialność za realizację zadań i usług społecznych na większą liczbę podmiotów działających w ramach różnych sektorów/sfer. Ponadto włącza w partycypacyjny sposób w dostarczanie usług społecznych różnorodne grupy interesariuszy, a także aktywnych obywateli, którzy tworzą nową jakość w kształtowaniu dobrobytu społecznego. Wielosektorowość przyczynia się do bardziej racjonalnego rozłożenia różnorodnych ryzyk socjalnych jakie funkcjonują w społeczeństwie, jak również do większego zróżnicowania usług, odpowiadających na zindywidualizowane potrzeby obywateli. W zachodniej literaturze nauko-

wej od ponad dwudziestu lat zwraca się uwagę na to, że wielosektorowa, pluralistyczna polityka społeczna może być bardziej racjonalnym systemem zaspokojenia potrzeb społecznych aniżeli tradycyjny *welfare state*. Głównymi prekursorami takiego podejścia do polityki społecznej są: A. Evers⁹, N. Johnson¹⁰, R. Pinker¹¹, V. Pestoff¹², T. Olk¹³, P. Abrahamson¹⁴, L. Salamon i H. Anheier¹⁵, U. Ascoli i C. Ranci¹⁶, G. Esping-Andersen¹⁷, A. Giddens¹⁸.

Najwcześniej bo już w latach 80. XX w. na wielosektorowe podejście do polityki społecznej zwracał uwagę A. Evers, który w swoich pracach z tamtego okresu podkreślał znaczenie niepublicznych aktorów w dostarczaniu usług społecznych. Według niego początkowo, szczególnie w ekonomicznym sposobie myślenia, dominowała koncepcja dwusektorowa, w której strategię i rozwój gospodarczy rozpatrywano w kategoriach zmian w gospodarce formalnej i w instytucjach państwowych. Trzeci sektor, składający się według Eversa z gospodarstw domowych pełnił głównie funkcje konsumpcji i nie traktowano go jako sektor produkcyjny, wytwarzający pewne usługi społeczne uznawane przez rynek i państwo. Wprawdzie od lat 70. XX w. w nielicznych publikacjach zwracano uwagę na to, że gospodarstwa domowe mogą być trzecim aktywnym czynnikiem gospodarczym, to jednak siła oddziaływania takiego sposobu rozumowania była raczej nikła¹⁹. Evers szczególnie naciskał na analizę gospodarstw domowych. Twierdził, że lepiej należy wykorzystać rodzinę i jej najbliższe otoczenie jako źródło społecznej integracji. Im mniej wydajny bowiem sektor nieformalny (rodzina + najbliższe otoczenie),

⁹ A. Evers, *Shifts in the Welfare Mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy*, [w:] *Shifts in Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, A. Evers, H. Wintersberger (eds.), Vienna 1988.

¹⁰ N. Johnson, *The Welfare State in Transition*, Amherst 1987.

¹¹ R. Pinker, *Making Sense of the Mixed Economy of Welfare* "Social Policy and Administration" 26/4/1992.

¹² V. Pestoff, *Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatization*, "Journal of Consumer Policy" 15/1/1992.

¹³ T. Olk, E. Evers, *Wohlfahrtspluralismus: vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996.

¹⁴ P. Abrahamson, *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix*, [w:] *Welfare State – historia, kryzys przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, Instytut Socjologii UW 1997.

¹⁵ L. Salamon, H. Anheier, *Social Origins of Civil Society – Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally* – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996.

¹⁶ U. Ascoli, C. Ranci, *Changes in the Welfare Mix. The European Path*, [w:] *Dilemmas of the Welfare Mix*, U. Ascoli, C. Ranci (eds.), New York 2002.

¹⁷ G. Esping-Andersen, *Towards the Good Society, Once Again*, [w:] *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen (eds.), Oxford, New York 2002.

¹⁸ A. Giddens, *Trzecia Droga – odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999; A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2009.

¹⁹ A. Evers, *Shifts in the Welfare Mix...*, op. cit., s. 8–9.

tym większe zapotrzebowanie na pozostałe sektory. Na styku poszczególnych sektorów funkcjonują grupy samopomocy, spółdzielnie socjalne i organizacje wolontariackie, które znajdując się pomiędzy trzema głównymi sektorami (publicznym, rynkowym i gospodarstwami domowymi) realizują cele społeczne, angażując jednocześnie różnorodne ludzkie motywacje i systemy wartości.

W latach 80. XX wieku wielosektorowość w polityce społecznej rozwijał także N. Johnson, który w swojej książce *The Welfare State in Transition*²⁰ odszedł od podziału systemu dobrobytu na trzy sektory (państwo, rynek, gospodarstwa domowe), jaki proponował A. Evers, na rzecz modelu czterosektorowego, nazywanego później diamentem dobrobytu. Johnson podzielił sektory dobrobytu społecznego na sektor nieformalny, dobroczynny, komercyjny i państwowy. Twierdził, że pojawienie się nowej koncepcji wynika z kryzysu państwa opiekuńczego i niewydolności tradycyjnego *welfare state*. Johnson był raczej zwolennikiem rozwoju sektora wolontarystycznego i nieformalnego, w mniejszym stopniu akceptował on rozwój sektora komercyjnego. Uważał on, że koncepcja wielosektorowej polityki społecznej zrodziła się najpierw z dyskusji o sektorze dobroczynnym i ochotniczym. Twierdził także, że *welfare pluralism* nie jest niczym nowym. Zawsze był pluralizm w polityce społecznej, z tą tylko różnicą, że w początkowej fazie²¹ bardzo mocno dominowało państwo i sektor publiczny. Nowa koncepcja wielosektorowości polega jednak na równouprawnieniu wszystkich sektorów i przesunięciu zadań z sektora państwowego na pozostałe sektory. Żaden z sektorów nie powinien jednak dominować. Państwo powinno się wycofać z niektórych działań socjalnych na rzecz innych sektorów, ale ma w dalszym ciągu ważną, aktywną rolę do odegrania. Jest to dostarczanie podstaw, aby mogły być realizowane różnorodne usługi społeczne. Zadaniem państwa powinno być dostarczanie zasobów, środków finansowych oraz pełnienie funkcji regulacyjnych i kontrolnych²².

W latach 90. XX wieku pojawiły się nowe publikacje i nowi autorzy, którzy upowszechniali koncepcję wielosektorowej polityki społecznej. Zwolennikiem pluralizmu, w jego neutralnej formie, był m.in. R. Pinker, który w pierwszej połowie lat 90 dostrzegał, że pluralizm zadań opiekuńczych stanowi właściwą „pośrednią drogę” między tradycyjnie rywalizującymi ideologiami konserwatywnego liberalizmu i socjalizmu. Jak pisał w 1992 r.: *W konsekwencji, konserwatyści wychwalają zalety rynków konkurencyjnych, jednocześnie starając się utrzymać poziom wydatków na ubezpieczenia społeczne, który rośnie w odpowiedzi na niewydolność*

²⁰ N. Johnson, *The Welfare State in Transition*, Amherst 1987.

²¹ N. Johnson ma tu na myśli fazę po drugiej wojnie światowej.

²² N. Johnson, *The Welfare State in Transition*, op. cit., s. 63.

rynku. Socjaliści popierają kolektywistyczne planowanie, pozostawiając jednocześnie szerokie marginesy na swobodną grę sił rynkowych, dla zapewnienia rozwoju gospodarczego. W takiej intelektualnej i ekonomicznej atmosferze pluralizm zadań opiekuńczych może być postrzegany jako forma ograniczenia szkód, polegająca na tym, że niedostatki określonych teorii i strategii są, w mniejszym lub większym stopniu, niwelowane przez atuty innych²³. Według Pinkera wielosektorowość w polityce społecznej ma ogromną przyszłość, ponieważ dwie wielkie ideologie, które dominowały w teorii dobrobytu przez minione dwa stulecia kończą swój okres użyteczności. Decydującym czynnikiem na rzecz pluralizmu jest współcześnie stopień elastyczności i złożoności zawarty w gospodarce mieszanej dobrobytu. Mniejsza biurokracja oraz zwiększona współpraca pomiędzy różnymi podmiotami i instytucjami powinny zapewnić bogatszą podaż usług.

W tym samym okresie w podobnym duchu publikował V. Pestoff, który dokonał rozróżnienia systemu kształtowania dobrobytu społecznego na rynek, państwo i społeczność lokalną, z uwzględnieniem zestawienia sfer: formalnej/niefORMALNEJ, publicznej/prywatnej i komercyjnej/niekomercyjnej. Oddzielał on organizacje pozarządowe od obszaru sektora publicznego, rynku i społeczności. Pestoff zgadzał się z Eversem w kwestii rosnącego znaczenia trzeciego sektora w polityce społecznej²⁴. Także w swoich późniejszych publikacjach Pestoff łączył dyskusję o mieszanych systemach opieki z rozważaniami na temat modeli i reżimów dobrobytu. Przedstawił m.in. swoją koncepcję pionowej i poziomej solidarności twierdząc, że reżimy dobrobytu różnią się od siebie sposobami zinstytucjonalizowania solidarności. Solidarność pionowa, według niego sugeruje aktywny udział państwa w przeniesieniu środków z jednej grupy społecznej do drugiej [...] rząd centralny jest zazwyczaj zaangażowany w solidarność pionową poprzez swoje możliwości gromadzenia wpływów budżetowych i finansowania programów społecznych²⁵. Z drugiej strony, [...] solidarność pozioma sugeruje większe zaangażowanie osobiste, aktywny udział obywateli w produkcji usług opieki i mniejsze bezpośrednio zaangażowanie rządu²⁶.

W 1996 r. T. Olk i A. Evers w książce „*Wohlfahrtspluralismus: vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*“ stwierdzili²⁷, że we współczesnej polityce społecznej takie inicjatywy społeczne jak działania wspólnotowe, grupy

²³ R. Pinker, *Making Sense of the Mixed Economy of Welfare*, “Social Policy and Administration” 1992, 26/4.

²⁴ V. Pestoff, *Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatization*, “Journal of Consumer Policy” 1992, 15/1, s. 21–45.

²⁵ V. Pestoff, *Citizens as Co-Producers of Social Services in Europe*, “Research Report”, Stockholm 1995, s. 9.

²⁶ Ibidem, s. 10.

²⁷ A. Evers, T. Olk, *Wohlfahrtspluralismus: vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996, s. 22 i nast.

samopomocy, towarzystwa wzajemnej asekuracji, podmioty gospodarki społecznej, będą odgrywały coraz ważniejszą rolę w rozwoju polityki społecznej, w tym ubezpieczeń i opieki społecznej. Autorzy ci podkreślali, że największy dynamizm w rozwoju instytucjonalnym polityki społecznej będzie dotyczył w najbliższych latach społeczności i społeczeństwa obywatelskiego. Coraz częściej działaniami społeczności lokalnych kierują takie zasady, jak wolontariat, osobiste zaangażowanie, szacunek, wyższość racjonalnych argumentów, komunikacja, altruizm, solidarność społeczna, osobisty udział oraz społeczna i polityczna aktywizacja. Są to racje „świata życia” – odwołując się do pojęcia Habermasa, w przeciwieństwie do racji systemu (rynku i państwa), takich jak hierarchia i pieniądze.

Z kolei P. Abrahamson²⁸ wielosektorowość w polityce społecznej traktował jako działania trzech podstawowych sektorów – rynku, państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Według niego indywidualny dobrobyt społeczny zależy od zasięgu i wzajemnych relacji tych trzech sfer. Każda ze sfer jest realizowana za pomocą innych instrumentów: pieniędzy; władzy i kontroli; społecznej solidarności, za którymi stoi odmienna logika czy forma racjonalności²⁹. Koncepcję dobrobytu Abrahamsona można rozpatrywać także przez pryzmat dychotomicznie podzielonych wymiarów: rynku i państwa ze sferą zysku i niezysku; państwa – społeczeństwa obywatelskiego ze sferą publiczną i prywatną; społeczeństwa obywatelskiego – rynku ze sferą nieformalną i formalną. Przy takim widzeniu wymiarów wielosektorowej polityki społecznej na styku wszystkich trzech podstawowych sfer powstaje przestrzeń dla działalności organizacji pozarządowych (trzeciego sektora).

Wielosektorową polityką społeczną zajmowali się także L. Salamon i H. Anheier³⁰, którzy stworzyli interesującą typologię modeli polityki społecznej analizując głównie rolę i znaczenie organizacji pozarządowych w dostarczaniu usług społecznych. Autorzy ci wyróżnili cztery modele systemów polityki społecznej w kontekście wykorzystania podmiotów trzeciego sektora (ilość instytucji/usług w ramach trzeciego sektora i zakres publicznych środków do dyspozycji trzeciego sektora przeznaczanych na opiekę społeczną). Według nich model liberalny charakteryzuje się wysokim udziałem trzeciego sektora przy jednoczesnym niskim poziomie wydatków na cele socjalne (typowy dla Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych). Model etatystyczny

²⁸ P. Abrahamson, *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix*, [w:] *Welfare State – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, Instytut Socjologii UW 1997.

²⁹ Ibidem, s. 111.

³⁰ L. Salamon, H. Anheier, *Social Origins of Civil Society – Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally* – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996.

charakteryzuje się niewielkim zaangażowaniem państwa, ograniczonym rozmiarem trzeciego sektora i przewagą opieki zapewnianej przez rodzinę (praktykowany w Japonii). Model socjaldemokratyczny cechuje wysoki poziom państwowych wydatków na cele socjalne i ograniczony rozmiar trzeciego sektora (typowy dla krajów skandynawskich i dla Włoch). Model korporacyjny charakteryzuje się wysokim poziomem wydatków publicznych na opiekę społeczną i silnym trzecim sektorem (typowy dla Niemiec i Francji). Według L. Salamona i H. Anheiera ta różnorodność systemów tłumaczy również istnienie różnych modeli finansowania: model liberalny ze względną przewagą wkładu dobrowolnego i prywatnego; model socjaldemokratyczny oraz model korporacyjny z przewagą finansowania rządowego; model etatystyczny z przewagą funduszy pochodzących ze składek. Ponadto autorzy ci zwrócili uwagę na istnienie określonego związku pomiędzy modelem państwa opiekuńczego, który został przyjęty w różnych krajach a stopniem rozwoju, jak również wewnętrzną charakterystyką trzeciego sektora.

Wielosektorowość w polityce społecznej rozwijali także U. Ascoli i C. Ranci, którzy definiowali ją jako [...] *system charakteryzujący się pluralizmem podaży, zdolny do wykorzystywania szerokiego zakresu profesjonalnych i finansowych zasobów oraz tworzenia zróżnicowanych form dostarczania usług odpowiadających specyficznej naturze rozwiązywania problemów*³¹. Pluralizacja systemów *welfare* dotyczy według nich trzech obszarów – po pierwsze, instytucji realizujących zadania społeczne, po drugie, instrumentów finansowania, po trzecie, form i sposobów realizacji. Autorzy ci są zdania, że wszystkie sektory są od siebie współzależne i powinny być traktowane na równi. Nie należy faworyzować ani defaworyzować żadnego z nich, gdyż nie stanowią dla siebie systemów alternatywnych tylko wzajemnie się uzupełniają. Tradycyjny model polityki społecznej (*welfare state*) był oparty na zależności wertykalnej, w której państwo odgrywało nadrzędną rolę, natomiast pozostałe sektory – społeczny i rynkowy były mniej istotne i w dużej części zależne od państwa poprzez system finansowania. W ujęciu *welfare pluralism* wszystkie sektory należy traktować w ujęciu horyzontalnym, polegającym na współzależności i podmiotowym traktowaniu³².

Z kolei G. Esping-Andersen w swoich pracach z przełomu lat 90. i XXI wieku wyróżniał trzy główne instytucje zaangażowane w realizację polityki

³¹ U. Ascoli, C. Ranci, *The Context of New Social Policies in Europe*, [w:] *Dilemmas of the Welfare Mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, U. Ascoli, C. Ranci (ed.), New York 2002, s. 5. Cyt. za: S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*, s. 52 (maszynopis pracy doktorskiej).

³² Ibidem, s. 53.

społecznej: państwo, rynek i rodzinę³³. Według niego, suma dobrobytu społecznego jest wynikiem wkładu wszystkich tych instytucji. Państwo w swoich działaniach na rzecz dobrobytu społecznego opiera się na redystrybucyjnym kontrakcie społecznym, bazującym na wspólnotowej solidarności. Rynek jest podstawowym źródłem dobrobytu dla większości osób dorosłych, gdyż z jednej strony ludzie są zatrudnieni na rynku i czerpią z niego wynagrodzenie, z drugiej zaspokajają w nim większość swoich potrzeb. Rodzina stanowi natomiast przestrzeń bezpieczeństwa i silnych więzi społecznych, zapewniając usługi opiekuńcze oraz gromadząc dochód i oszczędności. Interesujące jest to, że Esping-Andersen nie bierze pod uwagę organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarki społecznej, chociaż jak sam pisze, w wielu krajach organizacje te odgrywają istotną rolę w dostarczaniu usług społecznych. Niestety, brak jest wystarczających danych z porównań międzynarodowych w tym zakresie, i to wyklucza ich poważne uwzględnianie³⁴.

Niewątpliwie duży wpływ na rozwój wielosektorowości i nowe spojrzenie na politykę społeczną wniosły w ostatnich latach prace A. Giddensa³⁵. Autor ten zaproponował w ostatniej dekadzie kilka propozycji reorganizacji polityki społecznej, która wpisuje się w duch zmian związanych z wielosektorowością i aktywną polityką społeczną. W swojej głośniejszej pracy *Trzecia Droga – odnowa socjaldemokracji*, Giddens sformułował kilka ważnych postulatów zmian jakie należy wprowadzić w polityce społecznej, szczególnie w kontekście rządów lewicy w Wielkiej Brytanii. Brytyjski socjolog wskazywał, że istnieje konieczność demokratyzacji demokracji, a więc większej decentralizacji polityki społecznej, stworzenia bardziej przejrzystych struktur instytucjonalnych, poprawy skuteczności i efektywności działań administracji publicznej i lepsze zarządzanie ryzykami socjalnymi. Administracja publiczna powinna w większym stopniu wykorzystywać aktywne społeczeństwo obywatelskie poprzez tworzenie

³³ G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999. Książka ta została przetłumaczona na język polski w 2010 r. przez WSP TWP w ramach projektu „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia” (PO KL działanie 4.2.). Zobacz: *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, WSP TWP, Warszawa 2010; G. Esping-Andersen, *Towards the Good Society, Once Again*, [w:] *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen (eds.), Oxford, New York 2002.

³⁴ Badania tego typu były prowadzone w równoległym czasie do badań G. Espinga-Andersena i publikowane, ale duński naukowiec nie odwołuje się do nich w swoich pracach. Zobacz m.in. L. Salamon, *Partners in Public Service. Government – Non-profit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore 1995; L. Salamon, H. Anheier, *Social Origins of Civil Society – Explaining the Non-profit Sector Cross Nationally* – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996; L. Salamon, *Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich*, [w:] *Der Dritte Sektor international – mehr Markt – weniger Staat?*, E.S. Priller, H.A. Zimmer, Berlin 2001; L. Salamon, W. Sokolowski, R. List, *Global Civil Society – an Overview*, Baltimore 2003.

³⁵ Zobacz m.in. ostatnią pracę: A. Giddens, *Europe in the Global Age*, Cambridge 2007.

partnerskich relacji między państwem a organizacjami pozarządowymi. Na styku rynku i polityki społecznej należy rozwijać przedsiębiorczość społeczną i spółdzielczość. Państwo należy traktować jako podmiot inwestycji społecznych, który redystrybuuje możliwości i szanse, a nie tylko finansowe świadczenia socjalne. Giddens zauważał także konieczność rozwoju „demokratycznej rodziny” z równym podziałem ról między współmałżonkami, aktywnie uczestniczącej w życiu społeczności lokalnej. Odrodzenie więzi wśród społeczności lokalnych, harmonijne zagospodarowanie przestrzeni publicznej, aktywne włączanie wykluczonych społecznie (aktywizacja i spójność społeczna), pluralizm kulturowy to tylko niektóre priorytety nowej polityki społecznej według Giddensa, formułowane pod koniec lat 90. XX wieku. W swojej książce z 2007 r. *Europe in the Global Age*, Giddens wskazuje kolejne ciekawe propozycje zmian, które powiązane są z wielosektorowym traktowaniem polityki społecznej. Po pierwsze za R. Floridą wskazuje, że o konkurencyjności gospodarki nie decyduje dzisiaj już tylko kapitał ludzki czy społeczny, ale coraz częściej kapitał kreatywny, który trzeba wspierać także w działaniach społecznych. Ponadto autor ten twierdzi, że należy rozwijać aktywną politykę społeczną, która pomimo różnych niedoskonałości, sprawdziła się i należy ją kontynuować w przyszłości. Zamiast starego „negatywnego państwa opiekuńczego”, Giddens w epoce „postindustrialnego stylu życia i pracy” proponuje wprowadzenie „nowego, pozytywnego państwa opiekuńczego”, które charakteryzuje się następującymi cechami: rozłożenie ryzyka socjalnego na państwo i inne podmioty, w tym na samego obywatela, wyprzedzające podejście do rozwiązywania problemów społecznych (prewencja a nie zajmowanie się skutkami), zastosowanie „aktywizmu” zamiast „pasywizmu”, rozwijanie usług społecznych zamiast świadczeń, aktywna społeczność lokalna i aktywni obywatele, zamiast pasywnych odbiorców. Ponadto Giddens twierdzi, że sfera publiczna nie oznacza tylko państwa – powinna istnieć równowaga pomiędzy sektorami – system polityki społecznej powinien służyć klientom a nie instytucjom, jak jest bardzo często przy okazji realizacji państwowej polityki społecznej. Według niego w wielu państwach przecenia się i zbyt idealizuje sektor publiczny jako profesjonalny, lepszy od innych, w którym występuje etos pracy itd. Tymczasem polityka społeczna potrzebuje personalizacji usług z rozwiniętym pluralistycznym łańcem instytucjonalnym. To co może zdaniem Giddensa stanowić w przyszłości o europejskim modelu społecznym to takie nowe podejście do polityki społecznej jako pluralistycznej, aktywnej działalności różnorodnych podmiotów, które uwzględniają zróżnicowane i zmieniające się potrzeby indywidualne i zbiorowe, oferując obywatelom zindywidualizowane usługi społeczne zamiast świadczeń³⁶.

³⁶ A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, op. cit.

Z przeglądu literatury zachodniej i analizy koncepcji *welfare pluralism* można wywnioskować, że gospodarka społeczna i aktywizująca polityka społeczna wpisują się w nowy paradygmat – wielosektorowej polityki społecznej. Warto jednakże zauważyć, że analizowanie i prezentacja gospodarki społecznej w ramach szerokiego podejścia do polityki społecznej przez pryzmat wielosektorowości ma teoretyczne uzasadnienie nie tylko w literaturze zachodniej, ale także w literaturze polskiej. Wielu autorów w ostatnich latach wskazywało na te związki, a wystarczy wymienić tu tylko niektórych: E. Leś³⁷, J. Supińska³⁸, M. Książkowski³⁹, T. Kaźmierczak i M. Rymśa⁴⁰, J. Krzyszkowski⁴¹, M. Grewiński⁴². Ponadto w teorii polskiej polityki społecznej funkcjonuje zasada wielosektorowości, polegająca na [...] *równoczesnym funkcjonowaniu publicznych podmiotów polityki społecznej, organizacji pozarządowych i instytucji rynkowych, które dostarczają środków i usług służących zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa (i/lub człowieka)*⁴³. Wielosektorową politykę społeczną można definiować jako *działalność różnorodnych podmiotów w ramach aktywności społecznej sektora publicznego, obywatelskiego, prywatnego i nieformalnego, służącą zaspokajaniu potrzeb socjalnych obywateli oraz łagodzeniu i/lub eliminowaniu kwestii społecznych przy wykorzystaniu potencjału pluralistycznego państwa opiekuńczego, społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego, w duchu współodpowiedzialności za spójność i integrację społeczną oraz bezpieczeństwo socjalne*⁴⁴. Pluralizm w polityce społecznej oznacza zatem działalność bardzo wielu różnorodnych podmiotów, w tym instytucji gospodarki społecznej (spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstw społecznych oraz organizacji pozarządowych zaliczanych do sektora gospodarki społecznej tj. tych, które uczestniczą w obrocie gospodarczym) – w celu realizacji wielosektorowej polityki społecznej, prowadzącej do poprawy dobrobytu spo-

³⁷ E. Leś, M. Oldak (red.), *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, Warszawa 2006; E. Leś, M. Oldak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2007; E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne – wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008.

³⁸ J. Supińska, *Podmioty polityki społecznej – współzawodnictwo, współistnienie, współpraca*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), Warszawa 2003.

³⁹ M. Książkowski, *Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, [w:] *Reformy społeczne – bilans dekady*, M. Rymśa (red.), Warszawa 2004; M. Książkowski, *Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, [w:] *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce – księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. L. Frąckiewicz*, A. Rączaszek (red.), Katowice 2006.

⁴⁰ T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003; T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007.

⁴¹ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź 2005.

⁴² M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

⁴³ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001, s. 141.

⁴⁴ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, op. cit., s. 37.

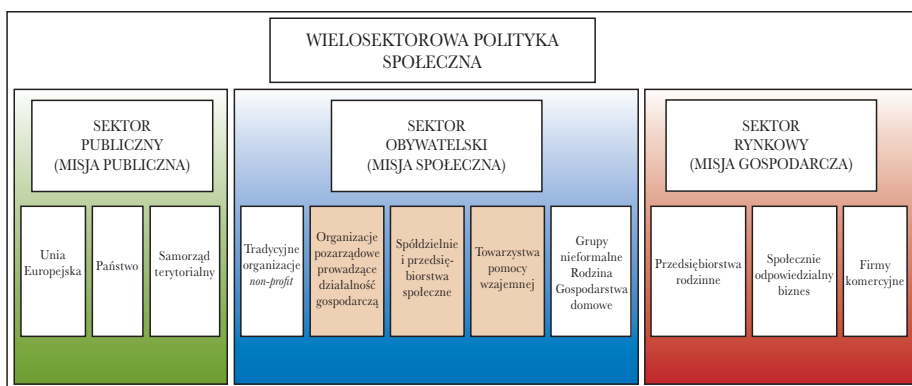
łecznego, wyrównywania nierówności socjalnych i rozwiązywania kwestii społecznych, a także asekuracji przed ryzykiem socjalnym.

Z uwagi na powyższą definicję można przyjąć, że podmioty gospodarki społecznej działają w ramach wielosektorowej polityki społecznej, która poprzez różnorodność instytucjonalną rozkłada zadania i usługi społeczne na poszczególne podmioty, wprowadzając większą współodpowiedzialność za kreowanie ładu i dobrobytu społecznego i zaspokajanie coraz bardziej zindywidualizowanych potrzeb społecznych i ekonomicznych. Wydaje się, że należy traktować podmioty gospodarki społecznej jako część systemu polityki społecznej (*welfare system*), z uwagi na cele i misję społeczną jakie odgrywają one w kreowaniu dobrobytu społecznego. Działalność wielu organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstw społecznych z jednej strony realnie przyczynia się do aktywizacji społeczno-zawodowej wielu osób, umożliwia podejmowanie zatrudnienia dla wielu grup ze środowisk szczególnie trudnych a jednocześnie poprzez specyfikę produktów i usług jakie wytwarzają podmioty gospodarki społecznej (dobra społeczne, publiczne) wpływają one na rozwiązywanie różnorodnych kwestii socjalnych o charakterze lokalnym. Także działalność instytucji takich jak kluby integracji społecznej czy centra integracji społecznej, które mają za zadanie przygotować osoby z grup zagrożonych wykluczeniem do wejścia na rynek pracy (zamknięty/otwarty) wpływa na większą aktywizację społeczno-zawodową, edukacyjną i zdrowotną, co skutkuje większą integracją i spójnością społeczną. Dzisiaj widać coraz bardziej wyraźnie, że gospodarka społeczna może stanowić w wielosektorowej polityce społecznej istotny podsektor dostarczania usług społecznych, szczególnie tych dotyczących polityki aktywizacji, zatrudnienia, integracji i reintegracji społecznej oraz zawodowej.

Z poniżej zamieszczonego schematu wynika, że wielosektorowa polityka społeczna jest realizowana w trzech podstawowych sektorach: publicznym, obywatelskim i rynkowym. Każdy sektor ma nieco inną misję do spełnienia jeśli chodzi o dobrobyt społeczno-gospodarczy, ale wszystkie są niezwykle ważne z punktu widzenia spójności całego systemu polityki społecznej. W każdym sektorze działają różnorodne podmioty, które ze względu na swoją specyfikę instytucjonalną (wartości, zasady, reguły, normy, finansowanie) wpisują się w poszczególne sektory tworząc pluralizm instytucji dostarczających usługi społeczne. W sektorze publicznym mamy do czynienia z trzema podsektorami: – ponadnarodowymi instytucjami Unii Europejskiej, państwem i samorządem terytorialnym. W sektorze obywatelskim występują bardzo zróżnicowane podmioty formalne i nieformalne takie jak tradycyjne organizacje *non-profit*, organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne, towarzystwa pomocy wzajemnej

i wreszcie rodzina, gospodarstwa domowe i inne grupy nieformalne, takie jak np. grupy sąsiedzkie, wspólnoty lokalne i religijne. W sektorze rynkowym występują natomiast komercyjne firmy, realizujące wprawdzie zadania polityki społecznej, ale które są nastawione przede wszystkim na zysk, firmy biznesowe realizujące programy i projekty społeczne, zgodnie ze strategiami CSR (Społecznie Odpowiedzialnego Biznesu) oraz przedsiębiorstwa rodzinne, gdzie mamy m.in. do czynienia z transferami socjalnymi i finansowymi w ramach najbliższych krewnych.

Schemat 1: Miejsce gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej



Źródło: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, op. cit., s. 138.

Ze względu na fakt, że podmioty gospodarki społecznej realizują misję społeczną i na cele społeczne reinwestują swoje zyski to w wielosektorowej polityce społecznej ich miejsce będzie w ramach sektora obywatelskiego (na schemacie w ramach sektora obywatelskiego zaznaczono te podmioty kołorem beżowym), chociaż należy podkreślić, że można je umiejscowić także na pograniczu sektora obywatelskiego i rynkowego, zgodnie z modelem „Stokrotki Dobrobytu”, zaproponowanym w książce „Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego”⁴⁵. Warto bowiem zwrócić uwagę, że większość podmiotów zaliczanych do gospodarki społecznej takich jak: przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie i spółdzielnie socjalne, zakłady pracy chronionej, zakłady aktywności społecznej, organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą muszą prowadzić normalną konkurencyjną działalność na rynku, na takich samych lub podobnych zasadach co

⁴⁵ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, op. cit., s. 136.

firmy typowo komercyjne. Z tego powodu bardzo często mówi się o przenikaniu się poszczególnych sektorów i podsektorów lub o nakładaniu się niektórych obszarów działalności na siebie. Powstał nawet termin hybrydyzacji sektorowej w obszarze dostarczania usług społecznych⁴⁶. Można powiedzieć, że obecnie w Polsce coraz więcej podmiotów, działa na styku różnych sektorów, tworząc „podmioty pogranicza”⁴⁷.

O niedawana dla określenia ogółu tych podmiotów – stowarzyszeń, fundacji, przedsiębiorstw społecznych, spółdzielni socjalnych, towarzystw pomocy wzajemnej używa się określenia „trzeci system”. Termin ten jest o tyle interesujący do zastosowania, że zawiera w sobie szerokie rozumienie całego niepublicznego sektora *non-profit* jako zbioru różnorodnych podmiotów – od tradycyjnych organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji), przez podmioty starej gospodarki społecznej (spółdzielnie i towarzystwa wzajemnościowe) do podmiotów nowej gospodarki społecznej (przedsiębiorstwa społeczne). Jak twierdzi J. Wygnański – termin „trzeci system” został przyjęty w ramach ważnego raportu przygotowanego na zlecenie Komisji Europejskiej przez Policy Research Institute w roku 1999⁴⁸ i jest zalecany do stosowania⁴⁹.

Usytuowanie podmiotów gospodarki społecznej na styku sfery obywatelskiej i rynkowej ma także takie uzasadnienie, że podmioty te muszą spełniać nie tylko kryteria społeczne, ale i ekonomiczne, zgodnie z definicją przyjętą przez Sieć Badań nad Gospodarką Społeczną – EMES, która stanowi, że przedsiębiorstwem społecznym [...] *jest prywatna, autonomiczna organizacja dostarczająca produktów lub usług na rzecz szerszej społeczności, której założycielem albo zarządzającym jest grupa obywateli, i w której zakres korzyści materialnych polega na ograniczeniach. Przedsiębiorstwo społeczne przywiązuje dużą wagę do swojej autonomii i gotowości do przyjmowania ekonomicznego ryzyka związanego z prowadzoną w sposób ciągły działalnością społeczno-ekonomiczną*⁵⁰. EMES definiując przedsiębiorstwa społeczne sformułowała w sumie dziewięć kryteriów społeczno-ekonomicznych, które nie są w pełni rozłączne, ale które trzeba stosować z dużą elastycznością. Oznacza to, że typem idealnym są przedsiębiorstwa społeczne spełniające wszystkie poniższe kryteria, ale spełnienie już większości z nich

⁴⁶ A. Evers, U. Rauch, U. Stitz, *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen – Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen*, Berlin 2002; A. Evers, *Soziale Unternehmen. Ein Vorschlag, die Zukunft öffentlicher sozialer Dienstleistungen anders zu denken*, „Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit” 1/2003.

⁴⁷ M. Rechulicz, *Organizacje pozarządowe – alternatywa dla przedsiębiorczości czy przedsiębiorczość*, [w:] *Finanse organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 7/2006, s. 39.

⁴⁸ J. Wygnański przy współpracy P. Frączaka, *Ekonomia społeczna – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, „Ekonomia Społeczna – teksty” 2006, s. 14.

⁴⁹ Kwestie te poruszają także J. Herbst i S. Nałęcz w swoim artykule w tym tomie.

⁵⁰ Definicja EMES (Sieć Badań nad Gospodarką Społeczną), www.emes.net

będzie oznaczało, że mamy do czynienia ze społecznym charakterem przedsiębiorstw. Według tej definicji można mówić o przedsiębiorstwach społecznych, kiedy spełnione są następujące warunki⁵¹:

1. Działalność prowadzona jest w sposób ciągły, regularny za pomocą instrumentów ekonomicznych, to znaczy poprzez sprzedaż wytwarzanych dóbr czy usług.
2. Istnieje niezależność, suwerenność instytucji w stosunku do instytucji publicznych.
3. W działalności istnieje ryzyko ekonomiczne.
4. Przedsiębiorstwo zatrudnia, choćby nieliczny, ale stały personel.
5. Wyrażna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia.
6. Oddolny, obywatelski charakter inicjatywy.
7. Specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania.
8. Możliwie partycypacyjny charakter działań, oparty na zasadzie *empowerment* czyli włączający tych, do których są one adresowane.
9. Ograniczona dystrybucja zysków.

A zatem podmioty gospodarki społecznej z jednej strony muszą funkcjonować na konkurencyjnym, otwartym rynku produkując i wytwarzając towary i usługi, z drugiej strony mają wyraźne zdefiniowane cele i zadania społeczne, łącznie z tym, że reinwestują zyski z działalności na cele społeczne i te związane z rozwojem społeczności lokalnych.

3. POTENCJAŁ TRZECH SEKTORÓW A REALIZACJA ZADAŃ SPOŁECZNYCH

Wydaje się, że optymalny podział zadań społecznych pomiędzy podmioty należące do sektorów – publicznego, rynkowego i społecznego/gospodarki społecznej – powinien opierać się na rozpoznaniu ich silnych i słabych stron w odniesieniu do tego konkretnego obszaru rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. Niestety debata na ten temat często charakteryzuje się tym, co Rothstein nazwał „założeniem nirwany” – porównywaniem idealnego obrazu jednego sektora z krytycznym obrazem podmiotów innego rodzaju⁵². Przykładowo, sektorowi publicznemu można w ten sposób zarzucić ekonomiczną nieefektywność, jednocześnie podkreślając skuteczność mechanizmu rynko-

⁵¹ R. Spear, *Ramy instytucjonalne dla przedsiębiorstwa społecznego: wyzwania dla Polski i innych nowych krajów członkowskich*, „Ekonomia Społeczna – teksty” 2006, s. 8.

⁵² B. Rothstein, *Just Institutions Matters. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 200.

wego, bądź też odwrotnie – zwrócić uwagę na zawodność mechanizmu rynkowego w obszarze polityki społecznej, idealizując rozwiązania o charakterze publicznym. Warto zatem w tym miejscu przedstawić potencjalne słabości wszystkich rodzajów podmiotów jako realizatorów zadań społecznych.

Jeżeli chodzi o sektor rynkowy, to z klasycznej teorii ekonomii wynika, iż rynki są efektywne o ile spełniony jest warunek doskonałej konkurencji⁵³. Najogólniej rzecz biorąc, istnieje ona w sytuacji, gdy mamy do czynienia z wielością podmiotów po stronie popytu i podaży, brakiem barier wejścia i wyjścia z rynku oraz jednorodnym produktem. Trudno sobie tymczasem wyobrazić taki obszar polityki społecznej, który charakteryzowałyby powyższe cechy – szczególnie warunek homogeniczności wydaje się być trudny do spełnienia, na przykład w odniesieniu do usług opiekuńczych.

Ponadto, rynek jest efektywny jeśli nie istnieją efekty zewnętrzne. Tego rodzaju efekt występuje wtedy, gdy korzyści, jakie odnosi jednostka z konsumpcji dobra, mogą łączyć się z dodatkową korzyścią lub niekorzyścią dla innych jednostek, które nie uczestniczą bezpośrednio w konsumpcji⁵⁴. Tymczasem w rzeczywistości często występują zarówno negatywne, jak i pozytywne efekty zewnętrzne. Z efektem negatywnym mamy do czynienia między innymi w sytuacji zanieczyszczenia środowiska. Z kolei typowym przykładem efektu pozytywnego są konsekwencje szczepień ochronnych.

Po trzecie, rynek nie jest efektywnym mechanizmem dostarczania dóbr publicznych⁵⁵. Dobro publiczne charakteryzuje się dwoma podstawowymi cechami: brakiem rywalizacji o jego konsumpcję oraz brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek z jego konsumpcji. Drugi z warunków w praktyce oznaczać musi brak odpłatności za korzystanie z dobra publicznego, co jest nie do pogodzenia z istotą funkcjonowania podmiotów rynkowych. Przykład tego rodzaju dobra stanowi park publiczny.

Rynek nie jest również efektywnym mechanizmem w przypadku występowania asymetrii informacji pomiędzy producentem/świadczącym a nabywcą/świadczącym. Taka sytuacja ma miejsce na przykład w ochronie zdrowia⁵⁶. W tym przypadku pacjent ze względu na brak możliwości samodzielnej oceny stanu swojego zdrowia jest zdany na lekarza, co w warunkach

⁵³ N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford University Press, New York 2001, s. 14.

⁵⁴ T. Michalak, J. Wilkin, *Rynek, społeczeństwo obywatelskie, państwo a sytuacja grup marginalizowanych – ujęcie ekonomiczne*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003, s. 49.

⁵⁵ Tamże, s. 50.

⁵⁶ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1994, s. 94–96.

rynkowych może prowadzić do nieuzasadnionego wywoływania popytu ze strony tego drugiego.

Teoria zawodności kontraktu (*contract failure theory*) wskazuje z kolei na to, iż rynek nie jest efektywnym mechanizmem w sytuacji, gdy nabywca (płatnik) i konsument nie są tą samą osobą⁵⁷. Za przykład mogą tu służyć usługi opiekuńcze dla osób starszych. Jeżeli nabywca nie posiada pełnej informacji dotyczącej jakości wykonywanej usługi, podmiot działający w celu osiągnięcia zysku może, choć nie musi, wykonywać ją w sposób nieprawidłowy.

Z punktu widzenia niniejszej publikacji szczególne znaczenie ma analiza potencjału sektorów publicznego i społecznego. W odniesieniu do tego pierwszego, przynajmniej w warunkach demokracji, można stwierdzić, iż wytwarza on przede wszystkim te dobra publiczne, które cieszą się poparciem większości społeczeństwa⁵⁸. Prowadzi to do powstania niezaspokojonego popytu na dobra pożądane przez wszelkiego rodzaju mniejszości, które nie mają szans na uzyskanie wystarczającej legitymizacji swoich potrzeb.

Ponadto, jak na to wskazuje Barr, w sektorze publicznym nieproporcjonalnie wiele dóbr i transferów jest przejmowanych przez klasę średnią, która dysponuje największą siłą wyborczą⁵⁹. Przykładem tego rodzaju sytuacji mogą być bezpłatne studia dzienne. Podobny problem dotyczy różnego rodzaju grup interesu, które dzięki lobbingowi mogą osiągnąć korzyści niewspółmierne do tych, jakie mogłyby wynikać np. z zastosowania kryterium sprawiedliwości społecznej.

Działalność podmiotów sektora publicznego może być po części ukierunkowana na potrzeby biurokracji, a nie społeczeństwa⁶⁰. Może to wynikać m.in. z braku możliwości pełnej kontroli politycznej nad urzędnikami oraz inercji systemu biurokratycznego. Konsekwencją takiego stanu rzeczy mogą być takie zjawiska jak przerosty zatrudnienia czy też korupcja.

Co oczywiste, podmioty należące do trzeciego sektora oraz sektora gospodarki społecznej również posiadają słabe strony. Po pierwsze, charakteryzuje je często niestabilność funkcjonowania, będąca z kolei przede wszystkim wynikiem niepewności finansowania. Przykładem może być tu hipotetyczna inicjatywa gospodarki społecznej, która w pierwszym okresie działalności jest współfinansowana ze środków unijnych, po czym upada przegrywając rywalizację z przedsiębiorstwami o charakterze komercyjnym.

⁵⁷ L.M. Salamon, *Partners in Public Service. Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995, s. 40.

⁵⁸ Tamże, s. 39.

⁵⁹ N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, op. cit., s. 27.

⁶⁰ Tamże.

Podmioty społeczne może charakteryzować „produkcyjna nieefektywność”⁶¹. Ponieważ są one pozbawione właścicielskiej presji na osiąganie zysków, osoby zarządzające nimi nie mają równie silnych jak w przypadku sektora rynkowego bodźców do redukcji kosztów, czy też ogólnie racjonalizacji działalności pod względem ekonomicznym.

Przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych badania empiryczne wskazały na fakt, iż organizacje trzeciego sektora wolniej reagują na wzrost popytu niż podmioty rynkowe. Jednym z możliwych wyjaśnień tego zjawiska jest argument, iż organizacje pozarządowe posiadają mniejsze możliwości szybkiej mobilizacji dodatkowego kapitału koniecznego do rozszerzenia działalności⁶².

Ponadto wskazuje się czasem na fakt, iż powstanie organizacji społecznych wymaga określonych warunków (oddolnego zaangażowania, kapitału społecznego itp.), które nie zawsze są spełnione w określonym miejscu i czasie.

Oczywiście, wskazane wyżej w odniesieniu do wszystkich rodzajów podmiotów zagrożenia nie muszą się zmaterializować w każdym przypadku. Ponadto możliwe jest ich minimalizowanie, na przykład poprzez umiejętne skonstruowanie aktów prawnych regulujących funkcjonowanie poszczególnych podmiotów i/lub aktywność w określonym obszarze.

4. USŁUGI SPOŁECZNE A GOSPODARKA SPOŁECZNA

W wielosektorowej polityce społecznej główny nacisk kładzie się na usługi społeczne, jako tego elementu polityki społecznej, który będzie się z pewnością w najbliższej przyszłości dynamicznie rozwijał. W tradycyjnym państwie opiekuńczym (*welfare state*) bardzo duże znaczenie przywiązywano do świadczeń i transferów finansowych, które czyniły z polityki społecznej pasywny instrument redystrybucji dobrobytu społecznego. Taki model polityki społecznej przyjęła również Polska w latach 90. XX wieku po transformacji ustrojowej. Aktualnie w literaturze zachodniej w większości analiz na temat *welfare pluralism* bierze się pod uwagę głównie zagadnienia związane z produkcją, dostarczaniem i finansowaniem usług społecznych. Tutaj poszukuje się przestrzeni dla rozwoju różnorodności i indywidualizacji świadczeń w naturze w polityce społecznej. Znacznie rzadziej podejście pluralistyczne dotyczy innych zagadnień polityki społecznej, być może dlatego, że transfery finansowe są najczęściej zarezerwowane dla sektora publicznego. J. Alber twierdzi,

⁶¹ H. Hansmann, *Economic Theories of Nonprofit Organization*, [w:] W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven & London 1987, s. 38.

⁶² Tamże.

że [...] *polityka społeczna zmierza w kierunku świadczenia usług, które nieuchronnie muszą przejąć wiodącą rolę w polityce społecznej. Usługi społeczne stają się coraz ważniejszym składnikiem struktury państwa opiekuńczego i istnieje pilna konieczność przeorientowania badań w tym kierunku*⁶³.

Usługi społeczne jako składowa usług użyteczności publicznej (komunalnych, administracyjnych, socjalnych) są od co najmniej dekady w sposób specjalny traktowane przez Komisję Europejską jako ważna kategoria analiz i rozwoju polityki społecznej. Uznaje się bowiem, że usługi społeczne mają ogromny wpływ na dobrostan społeczny i mogą istotnie wpływać na ład społeczny⁶⁴. W opublikowanej Białej Księdze nt. Usług Użyteczności Publicznej⁶⁵, Komisja Europejska podkreśliła, że rola usług użyteczności publicznej (w tym społecznych) znalazła się w samym centrum debaty poświęconej europejskiemu modelowi społecznemu. Według Komisji Europejskiej usługi dostarczane w ramach UE powinny być powszechne, łatwo dostępne, wysokiej jakości, przystępne cenowo dla wszystkich obywateli Europy. Pomimo, że świadczenie usług użyteczności publicznej według Komisji Europejskiej może być zorganizowane we współpracy z sektorem prywatnym lub pozarządowym to określenie obowiązków usług publicznych oraz ich misji nadal pozostaje zadaniem, za które odpowiedzialne są władze publiczne odpowiedniego szczebla. Władze publiczne są odpowiedzialne za regulację rynku oraz zagwarantowanie, aby poszczególni dostawcy usług wypełniali powierzone im misje dotyczące usług publicznych. Specjalne miejsce poświęca się w powyżej cytowanym dokumencie usługom socjalnym użyteczności publicznej, które mają do odegrania specyficzną rolę jako integralna część europejskiego modelu społecznego. Jak czytamy w Białej Księdze nt. Usług Użyteczności Publicznej *w oparciu o zasadę solidarności, usługi socjalne i zdrowotne użyteczności publicznej są skoncentrowane na osobie i gwarantują obywatelom skuteczne korzystanie*

⁶³ J. Alber, *A Framework for the Comparative Study of Social Service*, "Journal of European Social Policy" 5/2, s. 132.

⁶⁴ Więcej na ten temat: M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, Warszawa 2008, s. 21 i nast.

⁶⁵ Biała Księga nt. Usług Użyteczności Publicznej, Komunikat Komisji Europejskiej z 12.05.2004 r. Zanim opublikowano Białą Księgę nt. Usług Użyteczności Publicznej Komisja Europejska przyjęła Zieloną Księgę nt. Usług Użyteczności Publicznej, która zainicjowała zakrojone na szeroką skalę konsultacje publiczne dotyczące tego, w jaki sposób najlepiej propagować świadczenie wysokiej jakości usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej. Zielona Księga skłoniła wiele stron (300 instytucji) do wyrażenia opinii w kwestii ogólnej roli, jaką ma spełniać Unia Europejska w wyznaczaniu celów usług publicznych w zakresie usług użyteczności publicznej, jak również organizacji, finansowania i oceny świadczenia tych usług.

z fundamentalnych praw oraz wysoki poziom ochrony socjalnej, jak również umacniają spójność społeczną i terytorialną⁶⁶.

Usługi społeczne można różnorodnie definiować. W najprostszy sposób można traktować usługi społeczne jako czynności podejmowane w celu bezpośredniego zaspokojenia potrzeb ludzkich, bez uwzględniania efektów materialnych. Tak rozumiane usługi społeczne to czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku których tworzy się kapitał ludzki. Wielu autorów stworzyło własne definicje usług społecznych. W latach 60. XX wieku Oskar Lange⁶⁷ definiował usługi społeczne jako *wszelkie czynności związane z bezpośrednim lub pośrednim zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do produkowania przedmiotów*. Z kolei Mirosława Janoś-Kresło⁶⁸ za usługi społeczne uznaje *wszelkie działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych w wyniku których oddziaływania tworzy się kapitał ludzki*. B. Szatur-Jaworska⁶⁹ twierdzi, że *usługi społeczne to taka forma świadczeń, która charakteryzuje się:*

- *bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb i nie polegająca na wytwarzaniu dóbr materialnych,*
- *służąca zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość i dostępność ma wpływ na funkcjonowanie szerszych grup społecznych,*
- *publicznym i niepublicznym charakterem finansowania, organizacji i dostarczania,*
- *bezpłatnym, częściowo płatnym lub odpłatnym uzyskiwaniem.*

Generalnie usługi społeczne można prezentować w ujęciu szerszym i węższym. W szerokim podejściu będą to wszelkie działania i administracje, które zajmują się społecznymi potrzebami obywateli, czyli transfery pieniężne, usługi opieki zdrowotnej, edukacja, osobiste usługi społeczne, usługi opiekuńcze, usługi mieszkaniowe, usługi zatrudnieniowe i wyspecjalizowane usługi dla różnych grup docelowych. Wąskie ujęcie dotyczy świadczeń w naturze w przeciwieństwie do świadczeń pieniężnych i zasadniczo odnosi się do działań, charakterystycznych dla służb społecznych wyspecjalizowanych w zakresie pomocy społecznej, pracy socjalnej i środowiskowej.

⁶⁶ Ibidem, s. 18.

⁶⁷ Definicja z 1963 r.

⁶⁸ M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002, s. 7.

⁶⁹ B. Szatur-Jaworska, *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne*. Prezentacja nt. służb społecznych wykorzystywana na potrzeby dydaktyczne 2008/2009 pobrana z internetu.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na następujące cechy usług społecznych (4 x N), które odróżniają je od innych świadczeń społecznych⁷⁰:

1. *Nienamacalność* – usługi są nieuchwytne w sensie fizycznym i intelektualnym.
2. *Nierozdzielność* – usługi często nie mogą być oddzielone od osoby/podmiotu sprzedającego.
3. *Nietrwałość* – nie można magazynować usług, składować ich.
4. *Niejednolitość* – trudno wystandaryzować usługi i ocenić jakość świadczonych usług ze względu na różnorodność usług.

Gospodarka społeczna, którą należy traktować jako element wielosektorowej polityki społecznej może być niezwykle przydatna dla osiągania celów społecznych (integracji i spójności społecznej, inkluzji społecznej, tworzenia kapitału społecznego, itp.) wykorzystując w realizacji usługi społeczne lub szerzej usługi publiczne. Gospodarka społeczna polega przede wszystkim na działaniach aktywizujących grupy będące w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy oraz zapewnieniu zatrudnienia socjalnego/wspieranego w instytucjach należących do sektora pozarządowego i/lub gospodarki społecznej. Ideą gospodarki społecznej jest z jednej strony zaspokajanie tych potrzeb grup społecznych (czasami swoich członków lub podopiecznych), których z różnych powodów nie jest w stanie zaspokoić państwo lub inne podmioty gospodarcze, z drugiej strony wytwarzanie i dostarczanie niszowych usług (bardzo często społecznych, publicznych) oraz produktów, które adresowane są do grup defaworyzowanych i podwyższonego ryzyka socjalnego.

Analizowanie usług społecznych dotyczących gospodarki społecznej nie jest jednak zadaniem łatwym i oczywistym ze względu na fakt, że już sam termin „gospodarka społeczna” nie jest jednoznacznie definiowany i w zależności od przyjętej konstrukcji teoretycznej zawiera działalność różnorodnych podmiotów – zarówno tradycyjnych podmiotów *non-profit*, takich jak stowarzyszenia i fundacje, spółdzielnie oraz organizacje wzajemnościowe, jak również nowych podmiotów gospodarczych o celach społecznych, jakimi są przedsiębiorstwa społeczne lub spółdzielnie socjalne, których głównym celem nie jest maksymalizacja zysku, a realizacja zadań społecznych. Należy podkreślić, że wielu badaczy i aktywistów społecznych jako podmioty gospodarki społecznej traktuje organizacje pozarządowe – fundacje i stowarzyszenia, które prowa-

⁷⁰ Pojęcie świadczenia społecznego jest pojęciem szerszym, aniżeli usługa społeczna. Zgodnie z Leksykonem Polityki Społecznej świadczenia społeczne są to *wszelkie środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin; uzyskiwane są bezekwiwalentnie czyli nie są one bezpośrednim wynagrodzeniem za pracę; finansowane ze środków publicznych*.

dzą bądź też nie działalność gospodarczą, ale które nie działają dla zysku⁷¹. Problemy terminologiczne związane z gospodarką społeczną są niezwykle istotne jeśli chcemy zajmować się zagadnieniami związanymi z usługami społecznymi, które także mogą oznaczać różnorodne zagadnienia i dotyczyć różnych kontekstów. Trudności definicyjne i teoretyczne gospodarki społecznej uchwyciła precyzyjnie E. Leś, która zwróciła uwagę na następujące zagadnienia⁷²:

1. *Problemy w nazewnictwie i określaniu gospodarki społecznej* – w europejskiej literaturze przedmiotu gospodarka społeczna nazywana jest również gospodarką solidarną, ekonomią solidarności, ekonomią społeczności lokalnej, gospodarką obywatelską, a instytucje gospodarki społecznej instytucjami gospodarki obywatelskiej. Większość polskich specjalistów posługuje się terminem „ekonomia społeczna”, choć jest to termin co najmniej dyskusyjny⁷³.
2. *Problemy z definiowaniem gospodarki społecznej* – istnieją definicje, które nawiązują do „starej gospodarki społecznej” i „nowej gospodarki społecznej”. „Stara gospodarka społeczna” odnosi się do działań ukierunkowanych na własnych członków spółdzielni, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, banków ludowych. Natomiast „nowa gospodarka społeczna” jest związana z wychodzeniem podmiotów gospodarki społecznej na zewnątrz i skierowaniem swojej aktywności do beneficjentów i grupy klientów niebędących bezpośrednio członkami danej organizacji. W tym ujęciu mianem „gospodarki społecznej” określa się: [...] *inicjatywy i przedsiębiorstwa, dla których jednym z głównych celów jest tworzenie korzyści społecznych i przestrzeganie następujących elementarnych zasad: pierwszeństwo pracy nad kapitałem, demokratyczne podejmowanie decyzji, realizacja usług dla społeczności lokalnych jako cel nadrzędny, umacnianie wiarygodności, jakości oraz trwałości działania*⁷⁴. W definicji tej podkreśla się znaczenie jakości relacji wewnętrznych i zewnętrznych, efektywności ekonomicznej, wymóg pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł (zarówno rynkowych, jak i nierynkowych).
3. *Problemy z identyfikacją sektorową podmiotów gospodarki społecznej* – z jednej strony przedsiębiorstwa społeczne są postrzegane jako podgrupa gospodarki społecznej zorientowana na rynek (*market – oriented social economy*),

⁷¹ W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „III Sektor” 2/2005, s. 10–11.

⁷² E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna – wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” 2/2005, s. 37–38.

⁷³ J. Supińska w recenzji do mojego artykułu pt. *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, („Polityka Społeczna” 5/6 2006) jednoznacznie opowiedziała się za używaniem „jedynie słusznego terminu” gospodarka społeczna. Podobnie: J. Wilkin, *Jaka ekonomia społeczna w Polsce?*, „Trzeci Sektor” 2/2005, s. 83.

⁷⁴ Definicja Konsorcjum na rzecz Gospodarki Społecznej VOSEC. Cyt. za: J. Wilkin, op. cit.

z drugiej strony niejednokrotnie przedsiębiorstwa społeczne ujmuje się jako nową generację organizacji *non-profit*, które odpowiadając na wyzwania otoczenia rynkowego kierują się w swoim działaniu duchem przedsiębiorczości i klasycznym solidaryzmem z orientacją rynkową. Wykorzystują one bowiem pracę wolontariuszy i często nie generują zysku. Upodabniają się tym samym do organizacji pozarządowych. W jeszcze innym podejściu podkreśla się, że [...] *organizacje gospodarki społecznej to podmioty społeczne i gospodarcze aktywne we wszystkich sektorach, które wyróżniają się celami i szczególną formą przedsiębiorczości*⁷⁵.

J. Defourny i P. Develtere⁷⁶ przy definiowaniu gospodarki społecznej wyróżnili podejście prawno-instytucjonalne oraz podejście normatywne. W pierwszym, tradycyjnym podejściu sprowadza się granice gospodarki społecznej do jej form prawnych i instytucjonalnych, w drugim podejściu – normatywnym raczej nie eksponuje się typów instytucjonalnych, ale wspólne zasady, którymi kierują się różnorodne podmioty. W podejściu prawno-instytucjonalnym autorzy ci wyróżnili trzy uniwersalne typy organizacji, które występują w większości państw europejskich, i które składają się na szeroką definicję gospodarki społecznej. Sektor gospodarki społecznej tworzą – przedsięwzięcia spółdzielcze, towarzystwa wzajemnościowe i stowarzyszenia. W podejściu normatywnym gospodarkę społeczną definiuje się jako wszelkiego rodzaju działalność gospodarczą prowadzoną przez różnorodne podmioty, które w swoich normach i systemach wartości przestrzegają następujących zasad – przedkładanie służby członkom lub wspólnocie nad zysk, autonomiczne zarządzanie, demokratyczny proces decyzyjny, prymat ludzi i pracy nad kapitałem przy dystrybucji dochodów.

Należy zatem podkreślić, że trudności w identyfikacji podmiotów gospodarki społecznej wynikają z ich różnorodności oraz z tego, że coraz częściej tradycyjne organizacje pozarządowe przejmują zachowania prywatnych, rynkowych organizacji. Wiele organizacji pozarządowych prowadząc działalność gospodarczą upodabnia się do instytucji rynkowo-komercyjnych, a ich wewnętrzna organizacja pracy zawiera wiele elementów zarządzania biznesem. Z kolei wiele przedsiębiorstw społecznych jest utożsamianych z *not for private profit*.

⁷⁵ Definicja Stałej Europejskiej Konferencji Spółdzielni Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji z 2002 r.

⁷⁶ J. Defourny i P. Develtere, *Ekonomia społeczna – ogólnoswiatowy trzeci sektor*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne – antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008, s. 21–25.

5. OBSZARY ANALIZ USŁUG SPOŁECZNYCH W GOSPODARCE SPOŁECZNEJ

Z punktu widzenia wielosektorowej polityki społecznej zasadne wydaje się traktować gospodarkę społeczną w sposób szeroki, włączający całe spektrum różnorodnych podmiotów i realizowanych przez nie usług społecznych/publicznych. Tutaj pojawiają się jednak liczne dylematy jakie obszary usług społecznych w gospodarce społecznej badać, analizować? Które w pierwszej kolejności, jakimi narzędziami i metodami? Kontekstów związanych z usługami społecznymi jest bowiem wiele, a najważniejsze z nich sprowadzają się do następujących zagadnień.

Po pierwsze jednym z najważniejszych kontekstów łączących wielosektorową politykę społeczną i usługi społeczne z gospodarką społeczną jest aktywizacja a szerzej aktywna lub aktywizująca polityka społeczna, która stanowi nowy paradygmat rozwoju społecznego, w tym *welfare state*. Aktywną politykę społeczną powiązano w ostatnim czasie w Polsce z zatrudnieniem socjalnym, które uznaje się za filar gospodarki społecznej. Reintegracja społeczno-zawodowa w klubach integracji społecznej (KIS) czy zatrudnienie socjalne w ramach centrów integracji społecznej (CIS) stanowi trzon takiego myślenia o gospodarce społecznej, które traktuje ją jako alternatywny sposób realizacji pomocy społecznej (praca zamiast zasiłku – *workfare*). Z takiego podejścia bierze się problem odbiorców/beneficjentów usług realizowanych w ramach podmiotów gospodarki społecznej. Zatrudnienie socjalne realizowane przez podmioty gospodarki społecznej, a prawnie określone w ustawie o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r. adresowane jest bowiem do tych kategorii osób, które wydają się grupami większego ryzyka socjalnego, aniżeli „osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy”, które to grupy wymienia się w innej ustawie – o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Bezdomni, uzależnieni od substancji psychoaktywnych, chorzy psychicznie, opuszczający zakłady karne, uchodźcy, bezrobotni powyżej 24 miesięcy to potencjalni odbiorcy działań aktywizujących w ramach podmiotów gospodarki społecznej, takich jak KIS, czy CIS. Nie mogą być nimi pozostałe osoby, również z grup defaworyzowanych na rynku pracy takie jak: bezrobotni do 25 roku życia, bezrobotni powyżej 12 miesięcy i powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotni samotnie wychowujący dzieci, bezrobotni niepełnosprawni. Oznacza to, że analiza katalogu usług społecznych w takim rozumieniu działalności podmiotów gospodarki społecznej powinna być zestrojona z potencjalnym klientem, który może, zgodnie z polskim prawem, korzystać z takich czy innych świadczeń oferowanych w ramach polityki aktywizacji.

Po drugie analiza usług społecznych w gospodarce społecznej powinna dotyczyć ilości podmiotów dostarczających usługi, dynamiki zmian w tym zakresie, istniejącego stanu infrastruktury i dostępnych zasobów. To od tych elementów w dużym stopniu zależy jakość i dostępność usług społecznych oraz potencjał organizacyjny/institutionalny podmiotów gospodarki społecznej. Dostępne dane wskazują, że w Polsce mamy do czynienia w dalszym ciągu z niewielką ilością czynnych i aktywnych tradycyjnych organizacji pozarządowych jak i podmiotów tzw. nowej gospodarki społecznej. Z zarejestrowanych w Polsce w 2009 r. 75 tysięcy fundacji i stowarzyszeń tylko część dysponuje infrastrukturą, płatnym personelem i odpowiednim sprzętem, niezbędnym do działalności. Podmioty te dysponują tylko 65 tysiącami pełnych płatnych etatów, a więc statystycznie na 1 organizację przypada mniej aniżeli 1 pracownik. Podmiotów nowej gospodarki społecznej jest także niewiele. Aktualne dane wskazują na istnienie około 120 spółdzielni socjalnych, około 50 zakładów aktywności zawodowej, 55 centrów integracji społecznej i 300 klubów integracji społecznej. Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych jest tylko 9. W sumie podmioty nowej gospodarki społecznej zatrudniają tylko około 3 tysięcy osób. Statystykę poprawiają tradycyjne spółdzielnie, gdyż aktualnie jest ich 12 800, w tym spółdzielnie inwalidów około 350. W sumie spółdzielnie tworzą miejsca pracy dla około 0,5 mln osób⁷⁷. Ale nie zmienia to faktu, że nowych podmiotów gospodarki społecznej, na które stawia się w nowej, aktywizującej i wielosektorowej polityce społecznej jest ciągle bardzo mało a ich potencjał mocno ograniczony.

Trzecim obszarem analizy usług społecznych w gospodarce społecznej powinny być zagadnienia związane z aspektami prawno-finansowymi. Na ile rozwiązania prawne jak i sposoby finansowania, czy też wspierania podmiotów gospodarki społecznej, przyczyniają się do ich rozwoju, a na ile petryfikują tylko istniejącą sytuację. Ogólny wniosek dotyczący tych zagadnień jest taki, że niewątpliwie stworzono w ostatnich kilku latach w Polsce warunki prawno-finansowe do rozwoju podmiotów i usług gospodarki społecznej, ale jak zwykle problemy dotyczą szczegółowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem klubów integracji społecznej, centrów integracji społecznych, zakładów aktywności zawodowej czy spółdzielni socjalnych. Wiele tych podmiotów boryka się z problemami w codziennej działalności, nie wiadomo do końca jak będzie rozwiązany problem kontynuacji finansowania działalności podmiotów gospodarki społecznej po zakończeniu wsparcia z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki czy Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, a przecież wiele z tych instytucji powstała i ma możliwość działania dzięki projektom Europejskiego Funduszu Społecznego i innym funduszom publicznym. Należy pamiętać, że samo stwo-

⁷⁷ Dane na podstawie bazy Klon.Jawor 2009; www.ngo.pl

rzenie instytucji gospodarki społecznej ze środków zewnętrznych jest rozwiązaniem krótkotrwałym i nie ma wiele wspólnego z podejściem systemowym. Należałoby się poważnie zastanowić nad rzeczywistością, która czeka nas po 2013 roku, kiedy zakończy się okres programowania unijnej pomocy dla Polski.

Kolejnym obszarem jest kwestia przedmiotowa usług społecznych w ramach gospodarki społecznej. Pomimo prowadzonych ogólnych działań monitoringowych⁷⁸ w gruncie rzeczy w dalszym ciągu niewiele wiemy na temat szczegółów tego, jakie działania aktywizacyjne, socjalne, integracyjne i inkluzyjne są podejmowane w ramach podmiotów gospodarki społecznej i jaką skuteczność/efektywność one przynoszą. Niektóre, wstępne analizy podejmowane w ostatnim czasie wskazują na różnorodne problemy w tym zakresie, chociażby, że mamy do czynienia z niską efektywnością działań tych podmiotów, z nieosiąganiem zakładanych rezultatów, a nawet z występującymi pewnymi patologiami, które mogą się rozwijać pod płaszczykiem „gospodarki solidarnej”⁷⁹. Z drugiej jednak strony znane są także bardzo ciekawe i udane projekty dotyczące gospodarki społecznej⁸⁰.

Osobnym zagadnieniem do rozwinięcia w ramach analiz gospodarki społecznej jest kwestia produkcji i dostarczania usług. Kto i na jakich zasadach udostępnia usługi społeczne, kto je wykonuje i w ramach jakich procedur? Czy są to jednostki samorządu terytorialnego, czy może organizacje pozarządowe lub podmioty prywatne? Analiza taka, w części podjęta w kolejnych rozdziałach tej książki, może pozwolić na dokonywanie oceny jaki podmiot i z jakiego sektora dostarcza usług w sferze gospodarki społecznej, a także zapoznać się z pluralizmem rozwiązań w poszczególnych regionach. Być może wojewódzkie władze samorządowe prowadzą tutaj jakąś zróżnicowaną politykę regionalną dotyczącą polityki na rzecz rozwoju gospodarki społecznej?

Ostatnim obszarem analiz powinna być kwestia standaryzacji usług i ewaluacji ich funkcjonowania – jakie korzyści przynoszą one bezpośrednio odbiorcom pomocy/wsparcia jak i, w jakim stopniu przyczyniają się do rozwoju lokalnego i społeczności lokalnych? Czy podmioty gospodarki społecznej wnoszą istotną wartość dodaną do realizowanej lokalnej polityki społecznej, czy raczej są tylko finansowym i organizacyjnym obciążeniem dla jednostek samorządu terytorialnego lub innych instytucji? Kolejne rozdziały tej książki odnoszą się do powyższych zagadnień i dylematów.

⁷⁸ Zobacz ekspertyzę A. Karwackiego, *Standardy usług świadczonych przez CIS, KIS oraz ZAZ*, przygotowywaną dla Instytutu Spraw Publicznych, Toruń 2009.

⁷⁹ Zobacz m.in. A. Przyemeński, *Zatrudnienie socjalne i spółdzielnie socjalne a aktywizacja zawodowa*, [w:] J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, Poznań 2007, s. 105–115.

⁸⁰ Zobacz: *Atlas Dobrych Praktyk*, wydany w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2007.

6. PODSUMOWANIE

Przyszłość pokaże na ile idea gospodarki społecznej wpłynie na nową jakość prowadzonej wielosektorowej i aktywnej polityki społecznej. Wiele środowisk, szczególnie związanych z sektorem pozarządowym, jest ciągle entuzjastycznie nastawiona na zastosowanie nowych instrumentów. Należy jednak zwrócić uwagę na realny potencjał podmiotów gospodarki społecznej i monitorować jakość i skuteczność realizowanych przez nie usług społecznych. Jeżeli okaże się, że usługi społeczne proponowane w ramach działalności podmiotów gospodarki społecznej są dobrej jakości, przynoszą zakładane rezultaty i skutki oraz przyczyniają się do zmiany społecznej na lepsze, z pewnością gospodarka społeczna stanie się częścią głównego nurtu nowej polityki społecznej. Inny bardziej pesymistyczny scenariusz to nieudana próba przeniesienia do Polski idei aktywizującej gospodarki społecznej i pozostawienie jej na marginesie lokalnej polityki społecznej.

KATARZYNA GŁĄBICKA

Gospodarka społeczna w dokumentach Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

Współcześnie gospodarka społeczna posiada mocną pozycję i poparcie na rzecz jej rozwoju we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, która od 1 stycznia 2007 r. liczy 27 krajów. O jej znaczeniu i ważności świadczy fakt, że w Parlamencie Europejskim powstała Międzyparlamentarna grupa ds. Gospodarki Społecznej, a w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym został jej przyznany odrębny obszar tematyczny, w ramach którego współpracują ze sobą przedstawiciele przedsiębiorstw, fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych.

Przedstawiciele wszystkich państw członkowskich mają wpływ na proces podejmowania decyzji na szczeblu UE oraz wydawane dokumenty wspólnotowe. Na szczeblu UE są wydawane liczne dokumenty zawierające zapisy na temat promocji i wspierania rozwoju tej formy gospodarki i przedsiębiorczości. Instytucje UE uchwalają akty prawne, strategie działania, opracowują jednolite wytyczne i priorytety w tym obszarze dla wszystkich państw członkowskich. Problematyka ta została również uwzględniona we wspólnotowych planach i socjalnych programach działania, zielonych i białych księgach, agendach i strategiach.

Gospodarka społeczna ma swoje odzwierciedlenie w dokumentach poświęconych problematyce rynku pracy (w tym w Europejskiej Strategii Zatrudnienia), ubóstwa i wykluczenia społecznego i daje szansę na tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze publicznym, prywatnym i społecznym, jak również w firmach rodzinnych i gospodarczych¹.

¹ *European Policy Brief. Tackling Social Exclusion through Social Innovation: Strategy Research Options*, Brussels, 5.XII.2009.

W Unii Europejskiej podkreśla się rolę gospodarki społecznej w oparciu o zasadę demokracji, solidarności i spójności społecznej. W dokumentach Unii Europejskiej znajdują się deklaratywne zapisy o konieczności jej promowania i wdrażania zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, jak i ponadnarodowym, ze względu na fakt, że zaspakajają potrzeby licznych słabszych ekonomicznie i socjalnie grup społecznych.

2. IDEA GOSPODARKI SPOŁECZNEJ

W dokumentach wydawanych na szczeblu UE mianem gospodarki społecznej określa się *inicjatywy i przedsiębiorstwa, dla których jednym z głównych celów jest tworzenie korzyści społecznych i przestrzeganie następujących elementarnych zasad: pierwszeństwo pracy nad kapitałem, demokratyczne podejmowanie decyzji, realizacja usług dla społeczności lokalnych jako cel nadrzędny, umacnianie wiarygodności, jakości oraz trwałości działania*².

Gospodarka społeczna oznacza ten sektor gospodarczy, w którym następuje połączenie działalności gospodarczej z celami społecznymi zmierzającymi do ograniczenia zjawiska marginalizacji i wykluczenia społecznego oraz promocji aktywizacji i integracji społecznej³. To inicjatywy i przedsiębiorstwa, które rozwijają działalność w zakresie reintegracji społeczno-zawodowej dla osób długotrwale biernych zawodowo, produkują i świadczą usługi społeczne oraz prowadzą projekty na rzecz rozwoju lokalnego⁴.

Definicja Stałej Europejskiej Konferencji Spółdzielni, Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji z 2002 roku zawiera zapis: *Organizacje gospodarki społecznej są podmiotami gospodarczymi i społecznymi, aktywnymi we wszystkich sektorach. Wyróżniają się celami i szczególną formą przedsiębiorczości. Gospodarka społeczna obejmuje organizacje takie jak: spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje. Ich aktywność jest wyraźna, zwłaszcza w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wyżywienia, bankowości, ubezpieczeń, produkcji rolnej, spraw konsumenckich, aktywności zrzeszeń oraz organizowania zaplecza handlowego, rzemiosła, mieszkalnictwa, usług w miejscu zamieszkania, edukacji, szkoleń w dziedzinie kultury, sportu i aktywności w czasie wolnym*⁵.

² Definicja Konsorcjum na rzecz Gospodarki Społecznej VOSEC.

³ K. Rosiak, *Ekonomia społeczna w strategii miasta Krakowa*, Warszawa 2006 oraz *Program rozwoju ekonomii społecznej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji zawodowej na krakowskim rynku pracy*, Głódzki Urząd Pracy, Kraków 2005, s. 40.

⁴ E. Leś, *Wprowadzenie*, [w:] *Nowa gospodarka społeczna w rozwoju regionalnym i lokalnym*, E. Leś i M. Ołdak (red.), Warszawa 2008, s. 7.

⁵ *The Key Role of Local Partnership in the Promotion of Social Cohesion*, Committee of the Regions, Brussels 3.05.2008 oraz *Opinion of the Committee of the Regions on the Partnerships between*

Podmioty gospodarki społecznej są nastawione na zaspokojenie tych potrzeb, których nie są w stanie spełnić inne sektory. Są to spójność społeczna i dbałość o tworzenie miejsc pracy, zachęcanie do przedsiębiorczości, budowanie społeczeństwa pluralistycznego, uczestniczącego, demokratycznego i opartego na solidarności⁶.

Często pełnią następujące funkcje⁷:

- *usługodawcy rynku pracy* – świadczenie takich usług jak: szkolenia, poradnictwo, pośrednictwo itp.,
- *pracodawcy* – tworzenie miejsc pracy dedykowanych grupom wykluczonym,
- *instytucji wspierającej zatrudnienie* – inkubowanie przedsięwzięć zatrudnieniowych, pomoc w tworzeniu miejsc pracy,
- *rzecznika* – występowanie w imieniu grup wykluczonych.

Podmioty gospodarki społecznej są najczęściej utożsamiane z przedsiębiorstwami społecznymi. W definicji Europejskiej Sieci Badań nad Gospodarką Społeczną – EMES zapisano, że jest to *prywatna, autonomiczna organizacja dostarczająca produktów lub usług na rzecz szerszej społeczności, której założycielem albo zarządzającym jest grupa obywateli, i w której zakres korzyści materialnych podlega ograniczeniom. Przedsiębiorstwo społeczne przywiązuje dużą wagę do swojej autonomii i gotowości do przyjmowania ekonomicznego ryzyka związanego z prowadzoną w sposób ciągły działalnością społeczno-ekonomiczną*⁸. Przedsiębiorstwa społeczne są nową klasą organizacji, nastawionych na osiągnięcie celów społecznych, ale są przy tym ekonomicznie samoutrzymujące się, odpowiedzialne społecznie, etycznie i środowiskowo.

W gospodarce społecznej na całym obszarze UE znalazło zatrudnienie ponad 11 mln osób (tj. 6% wszystkich aktywnych zawodowo w UE) i reprezentuje ją 2 mln przedsiębiorstw społecznych (tj. 10% wszystkich przedsiębiorstw z UE)⁹, wśród których 70% stanowią organizacje społeczne, 26% spółdzielnie i 3% towarzystwa wzajemnościowe. Stworzyły one miejsca pracy w takich sektorach jak: bankowość, ubezpieczenia, rolnictwo, rzemiosło, handel i usługi, opieka zdrowotna i społeczna. W większości przypadków są to mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwa. Podkreśla się ich rolę i znaczenie ze względu na włączanie i integrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na rynku pracy, kształtowanie solidarności i współodpowiedzialności środowisk spo-

Local and Regional Authorities and Social Economy Organizations: Contribution to Employment, Local Development and Social Cohesion, 2002/C 192/13.

⁶ J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, Kraków 2007, s. 2.

⁷ I. Gosk, *Ekonomia społeczna jako aktor rynku pracy*, Warszawa 2006, s. 4.

⁸ Definicja EMES (Sieć Badań nad Gospodarką Społeczną) za: www.emes.net

⁹ Dane Komisji Europejskiej z dnia 15.03.2010 r. dostępne na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy>

łecznych, demokratyczne zarządzanie („jedna osoba, jeden głos”), kreowanie przedsięwzięć innowacyjnych (społeczne i ekonomiczne), elastyczność w podejściu do zmian społecznych i ekonomicznych, rozwijanie wolontariatu¹⁰.

3. STANOWISKO INSTYTUCJI UE WOBEC GOSPODARKI SPOŁECZNEJ

Gospodarkę społeczną na szczeblu UE kreują, promują i wspierają zgodnie z przysługującymi im uprawnieniami, jej podstawowe instytucje: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz dwa podmioty opiniodawczo-doradcze: Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów.

3.1. Gospodarka społeczna w dokumentach Rady Europejskiej

Rada Europejska jako forma systematycznych spotkań szefów państw i rządów Wspólnot Europejskich nadaje Unii Europejskiej impuls niezbędny do jej rozwoju poprzez wydawanie ustawodawstwa pierwszego rzędu, uchwalanie wytycznych i zaleceń w postaci strategii i agend, zatwierdzanie podstawowych praw socjalnych obywateli Unii. Są to instrumenty, które mają za zadanie nakłonić poszczególne państwa członkowskie UE do realizacji takich, a nie innych działań i wprowadzania rozwiązań służących podniesieniu warunków pracy i życia obywateli UE.

Na szczycie UE na temat polityki zatrudnienia, który odbył się w Luksemburgu w 1997 roku, Rada Europejska przyjęła założenia wspólnej Europejskiej Strategii Zatrudnienia¹¹. Podstawowym celem strategii jest powiązanie wzrostu gospodarczego Wspólnoty z powstaniem nowych miejsc pracy, a także określenie zadań dla ponadnarodowej współpracy państw UE w celu ograniczenia bezrobocia, redukcji ubóstwa i marginalizacji społecznej. Są to zadania, które przypisano w licznych dokumentach UE po 2000 roku gospodarce społecznej. Strategia zawiera punkty dotyczące równouprawnienia pracujących kobiet, ale również kładzie nacisk na zwiększenie konkurencyjności na globalnym rynku.

¹⁰ *Social Economy. Small and Medium Sized Enterprises (SME) – Enterprise and Industry*, European Commission, Brussels 2010.

¹¹ *European Employment Strategy*, European Council, Luxembourg 25.11.1997.

Główne cele Strategii odnoszą się również do osiągnięcia wysokiego wskaźnika zatrudnienia w gospodarce oraz wśród wszystkich grup na rynku pracy (w przypadku gospodarki społecznej ma to zastosowanie do kobiet, osób niepełnoprawnych i osób powyżej 50 roku życia), do zmiany form przeciwdziałania bezrobociu z form pasywnych w kierunku promowania utrzymania zdolności do zatrudnienia oraz tworzenia miejsc pracy, w tym w przedsiębiorstwach społecznych, które stwarzają równe szanse na rynku pracy w wykonywaniu i dostępie do pracy dla grup z niego wykluczonych. Przekłada się to na nowe aktywizujące podejście do grup wykluczonych z rynku pracy i wspieranie mechanizmów gospodarki społecznej.

Rada Europejska przyjęła powyższe priorytety, przewidując działania w czterech obszarach: rozszerzenie możliwości uzyskania pracy, pobudzenie przedsiębiorczości, wspieranie procesów dostosowawczych w przedsiębiorstwie oraz wzmacnianie polityki równości szans¹². Szanse takie stwarza właśnie gospodarka społeczna.

Realizacja strategii podlega wspólnej ocenie przedstawionej w raportach krajowych oraz w raporcie Komisji Europejskiej. Podstawowym dokumentem przedstawiającym założenia „otwartej metody koordynacji” w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia jest Komunikat Komisji Europejskiej z marca 2006 roku zatytułowany *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej*¹³. Szczegółowe wymagania w zakresie tworzenia Programu zostały przedstawione w lutym 2008 roku w wytycznych Komitetu ds. Zabezpieczenia Społecznego UE. Państwa członkowskie powinny przestrzegać wspomnianych wytycznych w celu poprawy efektywności otwartej metody koordynacji, która jest metodą wzajemnej pomocy, wzajemnego uczenia się i wymiany informacji. W obszarze gospodarki społecznej przykładem takiej wzajemnej wymiany informacji były zrealizowane ze środków Unii Europejskiej dwa projekty dotyczące gospodarki społecznej: Projekt PERSE¹⁴ i ELEXIS¹⁵. Pierwszy z nich miał

¹² Szerzej na ten temat w: K. Głąbicka: *Rynek pracy w jednoczącej się Europie*, wyd. WSP TWP, Warszawa 2005.

¹³ Komunikat Komisji Europejskiej, *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej*, Bruksela 2006.

¹⁴ Projekt PERSE skupiał badaczy z 11 krajów Unii Europejskiej i był koordynowany przez Marthę Nyssens (CERISIS, Katolicki Uniwersytet w Louvain). Finansowany był przez Komisję Europejską (DG ds. badań naukowych) w ramach programu „Improving the Human Research Potential and Socio-Economic Base” (Podnoszenie potencjału naukowego i bazy społeczno-ekonomicznej).

¹⁵ Projekt był realizowany wspólnie z European Network of Social Integration Enterprises ENSIE (Europejską Siecią Przedsiębiorstw Społecznych), European Confederation of Workers' Co-operatives, Social Co-operatives and Participative Enterprises CECOP (Europejską

na celu zbadanie podejmowanych działań społeczno-ekonomicznych przedsiębiorstw społecznych w obszarze integracji zawodowej. Natomiast ELEXIES był poświęcony przedsiębiorczości społecznej: walka z wykluczeniem poprzez integrację ekonomiczną i społeczną. Badania te potwierdziły, że każde z państw członkowskich UE w wielu obszarach przyjmuje i stosuje zróżnicowane regulacje materialno-prawne, będące odzwierciedleniem odmiennej tradycji i kultury prawnej¹⁶. Nie stanowią one jednakże przeszkody do tworzenia i wspierania rozwoju gospodarki społecznej w ramach integrującej się Europy.

W marcu 2000 roku podczas spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie został przyjęty dokument *Strategia Lizbońska*, w którym zapisano cele wspólnotowe, jakie UE ma osiągnąć do 2010 roku, w obszarze rozwoju przedsiębiorczości (deregulacji, likwidacji barier administracyjno-prawnych, ułatwienia dostępu do kapitału i technologii), wzrostu zatrudnienia i zmian modelu społecznego, w tym przede wszystkim uelastycznienie rynku pracy oraz unowocześnienie systemu zabezpieczenia społecznego.

Pięć podstawowych obszarów realizacji Strategii Lizbońskiej dotyczyło:

1. Rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy.
2. Rozwoju jednolitego rynku.
3. Tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości (w tym społecznej).
4. Rozwoju rynku pracy.
5. Rozwoju zrównoważonego i ochrony środowiska.

Zgodnie ze Strategią Lizbońską gospodarki UE są równoważne, a priorytetem powinno być stworzenie działań dla rozwoju przedsiębiorczości oraz rozwój rynku pracy. Jest to możliwe dzięki rozwojowi społeczeństwa opartego na wiedzy. Bez tego warunku UE nie jest w stanie uczestniczyć w rozwoju jednolitego rynku ani budować strategii rozwoju przedsiębiorstw w zgodzie ze wzrostem zrównoważonym i polityką ekologiczną.

Na tej podstawie w marcu 2003 roku Rada Europejska przyjęła 10 szczegółowych wytycznych dotyczących zatrudnienia na obszarze UE, z których połowa¹⁷ ma swoje przełożenie i konotacje z założeniami i ideą wspierania na szczęblu UE gospodarki społecznej, tj.:

Konfederacją Pracowników Spółdzielni, Spółdzielni Socjalnych i Firm Udziałowych) oraz przy współpracy z EMES European Research Network (Europejską Siecią Badaczy).

¹⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Unia Europejska jako jedność w różnorodności – mit czy rzeczywistość*, w: *Organizacja i funkcjonowanie Unii Europejskiej*, J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), wyd. UMK, Toruń 2009, s. 93.

¹⁷ Pozostałe 5 wytycznych to: 1) Dostosowanie i mobilność na rynku pracy, 2) Promocja rozwoju kapitału ludzkiego i ustawicznego kształcenia, 3) Zwiększenie opłacalności pracy poprzez zachęty dla wzrostu atrakcyjności pracy, 4) Zalegalizowanie nielegalnego zatrudnienia, 5) Adresowanie regionalnego zróżnicowania w zatrudnieniu.

1. Aktywizacja i działania przeciwdziałające bezrobociu i bierności zawodowej.
2. Tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość.
3. Wzrost zasobów pracy i promocja aktywności zawodowej.
4. Równość płci.
5. Promocja integracji i walka z dyskryminacją osób będących w trudnym położeniu na rynku pracy.

Wspólnotowa polityka zatrudnienia zapewnia powiązanie pomiędzy strategią rozwoju zasobów ludzkich wspieraną z funduszy strukturalnych oraz priorytetami polityki Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Strategia Lizbońska dążyła do osiągnięcia celu strategicznego poprzez zdynamizowanie wspólnych działań UE w ramach modernizacji europejskiego modelu społecznego, wsparcia dla rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw, rozwoju aktywnej polityki zatrudnienia i promocji zaangażowania społecznego.

W tym celu w każdym państwie członkowskim były tworzone narodowe partnerstwa na rzecz reform (podkreślające wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia), a od 2005 roku krajowe plany działań¹⁸ na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej i tzw. „mapa drogowa” tego planu¹⁹.

Podczas posiedzenia w Nicei w grudniu 2000 roku, Rada Europejska przyjęła również Europejską Agendę Społeczną²⁰, która odgrywała kluczową rolę w budowaniu ekonomicznego wzrostu (Strategii Lizbońskiej) przez rozwój polityki społecznej, w tym pełnego zatrudnienia oraz wzmacnianie spójności i włączenia społecznego.

Jednym z głównych kierunków polityki społecznej wytyczonych przez Europejską Agendę Społeczną było zwalczanie biedy oraz wszelkich form wykluczenia i dyskryminacji w celu promowania integracji społecznej. Cel ten miała realizować gospodarka społeczna.

W czerwcu 2010 roku na szczycie Rady Europejskiej przyjęto nową Strategię Unii Europejskiej EUROPA 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. W dokumencie tym podkreśla się implementację podejścia opartego na rozwoju kapitału biznesu, rozwoju kapitału społecznego i ochronie środowiska.

¹⁸ Również w Polsce obowiązywał Krajowy Plan działań na rzecz Zatrudnienia: szerzej został on opisany w książce: K. Głabicka, *Rynek pracy w jednolitej się Europie*, WSP TWP, Warszawa 2005, s. 212.

¹⁹ Polska również przygotowywała Krajowe Plany Działania na rzecz Zatrudnienia co stanowiło podstawę realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Dotychczas były realizowane: Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, Krajowy Plan Działania na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok, na 2006 rok, na 2007 rok, na 2008 rok oraz aktualny na lata 2009–2011.

²⁰ *European Social Agenda*, European Council, Nice 2000.

Strategia EUROPA 2020 zastąpiła Strategię Lizbońską. Ma ona zaplanowany system zarządzania. Planowany jest nadzór nad państwami członkowskimi. Umożliwi to wykorzystanie już istniejących instrumentów koordynacji, wypracowanych dla Strategii Lizbońskiej oraz planowane jest wzmocnienie ich. Komisja Europejska co roku będzie monitorowała rozwój sytuacji w oparciu o zestaw wskaźników pokazujących ogólny postęp w tworzeniu inteligentnej, zielonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu, o wysokiej stopie zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej. W proces monitorowania planuje się włączyć Radę Europejską, Radę Ministrów, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, władze krajowe, regionalne i lokalne, parlamenty krajowe, partnerów socjalnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. W wizji Europy 2020 roku ważną rolę spełniać będzie również gospodarka społeczna.

3.2. Gospodarka społeczna w dokumentach Rady Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej jest instytucją, która wydaje akty wtórne: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, udziela zaleceń i opinii. Ponadto Rada ustala ogólne zasady dotyczące wprowadzenia w życie wspólnej polityki w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i spójności społeczno-ekonomicznej. Jest instytucją, w której zapadają ostateczne decyzje – również w sprawach socjalnych.

Rada Unii Europejskiej działając na rzecz gospodarki społecznej uchwaliła decyzję w kontekście promocji cyklu życia poprzez pracę²¹. W wytycznej nr 18 można przeczytać, że specjalna uwaga powinna być zwrócona w kierunku inkluzji osób wykluczonych z rynku pracy, w tym niskowyzkwalifikowanych pracowników, poprzez rozwój usług socjalnych i gospodarki społecznej, która powinna tworzyć miejsca pracy w zależności od potrzeb społeczności lokalnej. Zwalczając dyskryminację gospodarka społeczna wspiera również zatrudnienie osób niepełnosprawnych i integrację imigrantów i mniejszości narodowych²².

²¹ Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States (30/06/2008), Brussels 13.07.2009.

²² Ibidem, s. 9.

3.3. Gospodarka społeczna w dokumentach Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski również jest zaangażowany w problematykę gospodarki społecznej. 1 lutego 2010 roku opublikował Raport nt. równouprawnienia kobiet i mężczyzn w UE²³, w którym podkreśla rolę przedsiębiorstw społecznych, które stwarzają szansę na zatrudnienie dla kobiet (w tym dla samotnych matek), podwyższenie ich społecznego statusu, wspieranie ich niezależności finansowej oraz pogodzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym. Dzięki gospodarce społecznej wzrasta odsetek kobiet aktywnych zawodowo, następuje rozwój sektora usług, które w szczególności oferują miejsca pracy dla kobiet i innych grup defaworyzowanych na rynku pracy. W dokumencie tym zwraca się również uwagę na znaczenie gospodarki społecznej dla osób starszych i niepełnosprawnych, którym jest trudniej znaleźć pracę na otwartym rynku pracy, a szansę taką stwarza możliwość zatrudnienia w przedsiębiorstwie społecznym.

Parlament Europejski w Rezolucji nt. wizji Europy 2020 – nowej Europejskiej Strategii na rzecz Zatrudnienia i Wzrostu²⁴ w pkt. 67 wzywa wszystkie państwa członkowskie UE do działań i promocji rozwoju gospodarki społecznej jako alternatywy działań na rzecz aktywizacji zawodowej, uwzględniając jednocześnie cele socjalne, zdrowie, zatrudnienie i potrzeby mieszkaniowe na poziomie lokalnym. Gospodarka społeczna stanowi alternatywę do zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych grup społeczeństwa defaworyzowanych na rynku pracy – czytamy w dokumencie.

W Parlamencie Europejskim od 2000 roku funkcjonuje Grupa Nacisku²⁵ na rzecz Gospodarki Społecznej (*Social Economy Intergroup – Social Economy Europe*)²⁶. Grupa ta wykształciła się z silnych ruchów społecznych, które w latach 90. XX wieku zaczęły funkcjonować na forum UE wywodząc się ze sfer, dla których działalność gospodarcza nie stanowi podstawowej racji bytu (*non profit sector*). Prowadzi ona lobbying rozumiany jako działanie polegające na wywieraniu wpływu na przedstawicieli instytucji i organów UE w celu promocji i przekonania decydentów do roli gospodarki społecznej, rozwoju przedsiębiorczości społecznej, reprezentuje społeczeństwo obywatelskie na

²³ *Report on Equality between Women and Men in the European Union*, Committee on Women's Rights and Gender Equality, European Parliament, Brussels, 1.02.2010.

²⁴ *Motion for a Resolution on Europe 2020 – New European Strategy for Jobs and Growth*, European Parliament, Brussels 17 mai 2010.

²⁵ Szerzej na temat roli grup nacisku w UE w: K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, wyd. Scholar, Warszawa 2002, r. X.

²⁶ <http://www.socialeconomy.eu.org>

szczeblu władzy lokalnej, krajowej i w instytucjach UE. Prowadzi również dialog między wszystkimi stronami zainteresowanymi gospodarką społeczną a członkami Parlamentu Europejskiego.

Dzięki jej zaangażowaniu Parlament Europejski przyjął w 2010 roku Raport nt. gospodarki społecznej²⁷ przewagą 580 głosów²⁸ wobec 27 przeciw i 44 wstrzymujących się. Raport prezentuje stan faktyczny gospodarki społecznej w Unii Europejskiej, podkreślając statystyki potwierdzające zaangażowanie 10% wszystkich przedsiębiorstw UE w ten sektor i stworzenie 6% istniejących na obszarze Unii miejsc pracy. Jednakże z uwagi na brak wizji jej rozwoju w przyszłości, autorzy raportu zaproponowali nową koncepcję gospodarki społecznej poprzez ustanowienie europejskiego statutu dla stowarzyszeń i fundacji oraz towarzystw wzajemnościowych. W tym celu potrzebne jest rozpoznanie ich rzeczywistych potrzeb i udzielanie wsparcia zgodnie ze Strategią Europa 2020. Należy dofinansowywać przedsiębiorstwa społeczne z uwagi na ich specyficzny charakter i niesienie pomocy grupom najbardziej poszkodowanym na obszarze UE – zapisano w raporcie.

3.4. Gospodarka społeczna w dokumentach Komisji Europejskiej

W rozwój gospodarki społecznej zaangażowała się również Komisja Europejska, która podkreśla korzyści z niej płynące nie tylko dla inwestorów, ale i spółdzielni, spółek, organizacji pozarządowych, fundacji, przedsiębiorstw społecznych oferując produkty i usługi oraz tworząc miliony miejsc pracy. Komisja Europejska podkreśla identyfikację i miejsce gospodarki społecznej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw.

Za gospodarkę społeczną odpowiadają w Komisji Europejskiej dwa Dyrektoriaty: ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans oraz ds. Przedsiębiorczości i Społeczeństwa Informacyjnego. Pierwszy z nich odpowiada za tworzenie większej liczby miejsc pracy, reguluje kwestie związane z pracą za granicą, emeryturami, wspólnotowym prawem pracy oraz bhp, dba o przestrzeganie zasady równości kobiet i mężczyzn, niepełnosprawnych, różnorodność i walkę z dyskryminacją. Do jego zadań należy również promowanie integracji społecznej oraz ochrona socjalna wszystkich obywateli Unii, w ramach których jest miejsce dla rozwoju gospodarki społecznej. Odpowiada za trzy ważne fundusze finansujące obszary socjalne: Europejski

²⁷ *Rapport d'initiative sur l'économie sociale*, Europeene Parlement, Brussels 19.02.2010.

²⁸ W Parlamencie Europejskim jest 736 miejsc.

Fundusz Społeczny, fundusze na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej oraz Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji.

Dyrektoriat Generalny ds. Przedsiębiorczości i Społeczeństwa Informacyjnego zajmuje się gospodarką społeczną z punktu widzenia wzrostu gospodarczego. Dyrektoriat ten reguluje również kwestie spółdzielczości, które stanowią ważną część europejskiej gospodarki społecznej oraz integralną część gospodarki europejskiej²⁹. Ponadto gospodarka społeczna promuje zasadę solidarności i łączy przedsiębiorcze nastawienie z dodatkowymi wartościami, które wynikają z faktu, iż jest „szkołą współpracy i aktywnego obywatelstwa”. Wśród podejmowanych działań można również wyróżnić wspieranie dostępu do rynku i usług, w tym mających na celu poprawienie jakości życia grup dyskryminowanych, usług sąsiedzkich (takich jak prowadzenie piekarni, sklepów spożywczych, kiosków z gazetami) lub publicznych (usługi kulturalne czy poprawiające jakość życia).

Zadaniem Komisji Europejskiej jest dążenie do ścisłej współpracy między członkami Wspólnoty w dziedzinie zagadnień społecznych m.in. zatrudnienia, prawa pracy i warunków pracy, kształcenia i doskonalenia zawodowego, ubezpieczeń społecznych, ochrony przed wypadkami oraz chorobami zawodowymi, higieny pracy, prawa zrzeszania się oraz zawierania umów zbiorowych między pracodawcami a pracownikami.

Komisja Europejska podkreśla fakt, że polityka Unii Europejskiej, dotycząca przedsiębiorstw społecznych, obejmuje starania zmierzające do zwiększenia wpływów trzeciego sektora wobec sektora prywatnego i publicznego. Przedsiębiorstwa społeczne są oddzielone od gospodarki rynkowej, ponieważ *ich głównym celem nie jest uzyskiwanie zwrótu kapitału. Są one, ze swojej natury, częścią gospodarki angażującej wielu interesariuszy, których firmy są tworzone w wyniku wspólnych potrzeb i w celu ich zaspakajania. Właściciele owych przedsiębiorstw czują się odpowiedzialni za osoby, którym mają służyć.*

Komisja Europejska w rozwój gospodarki społecznej zaangażowała się już w latach 80. ubiegłego stulecia. W 1989 roku wydała Komunikat nt. przedsiębiorczości w sektorze gospodarki społecznej³⁰. Dzięki tej inicjatywie była możliwość finansowania do 1998 roku ze środków UE projektów i działań mających na celu rozwój i promocję tego sektora. Dodatkowe wsparcie gospodarka społeczna otrzymała na równi z zaoferowaną pomocą dla MŚP przy realizacji programu „Kompetencje i Innowacyjność”³¹.

²⁹ Zatrudniają 2,3 miliona osób na obszarze Unii Europejskiej.

³⁰ *Communication on Business in Social Economy Sector*, European Commission, Brussels 1989.

³¹ *Competitiveness and Innovation Programme*, European Commission, Brussels 1998.

Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorczości i Społeczeństwa Informacyjnego w 2008 roku wydała Europejski Akt Małej Przedsiębiorczości³². Zadeklarowano w tym dokumencie wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości, ze szczególnym podkreśleniem przywilejów i korzyści, jakie mogą otrzymać przedsiębiorstwa społeczne wspierające rozwój lokalny i tworzące miejsca pracy dla osób wykluczonych społecznie. W dokumencie tym zwrócono uwagę na istotny wkład przedsiębiorstw gospodarki społecznej na rzecz bardziej efektywnej i konkurencyjnej gospodarki oraz stosowania zasady solidarności i spójności społecznej. Podkreślono ich równe traktowanie z innymi formami rozwoju działalności gospodarczej, w tym również przy przyznawaniu wsparcia ze środków funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Komisja Europejska wpływa na gospodarkę społeczną poprzez ogłaszane socjalne programy działania, publikowanie Białych Ksiąg, a ostatnio przyjęcie i wdrażanie w życie odnowionej Agendy Społecznej. Pierwszą Białą Księgą z problematyki społecznej była opublikowana w 1993 roku przez Komisję Europejską – Biała Księga – Wzrost, Konkurencyjność i Zatrudnienie³³. Dokument ten uwzględniał szczegółowe cele w ramach polityki zatrudnienia. W kontekście gospodarki społecznej powoływał się na konieczność tworzenia miejsc pracy w regionach najslabiej rozwiniętych, w grupach wymagających wsparcia na rynku pracy oraz w nowych sektorach jak ochrona środowiska czy też nowe technologie.

W Białej Księdze Europejskiej Polityki Społecznej³⁴ przypomniano, że w Unii Europejskiej istnieje grupa wspólnych wartości stanowiących podstawę europejskiego modelu społecznego. Do wartości tych zaliczono demokrację i prawa jednostki, wolność prowadzenia rokowań zbiorowych, równość praw dla wszystkich, solidarność, bezpieczeństwo socjalne.

Biała Księga Europejskiej Polityki Społecznej zawierała 10 haseł programowych, którymi winna się była kierować wspólnotowa polityka społeczna³⁵. Odniesienia do gospodarki społecznej znalazły się w zapisie priorytetu nr 1: Zatrudnienie – zagwarantowano przyznanie środków osłonowych na: poprawę systemów kształcenia i dokształcania, wzmocnienie elastyczności zachowań w zakładach i na rynku pracy, nowe formy organizacji pracy, obniżenie kosztów dodatkowych personelu średniokwalifikowanego, lepsze zastosowanie

³² Small Business Act for Europe adopted in June 2008 by the Commission.

³³ COM(93) 700, grudzień 1993, Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century – White Paper.

³⁴ *White Paper on European Social Policy*, European Commission, Brussels 22 July 1994.

³⁵ Szerzej na ten temat: J. Auleytner, *Zielona i Biała Księga europejskiej polityki społecznej*, [w:] „Polityka Społeczna” nr 7/96, s. 23–25.

środków publicznych przeznaczonych na walkę z bezrobociem, zabezpieczenie środków dla młodocianych bez kwalifikacji. W priorytecie nr 3 zapisano – wspieranie najlepszych standardów w zakresie zatrudnienia na rzecz konkurencyjności Europy. Zadeklarowano m.in. włączenie niepełnosprawnych do życia zawodowego. Priorytet nr 5 odnosił się do równości szans kobiet i mężczyzn, a priorytet nr 6 został poświęcony wzajemnym zależnościom między polityką społeczną, ochroną socjalną i aktywnym społeczeństwem dla wszystkich. Pod pojęciem aktywnego społeczeństwa dla wszystkich (poprzez politykę i ochronę socjalną) należy rozumieć europejski model opiekuńczy, zawierający poparcie dla integracji wszystkich obywateli oraz programy walki z ubóstwem i społeczną marginalizacją.

Postulaty zapisane w Białej Księdze Europejskiej Polityki Społecznej podkreślają ważność ochrony socjalnej i rozwoju europejskiego modelu socjalnego, celem zapewnienia społeczeństwom Europy unikalnego połączenia dobrobytu ekonomicznego, spójności społecznej oraz ogólnej wysokiej jakości życia.

Również dwa ostatnie socjalne programy na lata 2000–2005 i 2007–2013 przyjęte przez Komisję Europejską podkreślają konieczność wspierania spójności ekonomicznej z polepszania socjalnych standardów i warunków życia ludności. Przyszłościowy model polityki społecznej zakłada inwestycję w kapitał ludzki oraz budowanie aktywnego państwa dobrobytu (*active welfare state*), opartego na zasadzie sprawiedliwości i solidarności. Wzrost zatrudnienia i silna spójność społeczno-ekonomiczna ma się stać podstawą przyszłego europejskiego modelu społecznego. Ważną rolę przypisuje się również partnerom socjalnym.

Kolejny socjalny program PROGRESS 2007–2013 nosi tytuł Zatrudnienie i Solidarność Społeczna³⁶. Ma na celu kontynuowanie wdrażania w życie społeczności europejskiej celów i założeń Strategii Lizbońskiej (aktualnie Strategii Europa 2020). Składa się z pięciu wytycznych:

1. *Zatrudnienie* – ten komponent ma na celu wdrożenie założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia.
2. *Ochrona socjalna i społeczna inkluzja* – jej założeniem jest wdrażanie otwartej metody koordynacji w obszarze ochrony socjalnej i inkluzji społecznej.
3. *Warunki Pracy* – ma na celu poprawę środowiska pracy uwzględniając warunki w jakich praca jest wykonywana, włączając w to ochronę zdrowia i bezpieczeństwo w miejscu pracy oraz godzenie życia zawodowego z rodzinnym.

³⁶ *General Guidelines for the Implementation of the Community Programme for Employment and Social Solidarity Progress 2007–2013*, Brussels 2006.

4. *Przeciwdziałanie dyskryminacji i różnicowaniu* – efektywne wdrażanie zasad antydyskryminacyjnych i promocja zasady równości we wszystkich politykach wspólnotowych.
5. *Równość płci/równouprawnienie* – program PROGRESS zakłada efektywne wdrażanie zasad antydyskryminacyjnych i promocję zasady równości kobiet i mężczyzn we wszystkich politykach wspólnotowych.

Programy te mają istotne znaczenie dla kreowania i wzmacniania gospodarki społecznej we współczesnej Europie.

Dzięki zaangażowaniu Komisji Europejskiej w 2003 roku zostało wydane rozporządzenie nt. statusu europejskich spółdzielni socjalnych³⁷. Dokument ten umożliwił po raz pierwszy w historii tworzenie spółdzielni ponad granicami państw członkowskich Unii Europejskiej.

Odnowiona Agenda Społeczna przyjęta przez Komisję Europejską dnia 2 lipca 2008 roku została opracowana w celu zagwarantowania, że polityka Unii Europejskiej będzie skutecznie odpowiadać na wyzwania ekonomiczne i społeczne współczesnej Europy.

Z uwagi na fakt, iż rozwój technologiczny, globalizacja i zwiększająca się długość życia zmieniają europejskie społeczeństwa, polityka UE musi nadążać za tymi trendami i pomagać ludziom w przystosowywaniu się do zmieniających się okoliczności. Odnowiona Agenda Społeczna ma za zadanie stworzyć więcej szans dla obywateli UE, poprawić dostęp do usług wysokiej jakości i wykazać solidarność z osobami poszkodowanymi przez zachodzące zmiany, między innymi poprzez promowanie i wspieranie rozwoju gospodarki społecznej.

W Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów³⁸ o promowaniu spółdzielni w Europie wzywa się do konieczności uwzględnienia rozwoju gospodarki społecznej w kontekście realizacji zapisów Traktatu Lizbońskiego i Strategii Lizbońskiej na rzecz rozwoju i zatrudnienia. Dokument ten postuluje powołanie między instytucjami UE Partnerstwa w Europie i podpisanie w tym celu stosownej deklaracji politycznej³⁹. Komisja Europejska zobowiązała się w tym dokumencie do wspierania rozwoju spółdzielczości socjalnej i promowania polityki unijnej w tym obszarze.

Komisja Europejska, zgodnie z Decyzją Parlamentu i Rady UE nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 roku, ogłosiła rok 2010 Euro-

³⁷ Regulation 1435/2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE).

³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Annual Policy Strategy 2010, Brussels, 18.02.2009, COM (2009)73 final.

³⁹ Introduction w: tamże, s. 2.

pejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym⁴⁰. Idea Europejskiego Roku stanowi uzupełnienie działań podejmowanych w UE w ramach otwartej metody koordynacji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej. Wyzwania Europejskiego Roku 2010, którym należy sprostać, to przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu przy współpracy rządów z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi.

Cele te w odniesieniu do gospodarki społecznej zostały zawarte w priorytecie – Integracja przez aktywizację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rozwój wysokiej jakości usług społecznych. Duży wkład we wdrażanie skutecznych oraz innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie ma wsparcie dla poszczególnych działań w ramach funduszy i programów Unii Europejskiej (największe znaczenie ma tu EFS). Działania realizowane w ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) miały charakter kompleksowy i dotyczyły czterech głównych celów:

1. *Uznanie praw* – uznanie podstawowego prawa osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym do godnego życia i do pełnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa. Europejski Rok zwiększył świadomość opinii publicznej o sytuacji osób żyjących w ubóstwie, w szczególności grup lub osób znajdujących się w trudnych sytuacjach i pomógł w propagowaniu ich skutecznego dostępu do praw społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz do wystarczających zasobów i usług wysokiej jakości. Europejski Rok wspierał również walkę ze stereotypami i napiętnowaniem społecznym.
2. *Wspólna odpowiedzialność i uczestnictwo* – to zwiększanie odpowiedzialności publicznej za politykę i działania w dziedzinie integracji społecznej, podkreślające zarówno zbiorową, jak i indywidualną odpowiedzialność w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz znaczenie promowania i wspierania działalności w ramach wolontariatu. Europejski Rok promował zaangażowanie wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych, m.in. poprzez aktywne partnerstwo. Zwiększył on poziom świadomości i zaangażowania oraz stworzył możliwości uczestnictwa dla wszystkich obywateli, w szczególności osób posiadających bezpośrednio lub pośrednio doświadczenia związane z ubóstwem.
3. *Spójność* – propagowanie bardziej spójnego społeczeństwa poprzez uświadamianie korzyści płynących dla całego społeczeństwa, z którego wyeliminowano ubóstwo, wspierającego sprawiedliwy podział, w którym nikt nie żyje na marginesie. Europejski Rok propagował społeczeństwo wspiera-

⁴⁰ Decyzja Parlamentu i Rady UE nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 r.

jące i rozwijające jakość życia, w tym wysoką jakość kwalifikacji i zatrudnienia, społeczny dobrobyt, w tym pomyślność dzieci i równe szanse dla wszystkich. Ponadto zapewnił on zrównoważony rozwój i solidarność między- i wewnątrzpokoleniową oraz spójność polityki z działaniami UE na całym świecie.

4. *Zaangażowanie i konkretne działania* – podkreślono silne zaangażowanie polityczne UE i państw członkowskich na rzecz wywarcia decydującego wpływu na likwidację ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz propagowanie tego zaangażowania i działań na wszystkich szczeblach sprawowania władzy. Opierając się na osiągnięciach i potencjale otwartej metody koordynacji na rzecz ochrony socjalnej i integracji społecznej, Europejski Rok umocnił zaangażowanie polityczne poprzez skupienie uwagi polityków i mobilizację wszystkich zainteresowanych stron na rzecz zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz walki z nimi, a także dał kolejny impuls do działań państw członkowskich i Unii Europejskiej w tym zakresie.

Grupami docelowymi strategii komunikacji w ramach Europejskiego Roku 2010 był ogół społeczeństwa, osoby doświadczające ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz inne grupy społeczne i instytucje mające możliwość kształtowania polityki w zakresie integracji społecznej lub wywierania wpływu na tę politykę. Szczególna uwaga została zwrócona na dotarcie do grup i podmiotów tradycyjnie nie związanych z problematyką ubóstwa (podmioty biznesowe, przedsiębiorcy, instytucje sektorów nie zajmujących się bezpośrednio polityką społeczną).

Komisja Europejska w dniu 3 marca 2010 roku przedstawiła nową strategię gospodarczą dla Europy: Europa 2020⁴¹, w której wizja europejskiej społecznej gospodarki rynkowej, opiera się na trzech współzależnych i wzajemnie uzupełniających się obszarach priorytetowych: inteligentnym wzroście – oznaczającym rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; trwałym wzroście – czyli wspieraniu gospodarki niskoemisyjnej, efektywniej korzystającej z zasobów i konkurencyjnej; oraz wzroście sprzyjającym włączeniu społecznemu, oznaczającym wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. W Strategii tej głównym atutem jest gospodarka społeczna, którą trzeba wykorzystać w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Z sześciu inicjatyw przewodnich z gospodarką społeczną wiąże się Europejski Program Walki

⁴¹ *Motion for a Resolution on Europe 2020 – New European Strategy for Jobs and Growth*, European Commission 2010.

z Ubóstwem – zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez pomoc osobom biednym i wykluczonym społecznie oraz umożliwienie im aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym.

3.5. Gospodarka społeczna w dokumentach organów konsultacyjno-doradczych

Wpływ na kształt wspólnotowej polityki społecznej wywiera, poza wyżej przedstawionymi instytucjami, Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES), jako organ opiniotwórczo-doradczy, reprezentuje pracodawców, związki zawodowe, rolników, konsumentów i pozostałe grupy interesów, które tworzą zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. Komitet przedstawia ich poglądy i broni ich interesów w politycznych debatach z Komisją Europejską, Radą UE i Parlamentem Europejskim. Współpracuje on z trzecim sektorem i zachęca społeczeństwo obywatelskie do większego angażowania się w kształtowanie polityki UE, a także wzmacnia rolę społeczeństwa obywatelskiego oraz pomaga mu tworzyć struktury doradcze w społecznościach lokalnych. Składa się z 344 przedstawicieli z 27 państw członkowskich wybieranych na 4-letnią kadencję⁴². Problematyką gospodarki społecznej zajmuje się 36 członków KES reprezentując stanowiska pracodawców, spółdzielni, spółek, stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych. Jego celem jest reprezentowanie interesów szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego i działania na rzecz bardziej demokratycznej, socjalnej i konkurencyjnej Europy⁴³.

Komitet Regionów, podobnie jak KES, składa się z 344 przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych 27 państw członkowskich UE współpracujących ze sobą w 6 grupach tematycznych. Gospodarkę społeczną organ ten postrzega i wspiera z punktu widzenia partnerstw lokalnych zawieranych między samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi⁴⁴. Celem zawieranych partnerstw powinno być wzmacnianie spójności społecznej, wzrost zatrudnienia i rozwoju lokalnego⁴⁵. Cechą partnerstw powinna być współpraca władzy lokalnej i regionalnej z podmiotami gospodarki społecznej i wspólne plano-

⁴² Wybory do Komitetu odbyły się w październiku 2010 r.

⁴³ www.eesc.europa.eu/groups/3/index

⁴⁴ Luc Van den Brande, *The Key Role of Local Partnerships in the Promotion of Social Cohesion*, Committee of the Regions, Brussels 2008.

⁴⁵ *Opinion of the Committee of the Regions on Partnerships between Local and Regional Authorities and Social Economy Organizations: Contribution to Employment, Local Development and Social Cohesion* (2002/C 192/13), Brussels 12.08.2002.

wanie polityki rozwoju lokalnego oznaczającego efektywny rozwój społeczno-gospodarczy zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich. W jednej z opinii w 2002r.⁴⁶ podkreślono rolę rozwoju przedsiębiorczości i polityki na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw oraz lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych dla realizacji polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. W dokumencie tym zwrócono uwagę na konieczność dofinansowania rozwoju gospodarki społecznej z funduszy strukturalnych UE tj. Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Zgodnie z definicją przyjętą przez Komitet Regionów *gospodarka społeczna to działalność na rzecz człowieka lub grup społecznych, której wartością nadrzędną i głównym celem jest realizacja zadań społecznych, a nie maksymalizacja zysku. Jej celem jest tworzenie nowych miejsc pracy, zwalczanie wykluczenia społecznego oraz odbudowa państwa dobrobytu*⁴⁷. We współczesnym świecie podmioty gospodarki społecznej stanowią niezbędny element w realizacji rozwoju lokalnego, gdyż zaspakajają potrzeby tych grup społecznych, których sektor publiczny i rynek prywatny nie realizuje, wpisują się w założenia europejskiego modelu społecznego, uczą nowej kultury przedsiębiorczości i mają sukcesy w inkluzji grup dotychczas marginalizowanych poprzez ich aktywne uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym⁴⁸.

Celem gospodarki społecznej jest zaspokajanie potrzeb grup społecznych (czasami swoich członków lub podopiecznych), których z różnych powodów nie jest w stanie zaspokoić państwo lub inne podmioty gospodarcze⁴⁹.

4. PODSUMOWANIE

Z początkiem XXI wieku gospodarka społeczna przeżywa swój renesans. Rozwijana na przełomie XIX i XX wieku po II wojnie światowej została zapomniana i utożsamiana z ekonomią polityczną. We współczesnych czasach, kiedy ożyła idea społeczeństwa obywatelskiego docenia się rolę i znaczenie tego sektora. Od ponad 20 lat Unia Europejska jest ważnym mechanizmem pomocowym we wspieraniu i rozwijaniu gospodarki społecznej we wszystkich państwach członkowskich. Dostrzega się znaczenie gospodarki społecznej, szczególnie podkreślając upowszechnienie stosowania technik zarządzania

⁴⁶ Ibidem, pkt. 2.3.

⁴⁷ Ibidem, pkt. 3.1–3.2.

⁴⁸ Ibidem, pkt. 3.7.

⁴⁹ Za: M. Grewiński, *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? – o przeobrażeniach welfare state*, [w:] *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, pod red. K. Głębickiej, Radom 2007, s. 89.

uczestniczącego oraz tworzenia partnerstwa na rzecz rozwoju społecznego. W 1994 roku uznano rozwój gospodarki społecznej za jeden z priorytetowych kierunków integracji europejskiej.

W gospodarce społecznej w przyszłości będą tworzone nowe miejsca pracy i zapotrzebowanie na nich na rynku lokalnym, krajowym i europejskim, czego potwierdzeniem może być Decyzja Rady Unii Europejskiej, która stwierdza, że: *państwa członkowskie będą (...) promować środki w celu zachęcenia rozwoju konkurencyjności i zdolności tworzenia nowych miejsc pracy w ramach gospodarki społecznej.*

Gospodarka społeczna pozostaje zgodna z założeniami dokumentu z 2000 roku pod nazwą *Strategia Lizbońska* w obszarach polityki spójności społeczno-ekonomicznej, aktywnej polityki zatrudnienia, zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, demokracji uczestniczącej oraz zrównoważonego rozwoju. Została ona również dostrzeżona w Strategii Europa 2020.

We współczesnym świecie coraz trudniejsza staje się separacja usług społecznych, publicznych od tych związanych z działalnością gospodarczą. Ekonomizacja działań w sferze społecznej staje się na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego koniecznością, jako element racjonalizacji zaspokojenia potrzeb, alokacji środków itp. Gospodarka społeczna uzupełnia lukę w ekonomii zajmując się działalnością różnorodnych podmiotów – zarówno tradycyjnych podmiotów *non-profit*, takich jak stowarzyszenia i fundacje, spółdzielni oraz organizacji wzajemnościowych, jak również nowych podmiotów gospodarczych o celach społecznych, jakimi są przedsiębiorstwa społeczne lub spółdzielnie socjalne. Ważne jest dostrzeżenie jej roli i znaczenia dla rozwoju lokalnego i regionalnego. Działalność zawodowa z tego obszaru to przede wszystkim produkcja dóbr i świadczenie usług na poziomie lokalnym, przy zaangażowaniu znaczących zasobów siły roboczej.

We współczesnej Europie obserwuje się wzrost występujących problemów społecznych, a tym samym zwiększenie pomocy finansowej ze środków strukturalnych UE w miejsce pomocy państwowej oraz wzrost znaczenia własnej aktywności w zaspokajaniu potrzeb. Postępująca prywatyzacja w sferze usług socjalnych wymaga wiedzy od społeczeństwa o kosztach i efektach ekonomicznych. Ponadto konieczność większej koherencji kryteriów oceny działalności gospodarczej i społecznej jest związana z coraz szerszą rozbudową sfery usług i ich wpływem na poziom życia.

Nowy wymiar kwestii społecznych przyczynił się do rozwoju nowej formy działalności ekonomicznej uwzględniającej jej społeczny charakter. Przyczynia się ona do powstawania nowych przedsiębiorstw określanych mianem społecznych, do nowych relacji gospodarczych o charakterze *franchisingu* społecznego czy też nowych metod aktywizacji zawodowej w ramach metody *coachingu*. Są to nowe określenia występujące w polityce społecznej XXI wieku.

Współczesna polityka społeczna wymaga zmiany tradycyjnego podejścia i postrzegania grup defaworyzowanych na rynku pracy, w tym bezrobotnych i klientów pomocy społecznej, jako zasobów siły roboczej. Gospodarka społeczna wychodzi naprzeciw aktywizacji zawodowej i samodzielności ekonomicznej dotychczasowych świadczeniobiorców świadczeń socjalnych.

Gospodarka społeczna stwarza możliwości zwalczania bezrobocia i ubóstwa poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, także ze środków unijnych. Przyczynia się ona również do rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów, gdyż dzięki środkom finansowym jest możliwy wzrost miejsc pracy, powstają nowe zakłady pracy, w tym zakłady pracy chronionej. Gospodarka społeczna w przyszłości powinna być traktowana priorytetowo w skali europejskiej i zostać uwzględniona w krajowych politykach zwalczania bezrobocia i marginalizacji społecznej. Jej wdrażanie w praktyce powinno przyczynić się do aktywizacji osób bezrobotnych poprzez zlikwidowanie biernego pobierania świadczeń socjalnych na rzecz otrzymywania wynagrodzenia za konkretną pracę.

Zainteresowanie i przychyłność instytucji UE dla rozwoju gospodarki społecznej wyznacza kierunek aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu poprzez obowiązek aktywnego poszukiwania pracy, przekwalifikowywania oraz podejmowania zatrudnienia w przedsiębiorstwach społecznych. Ma wpływ na pobudzanie aktywności gospodarczej – rozwój MŚP czy tworzenie odpowiedniego klimatu inwestycyjnego. Zapewnia rozwój przedsiębiorczości, który w obecnych warunkach można uznać za zadanie priorytetowe dla wszystkich państw członkowskich UE. Nowopowstające przedsiębiorstwa społeczne, zaliczane przecież do sektora MŚP – należy postrzegać jako „koło zamachowe gospodarki”, ponieważ sektor ten, będąc podmiotem polityki gospodarczej regionu jest w stanie wygenerować efekty znacznie większe niż wartość początkowa wkładu pomocowego. Zbudowanie korzystnych warunków gospodarowania może sprawić, że podmioty gospodarki społecznej staną się najskuteczniejszym generatorem nowych miejsc pracy. Ich rozwój jest uzależniony jednak od polityk krajowych i zaangażowania lokalnych podmiotów.

Tworzący się model gospodarki społecznej wymaga wiedzy na temat ceny świadczeń socjalnych, porównawczej analizy metod realizacji polityki gospodarczej, wprowadzenia elementów racjonalności ekonomicznej do sfery usług społecznych.

Przychylna gospodarce społecznej polityka instytucji UE i jej państw członkowskich stanowi podstawę jej rozwoju w przyszłości. Należy jednakże mieć świadomość, że gospodarka społeczna stanowi zainteresowanie nie tylko na szczeblu Unii Europejskiej, ale również na arenie międzynarodowej. W 2002 roku Międzynarodowa Organizacja Pracy wydała Zalecenie nr 193

w sprawie promowania spółdzielczości, a Organizacja Narodów Zjednoczonych proklamowała rok 2012 Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości⁵⁰. Stwierdza ona, że spółdzielczy model przedsiębiorczości jest kluczowym czynnikiem urzeczywistnienia rozwoju gospodarczego i społecznego, gdyż w maksymalnym stopniu umożliwia ludziom partycypację w tym rozwoju, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, a gospodarka społeczna przyczynia się skutecznie do eliminacji biedy, tworzenia miejsc pracy i integracji społecznej.

⁵⁰ Rezolucja nr A/RES/64/136 proklamująca Międzynarodowy Rok Spółdzielczości przyjęta została przez 64. Sesję Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych drogą konsensusu w dniu 18 grudnia 2009 roku.

Część II

GOSPODARKA SPOŁECZNA I TRZECI SEKTOR

JAN HERBST, SŁAWOMIR NAŁĘCZ

Panorama podmiotów gospodarki społecznej i ekonomii społecznej

1. TERMINOLOGIA

Celem niniejszego rozdziału jest nakreślenie terminologicznej i faktograficznej panoramy gospodarki i ekonomii społecznej w Polsce. Zawarte w nim analizy pokażą gospodarkę społeczną i ekonomię społeczną odpowiednio jako zdefiniowany instytucjonalnie sektor konkretnych podmiotów gospodarki narodowej oraz jako ewoluujące w swym zakresie podmiotowym zjawisko z obszaru idei i polityki społecznej. Oba pojęcia, mimo iż w praktyce odnoszą się do nieco innego spektrum podmiotów (pojęcie ekonomii społecznej ma charakter zawężający w stosunku do pojęcia gospodarki społecznej), pozostają ze sobą w ścisłej korelacji, a często są nawet używane jako synonimy. Dodatkowo, w ramach każdego z tych terminów, można wyodrębnić szerszy i węższy zakres podmiotowy jego funkcjonowania. Zostaną one po kolei przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału.

Najpierw zaprezentowane zostanie szerokie spektrum podmiotów gospodarki społecznej, wraz z dyskusją nad tym, które z tych typów podmiotów i z jakich powodów bywają także zaliczane do ekonomii społecznej – a więc wpisują się w ideę-teorię dotyczącą działalności nastawionej na realizację celów społecznych prowadzonej przez autonomiczne podmioty prywatne, działające w realiach gospodarki rynkowej. Głównym celem tej działalności nie jest maksymalizacja zysku, lecz zaspokojenie potrzeb członków/udziałowców/założycieli tych podmiotów lub realizacja szerszych celów społecznych. Z tak szeroko zdefiniowanym pojęciem ekonomii społecznej koresponduje pojęcie gospodarki społecznej, jako sektora instytucjonalnego obejmującego podmioty, których forma prawna gwarantuje odrębność od sektora publicznego a zarazem wyklucza lub ogranicza maksymalizowanie prywatnego zysku właścicieli/członków/udziałowców na rzecz realizacji misji organizacji. Ze

względem na fakt, że najszerszej ujmowany sektor gospodarki społecznej jest po prostu dopełnieniem sektora publicznego i komercyjnego (nastawionego na maksymalizację zysku), bywa on w literaturze anglojęzycznej określany jako *third system* a czasami także *third sector* (odpowiednio *trzeci system* lub *trzeci sektor*)¹. Tak szeroko zdefiniowany sektor gospodarki społecznej obejmuje dużą zbiorowość różnorodnych podmiotów, które grupują się w trzech podsektorach określanych w tekście także jako segmenty: spółdzielczy, instytucji wzajemnościowych i *non-profit* (ten ostatni sektor bywa też określany jako *associations sector* ze względu na dominację liczebną stowarzyszeń w tej zbiorowości).

Trzeba zaznaczyć, że prezentacja nakreślonego powyżej maksymalnego zakresu rozumienia ekonomii społecznej i gospodarki społecznej nie wyklucza posługiwania się przez nas w tekście terminami o znacznie węższym zakresie. Jednym z nich jest przedsiębiorstwo społeczne. Przedsiębiorstwa społeczne stanowią podzbiór sektora gospodarki społecznej, ale jest to podzbiór, który zasadniczo wypełnia restrykcyjne kryteria stawiane podmiotom gospodarki społecznej przez entuzjastów „ekonomii społecznej”. Z tego też powodu, przedsiębiorstwom społecznym często przypisuje się ideologiczną rolę „rdzenia ekonomii społecznej”². Przedsiębiorstwa społeczne stanowią ucieleśnienie idei zorientowanego na cele społeczne i w pełni rynkowego gospodarowania, która to idea ma w odniesieniu do instytucjonalnie określonego sektora gospodarki społecznej jedynie potencjalny i postulatywny charakter. Spośród podmiotów szeroko zdefiniowanego sektora gospodarki społecznej przedsiębiorstwa społeczne są najbardziej zbliżone do typowych przedsiębiorstw komercyjnych. Z tego powodu określane są wręcz, jako *market agents in the*

¹ Termin *third sector* miewa szersze lub węższe znaczenie zależnie od tego czy jest on używany w kontekście amerykańskim czy europejskim. Kontekst amerykański utożsamia pojęcie *third sector* z terminem *non-profit sector* i z konstytuującą go zasadą nie dystrybuowania zysku pomiędzy członków, udziałowców czy menedżerów (*non-profit-distributing criterion*). Natomiast w kontekście europejskim *trzeci sektor* używany jest w nieco szerszym znaczeniu, w którym zasada przeznaczania całej nadwyżki na realizację celu statutowego organizacji, zastąpiona zostaje zasadą mówiącą, że dystrybucja ta – jeśli występuje – ma ograniczony, odmienny od typowego dla spółek komercyjnych charakter (por. Evers, Laville 2004). Główną zasadę przy podziale zysku stanowi realizacja misji organizacji a decyzje podejmowane są nie według wielkości udziałów w kapitale, lecz z uwzględnieniem zasad demokratycznych. Przy takim rozumieniu trzeciego sektora nie ma wątpliwości, że zawiera on nie tylko typowo nie nastawione na zysk organizacje o charakterze członkowskim (stowarzyszenia, związki itp.) czy o charakterze zakładowym (np. fundacje) ale także mieszczą się w nim spółdzielnie i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Aby wykluczyć możliwe nieporozumienia związane z wąskim rozumieniem terminu *third sector* część autorów zaczęło posługiwać się pojęciem *third system*, którego zakres jest równoznaczny z szerokim rozumieniem trzeciego sektora (Laville, Borzaga, Defourny et al. 1999).

² Por. J. Wygnański, *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, [w:] *Ekonomia społeczna – teksty*, Warszawa 2006.

*social economy*³. Wśród proponowanych przez badaczy definicji przedsiębiorstw społecznych największą popularność zyskały dwie – definicja sieci badawczej EMES⁴ (odnosząca się przede wszystkim do kryteriów funkcjonalnych) oraz definicja zawarta w przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej podręczniku *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy*. Ta druga definicja jest prostsza i sprowadza się w większym stopniu do cech o charakterze instytucjonalno-strukturalnym. Określa ona przedsiębiorstwa społeczne jako nienależące do sektora publicznego, autonomiczne podmioty gospodarcze, w których udział jest dobrowolny zaś produkcja lub usługi są przeznaczone głównie na sprzedaż po znaczących ekonomicznych cenach. Jednocześnie przedsiębiorstwa te mają jednak pewne cechy specyficzne: działalność przedsiębiorstwa społecznego służy bowiem przede wszystkim zaspokojeniu potrzeb jego uczestników/członków (są oni konsumentami dóbr wytwarzanych przez przedsiębiorstwo lub jego pracownikami); decyzje podejmowane są nie według udziału w kapitale przedsiębiorstwa, lecz zgodnie z zasadą „jeden uczestnik-jeden głos”; również ewentualny podział zysku nie dokonuje się według udziałów w kapitale przedsiębiorstwa⁵.

Określony powyżej model przedsiębiorstwa społecznego – poprzez swoją „rdzeniową” rolę – wywiera istotny wpływ na funkcjonowanie terminu ekonomia społeczna. Pod tym wpływem ekonomia społeczna, a za nią gospodarka społeczna wzbogaca się niepostrzeżenie o nowe zawężające kryterium. Jest nim wymóg prowadzenia charakterystycznej dla przedsiębiorstw działalności produkcyjnej lub usługowej. Zabieg ten powoduje, że zakres podmiotowy ekonomii społecznej zostaje uszczuplony o podmioty, których działalność polega w większym stopniu na reprezentowaniu interesów i obronie praw określonych grup czy środowisk niż na dostarczaniu dóbr lub usług konkretnym osobom. Odpowiadające takiemu zakresowi zjawiska ekonomii społecznej, instytucjonalne określenie sektora gospodarki społecznej będzie wykluczało ze swego zakresu takie formy instytucjonalne jak partie polityczne, związki zawodowe, a także w znacznym stopniu organizacje pracodawców oraz organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego. Katalog form instytucjonal-

³ J. Barea, J.L. Monzón, *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy*, CIRIEC-on behalf of the European Commission, Université de Liège, Belgium 2006.

⁴ Międzynarodowa sieć badawcza powstała w 1996 r. w związku z realizacją projektu ‘*The Emergence of Social Enterprises in Europe*’. Od 2002 r. funkcjonuje jako międzynarodowe stowarzyszenie ośrodków oraz indywidualnych badaczy szeroko rozumianego trzeciego sektora. Specjalnością sieci EMES jest problematyka przedsiębiorstw społecznych oraz gospodarki/ekonomii społecznej.

⁵ J. Barea, J.L. Monzón, *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy*, op. cit.

nych czy też formalno-prawnych składających się na ten nieco zawężony ale za to najczęściej przyjmowany w polskiej literaturze przedmiotu zakres sektora tradycyjnej gospodarki społecznej, będzie więc obejmował spółdzielnie, organizacje wzajemnościowe oraz szeroko rozumiane stowarzyszenia i fundacje, a więc będzie też odpowiadał ujęciu gospodarki społecznej, które jest szeroko stosowane w instytucjach Unii Europejskiej i wyraża się akronimem CMAF. Akronim ten wskazuje główne formy prawne instytucjonalnego ujęcia gospodarki społecznej (*Cooperatives, Mutuals, Associations, Foundations*) choć nie przesądza, czy w szerokiej kategorii stowarzyszeń mieszczą się na przykład społeczne podmioty wyznaniowe takie jak Caritas, które naszym zdaniem stanowią element tradycyjnej gospodarki społecznej.

Oba zaprezentowane powyżej zakresy terminu gospodarka społeczna tj. ujęcie gospodarki społecznej jako trzeciego systemu oraz ujęcie gospodarki społecznej w ramach akronimu CMAF tj. zestawu instytucji trzeciego systemu będących producentami dóbr lub usług na rzecz indywidualnych odbiorców, mają swój punkt ciężkości w spółdzielniach, stowarzyszeniach i innych tradycyjnych formach współdziałania członków na rzecz wzajemnej pomocy i realizacji potrzeb własnej grupy. Dlatego też w wypowiedziach badaczy dotyczących ekonomii społecznej czy gospodarki społecznej, w tym najszerszym znaczeniu, można nieraz spotkać się z określeniami takimi, jak tradycyjna gospodarka społeczna⁶, gospodarka społeczna w ujęciu tradycyjnym⁷ czy tradycyjna ekonomia społeczna⁸.

Kolejny ważny termin, który będzie wykorzystywany w niniejszym rozdziale to nowa gospodarka społeczna i używana z tym terminem wymiennie nowa ekonomia społeczna. Zgodnie z teoretyczno-ideowym charakterem terminu ekonomia społeczna, jest on elementem teoretycznej i politycznej dyskusji nad tym, co obecnie uznawane jest za działalność ekonomiczną służącą celom społecznym. Jest przy tym oczywiste, że współczesne oczekiwania w sferze celów działania podmiotów ekonomii społecznej przeszły istotną ewolucję od koncentracji na wewnątrzgrupowej samopomocy i wspólnym zaspokajaniu potrzeb członków/założycieli danej organizacji (szczególnie chodzi tu o instytucje związane ze „starą” czy też „tradycyjną” gospodarką społeczną takie jak spółdzielnie, towarzystwa wzajemnych ubezpieczeń, kasy zapomo-

⁶ E. Leś, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Przegląd koncepcji i dobrych praktyk*, [w:] E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

⁷ S. Nałęcz, *Polska gospodarka społeczna w ujęciu tradycyjnym – synteza*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008/1.

⁸ J. Herbst, *Geografia polskiej ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia społeczna – teksty 2006*, (http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Raport_Otwarcia/Herbst_Geografia.pdf).

gowo-pożyczkowe czy stowarzyszenia), do świadczenia usług na rzecz beneficjentów/odbiorców zewnętrznych – w szczególności, usług istotnych z punktu widzenia polityki społecznej państwa. Działalność w zakresie nowej ekonomii społecznej obejmuje obecnie realizację takich celów jak: reintegracja społeczno-zawodowa osób długotrwale bezczynnych zawodowo, świadczenie usług dla jednostek i społeczności lokalnych oraz produkcja innego rodzaju korzyści społecznych przy zachowaniu elementarnych zasad: pierwszeństwa pracy przed kapitałem, przestrzegania demokratycznego podejmowania decyzji, a także umacniania wiarygodności, jakości oraz trwałości działania⁹. Nowa ekonomia społeczna zostanie zatem przedstawiona, jako obszar wyznaczony przez kryteria o charakterze funkcjonalnym i normatywnym a nie przez kryteria instytucjonalne czy strukturalne. W rezultacie w obszarze nowej ekonomii społecznej czy nowej gospodarki społecznej znajdują się obiekty, które niekoniecznie muszą spełniać warunek przynależności do gospodarki społecznej w ujęciu CMAF ani nawet gospodarki społecznej jako trzeciego systemu. Wiele obiektów wskazywanych jako przynależące do nowej gospodarki społecznej nie posiada wystarczającej autonomii by można je uznać za samodzielne podmioty gospodarcze, a z drugiej strony często strukturalnie są częścią sektora publicznego lub – w pewnych przypadkach – są nawet elementem nastawionych na maksymalizację zysku przedsiębiorstw prywatnych. W niniejszym rozdziale do nowej gospodarki społecznej zaliczymy zakłady aktywności zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej, spółdzielnie socjalne, centra integracji społecznej oraz kluby integracji społecznej.

W podsumowaniu rozdziału zestawione zostaną najważniejsze zróżnicowania ilościowe i jakościowe uwidaczniające się w zależności od przyjętych ram terminologicznych gospodarki społecznej i nowej ekonomii społecznej.

2. PANORAMA INSTYTUCJONALNA TRADYCYJNEJ GOSPODARKI SPOŁECZNEJ: OD TRZECIEGO SYSTEMU DO CMAF

Przedstawione powyżej rozważania terminologiczne nie dają się łatwo przełożyć na delimitację gospodarki społecznej jako sektora instytucjonalnego. Można wręcz zadać pytanie, czy taki sektor da się sensownie wyodrębnić na podstawie kryteriów formalno-prawnych. Pytanie to jest zasadne nie tylko ze względów teoretycznych, ale także pragmatycznych, a po części – jak

⁹ E. Leś, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Przegląd koncepcji i dobrych praktyk*, [w:] E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, op. cit.

można sądzić – także politycznych. Popularność konceptu ekonomii społecznej w debacie nad przyszłością usług społecznych i wynikające stąd publiczne wsparcie dla rozwoju przedsiębiorstw społecznych przekładają się z jednej strony na potrzebę wyodrębnienia, w istniejącej mozaice form instytucjonalno-prawnych tworzących gospodarkę społeczną, tych, które miałyby być odbiorcami tego wsparcia, z drugiej zaś – na dążeniu potencjalnych jego odbiorców do „stania się” ekonomią społeczną w rozumieniu, jakie nadają temu terminowi dokumenty wyznaczające konkretne cele polityk wspierających ekonomię społeczną. W Polsce doby EQUAL-a, kierunki publicznego wsparcia ekonomii społecznej wiązały się z oczekiwaniem, żeby ekonomia społeczna stała się mechanizmem przyspieszonego rozwoju potencjału ekonomicznego organizacji pozarządowych (postulat ekonomizacji trzeciego sektora), a w pewnym stopniu także, by stała się platformą dla budowy nowej tożsamości słabnącego ruchu spółdzielczego (postulat uspołecznienia spółdzielni).

Wskutek tych wszystkich wpływów, uznawane obecnie instytucjonalne granice sektora ekonomii społecznej nie są wyznaczone tak subtelnie jak teoretyczna definicja jego pola. W istocie, zbiorowości podmiotów odpowiadających idei ekonomii społecznej nie sposób wyodrębnić w kategoriach instytucjonalnych. Jest bowiem jasne, że chodzi tu raczej o szczególną filozofię funkcjonowania niż o jego formalno-prawną formułę. Filozofia ta może stać się podstawą działań szerokiego spektrum podmiotów. Niemniej w dokumentach powstających na zlecenie Unii Europejskiej, dominuje, lansowane przez organizacje ruchu spółdzielczego i wzajemnościowego, kryterium delimitacji instytucjonalnego zakresu pojęcia określane akronimem CMAF, identyfikujące główne formy prawne, w jakich funkcjonują podmioty gospodarki społecznej (*Cooperatives, Mutuals, Associations, Foundations* – spółdzielnie i organizacje wzajemnościowe, jako formy rynkowego segmentu gospodarki społecznej oraz stowarzyszenia i fundacje, jako główne formy nierynkowego segmentu tejże gospodarki). Warto zauważyć, że tak skrojona definicja nie tylko włącza w zakres pojęcia część jednostek, które niekiedy z trudem przystają do teoretycznych kryteriów ekonomii społecznej (np. fundacje zasadniczo nie spełniają kryterium demokratycznego podejmowania decyzji), ale także, z drugiej strony, nie włącza niektórych typów podmiotów, które np. z punktu widzenia kreatorów polityki społecznej w Polsce bezwzględnie do ekonomii społecznej należą, i co więcej, stanowią w gruncie rzeczy produkt popularyzacji tej idei¹⁰. Świadomi

¹⁰ Popularyzujący ekonomię społeczną, w sensie jak najbardziej praktycznym, podręcznik przygotowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, jako należące do ekonomii społecznej wymienia m.in. warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, centra i kluby integracji społecznej – chociaż nie są to podmioty samodzielne a dodatkowo część z nich należy do sektora publicznego (*Ekonomia społeczna w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki*, 2009).

tego problemu badacze zjawiska rozróżniają tradycyjną gospodarkę społeczną/ekonomię społeczną (tj. podmioty reprezentujące dobrze znane formy prawne wskazane w akronimie CMAF, których działania wpisują się w tą ideę) i nową gospodarkę społeczną/ekonomię społeczną – skupiającą podmioty niemieszczące się w zastanych schematach formalnoprawnych, ustanowione niejako w odpowiedzi na postulaty entuzjastów ekonomii społecznej, lub przynajmniej wpisujące się w te postulaty poprzez swoje podstawowe funkcje.

Wszystkie te uwarunkowania wybitnie utrudniają uchwycenie prawdziwego potencjału gospodarki społecznej w Polsce. Aby tego dokonać, trzeba wyjść od panoramy form instytucjonalnych tworzących najszerszy zakres gospodarki społecznej, a następnie wyodrębnić w nim typy podmiotów, które zasadniczo spełniają dominujące obecne kryteria przynależności do „ekonomii społecznej”. Temu zadaniu podporządkowana zostanie poniższa analiza.

Zacniemy od zarysowania najszerszego kręgu ekonomii społecznej, kręgu wytyczonego w oparciu o kryteria formalno-prawne, przyporządkowujące poszczególne typy organizacji do sektora gospodarki społecznej zdefiniowanego, jako trzeci system czy też trzeci sektor, stanowiący dopełnienie wobec sektora publicznego i sektora komercyjnego (nastawionego na maksymalizację zysku). Do tak zdefiniowanego sektora gospodarki społecznej, będącego w istocie nie nastawioną na zysk częścią sektora prywatnego (*private, not-for-profit*) zaliczamy następujące typy podmiotów:

- 1) *spółdzielnie* (według danych z 2009 roku, zarejestrowanych w REGON było 17 tys. spółdzielni z czego 12 tys. aktywnych, zaś według Krajowej Rady Spółdzielczej aktywnych było niespełna 9 tys. spółdzielni);
- 2) *organizacje wzajemnościowe* (według danych zebranych w ramach projektu „Tu jest praca” w roku 2007 działało 9 towarzystw ubezpieczeń wzajemnych¹¹ i około 800 kas zapomogowo-pożyczkowych¹²);
- 3) *stowarzyszenia* (w tym ochotnicze straże pożarne) i inne zbliżone organizacje społeczne (według GUS na koniec roku 2009 zarejestrowanych w systemie REGON było 88,1 tys. stowarzyszeń i organizacji społecznych, zaś rok wcześniej zarejestrowanych było ich 84,3 tys., z czego aktywnych około 64,9 tys.¹³);

¹¹ O. Kotowska, S. Nałęcz, P. Załęski, *Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w Polsce*, [w:] S. Nałęcz (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008.

¹² S. Nałęcz, *Pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008/2.

¹³ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009, GUS 2009/1. Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa; *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2010 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa GUS 2010/2. S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych*

- 4) *fundacje* (według GUS na koniec roku 2009 w systemie REGON zarejestrowanych było 11,3 tys. fundacji, zaś rok wcześniej zarejestrowanych było to 10,4 tys. z czego aktywnych około 5,9 tys.¹⁴);
- 5) *społeczne podmioty wyznaniowe* to głównie prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe placówki oświatowe, opiekuńcze, lecznicze, sportowe itp. (według danych GUS z badania organizacji i instytucji społecznych Kościoła Katolickiego zrealizowanego przez Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego na koniec 2008 r. działało 2,2 tys. świadczących usługi społeczne autonomicznych jednostek Kościoła Katolickiego oraz 0,2 tys. podobnych jednostek funkcjonujących w ramach innych kościołów i związków wyznaniowych);
- 6) *organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego* (w tej zbiorowości najliczniejsze były kółka rolnicze, ale obejmowała ona także cechy oraz izby gospodarcze i zawodowe; łącznie według danych z badań projektu „Tu jest praca” pod koniec 2005 r. działało około 3,6 tys. takich podmiotów);
- 7) *organizacje pracodawców* (według danych z badań projektu „Tu jest praca” pod koniec 2005 r. działało około 0,2 tys. takich podmiotów);
- 8) *związki zawodowe* (według danych systemu REGON z września 2009 r. istnieje około 18 tys. jednostek związkowych);
- 9) *partie polityczne* (według danych Państwowej Komisji Wyborczej z maja 2010 r. istnieje 77 partii – bez uwzględniania jednostek terenowych),
- 10) *jednostki kościołów i związków* realizujące funkcje *stricto* religijne tj. zgromadzenia zakonne, parafie oraz inne terytorialne i hierarchiczne struktury kościelne (według danych z Rocznika Statystycznego RP 2009 kościoły i związki wyznaniowe posiadały łącznie 13,2 tys. jednostek organizacyjnych, w tym sam Kościół katolicki posiadał 10,1 tys. parafii).

Przedstawiony powyżej szeroki katalog form organizacyjno-prawnych, zawierający dodatkowo informacje o dużych liczbach podmiotów wchodzących w skład poszczególnych kategorii sugeruje, że mamy w Polsce do czynienia ze znaczącym potencjałem gospodarki społecznej. Wrażenie to jest jednak mylne, po pierwsze ze względu na fakt, że tylko część z wymienionych powyżej form odpowiada zakresowi działalności, uważanemu w Polsce na ogół za ekonomię społeczną, po drugie ze względu na to, że z dużą liczbą pod-

(SOF-1) zrealizowanego w 2009 r. Warszawa 2010, GUS, Departament Badań Społecznych ([http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstepna informacja nt. wyników SOF-1 za 2008 rok, 16.06.2010.pdf](http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstepna%20informacja%20nt.%20wynikow%20SOF-1%20za%202008%20rok%2016.06.2010.pdf)).

¹⁴ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2010 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa, GUS 2010/2. S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.* Warszawa 2010, GUS, Departament Badań Społecznych ([http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstepna informacja nt. wyników SOF-1 za 2008 rok, 16.06.2010.pdf](http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstepna%20informacja%20nt.%20wynikow%20SOF-1%20za%202008%20rok%2016.06.2010.pdf)).

miotów nie zawsze koresponduje odpowiednio duży potencjał ekonomiczny i społeczny. W tym miejscu zajmujemy się pierwszym z tych problemów.

W polskiej literaturze przedmiotu, do sektora tradycyjnej gospodarki społecznej odpowiadającego uznawanemu przez większość autorów zakresowi działania tradycyjnej ekonomii społecznej, na ogół zalicza się podmioty: stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne określane nieraz łącznie jako organizacje pozarządowe a także spółdzielnie i towarzystwa wzajemnościowe¹⁵ (OECD 2009). W odwrotnej kolejności ułożona, ale ta sama grupa podmiotów wskazywana jest, jako odpowiadająca pojęciu gospodarki społecznej, przez sieć badawczą EMES oraz przez największą europejską organizację ekonomii społecznej CIRIEC, czy przez Europejski Związek Podmiotów Ekonomii Społecznej (międzynarodowy odpowiednik polskiego SKES-u – CEP-CMAF (*Conférence Européenne Permanente des Coopératives, Mutualités, Associations et Fondations*)). Wszystkie typy podmiotów wymienionych powyżej w punktach 1–4 posiadają własną sformalizowaną i autonomiczną strukturę, są odrębne od sektora publicznego oraz charakteryzują się dobrowolnym i demokratycznym uczestnictwem (decyzje podejmowane są w oparciu o zasadę jeden członek – jeden głos), nie ma w nich też bezpośredniej zależności między dystrybucją zysku a wielkością udziału w kapitale. W stosunku do większości pozostałych typów podmiotów mieszczących się w sektorze gospodarki społecznej – zdefiniowanej jako trzeci system – spółdzielnie, organizacje wzajemnościowe, stowarzyszenia i fundacje wyróżniają się tym, że w większości realizują funkcję produkcyjną tj. świadczą usługi lub produkują dobra służące zaspokajaniu indywidualnych potrzeb ich członków lub innych osób z grup, na rzecz których działają (choć nie zawsze ta produkcja a zwłaszcza dystrybucja odbywa się na zasadach rynkowych).

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że część postulowanych cech ekonomii społecznej nie jest w pełni realizowana przez niektóre typy ww. podmiotów (np. konstrukcja prawna fundacji nie wymaga by były one zarządzane na zasadach demokratycznych, a znaczna część stowarzyszeń i fundacji nie prowadzi regularnej działalności produkcyjnej ani nawet usługowej). Mimo to stowarzyszenia, fundacje, organizacje wzajemnościowe i spółdzielnie utożsamiane są z gospodarką społeczną i ekonomią społeczną na mocy niepisanego konsensusu – choć, jak wynika z badań, jednostki te nie zawsze się z gospo-

¹⁵ J. Wygnański, *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, [w:] *Ekonomia społeczna – teksty 2006*; J. Herbst, M. Gumkowska, *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań 2006*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008; T. Schimanek, *Ekspertyza dotycząca wybranych zagadnień ekonomii społecznej w Polsce*, 2009 (materiał niepublikowany – ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego).

darką społeczną utożsamiają¹⁶, a utożsamiając się, nie zawsze wiedzą dobrze, czym jest ekonomia społeczna (por. np. OECD 2009).

W uzupełnieniu powyższego zakresu form instytucjonalnych, utożsamianych z działalnością ekonomii społecznej w niniejszym rozdziale uznajemy za zasadne uwzględnienie także społecznych podmiotów wyznaniowych, które nieraz postrzegane są łącznie z fundacjami i stowarzyszeniami, jako część segmentu organizacji pozarządowych (inaczej segment *non-profit*), ale najczęściej nie są wyodrębniane, ponieważ na ogół autorom prac o gospodarce społecznej czy ekonomii społecznej brakuje wyników badań, które dotyczyłyby tej grupy podmiotów. Na tym tle wyróżniają się wyniki badań gospodarki społecznej przeprowadzone w ramach projektu „Tu jest praca”, w którym za pomocą zrealizowanego przez GUS w 2006 r. badania na formularzu SOF-1 uwzględniono społeczne podmioty wyznaniowe, wśród których główną rolę odgrywają społeczne placówki Kościoła Katolickiego. Stwierdzono, że podmioty te w 2/3 przypadków pełnią funkcję producenta usług społecznych i jest to wskaźnik zbliżony do wyniku uzyskanego przez stowarzyszenia (7/10) a jednocześnie jest on wyższy niż wskaźnik fundacji, z których nieco ponad połowa (54%) zadeklarowała, że świadczy nieodpłatne lub odpłatne usługi.

Pozostałe typy podmiotów (wymienione powyżej w punktach 6–10) nie spełniają lub spełniają w relatywnie małym stopniu¹⁷ funkcję dostarczania dóbr lub usług indywidualnym odbiorcom i z tego względu można je naszym zdaniem wyłączyć z dyskusji o sektorze gospodarki społecznej w ujęciu odpowiadającym działalności ekonomii społecznej. W szczególności podmioty ujęte powyżej w punktach 7–10 stanowią wyzwanie nie tylko dla badaczy gospodarki społecznej, ale także istotny problem nawet w perspektywie badań samego segmentu *non-profit*. Partie, związki zawodowe i jednostki wyznaniowe, realizujące funkcje ściśle religijne, spełniają wprawdzie 5 warunków przynależności do sektora *non-profit* oraz są wymieniane jako instytucje *non-profit* w podręcznikach metodologicznych do pomiaru sektora *non-profit* (ONZ 2003), jednak w praktyce zdarza się, że są one pomijane ze względu na trudności w pozyskaniu danych na ich temat¹⁸ lub też są uwzględniane, ale jedy-

¹⁶ Por. M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.

¹⁷ Jak wynika z badania SOF-1 zrealizowanego przez GUS w 2006 r. w ramach projektu «Tu jest praca» organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego w 4 na 10 przypadków deklarują prowadzenie działalności usługowej/produkcyjnej.

¹⁸ S.M. Lester, H.K. Anheier, R. List, S.S. Toepler, W. Sokolowski et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit Sector*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore 1999.

nie na podstawie dość zgrubnych szacunków¹⁹. Tym większe kłopoty mają z tymi podmiotami teoretycy ekonomii społecznej.

Również partie polityczne nie są producentami dóbr ani usług dla odbiorców indywidualnych i trudno w gruncie rzeczy powiedzieć, z jakiego powodu niektórzy zagraniczni autorzy traktują je niekiedy jako część ekonomii społecznej²⁰. Podobny zarzut dotyczy też związków zawodowych, które choć zgodnie z prawem mogą świadczyć konkretne usługi socjalne na rzecz członków, jednak na ogół nie są regularnymi producentami dóbr ani usług, ograniczając swą rolę do reprezentowania zbiorowych interesów pracowniczych. Poza tym związki zawodowe wraz z partiami politycznymi, choć formalnie należą do sektora *non-profit*, z reguły traktowane są w Polsce jako odrębna kategoria instytucji, zarówno ze względu na swój polityczny potencjał jak i odrębne regulacje dotyczące ich funkcjonowania oraz relacji z administracją publiczną. Problematyczny jest także status jednostek wyznaniowych realizujących funkcje ściśle religijne. W Polsce, nie znamy żadnych opracowań, które uznawałyby działalność parafii, zgromadzeń zakonnych itp. za ekonomię społeczną, mimo iż w oczywisty sposób realizują one działania o charakterze usług religijnych na rzecz sektora gospodarstw domowych (tzw. *posługa duszpasterska*) i część z tych usług ma nawet charakter *quasi-obligatoryjny* i odpłatny (np. chrzciny, śluby, pogrzeby). Poza tym, jak wykazały badania przeprowadzone w 2009 roku na zlecenie GUS przez Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC²¹, przy parafiach działają nierejestrowane przez oficjalną statystykę różnorodne inicjatywy i wspólnoty prowadzące znaczącą nieraz działalność usługową (np. wydawanie posiłków dla bezdomnych, korepetycje, porady). W praktyce jednak, Kościół Katolicki i inne kościoły oraz związki wyznaniowe nie są na ogół uwzględniane ani w liczbach charakteryzujących sektor *non-profit* ani tym bardziej gospodarkę społeczną czy ekonomię społeczną, z wyjątkiem społecznych podmiotów wyznaniowych – wyodrębnionych jednostek tworzonych w ramach instytucjonalno-prawnych form danego kościoła w realizacji celów społecznych, najczęściej w zakresie usług społecznych takich jak edukacja, opieka, ochrona zdrowia itp. My również dostosujemy się do tej konwencji i włączymy

¹⁹ W. Okrasa, J. Herbst, W. Zdaniewicz, *Organizacje, wspólnoty i instytucje społeczne Kościoła Katolickiego – potencjał i specyfika kościelnego trzeciego sektora w Polsce*, [w:] S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka (red.), *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r.*, GUS Warszawa 2010.

²⁰ Ch. Ávila, M. Campos, *The Social Economy in The European Union*, raport CIRIEC dla Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, 2007.

²¹ W. Okrasa, J. Herbst, W. Zdaniewicz 2010, *Organizacje, wspólnoty i instytucje społeczne Kościoła Katolickiego – potencjał i specyfika kościelnego trzeciego sektora w Polsce*, op. cit..

społeczne podmioty wyznaniowe w poczet analizowanych dalej podmiotów gospodarki społecznej, choć naszym zdaniem kwestia odpowiedniego klasyfikowania tych jednostek zasługuje na poważniejszą debatę.

3. PANORAMA NOWEJ GOSPODARKI SPOŁECZNEJ

Zgodnie z teoretyczno-ideowym charakterem pojęcia „nowa gospodarka społeczna”, omówienie jej zakresu podmiotowego musi być poprzedzone stwierdzeniem, że zakres ten wynika z aktualnego stanu teoretycznej i politycznej debaty nad tym, jaka działalność służy realizacji najważniejszych celów społecznych niezależnie od tego, czy jest podejmowana w ramach sektora gospodarki społecznej czy poza nim. Oczekiwania w sferze celów działania nowej ekonomii społecznej przeszły istotną ewolucję od koncentracji na wewnątrzgrupowej samopomocy i wspólnym zaspokajaniu potrzeb członków/założycieli danej organizacji²² do świadczenia usług na rzecz beneficjentów/odbiorców zewnętrznych – w szczególności, usług istotnych z punktu widzenia polityki społecznej państwa.

Posługując się kryterium społecznego celu działalności tj. ukierunkowania świadczonych usług na rzecz zbiorowości szerszej niż własne środowisko członków/założycieli/udziałowców jednostki, w szczególności z uwzględnieniem usług aktywizujących, integrujących społecznie i zawodowo oraz włączając w to także prowadzenie usług wspierających rozwój lokalny jak też dostarczanie innych usług publicznych, dojść można do określenia typów jednostek, które powinny i są przez nas uznawane za należące do nowej gospodarki społecznej. Są to:

- 1) *spółdzielnie socjalne* (według danych z połowy roku 2010²³ było 156 takich spółdzielni – choć można się też spotkać z szacunkami wskazującymi, że jest ich ponad 250²⁴. Mniej więcej połowa znajduje się w likwidacji; należy przy tym pamiętać, że zbiorowość spółdzielni socjalnych jest w całości uwzględniona jako część segmentu spółdzielczego w ramach sektora tradycyjnej gospodarki społecznej;

²² Orientacja wewnątrzgrupowa i samopomocowa była tradycyjnie przypisywana głównie spółdzielniom, towarzystwom wzajemnościowym (typu TUV i dawniejsze towarzystwa kredytowe) oraz stowarzyszeniom.

²³ Por. www.bazy.ngo.pl

²⁴ Por. C. Miżejewski, *Spółdzielnie socjalne – nowe otwarcie*, www.ekonomiaspoleczna.pl, 07.09.2010. 250 aktywnych spółdzielni tego typu figuruje też w rejestrze REGON z października 2010 r.

- 2) *zakłady aktywności zawodowej* (według danych PFRON z połowy 2010 roku, działało 64 ZAZ, z których 37 prowadzone było przez fundacje, stowarzyszenia i Caritas a zatem ta podgrupa zakładów została ujęta w ramach segmentu *non-profit* w powyżej opisanym sektorze tradycyjnej gospodarki społecznej);
- 3) *centra integracji społecznej* (według danych MPiPS z połowy 2010 roku istniało 66 CIS, z których 45 prowadzonych było przez fundacje, stowarzyszenia lub społeczne podmioty wyznaniowe a zatem zdecydowana większość centrów również należała do sektora tradycyjnej gospodarki społecznej);
- 4) *warsztaty terapii zajęciowej* (według danych PFRON na koniec 2009 roku, działało 662 WTZ, z których 77% prowadzonych było przez organizacje należące do segmentu *non-profit*, a 3% przez spółdzielnie, razem więc 80% zbiorowości WTZ stanowi część sektora tradycyjnej gospodarki społecznej);
- 5) *kluby integracji społecznej* (według danych z lat 2008–9, liczba KIS wynosiła około 300 jednostek²⁵; kluby te w znacznej części są ujęte w ramach instytucjonalnego sektora tradycyjnej gospodarki społecznej, gdyż wiele z nich jest prowadzonych przez fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz społeczne podmioty wyznaniowe);
- 6) *banki czasu* (według danych z roku 2010 w bazie internetowej www.bazy.ngo.pl wpisanych było 5 banków czasu, z których 3 to podmioty należące do segmentu *non-profit* tradycyjnej gospodarki społecznej, a co do pozostałych dwóch nie ma pewności, w jakim kształcie i czy w ogóle działają);
- 7) *spółki non-profit* (według danych z roku 2009, było ok. 20 takich podmiotów²⁶).

Niekiedy – biorąc pod uwagę tylko cel działalności podmiotu – w kontekście nowej gospodarki społecznej dyskutuje się też o zakładach pracy chronionej. Choć formalnie powołane do życia jako jednostki mające rozwiązać problem rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, w praktyce są one podmiotami komercyjnymi, które dzięki zatrudnianiu osób niepełnosprawnych uzyskują przewagę konkurencyjną nad innymi przedsiębiorstwami (redukcja kosztów pracy, zwolnienia podatkowe). Nawet jeśli nie traktują osób niepełnosprawnych instrumentalnie (co często im się zarzuca), nie są wszakże uznawane za przynależące do „rodziny” ekonomii społecznej ze względu na brak formalnych ograniczeń dotyczących dystrybucji zysku. Tak więc i my posługując się w dalszym ciągu rozdziału pojęciem „nowa ekonomia społeczna” czy „nowa gospodarka społeczna” będziemy nimi obejmować wszystkie formy wymienione powyżej w punktach 1–7, pozostawiając poza zakresem analizy, zakłady pracy chronionej.

²⁵ T. Schimanek, *Ekspertyza dotycząca wybranych zagadnień ekonomii społecznej w Polsce* (materiał niepublikowany – ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), 2009.

²⁶ Ibidem.

4. CHARAKTERYSTYKA POTENCJAŁU ORGANIZACYJNEGO TRADYCYJNEJ I NOWEJ GOSPODARKI SPOŁECZNEJ

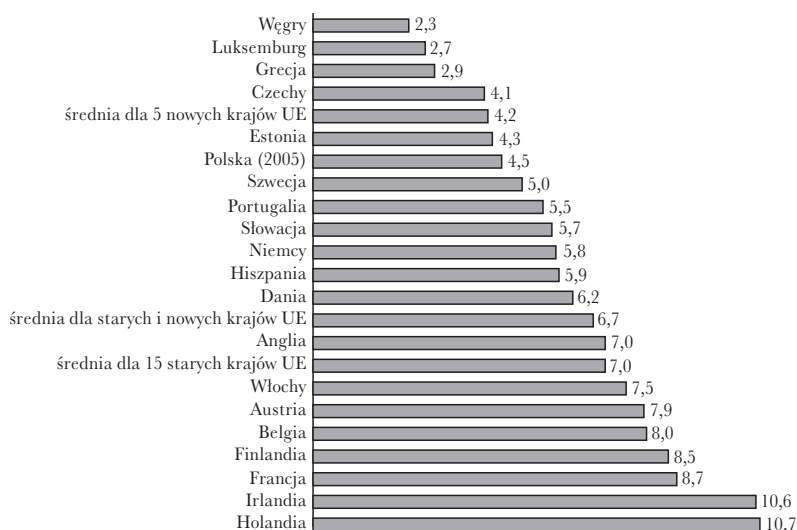
Przywołane, przy okazji prezentacji poszczególnych typów podmiotów tradycyjnej gospodarki społecznej oraz nowej gospodarki społecznej, dane na temat różnorodności i liczebności podmiotów wchodzących w ich skład, sugerują, że w Polsce mamy do czynienia ze znaczącym ich potencjałem. Jednak uważniejsza analiza każe traktować takie oczekiwanie z dużą ostrożnością. Po pierwsze, jak wynika z dostępnych porównań międzynarodowych²⁷, na tle większości krajów europejskich polska gospodarka społeczna (obejmująca spółdzielnie, organizacje wzajemnościowe, fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne wraz ze społecznymi pomiotami wyznaniowymi), choć liczna, okazuje się mieć stosunkowo niewielkie znaczenie gospodarcze – tak w kategoriach generowanego zatrudnienia jak i w kategoriach wkładu we wzrost gospodarczy.

Po drugie, sektor tradycyjnej gospodarki społecznej charakteryzuje się silnym wewnętrznym zróżnicowaniem. W Polsce (i nie tylko), zróżnicowanie to widoczne jest nawet w obrębie instytucji należących formalnie do tego samego segmentu gospodarki społecznej, np. spółdzielni, wśród których jedne (np. spółdzielnie pracy czy dawne spółdzielnie inwalidów) z całą pewnością znajdują się bliżej „rdzenia” ekonomii społecznej niż inne (np. spółdzielnie mieszkaniowe – por. Herbst 2008). Po trzecie, w rezultacie „statystyczny” potencjał sektora gospodarki społecznej nie jest tożsamy z potencjałem „rzeczywistym”, tj. takim, jaki mają na myśli entuzjaści ekonomii społecznej. Formalna przynależność pewnego typu organizacji do sektora gospodarki społecznej nie oznacza jeszcze, że w praktyce wszystkie tego rodzaju podmioty realizują działalność mającą cokolwiek wspólnego z nadziejami entuzjastów ekonomii społecznej, zwłaszcza w dziedzinie usług społecznych. Ten prosty fakt nie jest zwykle podnoszony w raportach i analizach całościowo prezentujących potencjał sektora gospodarki społecznej. Trudno w takich przypadkach oprzeć się wrażeniu, że celem takich dokumentów jest przede wszystkim promocja potencjalnych możliwości ekonomii społecznej, a nie precyzyjne oddanie jej rzeczywistego oddziaływania. Oprócz tego stosowanie grupowania organizacji według typów prawnych tradycyjnej gospodarki społecznej, przy jednoczesnym stosowaniu form organizacyjnych jako podstawy wyodrębnia-

²⁷ S. Nałęcz, *Polska gospodarka społeczna w ujęciu tradycyjnym – synteza*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008/1; R. Chaves, J.L. Monzón 2007. *The Social Economy in the European Union* – Raport CIRIEC dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego www.ciriec.ulg.ac.be/en/telechargements/EESC_%20English.pdf).

nia typów jednostek należących do nowej gospodarki społecznej, prowadzi do niedostrzegalnego na pierwszy rzut oka nakładania się zasobów dużej części nowej gospodarki społecznej na sektor tradycyjnej gospodarki społecznej. Często prowadzi to do „podwójnego liczenia” tych samych podmiotów. I tak np. warsztaty terapii zajęciowej liczone są jako niezależne podmioty (OECD 2009), podczas gdy dwie trzecie z nich stanowi część składową fundacji, stowarzyszeń, społecznych podmiotów wyznaniowych lub spółdzielni²⁸, a więc ich potencjał nie powinien być dodawany do ujętego całościowo w sektorze gospodarki społecznej potencjału stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni (OECD 2009).

Wykres 1. Udział gospodarki społecznej w zatrudnieniu najemnym* w UE (w %)



* Jako pracę najemną ujęto osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy (umowa o pracę) przy czym były to osoby wskazujące jeden z podmiotów gospodarki społecznej, jako miejsce swojego głównego zatrudnienia.

Źródło: S. Nałęcz, *Dane dla Polski za 2005 r. – na podstawie badań i analiz wykonanych w ISP PAN w ramach projektu „Tu jest praca”* (uwzględniono dane nt. spółdzielni, towarzystw wzajemnościo- wych, fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych²⁹ oraz społecznych podmiotów wyzna- niowych); dla pozostałych krajów dane dotyczą lat 2003–2004, *Gospodarka społeczna w Polsce*, Warszawa 2008/1 (Chaves, Monzon, 2007).

²⁸ J. Chorążuk, S. Nałęcz, *Warsztaty terapii zajęciowej jako forma nowej gospodarki społecznej*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), op. cit.

²⁹ Uwzględniono także dane o organizacjach samorządu gospodarczego i zawodowego oraz o organizacjach pracodawców. Potencjał tych organizacji jest jednak na tyle niewielki (6,4 tys. pracowników), że nie ma to wpływu na podany na wykresie udział gospodarki społecznej w kra- jowym zatrudnieniu najemnym (por. Nałęcz 2008/1).

Z kolei koncentrując uwagę na przedsiębiorstwach społecznych, jako na rdzeniu gospodarki społecznej, przynależność do nich należałoby w gruncie rzeczy rozpatrywać w kategoriach empirycznych. Organizacje *non-profit* na przykład przynależą do grupy przedsiębiorstw społecznych o tyle, o ile, spełniają podstawową funkcję produkowania i dostarczania dóbr lub usług odbiorcom indywidualnym³⁰, co wszakże nie musi mieć miejsca (np. gdy organizacja nie prowadzi *de facto* żadnych regularnych działań to trudno uznać ją za producenta). Dodać należy, że produkując wspomniane dobra przedsiębiorstwa społeczne powinny występować w roli autonomicznego ich dostawcy, nie zaś np. jedynie w roli pośrednika w dostarczaniu usług sektora publicznego, co w praktyce trudno zweryfikować. Co więcej, według przywołanych powyżej autorów podręcznika *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy*, powinny one koncentrować swoje działania na własnych członkach, zgodnie z zasadą samopomocy. Powinny też spełniać szereg innych kryteriów (demokratyczne zarządzanie, dobrowolność członkostwa itp.), które w założeniu spełniają „z natury”, w rzeczywistości zaś realizują je „w mniejszym lub większym stopniu”. Z kolei dla podmiotów nowej gospodarki społecznej takich jak centra integracji społecznej czy warsztaty terapii zajęciowej, istotnym problemem jest spełnienie warunku posiadania własnej osobowości prawnej, a także kwestia odrębności od sektora publicznego – co jest szczególnie wątpliwe w przypadku tych form, które zostały utworzone i są nadal prowadzone przez placówkę publiczną (problem ten dotyczy np. 1/5 warsztatów terapii zajęciowej). Niejasny jest też status nielicznych dziś w Polsce towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (przed II Wojną Światową stanowiły one ponad połowę rynku ubezpieczeń). W działających obecnie TUV-ach funkcja demokratycznego współzarządzania nie jest realizowana w sposób zadowalający; jej realizację osłabia fakt, że głosowanie zgodnie z regułą „jeden członek – jeden głos” ma miejsce w pełni tylko w 2 na 10 towarzystw (małe towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych). Spośród pozostałych ośmiu dużych towarzystw zaledwie w jednym demokratyczne głosowanie było stosowane na poziomie związków wzajemności członkowskiej, w 3 – szczerzej na poziomie tychże związków, zaś w 4 – nie była stosowana w ogóle. W efekcie we współzarządzaniu przeciętnym towarzystwem uczestniczy tylko 4% członków; przy czym udział ten waha się od 0,01% do 5% w towarzystwach

³⁰ J. Barea, J.L. Monzón, *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy*, CIRIEC-on behalf of the European Commission, Université de Liège, Belgium 2006.

o liczbie członków przekraczającej 50 tysięcy, zaś wśród organizacji o mniejszej liczbie członków przyjmuje wartości od 1% nawet do 50%³¹.

Wszystkie te wątpliwości utrudniają oszacowanie prawdziwego potencjału gospodarki społecznej i jej możliwości w zakresie dostarczania usług społecznych. Poniżej podejmiemy próbę przedstawienia istniejących danych empirycznych na ten temat – podkreślając, że dostosowujemy się przy tym do przyjętego powyżej zakresu nowej gospodarki społecznej, a także do ustalonego zgodnie z akronimem CMAF zakresu sektora tradycyjnej gospodarki społecznej (spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe, stowarzyszenia i organizacje społeczne wraz ze społecznymi podmiotami wyznaniowymi oraz fundacjami). Podkreślamy też, że wyniki te nie biorą pod uwagę omówionych wyżej niuansów i subtelności decydujących o rozbieżnościach w ocenie „potencjalnej” i rzeczywistej skali ekonomii społecznej. Portretujemy tu bowiem gospodarkę społeczną jako sektor instytucjonalny, a nie jako fenomen społeczno-ekonomiczny. Spróbujemy jednak także określić empirycznie poziom „dopasowania” tego sektora do kryteriów definicyjnych używanych w opisie przedsiębiorstw społecznych – instytucji, które kumulują w sobie wszystkie cechy konceptu ekonomii społecznej. Ponieważ będziemy przy tym korzystać z różnych źródeł danych, analiza ta będzie z konieczności fragmentaryczna – będzie dotyczyć różnych aspektów potencjału poszczególnych segmentów sektora gospodarki społecznej, a nie ekonomii społecznej jako takiej. Jest to zresztą celowe także ze względu na wewnętrzne zróżnicowanie opisywanego środowiska instytucjonalnego.

Dane dotyczące fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych (o ile nie zaznaczono inaczej) pochodzą z wyników najaktualniejszego badania kondycji tych organizacji SOF-1, zrealizowanego przez GUS w 2009 roku (dane za rok 2008). Informacje o innych typach podmiotów na ogół są nieco starsze i pochodzą z badań zrealizowanych w 2006 roku w ramach programu EQUAL – w dwu projektach: (1) „Tu jest praca” (część badawcza tego projektu była prowadzona przez Instytut Studiów Politycznych PAN we współpracy z GUS oraz Instytutem Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego) oraz (2) „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” (za część badawczą odpowiadało Stowarzyszenie Klon/Jawor).

Pytanie o znaczenie gospodarki społecznej jako sektora instytucjonalnego wykracza poza analizę liczebności tworzących go podmiotów; obejmując także skalę zatrudnienia, czasem także przychody i koszty oraz szacunki dotyczące wkładu we wzrost gospodarczy. Teraz, spróbujemy skonfrontować kwestię liczebności poszczególnych typów podmiotów gospodarki społecznej ze wskaź-

³¹ O. Kotowska, S. Nałęcz, P. Załęski, *Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w Polsce*, [w:] S. Nałęcz (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce*, op. cit.

nikami ich potencjału ekonomicznego. zwracając przy tym uwagę nie tylko na gospodarczą „wydolność” gospodarki społecznej i nowej ekonomii społecznej, ale także na jej społeczne znaczenie i wewnętrzne zróżnicowanie.

4.1. Potencjał ekonomiczny

Z punktu widzenia najogólniejszych wskaźników gospodarczych, sektor gospodarki społecznej nie wydaje się odgrywać istotnej roli ekonomicznej. Tym bardziej, dotyczy to skali ekonomii społecznej, jako działalności rzeczywiście realizującej cele społeczne. Według szacunków sporządzonych w ramach projektu „Tu jest praca”, wkład sektora gospodarki społecznej we wzrost gospodarczy Polski wynosił w 2005 r. około 4% Produktu Krajowego Brutto, przy czym na wynik ten w trzech czwartych składa się przede wszystkim produkcja sektora spółdzielczego³². Dane te nie mówią jednak o rzeczywistym wpływie, jaki ekonomia społeczna wywiera na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych, procesy rozwojowe, czy na spójność społeczną. Z punktu widzenia teoretycznych założeń, na podstawie których mówimy o ekonomii społecznej, a szczególnie o nowej ekonomii społecznej, jej bezpośredni wkład we wzrost gospodarczy jest znacznie mniej istotny niż wkład pośredni. Tego rodzaju oszacowania mają bowiem ograniczoną wartość z punktu widzenia tych wszystkich przesłanek, dla których ekonomia społeczna jest tematem modnym. Jej prawdziwa wartość zależy – upraszczając – od tego, w jakim stopniu przyczynia się do redukcji ryzyk społecznych, nie od wartości jej produkcji. Dobrą ilustracją tego paradoksu jest przykład przedsiębiorstw społecznych, których jedynym celem jest podtrzymanie zatrudnienia dla osób doświadczających trudności na otwartym rynku pracy. Ze względu na ten cel, skala ich produkcji jest w oczywisty sposób ograniczona (co nie zmienia faktu, że np. w Wielkiej Brytanii, według szacunków rządowych wkład takich przedsiębiorstw w PKB ma sięgać 8%).

Zgodnie z wynikami badań przedstawionymi w poniższych tabelach, w sektorze gospodarki społecznej składającym się z łącznie z około 120 tys. podmiotów z segmentu *non-profit*, segmentu spółdzielczego i segmentu wzajemnościowego ma swoje miejsce pracy etatowej około 440 tys. osób, czyli około 3% ogółu pracujących w gospodarce narodowej. Segment spółdzielczy jest siedmiokrotnie mniej liczny (około 10 tys. aktywnych podmiotów) niż sektor *non-profit* (około 73 tys. aktywnych podmiotów) a mimo to ma trzykrotnie większe zatrudnienie (332 tys.) od segmentu *non-profit* (około 107 tys.). Najmniej liczny i najmniej-

³² S. Nałęcz, *Polska gospodarka społeczna w ujęciu tradycyjnym – synteza*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), op. cit.

szy w sensie zatrudnienia jest sektor organizacji wzajemnościowych (0,8 tys. podmiotów i 0,8 tys. pracowników) składający się z dwóch kontrastujących pod względem zasobów zbiorowości: pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych (800 podmiotów, brak płatnego personelu) oraz towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (9 podmiotów ma w sumie 0,8 tys. pracowników).

Tabela 1. Liczba podmiotów gospodarki społecznej i miejsca pracy etatowej w tradycyjnej gospodarce społecznej

Segmenty gospodarki społecznej	liczba podmiotów /w tym aktywnych	Szacowane zatrudnienie ^{a)}
Segment non-profit	103 tys./73 tys.	105 tys.
Stowarzyszenia i organizacje społeczne ^{b)}	90 tys./65 tys.	45 tys.
Fundacje ^{b)}	11 tys./6 tys.	15 tys.
Spółeczne instytucje Kościoła Katolickiego ^{c)}	2,2 tys./2 tys.	47 tys.
Segment spółdzielczy^{d)}	17 tys./10 tys.	332 tys.
Z tego: spółdzielnie mieszkaniowe ^{d)}	b.d./3,5 tys.	80 tys.
Z tego: spółdzielnie „Samopomoc Chłopska” ^{d)}	1,4 tys.	50 tys.
Z tego: spółdzielnie pracy ^{d)}	1 tys.	30 tys.
Z tego: spółdzielnie handlowe („Społem” itp.) ^{d)}	0,4 tys.	50 tys.
Z tego: spółdzielnie inwalidów i niewidomych ^{e)}	0,3 tys.	50 tys.
Segment wzajemnościowy (TUV-y, pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe)^{f) g)}	0,8 tys.	0,8 tys.

a) Osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, dla których było to główne miejsce pracy.

b) GUS, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.* (Nałęcz, Goś-Wójcicka, Wilk 2010).

c) Dane z badania SOF-1Kc za 2008 r. przeprowadzonego przez Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC na zlecenie GUS (Okrasa, Herbst, Zdaniewicz 2010).

d) Badanie Spółdzielczości Polskiej 2006 przeprowadzone przez ISP PAN (Nałęcz, Konieczna 2008).

e) Dane z badania ankietowanego przeprowadzonego przez Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Inwalidów i Niewidomych mówią o zatrudnieniu 52,9 tys. osób wg stanu za 2009 r., jednak dotyczą „liczby zatrudnionych” bez wskazania formy zatrudnienia ani określenia czy jest to główne miejsce pracy za (Mizera 2010).

f) Dane za lata 2005 i 2006 r. z projektu „Tu jest praca” (Kotowska, Nałęcz, Załęski 2008; Nałęcz 2008/2).

g) liczba podmiotów obejmuje 800 aktywnych kas i tylko 9 TUV, jednak całość podanego zatrudnienia odnosi się tylko do TUV, gdyż kasy w ogóle nie zatrudniały płatnego personelu, korzystając z księgowości pracodawców (Nałęcz 2008/2).

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Liczba podmiotów i miejsc pracy etatowej w nowej gospodarce społecznej

	Liczebność			Zatrudnienie ^a		
	Ogółem	w tym: tradycyjna gospodarka społeczna	inne sektory	Ogółem	w tym: tradycyjna gospodarka społeczna	inne sektory
Nowa ekonomia społeczna	1,2 tys.	0,8 tys.	0,4 tys.	13 tys.	9 tys.	4 tys.
spółdzielnie socjalne ^b	0,16 tys./ ok.0,08 tys.	0,16 tys./ ok.0,08 tys.	0	1 tys.	1 tys.	-
ZAZ-y	0,06 tys. ^c	0,04 tys. ^c	0,03 tys. ^c	3,3 tys. ^d	1,8 tys. ^d	1,5 tys. ^d
CIS-y	0,07 tys. ^e	0,05 tys. ^e	0,02 tys. ^e	0,5 tys. ^f	0,3 tys. ^f	0,2 tys. ^f
KIS-y	0,3 tys. ^g	0,12 tys. ^g	0,18 tys. ^g	0,2 tys. ^h	0,1 tys. ^h	0,1 tys. ^h
WTZ-y	0,7 tys. ⁱ	0,52 tys. ⁱ	0,14 tys. ⁱ	8,9 tys. ^j	6,9 tys. ^j	2,0 tys. ^j

a) Osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, dla których było to główne miejsce pracy.

b) Dane nt. spółdzielni socjalnych za J. Wygnański (2008).

c) Liczebność ZAZ na podstawie danych PFRON z połowy 2010 r.

d) Zatrudnienie w ZAZ, szacowane na połowę 2010r. na podstawie ww. danych o liczebności ZAZ i średniego zatrudnienia wyliczonego w badaniu za 2005 r. (Nałęcz, Pawlak 2008).

e) Liczebność CIS na podstawie danych MPiPS z połowy 2010 r.

f) Zatrudnienie w CIS oszacowane na połowę 2010 r., na podstawie ww. danych o liczebności CIS i średniego zatrudnienia wyliczonego w badaniu za 2006 r. (Danecka, Nałęcz 2008).

g) Liczebność KIS na podstawie za OECD 2009.

h) Zatrudnienie w KIS oszacowane na podstawie ww. danych o liczebności KIS i średniego zatrudnienia wyliczonego w badaniu za 2005 r. zrealizowanym w ISP PAN przez P. Chodyrę i S. Nałęcza.

i) Liczebność WTZ na podstawie danych PFRON z połowy 2010 r.

j) Zatrudnienie w WTZ, szacowane na połowę 2010 r., na podstawie ww. danych o liczebności WTZ i średniego zatrudnienia wyliczonego w badaniu za 2005 r. (Chorążuk, Nałęcz 2008).

Źródło: opracowanie własne.

Nowa gospodarka społeczna w zestawieniu z powyżej opisanym potencjałem sektora gospodarki społecznej nie może poszczycić się poważniejszymi zasobami. Zbiorowość gospodarki społecznej tworzy nieco ponad tysiąc jednostek organizacyjnych, które łącznie dysponują około 13 tys. zatrudnieniem. Realna „wartość dodana” potencjału nowej gospodarki społecznej jest jednak o wiele mniejsza, gdyż 70% jej jednostek to w istocie podjednostki należące do sektora tradycyjnej gospodarki społecznej podmiotów spółdzielczych, fundacji, stowarzyszeń a nawet społecznych podmiotów wyznaniowych. Wnoszone przez nową ekonomię społeczną zasoby spoza sektora gospodarki społecznej to zale-

dwie około 0,4 tys. jednostek z około 4 tys. pracowników. Zasoby te przynależą w większości do sektora publicznego a tylko w niewielkiej części stanowią część działalności podmiotów z sektora nastawionego na maksymalizację zysku.

Mimo, że przedstawione powyżej statystyki pozwoliły na wstępne zarysowanie ogólnej skali potencjału sektora tradycyjnej gospodarki społecznej oraz grupy jednostek tworzących nową gospodarkę społeczną to jednak nie uwidaczniają one kilku wartych podkreślenia kwestii. Po pierwsze, zatrudnieniowa funkcja tego rodzaju podmiotów nie ogranicza się jedynie do tworzenia miejsc pracy (inaczej mówiąc, polega często na tworzeniu szczególnych miejsc pracy – więcej o tym poniżej). Po drugie, ich specyfika sprawia, że często posiłkują się one, w wielokrotnie większym stopniu niż inne sektory, płatną pracą świadczoną w ramach umów cywilno-prawnych (głównie umowy-zleczenia i umowy o dzieło), a także bezpłatną, społeczną pracą swoich członków i innych osób pracujących jako wolontariusze. Pracy społecznej poświęcimy niżej odrębny punkt. Tymczasem warto podkreślić, że znaczna część jednostek zaliczonych wcześniej do tradycyjnej gospodarki społecznej bazuje wyłącznie na takiej formie zaangażowania. Poszczególne segmenty tego sektora różnią się pod tym względem, nie tylko między sobą, ale także wewnątrz.

Z jakiegokolwiek pracy płatnej korzysta więc tylko jedna na trzy organizacje z segmentu *non-profit* (chodzi zarówno o pracę na etacie jak i w formie umów zleczenia, o dzieło itp.) jednak np. wśród społecznych instytucji związanych z Kościołem Katolickim odsetek ten przekracza już 90%. W świetle wyników badań GUS (SOF-1), pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy miało w 2008 roku niespełna 11% świeckich stowarzyszeń i organizacji społecznych, podczas gdy wśród fundacji odsetek ten sięgał 32%³³, a wśród społecznych jednostek instytucjonalnych związanych z Kościołem Katolickim – około 80%³⁴. W segmencie wzajemnościowym pracę dają tylko Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych. Pracownicze kasy pożyczkowe z zasady nie mają własnego płatnego personelu (korzystają bezpłatnie z obsługi finansowo-księgowej zakładów pracy, przy których działają).

³³ S. Nałęczy, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.* GUS, Warszawa 2009, Departament Badań Społecznych (http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstępna_informacja_nt._wyników_SOF-1_za_2008_rok_16._06._2010_.pdf).

³⁴ Ibidem.

Tabela 3. Praca etatowa w tradycyjnej i nowej gospodarce społecznej

Segmenty tradycyjnej gospodarki społecznej i nowa gospodarka społeczna	% podmiotów zatrudniających w ramach stosunku pracy	Praca etatowa w etatach przeliczeniowych (FTE)
Tradycyjna ekonomia społeczna		
Segment <i>non-profit</i>	10%	99,5 tys.
świeckie stowarzyszenia i org. społ. ^{a)}	11%	44,5 tys.
fundacje ^{a)}	32%	14,0 tys.
organizacje i społeczne instytucje Kościoła Katolickiego	80% ^{b)}	41 tys. ^{c)}
segment spółdzielczy ^{c)}	93%	306,1 tys.
segment wzajemnościowy – T UW ^{d)}	100%	0,7 tys.
Nowa ekonomia społeczna		
spółdzielnie socjalne (aktywne) ^{e)}	100%	b.d.
zakłady aktywności zawodowej ^{f)}	100%	2,3 tys.
centra integracji społ. (aktywne) ^{g)}	100%	0,4 tys.
kluby integracji społecznej ^{h)}	63%	0,1 tys.
warsztaty terapii zaj. (aktywne) ⁱ⁾	100%	7,2 tys.

- a) GUS, Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r (Nałęcz, Goś-Wójcicka, Wilk. 2010).
- b) Dane z badania SOF-1Kc za 2008 r. przeprowadzonego przez Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC na zlecenie GUS (Okrasa, Herbst, Zdaniewicz 2010).
- c) Oszacował S. Nałęcz na podstawie proporcji zatrudnienia przeciętnego wyliczonej w badaniu SOF-1 za 2005 r. (Nałęcz 2008/3) oraz liczby zatrudnionych w ramach stosunku pracy w 2008 r. podanej w odniesieniu do organizacji i społecznych instytucji Kościoła Katolickiego podanej w tabeli 2.
- d) Badanie Spółdzielczości Polskiej 2006 przeprowadzone przez ISP PAN (Nałęcz, Konieczna 2008).
- e) Dane za lata 2005 i 2006 r. z projektu „Tu jest praca” (Kotowska, Nałęcz, Załęski 2008; Nałęcz 2008/2).
- f) Dane nt. spółdzielni socjalnych za J. Wygnański (2008).
- g) Zatrudnienie w etatach przeliczeniowych w ZAZ, szacowane na połowę 2010 r, na podstawie danych o liczebności ZAZ i średniego zatrudnienia wyliczonego w badaniu za 2005 r. (Nałęcz, Pawlak 2008).
- h) Zatrudnienie w etatach przeliczeniowych centrów integracji społecznej oszacowane na połowę 2010 r. na podstawie danych MPiPS o liczbie zarejestrowanych CIS i danych o zatrudnieniu z badania ISP PAN za 2006 r. (Danecka, Nałęcz 2008).
- i) Zatrudnienie w etatach przeliczeniowych w KIS oszacowane na podstawie ww. danych o liczebności KIS i danych o zatrudnieniu etatowym i pozaetatowym zgodnie z wynikami badania za 2005 r. zrealizowanego w ISP PAN przez P. Chodyrę i S. Nałęcz.
- j) Zatrudnienie w etatach przeliczeniowych w WTZ, szacowane na połowę 2010 r., na podstawie ww. danych o liczebności WTZ i zatrudnienia w etatach przeliczeniowych wyliczonego w badaniu za 2005 r. (Chorażuk, Nałęcz 2008).

Źródło: opracowanie własne.

Znacznie mniejsze dysproporcje ujawniają się w sektorze spółdzielczym, przy czym trzeba pamiętać, że w przypadku niektórych typów spółdzielni (np. spółdzielnie pracy) członkostwo jest równoznaczne ze stosunkiem pracy. Etatowych pracowników zatrudnia 93% spółdzielni. Blisko $\frac{3}{4}$ spółdzielni korzysta również z pracy na podstawie umów cywilno-prawnych, przy czym w co piątej zdarza się, że praca ta stanowi główne źródło utrzymania tak zatrudnianych osób. W takiej formie współpracuje ze spółdzielniami około 13 tys. osób, nieuwzględnianych w wyżej wymienionych statystykach³⁵.

W segmencie *non-profit* praca pozaetatowa odgrywała znacznie większą rolę niż w spółdzielczości. Szczególnie duże znaczenie płatna praca pozaetatowa ma w zbiorowości stowarzyszeń, organizacji społecznych i fundacji. W 23% tych podmiotów stanowi ona jedyną formę płatnego zatrudnienia, a wolumen pracy w formie umów cywilno-prawnych oszacowano na blisko 38 tys. etatów. Płatna praca pozaetatowa stanowi więc ważne uzupełnienie pracy etatowej, której wolumen wynosi 58,5 tys. pełnych etatów, ale która jest wykorzystywana tylko w 13% podmiotów tworzących zbiorowość stowarzyszeń, organizacji społecznych i fundacji.

Inną miarą znaczenia gospodarki społecznej – traktowaną często jako wskaźnik jej potencjału rozwojowego – są dane dotyczące kondycji finansowej tworzących ją podmiotów – od ogólnych informacji bilansowych, pozwalających ocenić ich siłę rynkową i rozwój instytucjonalny, po informacje dotyczące ich „wkładu” we wzrost gospodarczy. Niestety rachunków tych nie można uznać za kompletne ze względu na fakt, iż w zasadzie nie uwzględnia się w nich wpływu wszystkich tych czynników, które są dla gospodarki społecznej konstytutywne (wolontariat, wspierający i rehabilitacyjny wymiar zatrudnienia, prymat pracy nad zyskiem, tworzenie i wzmacnianie więzi społecznych, „szkoła demokracji”, obsługa niszowych potrzeb społecznych, inkubator innowacji itp.). Niemniej, gdyby porównać na tej podstawie ekonomiczną siłę sektora gospodarki społecznej (uwzględniając zwłaszcza najpotężniejszy pod tym względem sektor spółdzielczy) w Polsce i innych krajach Europy, wynik okaże się zbliżony do tego wyłaniającego się z analizy danych o zatrudnieniu (ok. 4% PKB, podczas gdy w Wielkiej Brytanii – ok. 8%, we Francji czy we Włoszech – 12%, zaś w Hiszpanii – 14%). Szacunki te nie są jednak precyzyjne i w pełni porównywalne ze względu na zróżnicowany układ instytucjonalny gospodarki społecznej w poszczególnych krajach i jego wpływ na oszacowanie produkcji, a także różnice metodologiczne między autorami dokonującymi tych szacunków.

³⁵ S. Nałęcz, J. Konieczna, *Sektor spółdzielczy – główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), op. cit.

Mniej wątpliwości interpretacyjnych budzą dane obrazujące finansowy potencjał podmiotów gospodarki społecznej. Najczęściej opisuje się go poprzez odniesienie do informacji o wielkości ich przychodów oraz o ich rentowności. Poszczególne segmenty polskiej gospodarki społecznej okazują się pod tym względem bardzo zróżnicowane, tak wewnętrznie, jak i między sobą. Statystycznie rzecz biorąc, podmiotami działającymi na najmniejszą skalę i najrzadziej generującymi zysk (rzadko w ogóle angażującymi się w działalność gospodarczą) są organizacje świeckie należące do segmentu *non-profit*, z „medianowym” rocznym przychodem równym około 20 tys. zł, przy czym mniej więcej 20% nie wykazało żadnych przychodów, a jednocześnie wskaźnik rentowności wyniósł 8%, zaś w przypadku organizacji deklarujących prowadzenie działalności gospodarczej wyniósł on 10%. Jest to jednak także segment najbardziej zróżnicowany pod względem wielkości przychodów i potencjału instytucjonalnego. Według wyników ostatnich badań SOF-1, 10% największych jednostek ze zbiorowości stowarzyszeń, organizacji społecznych i fundacji kumuluje niemal 90% ogółu przychodów wszystkich organizacji *non-profit*. Index Gini’ego, popularna miara nierówności dochodowych, osiąga tu wartość blisko 0,91, wskazując na potężne nierówności pomiędzy poszczególnymi organizacjami wchodzącymi w skład tej zbiorowości³⁶. Podobne wyniki przynoszą zresztą także przeprowadzone rok wcześniej badania Klon/Jawor³⁷.

Na tym tle, korzystnie prezentuje się podsegment katolickich instytucji społecznych dysponujący rocznie budżetem ok. 500 tys. zł – a więc 25-krotnie większym niż jej typowy świecki odpowiednik. Społeczne jednostki kościelne zdecydowanie częściej angażują się także w działalność gospodarczą, co pozwala analizować ich aktywność także w kategoriach przedsiębiorczości społecznej. Jak wynika z badań na formularzu SOF-Kc, w roku 2008 działalność odpłatną lub (rzadziej) gospodarczą prowadziła w 2008 roku ponad połowa tego typu jednostek (54%), przy czym mniej więcej 1/3 zadeklarowała przychody pochodzące ze sprzedaży dóbr lub usług. Przychody te stanowiły, wg przybliżonych (bo obarczonych dużą ilością braków danych) szacunków, około 18% ogółu środków wypracowanych przez te jednostki³⁸.

³⁶ S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, GUS, Departament Badań Społecznych, Warszawa 2010 (http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstepna_informacja_nt_wynikow_SOF-1_z_2008_rok_16_06_2010.pdf)

³⁷ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2009.

³⁸ W. Okrasa, J. Herbst, W. Zdaniewicz 2010, *Organizacje, wspólnoty i instytucje społeczne Kościoła Katolickiego – potencjał i specyfika kościelnego trzeciego sektora w Polsce*, op. cit.

Jeszcze większym niż społeczne instytucje Kościoła Katolickiego potencjałem ekonomicznym dysponują spółdzielnie. Trzeba jednak zauważyć, że ich potencjał i charakter działalności jest bardzo zróżnicowany. Wystarczy rozważyć różnice między nie nastawionymi na zysk lecz na potrzeby mieszkańców spółdzielniami mieszkaniowymi, skupionymi na utrzymaniu zatrudnienia spółdzielniami pracy, spółdzielniami mleczarskimi czy bankami spółdzielczymi oraz Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo-Kredytowymi. Poszczególne typy spółdzielni różnią się od siebie nie tylko pod względem profilu działalności, ale też pod względem sposobu funkcjonowania. Jednak niezależnie od tych różnic, w przeciwieństwie do jednostek *non-profit*, z zasady prowadzą działania o charakterze rynkowym, choć są nieraz skierowane na specyficzną i w miarę stałą grupę odbiorców – własnych członków (ma to szczególne znaczenie w przypadku spółdzielni mieszkaniowych). W naturalny sposób, większość z nich działa w warunkach ryzyka ekonomicznego, co w teorii ma być jednym z wyróżników „prawdziwych” przedsiębiorstw społecznych – a więc, instytucji stanowiących „rdzeń” ekonomii społecznej. Zgodnie z wynikami Badania Spółdzielczości Polskiej przeprowadzonego przez Instytut Studiów Politycznych PAN na przełomie 2006 i 2007 r. w ramach projektu „Tu jest praca” zasadnicza część przychodów spółdzielni (około 96%) pochodzi ze sprzedaży dóbr lub usług³⁹. Według innych badań z tego samego okresu (Klon/Jawor 2006), roczne przychody przeciętnej (medianowej) polskiej spółdzielni oscylowały wokół 1,1 mln złotych (choć w 1 na 20 spółdzielni przekraczały 25 mln zł). Całkowita wartość jej majątku nie przekraczała 1,75 mln zł, a zysk za ostatni rok obrotowy (2007) wyniósł około 12 tys. zł. Samo porównanie tych podstawowych parametrów sugeruje, że rentowność spółdzielni jest znacząco niższa niż innego rodzaju przedsiębiorstw. Potwierdzają to analizy ich bilansów, publikowane przez Główny Urząd Statystyczny. Według tych wyników, wskaźnik rentowności w sektorze spółdzielczym nie przekracza wartości 1,5 zł na każde 100 zł przychodów, co jest wynikiem niemal trzykrotnie gorszym niż w spółkach z o.o., i czterokrotnie gorszym niż w spółkach akcyjnych. Tak małą zyskowność spółdzielni należy łączyć przede wszystkim z wysokimi kosztami działalności, wynikającymi bezpośrednio z ich członkowskiego charakteru i zobowiązań statutowych wobec członków⁴⁰.

Podobne ograniczenia dotyczą segmentu wzajemnościowego. Podstawowym źródłem przychodów są tu środki pozyskiwane od członków (składki lub wkłady) służące pokrywaniu kosztów usług, z których korzystają członkowie.

³⁹ S. Nałęcz, J. Konieczna, *Sektor spółdzielczy – główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008.

⁴⁰ Ibidem.

Zdecydowanie bardziej rynkowy charakter mają towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, gdzie skala usługi uzyskiwanej przez członka jest proporcjonalna do wielkości jego składki, podczas gdy w kasach zapomogowo-pożyczkowych wysokość otrzymywanych pożyczek jest uzależniona od decyzji wybieralnych organów kasy w ramach reguł ustalonych na zebraniu wszystkich członków kasy⁴¹.

4.2. Potencjał społeczny

Z punktu widzenia debaty nad ideą ekonomii społecznej (jako zjawiska społeczno-ekonomicznego o szczególnym znaczeniu dla polityki społecznej), najistotniejsze cechy gospodarki społecznej (jako sektora instytucjonalnego skupiającego podmioty bliskie tej idei) dotyczą nie ich ekonomicznego potencjału, ale ich zdolności do mobilizowania aktywności społecznej i dostarczania usług społecznych. Niezależnie od tego, jak są prężne i ile ich jest, podmioty gospodarki społecznej są dla polityków społecznych interesujące o tyle, o ile łączą w sobie cechy przedsięwzięć gospodarczych (produkowanie dóbr „na rynek”, podejmowanie ryzyka ekonomicznego, stały personel itd.) i społecznych (demokratyczne reguły zarządzania, włączanie interesariuszy w działania organizacji, prymat członkostwa nad kapitałem, prymat zysku społecznego nad ekonomicznym), a zatem zapewniają określoną „przewagę komparatywną” w stosunku do innych dostawców usług (instytucji publicznych oraz podmiotów komercyjnych). Owa przewaga może polegać na świadczeniu usług taniej, efektywniej, świadczeniu usług lepszej jakości, większej elastyczności w ich świadczeniu, dostarczaniu ich grupom nie mieszczącym się w spektrum interwencji rynku oraz państwa. Nie sprowadza się jednak to do tych prostych czynników. Obejmuje bowiem również element, który sam w sobie ma stanowić wyróżnik gospodarki społecznej, i wynika właśnie z ich społecznego charakteru – emancypację czy też upodmiotowienie (słynny *empowerment*) i to zarówno w stosunku do producentów dóbr (członków, pracowników organizacji), jak też ich konsumentów czy też beneficjentów.

Jak łatwo zauważyć, argumentacja entuzjastów ekonomii społecznej nosi wszelkie znamiona logicznej tautologii. Z tego też względu tak często budzi nieufność czy sprzeciw tych, którzy nie należą do tego środowiska i go nie znają. Obok wszelkich wymiernych przymiotów, zaletą ekonomii społecznej

⁴¹ O. Kotowska, S. Nałęcz, P. Załęski, *Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w Polsce*, [w:] S. Nałęcz (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce*, op. cit.; S. Nałęcz, *Pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), op. cit.

ma być mianowicie sam jej „społeczny” charakter, który ma sprawiać, że wartość jej produkcji liczy się niejako „podwójnie” – w kategoriach ekonomicznych i w kategoriach społecznej energii oraz więzi, jakie wytwarzają się w toku działań jej podmiotów. Choć zrobiono wiele, aby te społeczne profity udokumentować, a nawet ująć w kategoriach ekonomicznych⁴², trzeba uczciwie przyznać, że bilans tych starań nie jest wciąż wystarczająco przekonujący dla sceptyków. Nie ma przekonujących i jednoznacznych dowodów, że społeczny charakter podmiotów gospodarki społecznej istotnie zawsze ma charakter więziotwórczy i generuje jakiegokolwiek „mnożniki” dla ekonomicznej wartości wytworzonych przez nie dóbr i usług. Istnieje jednak szereg dowodów na to, że może taki charakter mieć, i że odwoływanie się w ocenie działań tych instytucji wyłącznie do danych o ich produkcji ekonomicznej jest grubym nieporozumieniem. Mając zatem świadomość, że wszelkie pozytywne konsekwencje „uspołecznienia” ekonomii społecznej są jedynie potencjalnym, by nie rzec postulowanym jej atutem, spróbujmy spojrzeć na sektor gospodarki społecznej (a ściślej rzecz biorąc, na te jego segmenty, które wyróżniliśmy wyżej jako najbliższe idei ekonomii społecznej w polskich warunkach) przez pryzmat danych na temat jej społecznego potencjału.

Społeczną bazę gospodarki społecznej tworzy olbrzymia rzesza ludzi, którzy uczestniczą w jej działaniach na zasadach członkowskich lub poprzez wolontariat, (tj. poprzez dobrowolną, nieodpłatną pracę na rzecz celów realizowanych przez podmioty tejże społecznej gospodarki. W polskich warunkach, szczególnej wzmianki wymaga przy tym fakt, iż ludzie ci często nie mają świadomości, iż działają na rzecz „organizacji”, ani tym bardziej na rzecz gospodarki społecznej czy ekonomii społecznej. Jest to o tyle ważne, że tłumaczy częściowo olbrzymie dysproporcje w wynikach badań zmierzających do określenia wielkości owej społecznej bazy. Badania sondażowe, odnoszące się do deklaracji respondentów dotyczących członkostwa w organizacjach, wskazują konsekwentnie na znacznie niższe liczby niż badania na ten sam temat prowadzone wśród samych organizacji, niezależnie od zastosowanej metodologii. Część tej różnicy bierze się z faktu, iż badania na reprezentacyjnych próbach ludności mówią zwykle o pewnym odsetku, jaki mają w populacji ludzie deklarujący, że są członkami czy wolontariuszami danego typu organizacji, podczas gdy badania, w których na pytanie o liczbę członków odpowiadają organizacje, generują w sumie dość abstrakcyjną wielkość, którą można by określić jako „liczbę członkostw”. Suma ta nie uwzględnia bowiem faktu, iż ten sam człowiek może należeć do więcej niż jednej organizacji. Inne

⁴² J. Barea, J.L. Monzón, *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy*, op. cit.

potencjalne utrudnienie w interpretacji danych na ten temat stanowi formalny charakter członkostwa w instytucjach, który sprawia, że za członków uważa się wszystkie osoby, które zgłosiły formalny akces do danej organizacji, niezależnie od tego, czy zrobiły to dobrowolnie (by przywołać przypadek Polskiego Związku Wędkarskiego⁴³, oraz niezależnie od tego czy mają świadomość swojego członkostwa (przypadek SKOK-ów i ich klientów⁴⁴) ani czy w jakikolwiek sposób włączają się w aktywność organizacji.

Ze względu na charakter dostępnych danych, opisując bazę członkowską gospodarki społecznej będziemy opisywać ją w kategoriach liczby członkostw, a nie liczby członków. Weźmiemy jednak także pod uwagę informacje o poziomie aktywności członków w poszczególnych segmentach. Pod względem poziomu członkostwa, najistotniejszymi komponentami gospodarki społecznej (obok związków zawodowych, które wykluczaliśmy z przyjętego w tym rozdziale ujęcia tradycyjnej gospodarki społecznej) są spółdzielnie oraz stowarzyszenia – oba te typy organizacji liczą po mniej więcej 10 mln członków⁴⁵. W przypadku spółdzielni, najliczniejszą rzeszę członków miały spółdzielnie mieszkaniowe (ok. 4,5 mln członków), banki spółdzielcze i SKOK-i (po ok. 2 mln członków). Zdecydowanie mniejszą bazą członkowską dysponuje sektor wzajemnościowy: towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, które w 2005 r. posiadały ok. 470 tys. członków⁴⁶ oraz kasy zapomogowo-pożyczkowe, które posiadały wówczas 200 tys. członków⁴⁷. W przypadku większości jednostek nowej gospodarki społecznej (np. w spółdzielniach pracy czy spółdzielniach socjalnych), członkostwo jest tożsame z zatrudnieniem, którego skalę i zróżnicowanie omówiono już powyżej. Łącznie, baza członkowska wszystkich analizowanych tu segmentów gospodarki społecznej liczy więc znacznie ponad 20 mln członkostw.

Obok członków, istotnym zasobem podmiotów gospodarki społecznej są wolontariusze. Formalnie mogą to być osoby „spoza” organizacji, ale także

⁴³ Członkostwo w PZW wynika nieraz tylko z faktu, że dana osoba chce legalnie wędkować na tzw. wodach otwartych, nie czuje ona natomiast żadnych więzów przynależności łączących ją z Polskim Związkiem Wędkarskim.

⁴⁴ Osoby, które przy okazji zakładania lokaty terminowej w SKOK podpisały deklarację członkowską nie zapamiętują tego wydarzenia jako zostanie członkiem Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej.

⁴⁵ S. Nałęcz, J. Konieczna, *Sektor spółdzielczy – główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, op. cit.; S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, GUS, Departament Badań Społecznych, Warszawa 2010 (http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstepna_informacja_nt_wynikow_SOF-1_za_2008_rok_16_06_2010.pdf).

⁴⁶ O. Kotowska, S. Nałęcz, P. Załęski, *Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w Polsce*, [w:] S. Nałęcz (red.), op. cit.

⁴⁷ S. Nałęcz, *Sektor non-profit*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, op. cit.

członkowie, pracownicy czy też przedstawiciele władz, wykonujący społecznie określone prace na rzecz organizacji⁴⁸. Ponieważ o potencjale członkowskim mówiliśmy już wyżej, tu skoncentrujemy się przede wszystkim na wolontariacie „zewnętrznym”. Sądząc po deklaracjach podmiotów gospodarki społecznej, najczęściej korzystają z niego organizacje pozarządowe. Według badań SOF-1, w roku 2008 z „jakiegokolwiek” pracy społecznej (czy to członków czy osób nie będących członkami) korzystało aż 78% tego rodzaju organizacji – o wiele więcej niż z pracy odpłatnej (korzystanie z zatrudnienia płatnego w formie umów o pracę czy umów cywilno-prawnych zadeklarowało około 36% organizacji objętych badaniem SOF-1 za 2008 r.). Powyższa praca społeczna była przede wszystkim pracą członków tych organizacji, lub/i osób sprawujących funkcje zarządcze lub kontrolne władz (76% organizacji). Wolontariat osób formalnie niezwiązanych z organizacjami okazał się już znacznie mniej popularny – obecny w 18% organizacji *non-profit*, szczególnie często w fundacjach (35%) i w organizacjach pożytku publicznego (około 42%)⁴⁹.

Najtrudniejszym wyzwaniem w zakresie pomiaru społecznych zasobów fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych jest określenie liczby osób świadczących pracę społeczną oraz wolumenu wykonanej przez nich pracy. Organizacje z reguły nie prowadzą w tym zakresie żadnej dokumentacji i dlatego uzyskiwane wyniki różnią się dość znacznie osiągając jednak zwykle wartość pomiędzy 1,5 a nieco ponad 2 miliony osób, a jednocześnie szacunki wykonywane na podstawie deklaracji osób badanych w reprezentatywnych badaniach sondażowych przynoszą wyniki mówiące, że w pracę społeczną na rzecz organizacji angażuje się około 4 mln dorosłych Polaków. Z kolei, liczba godzin pracy tych osób osiąga zwykle wartości odpowiadające ponad 50 tys. etatów przeliczeniowych⁵⁰.

Znacznie mniej „uspołeczniony” jest pod tym względem sektor spółdzielczy. Choć z dobrowolnej i nieodpłatnej pracy korzysta według własnych deklaracji blisko 80% spółdzielni, a łączna liczba osób, których te deklaracje dotyczą oscyluje wokół 100 tys., to zaangażowanie to przekłada się łącznie na

⁴⁸ Formalne rozszerzenie znaczenia słowa wolontariusz o osoby wykonujące bezpłatne świadczenia na rzecz organizacji a będące jednocześnie jej członkami nastąpiło w ramach nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w grudniu 2009 r.

⁴⁹ S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, op. cit.

⁵⁰ Oszacowania liczby pracujących społecznie i sumy czasu ich pracy – na podstawie wyników badań organizacji wykonanych w ramach projektów „Tu jest praca” (Instytut Studiów Politycznych PAN) i „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” (Stowarzyszenie Klon/Jawor) – za lata 2005 i 2007, natomiast dane pochodzące z sondaży dorosłej ludności Polski dotyczą wyników za lata 2007–2009 i pochodzą z badań „Wolontariat, filantropia i 1%” prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor we współpracy w firmą SMG/KRC.

wymiar niespełna 2 tys. pełnych etatów. Stosunek pracy wolontarystycznej do pracy płatnej osiąga więc w przypadku spółdzielni niespełna 0,1% (w porównaniu do 37% w sektorze *non-profit*). Jeszcze mniej imponująco wypada pod tym względem sektor ubezpieczeń wzajemnych, z wynikiem poniżej 0,05% pracy wolontarystycznej w stosunku do płatnej⁵¹. W pracowniczych kasach zapomogowo-pożyczkowych, dla odmiany, cała praca wykonywana jest nieodpłatnie i na zasadach społecznej pracy członków. Kas jest jednak na tyle mało (800), że nie wpływa to w istotny sposób na wyniki dotyczące społecznego potencjału polskiej gospodarki społecznej – łącznie mają około 4 tysiące członków pracujących społecznie, co przekłada się na około 60 etatów przeliczeniowych⁵².

Bazując na opisanych wyżej deklaracjach, można odnieść wrażenie, że gospodarka społeczna jest jednym z najistotniejszych segmentów całej gospodarki narodowej i angażuje w swoje działania – w tej czy innej formie – zdecydowaną większość Polaków. Podsumowując przywołane wyżej wyniki, doszlibyśmy do wniosku, że sektor ten – a właściwie ta jego część, która została wyodrębniona na potrzeby powyższych analiz – to w sumie dwadzieścia kilka milionów członkostw, kilkanaście milionów osób przynależących do przynajmniej jednej organizacji gospodarki społecznej, około 1,5–2 mln pracujących społecznie w ramach organizacji wypracowujących łącznie ekwiwalent ponad 50 tys. pełnych etatów. Oczywiście, jest to obraz bardzo odległy od rzeczywistości. Na tle wyników reprezentatywnych badań sondażowych dotyczących aktywności społecznej Polaków⁵³, statystyki bazujące na deklaracjach podmiotów gospodarki społecznej wydają się niekiedy całkowicie nierealne – nawet biorąc pod uwagę wszystkie omówione wyżej zastrzeżenia metodologiczne. Aby choć częściowo określić źródło tych rozbieżności, warto zadać pytanie o poziom rzeczywistej aktywności osób zaangażowanych w działania podmiotów gospodarki społecznej – przede wszystkim o aktywność owych ponad 20 milionów członków najpotężniejszych jej segmentów – spółdzielczego i stowarzyszeniowego. Jak pokazują dostępne wyniki badań, aktywność ta jest dość zróżnicowana, a w przypadku niektórych najliczniej reprezentowanych typów podmiotów – bardzo niska. I tak, w przeciętnej organizacji

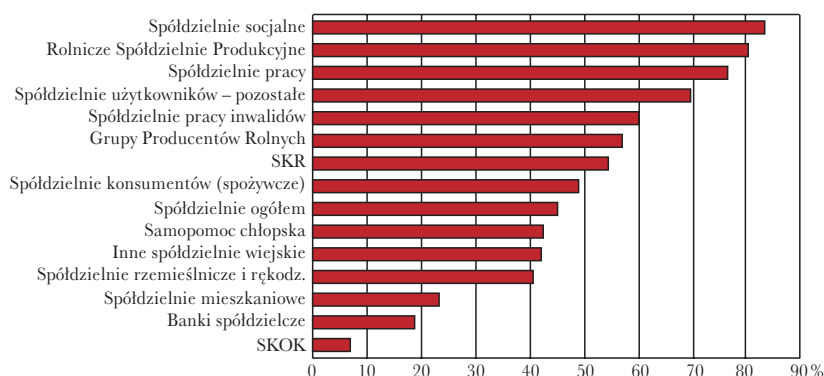
⁵¹ S. Nałęcz, *Polska gospodarka społeczna w ujęciu tradycyjnym – synteza*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, op. cit.

⁵² S. Nałęcz, *Sektor non-profit*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, op. cit.

⁵³ Przypomnijmy – w „Diagnozie Społecznej 2009”, a także badaniach „Wolontariat, filantropia i 1% 2009” Stowarzyszenia Klon/Jawor, przynależność do jakiegokolwiek organizacji pozarządowej deklarowało około 13% respondentów, co daje około 4 mln osób. Wg wcześniejszych badań Klon/Jawor, z roku 2006, do członkostwa w jakiegokolwiek spółdzielni – poza spółdzielniami mieszkaniowymi – przyznawało się zaledwie ok. 0,2% respondentów, tj. około 60 tysięcy dorosłych Polaków.

pozarządowej o charakterze członkowskim, odsetek aktywnych (regularnie włączających się w życie organizacji) członków nie przekraczał połowy członków zarejestrowanych (48%), choć w niektórych typach organizacji bywał znacznie wyższy (np. około 65% w przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych oraz organizacji związanych z Kościołem Katolickim).

Wykres 2. Średni % członków aktywnie włączających się w życie organizacji (wg deklaracji badanych podmiotów)



Źródło: Badanie Klon/Jawor 2006⁵⁴.

Na tym tle, wyjątkowo aktywni okazują się członkowie niektórych typów spółdzielni – przede wszystkim tych, w których członkostwo jest tożsame z pracą w organizacji lub służy zaspokojeniu indywidualnych interesów członków (spółdzielnie pracy – przeciętnie 77% aktywnych członków, rolnicze spółdzielnie produkcyjne – 80%, spółdzielnie socjalne – 84%). Jednak nie dotyczy to najliczniejszych i zrzeszających największą liczbę członków spółdzielni mieszkaniowych (średnio 23% aktywnych członków), banków spółdzielczych (około 20% aktywnych członków) i SKOK (tylko 7%). W przypadku każdego z tych typów organizacji można zresztą zadać pytanie, czy ich członkowie w ogóle traktują swoją relację z instytucjami w kategoriach przynależności czy członkostwa. Niezależnie od tego, jaka jest odpowiedź, warto podkreślić, że rzeczywisty potencjał społeczny sektora gospodarki społecznej nie jest tożsamy z jej potencjałem deklarowanym czy formalnym, i że w istocie wiele jej segmentów należałoby z tego punktu widzenia opisać jako znajdujące się w głębokim kryzysie.

⁵⁴ Por. J. Herbst, *Polski trzeci sektor w świetle teorii przedsiębiorstwa społecznego*, [w:] J. Dąbrowska (red.) *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 136.

4.3. Potencjał usług społecznych

Wszystkie wymienione wyżej dane pozwalają opisać wielkość sektora gospodarki społecznej oraz ukazać jego zróżnicowanie. Same w sobie, nie przekładają się jednak na diagnozę jego rzeczywistego znaczenia dla polityki społecznej – roli jaką pełni w dostarczaniu określonych usług społecznych. Poniżej, omówiono więc pokrótce dostępne informacje na ten temat. Ich prezentację wygodnie jest rozpocząć od określenia podstawowych funkcji gospodarki społecznej, ze względu na które jest ona przedmiotem zainteresowania polityków społecznych, w tym poniekąd autorów niniejszej książki. Po pierwsze – należy do nich tzw. funkcja zatrudnieniowa – zdolność podmiotów gospodarki społecznej do generowania miejsc pracy, szczególnie dla pewnych kategorii osób, o ograniczonych szansach na zatrudnienie na tzw. otwartym rynku pracy. Po drugie – funkcja usługowa, mierzona zdolnością tych podmiotów do świadczenia usług społecznych na szeroką skalę. Po trzecie – funkcja więziotwórcza. Wreszcie po czwarte – funkcja emancypacyjna wiążąca się z demokratyzacją zarządzania i upodmiotowieniem beneficjentów. Ze względu na ograniczoną dostępność danych na ten temat, poniżej skoncentrujemy się tylko na dwóch pierwszych funkcjach, i tylko w odniesieniu do dwóch największych części gospodarki społecznej – segmentu stowarzyszeń, fundacji i społecznych instytucji wyznaniowych oraz segmentu spółdzielni.

Zaczynając od funkcji zatrudnieniowej: wiemy już, że całkowity potencjał zatrudnieniowy gospodarki społecznej można szacować na czterysta tysięcy miejsc pracy. Z punktu widzenia polityki społecznej, istotna jest także zdolność podmiotów gospodarki społecznej do oferowania zatrudnienia i usług związanych z zatrudnieniem dla grup szczególnie narażonych na trudności na rynku pracy. Dane z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Tu jest praca” wyraźnie potwierdzają ten atut⁵⁵. Po pierwsze – w sektorze tym częściej niż gdzie indziej znajdują pracę kobiety: stanowią one niemal 60% personelu podmiotów gospodarki społecznej, w porównaniu do 45% w całej gospodarce narodowej. Po drugie – częściej oferuje się tu pracę osobom niepełnosprawnym – przy czym dla niektórych grup podmiotów, np. spółdzielni inwalidów, zakładów aktywności zawodowej itp. – jest to podstawowa grupa docelowa. Według danych za 2005 r., udział zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stosunku do pełnosprawnych jest w gospodarce społecznej (10%) trzykrotnie wyższy niż w całej gospodarce narodowej (3,5%), zaś w spółdzielniach inwalidów wynosi aż 73%, w spółdzielniach pracy – 12%, a w fundacjach –

⁵⁵ S. Nałęcz, *Polska gospodarka społeczna w ujęciu tradycyjnym – synteza*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), op. cit.

11%. Po trzecie – w gospodarce społecznej, a zwłaszcza w segmencie spółdzielczym, relatywnie częściej znajdują zatrudnienie osoby starsze, w wieku produkcyjnym niemobilnym (45–60/65 lat) i w wieku poprodukcyjnym (odpowiednio 43% i 7% w stosunku do 34% i 3% w całej gospodarce narodowej, w tym 46% i 7% w spółdzielniach). Po czwarte wreszcie – część podmiotów gospodarki społecznej oferuje, obok miejsc pracy, także usługi w zakresie aktywizacji zawodowej i pomocy osobom wykluczonym. Prowadzenie takich działań w 2005 r. zadeklarowała co piąta spółdzielnia, a także 7% organizacji *non-profit*. Łącznie, mogło z nich korzystać – według szacunków projektu „Tu jest praca” – nawet 1,4 mln odbiorców – w tym około 140 tys. w spółdzielniach i aż 1,3 mln w organizacjach *non-profit*, przy czym faktyczna liczba beneficjentów jest zapewne mniejsza, ze względu na „podwójne” liczenie osób korzystających ze wsparcia więcej niż jednej organizacji.

Funkcja usługodawcza gospodarki społecznej nie ogranicza się jednak tylko do pomocy związanej z uzyskaniem zatrudnienia, sytuacją na rynku pracy czy z wykluczeniem społecznym. W samej tylko zbiorowości fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, suma zadeklarowanych przez te organizacje osób objętych ich systematyczną działalnością sięgnęła w 2008 roku prawie 24 mln osób, przy czym największe wyodrębnione grupy beneficjentów stanowiły dzieci i młodzież, (około 10 mln) oraz osoby ubogie (około 1,6 mln), niepełnosprawni (około 1,2 mln), osoby starsze i niesamodzielne (około 0,9 mln) oraz bezrobotni⁵⁶ (około 0,6 mln)⁵⁷.

Dane dla spółdzielni oraz instytucji wzajemnościowych są mniej aktualne i trudniejsze w interpretacji. W założeniu, odbiorcami ich usług są bowiem po prostu wszyscy ich członkowie (o których pisaliśmy wyżej). Jednak rola spółdzielni nie ogranicza się tylko do usług na rzecz członków. Część spółdzielni (37%) deklaruje także działalność polegającą na wspieraniu lokalnych inicjatyw kulturalnych, społecznych, sportowych itp. (najczęściej są to banki spółdzielcze oraz spółdzielnie mieszkaniowe – na marginesie, są to te same typy instytucji, które w innych badaniach najgorzej oceniały aktywność własnych członków). Wsparcie to polega na finansowaniu tych przedsięwzięć lub samodzielnym ich animowaniu. Oczywiście, z działań tych korzystają przede wszystkim członkowie spółdzielni, jednak nie tylko – także mieszkańcy oko-

⁵⁶ K. Goś-Wójcicka, A. Knapp, S. Nałęcz, *Podstawowe dane o działalności stowarzyszeń, organizacji społecznych i fundacji w 2008 roku*. GUS, Warszawa 2010; S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, GUS, Departament Badań Społecznych, Warszawa 2010 (http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstepna_informacja_nt_wynikow_SOF-1_za_2008_rok_16_06_2010.pdf).

⁵⁷ Oczywiście podane liczby beneficjentów są zapewne zawyżone z powodu obejmowania części osób ze wskazanych grup działalnością kilku jednocześnie organizacji.

licznych terenów, członkowie rodzin spółdzielców oraz osoby zupełnie z nimi niezwiązane. Niewielka część spółdzielni (5%) deklaruje także podejmowanie działań na rzecz osób wykluczonych społecznie. Na podstawie danych z roku 2005 można ostrożnie szacować, że rocznie z działań tych korzysta blisko 50 tys. osób⁵⁸.

5. PODSUMOWANIE

Zarówno delimitacja gospodarki społecznej jako sektora instytucjonalnego, obejmującego organizacje mające spełniać funkcje ekonomii społecznej jak też określenie ekonomicznego i społecznego potencjału takiego sektora naraża w sposób nieuchronny wielu trudności. Oznacza bowiem próbę uchwycenia granic zjawiska, które z definicji ma charakter płynny. Pojęcie ekonomii społecznej odwołuje się bowiem do całego zestawu ewoluujących z czasem kryteriów o charakterze funkcjonalnym, opisujących sposób i filozofię działania instytucji, a także do kryteriów utylitarnych – wyznaczających rolę tych instytucji w realizacji określonych zadań polityki społecznej (nawet jeśli nie w ramach państwa). Choć pojęcia „gospodarka społeczna” i „ekonomia społeczna” używane są często zamiennie, z instytucjonalnego punktu widzenia „ekonomia społeczna” stanowi więc tą „część” sektora „gospodarki społecznej”, która spełnia dodatkowe kryteria funkcjonalne, związane ze sposobem i celami działalności jej organizacji. O ile więc „gospodarkę społeczną” tworzą podmioty formalnie niezależne od państwa, oparte na zasadzie dobrowolnego zaangażowania ich uczestników i ograniczenia możliwości maksymalizacji prywatnego zysku właścicieli/członków/udziałowców na rzecz realizacji określonej społecznej misji, o tyle od „ekonomii społecznej” oczekuje się rzeczywistej autonomii wobec instytucji publicznych i komercyjnych, faktycznie dobrowolnego członkostwa czy przynależności do ich struktur, realnego produkowania dóbr i usług służących zaspokajaniu potrzeb ich członków lub szerszych grup społecznych, autentycznie demokratycznego uczestnictwa w zarządzaniu organizacją (zasada jeden członek – jeden głos, włączanie interesariuszy), itp. W praktyce, nie istnieje formalnie zdefiniowany typ instytucji, który spełniałby wszystkie te postulaty (wyjawszy niektóre nowe typy podmiotów jak np. spółdzielnie socjalne stanowiące odpowiedź na popularyzację idei ekonomii społecznej). Rzetelna odpowiedź na pytanie o potencjał tego typu inicjatyw wymagałby więc wyodrębnienia ich nie na podstawie przy-

⁵⁸ S. Nałęcz, J. Konieczna, *Sektor spółdzielczy – główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), op. cit.

należności do określonych sektorów czy podsektorów instytucjonalnych, ale na podstawie empirycznych danych opisujących sposób ich działania. Takich kompletnych danych jednak nie ma. W związku z tym, na mocy zbiorowego konsensusu, do gospodarki społecznej zalicza się zwykle pewne typy instytucji, które wydają się najbliższe wymienionym zasadom.

W Polsce, wyróżnia się dodatkowo tradycyjną gospodarkę społeczną i nową gospodarkę społeczną. Do tradycyjnej gospodarki społecznej najczęściej zalicza się podmioty mające następujące formy prawne: fundacje, stowarzyszenia oraz społeczne instytucje i organizacje działające w ramach Kościoła Katolickiego i innych kościołów lub związków wyznaniowych. Z kolei zbiorowość podmiotów nowej gospodarki społecznej wyznacza się przede wszystkim w oparciu o rodzaj prowadzonej działalności, przy czym w Polsce jest to przede wszystkim działalność z obszaru integracji społecznej i zawodowej. W rezultacie jako podmioty nowej gospodarki społecznej najczęściej wymienia się: zakłady aktywności zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej, spółdzielnie socjalne, centra i kluby integracji społecznej.

Szacowanie potencjału tradycyjnej i nowej gospodarki społecznej jest utrudnione ze względu na wzajemne powiązania między nimi. Niemniej na podstawie dostępnych danych można szacować, że reprezentują one łącznie siłę ponad 20 mln członkostw (przy tylko części członków aktywnych), 4 mln wolontariuszy (w tym część tylko raportowana jest przez organizacje), zatrudniają około 440 tys. osób (ponad 3% ogółu pracujących w gospodarce narodowej), produkują dobra i usługi o łącznej wartości sięgającej blisko 4% PKB, w tym szczególnie istotne z punktu widzenia wyzwań współczesnej polityki społecznej usługi związane z zatrudnieniem lub przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu, które świadczone są na rzecz około 1,4 mln odbiorców. Jest to więc znaczący i wart uwagi segment gospodarki narodowej, o szczególnej wartości z punktu widzenia polityki społecznej.

Analiza obejmująca gospodarkę społeczną, składającą się z segmentów spółdzielczego, wzajemnościowego i pozarządowego, a także obejmująca inicjatywy nowej gospodarki społecznej ujawniła, że jest to obszar zróżnicowany, tak w wymiarze różnic pomiędzy tworzącymi go segmentami, jak i wewnątrz nich. Dotyczy to zarówno potencjału instytucjonalnego tworzących go organizacji (skali zatrudnienia, skali produkcji, dostępu do zasobów, relacji pomiędzy pracą płatną i bezpłatną) oraz skali i rodzaju prowadzonej działalności. Choć więc „na papierze” łączny obszar tradycyjnej gospodarki społecznej i nowej gospodarki społecznej wygląda bardzo okazale i obiecująco, jednak jego poszczególne segmenty nie dzielą wspólnych problemów, ani wspólnej tożsamości. Łączy się je w gruncie rzeczy jedynie ze względu na wspólnotę oczekiwań, jakie formułują wobec nich architekci polityki społecz-

nej oraz ideologii ekonomii społecznej. Jeśli jednak oczekiwania te mają być spełnione, potrzebna jest świadomość, że instrumenty służące wzmacnianiu kompetencji i potencjału omawianych podmiotów, a także plany polityczne dotyczące ich dalszej metamorfozy w kierunku wytyczanym przez ideę ekonomii społecznej, muszą uwzględniać nie tylko łączny potencjał, ale także widoczne różnice w pochodzeniu, zasobach, dynamice i sposobie funkcjonowania.

JAN HERBST, KUBA WYGNAŃSKI

W stronę przedsiębiorczości społecznej – ekonomizacja organizacji pozarządowych

1. WPROWADZENIE

Dzisiejsze zainteresowanie gospodarką/ekonomią społeczną nie jest zjawiskiem zasadniczo nowym – to w istocie powrót pewnej „mody”. Dziś jednak ma ono przede wszystkim związek z niespotykanymi wcześniej zjawiskami ekonomicznymi. Można tu w szczególności wskazać na kryzys państwa opiekuńczego na Zachodzie Europy, rozpad bloku wschodniego z jego wizją socjalizmu państwowego, a także inne ogólnoswiatowe procesy, włączając w to ostatni poważny globalny kryzys ekonomiczny. Coraz usilniej poszukuje się rozwiązań, które pozwoliłyby na zmierzenie się z nowymi wymiarami problemów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Jednym z nich, chociaż na pewno nie jedynym, jest właśnie idea ekonomii społecznej. Myśl, że możliwa jest alternatywa dla rozwiązań czysto rynkowych (w doktrynalnym rozumieniu) nie jest produktem ideologicznych zakłęb, ale licznych teoretycznych przesłanek i praktycznych dowodów. Wystarczy choćby wspomnieć o przyznanej ostatnio nagrodzie Nobla w obszarze ekonomii, która przypadła E. Ostrom. Jej prace poświęcone są właśnie alternatywnym do rynku metodom organizowania i zarządzania dobrami wspólnymi.

Wsparcie dla idei ekonomii społecznej znalazło się też w ogłoszonej ostatnio Encyklice Benedykta XVI „*Caritas in Veritate*”. W szczególności w rozdziale III – „Braterstwo, rozwój ekonomiczny i społeczeństwo obywatelskie” – mowa jest o tym, że *rynek, kierujący się jedynie zasadą równowartości zamienianych dóbr, nie potrafi doprowadzić do jedności społecznej, której zresztą potrzebuje, aby dobrze funkcjonować. Bez wewnętrznych form solidarności i wzajemnego zaufania, rynek nie może wypełnić swojej ekonomicznej funkcji. Dzisiaj zabrakło tego zaufania, a utrata zaufania jest poważną stratą*. W Polsce, rozwój gospodarki/ekonomii społecznej w ostatnich latach powiązany jest także z pojawieniem się programów publicznych dedy-

kowanych specyficznie wsparciu tego typu działalności – programu EQUAL, który wspierał rozwój gospodarki/ekonomii społecznej, a ostatnio działań w ramach programu PO KL. W ramach tych programów uruchomiono szereg przedsięwzięć z zakresu gospodarki/ekonomii społecznej i wiele opracowań poświęconych tej tematyce¹.

2. EUROPEJSKI KONTEKST DEBATY O EKONOMII SPOŁECZNEJ

Ekonomia społeczna praktykowana jest w bardzo różnych środowiskach instytucjonalnych i społecznych. Kalejdoskop tworzących ją instytucji jest niezwykle złożony. Mimo wszystkich dzielących je różnic, coraz częściej podejmuje się próby opisanania ich jako jednego sektora gospodarki – nazywanego „gospodarką społeczną” (jedną z takich prób, wraz z próbą zdefiniowania różnic między określeniem „ekonomia społeczna” i „gospodarka społeczna”, znajdzie czytelnik także w tym tomie – por. tekst J. Herbst i S. Nałęcz). Jej różnorodne definicje spotkać można (i to w wersjach bardziej radykalnych, rzecz można – antyrynkowych) także poza Europą (w szczególności w Ameryce Łacińskiej, Azji i Afryce), ale także w USA i Kanadzie. W tym miejscu zajmiemy się jednak przede wszystkim obszarem Unii Europejskiej, a zatem tym terytorium, które z różnych powodów jest podstawowym źródłem inspiracji i punktem odniesienia dla procesów zachodzących w Polsce. W UE ekonomia społeczna stała się ważnym elementem modernizacji polityki społecznej. Tradycyjne modele *welfare state* okazują się w zmienionej sytuacji gospodarczej i demograficznej niewydolne. Problem bezrobocia (w szczególności specyficznych grup bezrobotnych) nie znajduje satysfakcjonujących rozwiązań. Często niewystarczające okazują się tradycyjne działania służb zatrudnienia i pomocy społecznej. Coraz cięższe do udźwignięcia przez sektor publiczny są koszty świadczeń socjalnych, w których w żadnej mierze nie uczestniczyliby sami zainteresowani. Moda na ekonomię społeczną (w szczególności w krajach anglosaskich) bierze się z silnej orientacji na poszukiwanie rozwiązań trwałych i efektywnych, możliwie skutecznie usamodzielniających podopiecznych. Chodzi o włączenie ich za wszelką cenę do rynku pracy. Tam gdzie to możliwe – otwartego rynku pracy. Tam, gdzie nie, o włączenie poprzez różne formy wspomaganego zatrudnienia, wreszcie zatrudnienie chronione. Całkiem niedawno w związku z kryzysem finansowym ekonomia społeczna stała się przedmiotem wzmoczonego zainteresowania – tym razem nie tylko jako

¹ Większość z nich dostępna jest na stronach www.ekonomiaspoleczna.pl

obszar peryferyjny i poniekąd „dodatkowy”, ale jako propozycja radykalnie innego paradygmatu ekonomicznego. Paradygmatu opartego o inny, alternatywny wobec formuły neoliberalnej, rdzeń aksjologiczny (łącznie z zakwestionowaniem samej kategorii wzrostu gospodarczego, jako podstawowej kategorii mierzenia dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego). Wizja ta ma charakter całościowy i zmierza nie tyle do korekt w istniejącym systemie, ile raczej do skorzystania z sytuacji kryzysu do swoistej rekonfiguracji modelu ekonomicznego. Myślenie to odwołuje się do schumpeterowskiej hipotezy „kreatywnej destrukcji”. Jeśli kryzys jest takim zjawiskiem, to właśnie w tym czasie szanse na swoistą rekonfigurację systemu społeczno-ekonomicznego są największe. To właśnie w tym czasie byłoby potencjalnie więcej miejsca na nowe wzory działania, oparte raczej o sieci i wzajemność niż hierarchie i rynek, zacieranie się różnic między konsumpcją i produkcją, na znacznie większe znaczenie misji i wartości w stosunku do „czystych” motywów rynkowych. Te wypowiedziane nowym językiem zasady są w istocie parafrazą „tradycyjnych” zasad ekonomii społecznej.

Skoro mowa o tradycji, europejska gospodarka społeczna² składa się z wielu, niekiedy znacznie różniących się od siebie segmentów: zawiera w sobie m.in. spółki, towarzystwa wzajemne, przedsiębiorstwa socjalne, banki (w szczególności tzw. banki etyczne) oraz stowarzyszenia i fundacje (tradycyjnie określane mianem trzeciego sektora). W sumie przyjmuje się, że na terenie UE jeszcze przed jej rozszerzeniem działało łącznie około 900 tysięcy różnego rodzaju podmiotów gospodarki społecznej, wytwarzających około 10% PKB w Europie, dających ponad 11 mln miejsc pracy (średnio ok. 6% rynku pracy)³. To potężny sektor i wszystko wskazuje na to, że będzie się on rozwijał nawet szybciej niż dotychczas. Jeśli w Europie istnieją rezerwy rynku pracy, to dotyczą one przede wszystkim sektora usług, a w jego ramach szeroko rozumianych usług społecznych. Popyt na te właśnie usługi będzie rósł z różnych powodów, a to w tym właśnie obszarze szeroko rozumiany sektor gospodarki społecznej ma unikalne kompetencje.

² Rozróżniając w tekście pomiędzy „gospodarką społeczną” i „ekonomią społeczną” czy „przedsiębiorczością społeczną” odwołujemy się do rozróżnień opisanych w tekście J. Herbst i S. Nałęcza w tym tomie. Kiedy piszemy o ekonomii społecznej, mamy na myśli pewną konstrukcję teoretyczną i polityczną – ideę, ze względu na którą uruchamia się programy wsparcia dla działalności określonych typów podmiotów. Pisząc o samych tych podmiotach, używamy pojęcia „gospodarka społeczna”. Odnosimy się wówczas do określonego zbioru instytucji, w mniejszym lub większym stopniu spełniających – ze względu na swą formalnoprawną konstrukcję lub praktykę działania – definicyjne kryteria „ekonomii społecznej” i tym samym stanowiących obiekt zainteresowania jej propagatorów.

³ Por. *Social Economy in Europe*, Raport CIRIEC, Liege 2009.

Przy wszystkich podobieństwach, trudno jednak mówić o jednym europejskim modelu ekonomii społecznej, tak jak trudno mówić o jednym europejskim modelu polityki społecznej. Mamy raczej do czynienia z poszukiwaniem modeli narodowych i towarzyszących im eksperymentów instytucjonalnych⁴, które mogą być źródłem inspiracji dla poszukujących własnych rozwiązań (ale także źródłem pułapek, czego dobitną ilustracją jest dotychczasowa historia spółdzielczości socjalnej w Polsce). Ważne jest jednak, że prawie wszędzie, bez względu na podstawowe modele *welfare regimes*, w Europie zauważalne jest duże zainteresowanie ideą ekonomii społecznej i – w konsekwencji – podmiotami gospodarki społecznej, mającymi stać się wehikułem tej idei.

Także kształt warunków brzegowych, w szczególności prawnych, dla rozwoju ekonomii społecznej jest w Europie bardzo zróżnicowany. W 1991 roku we Włoszech zaczęła obowiązywać ustawa o spółdzielniach socjalnych, ale pierwsze spółdzielnie socjalne *de facto* działały we Włoszech od roku 1984. W roku 1995 Belgowie wprowadzili pojęcie przedsiębiorstwa „o celach społecznie użytecznych”, Portugalczycy koncept „spółdzielni solidarności społecznej”, Francja przyjęła analogiczne regulacje w 2001 roku. Ustawę o przedsiębiorstwach społecznych wprowadzono też w 2003 roku w Finlandii a w 2005 we Włoszech. Także Wielka Brytania (tradycyjnie bardzo konserwatywna, jeśli chodzi o rozwiązania instytucjonalne) w ostatnich latach wprowadziła nowe rozwiązania takie jak *Community Interest Company* – stanowiące specyficzną hybrydę prywatno – publiczną.

Zainteresowanie ekonomią społeczną w Europie przekłada się na budowanie systemowych mechanizmów wspierania podmiotów gospodarki społecznej na poziomie krajowym i wspólnotowym. Dla przykładu w roku 2002 rząd brytyjski przyjął odrębną strategię wsparcia przedsiębiorstw społecznych. Ma ona pomóc grupie około 55 tys. przedsiębiorstw społecznych, które obecnie funkcjonują w Wlk. Brytanii wytwarzając około 1% PKB. Strategie wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych przyjęła też w 2007 roku Szkocja. Jednym z najbardziej rozwiniętych sektorów gospodarki społecznej mogą poszczycić się Włosi. Ruch spółdzielni socjalnych rozwija się tam od początku lat 80. XX w. (choć ramy prawne dla tej działalności zostały stworzone dopiero w 1991 r.). Obecnie działa we Włoszech około 7000 spółdzielni tego typu. W wielu krajach UE istnieją też wewnątrz struktur rządowych dedykowane specjalnie ekonomii społecznej agendy. Tak jest m.in. w Irlandii, Wlk. Brytanii, Belgii, Hiszpanii i Francji. Także w Polsce przygotowywane są obecnie zręby

⁴ Np. irlandzkie – *Local Development Agencies*, włoskie – spółdzielnie socjalne typu A i B, portugalskie (CERCI) – Spółdzielnie Solidarności Społecznej, fińskie – spółdzielnie pracownicze, holenderskie – Program Rozwoju Sąsiedzkiego, francuskie (SCIC) – Spółdzielnie na rzecz Interesu Wspólnego, brytyjskie – *Community Interest Company* itd.

długofalowej polityki na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, które miałyby być wpisane w tzw. Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju do roku 2020.

Na poziomie UE wsparcie dla ekonomii społecznej stanowić miał też program Equal. Zakończył on swoje działanie, ale ekonomia społeczna jest obecna w wielu innych dostępnych obecnie programach. Nabiera przy tym ponadnarodowego charakteru. Chodzi tu zwłaszcza o przedsięwzięcia zmierzające do przeciwdziałania negatywnym skutkom globalizacji. Coraz częściej możemy np. nabywać produkty i usługi wytwarzane w innych krajach – np. w ramach tzw. Sprawiedliwego Handlu. Stworzono też ostatnio możliwość tworzenia podmiotów o charakterze ponadnarodowym (np. spółdzielnia europejska). Związują się sieci kooperacyjne samych podmiotów gospodarki społecznej (w postaci międzynarodowych sieci wymiany doświadczeń, a także wspólnych przedsięwzięć ekonomicznych).

Warto też zwrócić uwagę na fakt, że zróżnicowanie gospodarki społecznej dotyczy nie tylko krajów, ale także poszczególnych regionów wewnątrz nich – szczególnie dobrze widoczne jest to we Włoszech. Raz jeszcze wskazuje to na silne powiązanie ekonomii społecznej z lokalną tradycją i z dostępnością z jednej strony, kapitału społecznego, z drugiej – specyficznie rozumianego ducha przedsiębiorczości. Warto zadać sobie pytanie, dlaczego gospodarka społeczna rozwija się znacznie dynamiczniej w poszczególnych regionach, np. w Hiszpanii dotyczy to Andaluzji i Kraju Basków, w Wielkiej Brytanii – przede wszystkim okolic Bristol w Anglii i okolic Glasgow w Szkocji. Także we Włoszech gospodarka społeczna jest szczególnie widoczna w niektórych tylko regionach – znacznie popularniejsza na północy niż na południu. W Polsce również pojawiają się lokalne „zagłębienia” tego typu podmiotów, np. Małopolska, gdzie stworzony został regionalny pakt na rzecz ekonomii społecznej. Analogiczne pakiety chce zawrzeć woj. opolskie i mazowieckie. Na ukończeniu są też prace nad ogólnopolskim Paktem na Rzecz Ekonomii Społecznej.

3. PODSTAWOWE WARTOŚCI EKONOMII SPOŁECZNEJ

XIX-wieczne przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, działające głównie w formie różnego rodzaju spółdzielni miały za zadanie pomoc wzajemną członków, a także – przynajmniej częściowo – przeznaczanie zysków na rzecz szerszej społeczności. Dzisiaj „nową” ekonomię społeczną trzeba widzieć przede wszystkim w perspektywie przedsiębiorczości rozumianej jako gotowość i umiejętność przyjmowania odpowiedzialności za swój los, a także w perspektywie obywatelskiego zaangażowania rozumianego jako przyjęcie odpowiedzialności za wspólnotę. Odpowiedzialność jest tu słowem kluczo-

wym, równie ważnym jak słowo samoorganizacja. Odpowiedzialność w sferze gospodarczej oznacza w istocie działania na rzecz możliwie największej samodzielności i suwerenności ekonomicznej (określmy je skrótowo „usamodzielnieniem ekonomicznym”). W kontekście ekonomii społecznej oznacza to podejmowanie wysiłków na rzecz tego, aby konkretne osoby, organizacje czy wspólnoty mogły w większym stopniu niż dotychczas podejmować suwerenne decyzje, co do celu i form swojej działalności.

Gospodarka społeczna to zatem przede wszystkim specyficzne podejście poszczególnych osób i instytucji do społecznej rzeczywistości. Dotyczy to zarówno nastawienia do własnych problemów (a więc raczej aktywność niż roszczeniowość), sposobu ich rozwiązywania (raczej zbiorowy niż indywidualny), jak i celów, jakie się stawia (raczej dobro wspólne – dobro innych, niż wąskie interesy grupowe). Działania te opierają się więc w dużej mierze na solidarności i współpracy, a nie na partykularyzmie i konkurencji. Do fundamentalnych zasad i warunków koniecznych dla działania gospodarki społecznej zaliczyć należy kilka elementów, które scharakteryzowano poniżej.

3.1. Przedsiębiorczość i zaangażowanie

Myślenie w kategoriach ekonomii społecznej odwołuje się do idei przedsiębiorczości, jako chęci wzięcia odpowiedzialności za swój los. Bez ducha przedsiębiorczości w ludziach, w organizacjach i we wspólnotach, najlepsze nawet warunki zewnętrzne nie doprowadzą do zasadniczych zmian. Oczywiście wymaga to przede wszystkim zmiany w ludziach, którzy muszą chcieć i umieć podjąć wyzwanie, ale nie będzie to możliwe bez zmiany w funkcjonowaniu otoczenia społecznego. Gospodarka społeczna jest specyficzną formą aktywności społecznej, z tego też względu funkcjonować może jedynie w środowisku, w którym ludzie angażują się we wspólne przedsięwzięcia, umieją współdziałać i mają do siebie zaufanie umożliwiające wspólne podejmowanie ryzyka. Przedsięwzięcia gospodarki społecznej bazują na kapitale społecznym i jednocześnie wytwarzają go. Stwierdzenie to oznacza, że w Polsce, gdzie kapitał społeczny i zaufanie są dobrem „rzadkim”, działania takie wymagają wiele wysiłku, ale jednocześnie są niezwykle potrzebne.

3.2. Pomocniczość i solidarność

Idea upodmiotowienia, która określa sens ekonomii społecznej, każe zwracać uwagę przede wszystkim na potrzeby i możliwości osób i wspólnot. Podstawą tego upodmiotowienia jest szczególnie pojmowana solidarność z osobami doświadczającymi trudności – budowana nie na poczuciu wyższości czy miłosierdziu, ale na zaufaniu i wierze w możliwości tych osób. Konieczne jest wprowadzanie w życie zasady pomocniczości jako podstawowej zasady wyznaczającej „podział pracy i odpowiedzialności” w obszarze wykonywania zadań publicznych. Niezbędna jest zmiana myślenia wśród służb społecznych (tak publicznych, jak i pozarządowych), które muszą doprowadzić do przekształcenia dotychczasowych działań (szczególnie, ale przecież nie tylko, w obszarze działań pomocy społecznej czy służb zatrudnienia) w oparciu o zasadę pomocy dla samopomocy. Nieodłącznym elementem ekonomii społecznej musi być zasada możliwie najpełniejszego włączania osób i wspólnot, na rzecz których prowadzone są działania, w proces planowania, realizacji i oceny skutków tychże działań, a także opierania się w tych działaniach – w tak dużym stopniu, jak to możliwe – na społecznych sieciach tworzonych przez te wspólnoty.

3.3. Roztropność i odpowiedzialność

Nie wystarczy umieć działać wspólnie. Dla skutecznego rozwiązywania problemów społecznych konieczna jest umiejętność zrozumienia ich złożonych przyczyn. Wrażliwość społeczna, solidarność ze znajdującymi się w gorszej sytuacji, współczucie dla osób potrzebujących pomocy musi wiązać się z myśleniem w kategoriach systemowych. Ważne jest poczucie odpowiedzialności za swoje czyny – nie tylko w wymiarze bezpośrednim, ale także pośrednim np. w formie świadomych zachowań konsumenckich (często wydawanie pieniędzy jest rodzajem „głosowania” i opowiadania się za określonymi wartościami). Odpowiedzialność obywatela, konsumenta, inwestora to ważna kategoria ekonomii społecznej.

3.4. Samodzielność i upodmiotowienie

Podstawową „obietnicą” ekonomii społecznej jest to, że działania w specyficznych obszarach rynku, oparte o coś więcej niż chęć zysku, mogą być skutecznym mechanizmem odzyskiwania oraz ochrony suwerenności i pod-

miotowości dla osób, instytucji i wspólnot. Istotę ekonomii społecznej można streścić poprzez to, jaki sens przynosi ona dla każdej z kategorii jej uczestników:

Dla osób indywidualnych – szansę na porzucenie pozycji klienta, bycia przedmiotem filantropii i transferów socjalnych, pozycji osoby zależnej od pomocy innych – także od pomocy ze strony organizacji pozarządowych; szansę na stanie się samodzielną jednostką zdolną do zadbania o los swój i swoich najbliższych. Wiąże się to z możliwością, ale i koniecznością uzyskiwania dochodu z pracy, a w konsekwencji oznacza odzyskanie godności, która ma swoje źródło w dokonywaniu samodzielnych wyborów dotyczących własnego losu.

Dla organizacji – umiejętność zdobywania środków na własne działania – odchodzenie od postawy „wyciągniętej ręki” i całkowitego uzależnienia od preferencji publicznych i prywatnych donatorów. To szansa na uniknięcie pułapki stania się „przedłużeniem” instytucji publicznych albo zakładnikiem filantropijnych wzruszeń na rzecz bycia suwerennym podmiotem, zdolnym do podejmowania działań w sferze publicznej zgodnych z misją i decyzją członków oraz założycieli organizacji.

Dla wspólnot – umiejętność samodzielnego formułowania strategii rozwojowych opartych na własnych zasobach, realizujących prawdziwą samorządność i zabiegających o dobrobyt obywateli.

4. W STRONĘ POLSKIEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI SPOŁECZNEJ – EKONOMIZACJA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Opisywane wyżej wartości tworzą specyficzny rodzaj wrażliwości i kulturę działania, która nie daje się i nie powinna być redukowana do tak czy inaczej opisanego zbioru instytucji. W tym szerszym sensie ekonomia społeczna to raczej ogólna filozofia działania niż koncepcja określonego sektora gospodarki lub typu instytucji, czy to publicznych, rynkowych czy nawet niesformalizowanych. Można powiedzieć, że forma ma tu charakter wtórny. Nie zmienia to faktu, że celowe wydaje się wyodrębnienie z owego szerokiego pola gospodarki społecznej węższego zbioru instytucji nazywanych przedsiębiorstwami społecznymi, których zasadniczym (a nie pośrednim) celem działania jest „maksymalizowanie” opisanych wyżej zasad. Istnieje wiele konkurujących ze sobą sposobów ich definiowania. Część z nich uległa już instytucjonalizacji, w postaci przepisów nadających przedsiębiorstwom społecznym w niektórych krajach byt prawny. Najpopularniejsza na kontynencie wydaje się dziś tyleż uniwersalna, co miękka definicja zaproponowana jeszcze w 1996 roku przez

międzynarodową sieć badawczą EMES⁵, zrzeszającą ekspertów i badaczy zagadnienia.

Przedsiębiorstwo społeczne może być zdefiniowane, jako prywatna, autonomiczna organizacja dostarczająca produktów lub usług na rzecz szerszej społeczności (community), której założycielem albo zarządzającym jest grupa obywateli i w której zakres korzyści materialnych podlega ograniczeniom. Przedsiębiorstwo społeczne przywiązuje dużą wagę do swej autonomii i gotowości do przyjmowania ekonomicznego ryzyka związanego z prowadzoną w sposób ciągły działalnością społeczno-gospodarczą.

Przedsiębiorstwa społeczne to rodzaj „awangardy” gospodarki społecznej – instytucje, które stanowią najpełniejsze ucieleśnienie wartości konstytutywnych ekonomii społecznej, opisanych powyżej. W Polsce, nadzieje związane z rozwojem tego szczególnego typu instytucji kierowano w ostatnich latach w stronę jednego tylko typu podmiotów gospodarki społecznej – organizacji pozarządowych (w każdym razie gdy idzie o te segmenty gospodarki społecznej, które nie są same w sobie produktem popularyzacji idei ekonomii społecznej, lecz zasadniczo nowymi formami instytucjonalnymi zbudowanymi w odpowiedzi na postulaty tej koncepcji). Nie ma tu miejsca na dywagacje dotyczące przyczyn tego stanu rzeczy, niemniej warto dla porządku wymienić kilka zasadniczych powodów, dla których to właśnie organizacje pozarządowe wydawały się w naszych warunkach szczególnie obiecującym podłożem dla rozwoju przedsiębiorstw społecznych. Pierwszą z przesłanek był zapewne ich dynamiczny rozwój i skala ich działalności, czyniąca je w każdym razie w kategoriach liczebności, największym i wzrastającym segmentem polskiej gospodarki społecznej. Przesłanką drugą było jednocześnie kurczenie się innych podstawowych segmentów gospodarki społecznej – spółdzielni oraz związków zawodowych, któremu towarzyszył dodatkowo wyraźny, trwający do dziś kryzys tożsamości tych segmentów. Przesłanką trzecią – zauważalny i stały wzrost zainteresowania organizacji pozarządowych prowadzeniem działalności odpłatnej (który jednak wraz z pojawieniem się nowych środków publicznych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej okazał się nietrwały⁶). Trend ten, nazwany był w badaniach „ekonomizacją organizacji pozarządowych”. Odczytywano go jako zapowiedź przemian opisywanych w teorii organizacji hasłami izomorfizmu instytucjonalnego. Dla liderów sektora pozarządowego, był on jednak także potencjalną odpowiedzią na bolączki organizacji pozarządowych – uzależnienie od środków publicznych, brak samosterowności, niezdolność do efektywnego zarządzania i planowania własnych działań itp. To

⁵ Por. www.emes.net

⁶ Por. M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2008*, Warszawa 2010.

ze względu na te nadzieje czołowe postacie sektora pozarządowego głęboko zaangażowały w się w działania na rzecz ekonomii społecznej i promowania przedsiębiorstw społecznych tworzonych przez te organizacje.

Dla promotorów ekonomii społecznej, ekonomizacja organizacji pozarządowych to proces, w którym organizacje te przechodzą z pozycji czystego konsumenta czy redystrybutora powierzonych im środków (granty, darowizny itd.) i decydują się na podjęcie działalności ekonomicznej w sensie węższym, której istotą jest pobieranie opłat, sprzedaż majątku, usług, towarów. Używamy pojęcia „ekonomizowanie”, a nie po prostu działalność gospodarcza, gdyż ta ostatnia stanowi w istocie tylko jedną z form rynkowych działań. Warto zauważyć, że decyzja o prowadzeniu tego rodzaju aktywności jest dla wielu organizacji trudna, a czasem wręcz niemożliwa i w ich własnym mniemaniu niedopuszczalna. W odróżnieniu od innych podmiotów gospodarki społecznej, takich np. jak spółdzielnie czy Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych, nie są one instytucjonalnie „programowane” do tego rodzaju działalności. Bez względu na to jak bardzo staramy się uczynić pojęcie ekonomii społecznej pojemnym, w dylemacie „handlować czy nie handlować” powraca nieusuwalne napięcie między „kanonicznymi” instytucjami *non-profit* i instytucjami *for-profit*. Nie jest ono specyficzne dla Polski, ale w naszym kraju szczególnie ważne, ze względu na relatywnie świeżą fazę formacji sektora pozarządowego, a także jego szczególną społeczną definicję – jako przestrzeni aktywności niewiązanej z kategorią zysku czy działalności ekonomicznej.

Proces „ekonomizacji” trzeciego sektora jest z wielu powodów złożony. Problemy dotyczą immanentnej, jak mogłoby się wydawać, sprzeczności w podejściu do zysku, różnic kultury organizacyjnej instytucji misyjnych i komercyjnych, barier prawnych, jakie towarzyszą tego rodzaju migracjom czy społecznego wizerunku organizacji, które opuszczając bezpieczny, jednoznaczny, tradycyjny – filantropijny charakter działań napotykać na szereg problemów dotyczących swej tożsamości. Poniżej, postaramy się szczegółowo omówić uwarunkowania tego procesu, wskazując przy tym na najbardziej niebezpieczne jego pułapki. Dążąc do nadania tym rozważaniom pragmatycznej wartości, sformułujemy przy tym szereg „zaleceń”, jakie naszym zdaniem mogą uczynić ekonomizację bezpieczniejszą dla organizacji i zgodną z opisanymi wyżej wartościami. Zalecenia te traktujemy przy tym nie tyle jako formę (nazbyt jednak ogólnego) „poradnika” dla organizacji, co jako wytyczne dla wszystkich tych, którzy chcieliby dostarczać im narzędzi lub wsparcia.

O jakich organizacjach czy przedsięwzięciach będziemy mówić? Najogólniej rzecz biorąc chodzi o przedsięwzięcia, które lokują się gdzieś pomiędzy tradycyjnymi działaniami organizacji *non-profit* (w wydaniu filantropijnym), a działaniami instytucji i firm rynkowych. Z pewnego punktu widzenia stoją

one na dwóch różnych biegunach. Działają dla różnych motywów (altruistyczne *versus* egoistyczne), różnymi metodami (misja *versus* oportunizm rynkowy) i starają się maksymalizować inne wartości (społeczne *versus* materialne). Równoległe prowadzenie działań w obydwu tych sferach nie jest szczególnie nowe. Warto pamiętać, że historycznie rzecz biorąc wielu najbardziej znanych filantropów starało się właśnie tak postępować – wyraźnie jednak oddzielając obydwie logiki i normy w nich obowiązujące. Tak powstały największe przedsięwzięcia filantropijne. Niektóre z nich miały wręcz charakter „ekspiacyjny” ponieważ usprawiedliwiający bezwzględność działań prowadzonych w obszarze rynku⁷. W tym miejscu chodzi nam jednak nie o filantropię, ale właśnie o to, co „zakłóca” ów klarowny podział, a mianowicie o organizacje i przedsięwzięcia, które starają się połączyć i zrównoważyć obydwa sposoby działania – tworząc tym samym rodzaj instytucjonalnej hybrydy. Oczywiście pozostawianie „pomiędzy” rodzi szereg bardzo poważnych wyzwań zarówno dla samej organizacji, jaki i jej otoczenia (opinii publicznej, służb podatkowych, środowisk biznesu, tradycyjnej filantropii itd.). Pozostawianie „pomiędzy” oznacza konieczność ciągłego instytucjonalnego „balansowania” między różnymi porządkami działań.

Skoro ekonomizacja organizacji nie ma charakteru – by tak rzec – komercyjnego (właściwie można by powiedzieć, że nie ma charakteru lukratywnego) jej cele mają przede wszystkim charakter emancypacyjny. Ekonomizację sektora pozarządowego można uznać za próbę wymknięcia się ze swoistej pułapki zależności od administracji publicznej i filantropii. Ekonomizacja oznacza szansę na pozyskanie „wolnych” środków, którymi można swobodnie dysponować, przeznaczając je na samodzielnie definiowane, własne działania organizacji. Odzyskanie „wewnętrzsterowności” i odchodzenie od postawy „wyciągniętej ręki” i całkowitego uzależnienia od preferencji publicznych i prywatnych donatorów. To szansa na uniknięcie pułapki stania się „przedłużeniem” instytucji publicznych albo zakładnikiem filantropijnych wrzuseń na rzecz bycia suwerennym podmiotem, zdolnym do podejmowania działań w sferze publicznej zgodnych z misją i decyzją członków oraz założycieli organizacji.

Proces swoistego przenikania się sektorów nie jest wyłącznie wynikiem instytucjonalnej „migracji” organizacji pozarządowych w kierunku rynku.

⁷ Z tego punktu widzenia bardzo pouczająca jest historia stworzonej w 1905 r. w USA i istniejącej do dziś *Carnegie Foundation*. Jej założyciel nie przebijając w środkach dorobił się gigantycznego majątku, z którego zasilił fundację działającą m.in. na rzecz stworzenia w USA imponującej sieci bibliotek publicznych. Carnegie gromadził swój majątek niezbyt przebijając w środkach. Za nic miał prawa pracownicze, a kiedy doszło w jego zakładach do strajku dopuścił do tego, aby strzelano do strajkujących.

W pewnej mierze jest to proces wzajemny. W praktyce rynek i organizacje pozarządowe występując obok siebie nieuchronnie przenikają się. Mieszają się reguły działania każdego z nich. Okazuje się oto, że biznes ma być coraz bardziej społecznie odpowiedzialny, a sektor pozarządowy coraz bardziej przedsiębiorczy. Część z biznesowych innowacji dociera do sektora *non-profit*. Oczywiście proste kopiowanie może czasem wyrządzić więcej złego niż dobrego, jednak rozumne zapożyczenia mogą być pożyteczne.

Przez ostatnie z górą dziesięć lat w Polsce głównym przedmiotem analiz, dyskusji (i trosk...) w środowisku badaczy i aktywistów trzeciego sektora była bardzo wyraźna tendencja do korzystania w coraz większym stopniu ze środków publicznych. Mówiło się wiele o rozwoju tzw. kultury kontraktu i jego skutkach. Jedni mówili o tym z entuzjazmem, inni z obawami. Między innymi dlatego pojawiało się coraz większe zainteresowanie działalnością ekonomiczną, jako sposobem na odzyskanie zagrożonej suwerenności organizacji i wyrwanie ich z pułapki powolnego stawania się zakładnikiem życzeń administracji publicznej. Zainteresowanie to było też wynikiem pojawiania się czegoś w rodzaju nowej generacji filantropii (tzw. *venture philanthropy*), w której dobroczynność nie polega już na rozdawaniu pieniędzy, ale na ich inwestowaniu w celu uzyskania jak największej korzyści społecznej.

Do jakiego stopnia nadzieje te znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości? Zaczniemy od fundamentalnego pytania – na ile sektor pozarządowy istotnie wypełnia warunki zawarte w przywoływanej już wyżej definicji przedsiębiorstwa społecznego? Niezwykle istotnym elementem (szczególnie w przypadku organizacji pozarządowych) jest ten fragment definicji, który mówi o *dostarczaniu produktów lub usług... związanych z prowadzoną w sposób ciągły działalnością ekonomiczną*. Inne definicyjne warunki są w przypadku organizacji spełnione na ogół niejako automatycznie. Na początek warto zauważyć, że *implicite* warunki są określone przez trzy elementy. Pierwszym z nich jest wytwarzanie produktu lub usług o charakterze zewnętrznym, drugim fakt, że są one „sprzedawalne” i wreszcie to, że istotnie są one sprzedawane. W przypadku sektora pozarządowego (*non-profit*) spełnienie owych warunków może być często, z zasadniczych powodów, problematyczne. Zaczynając od pierwszego, a zatem od „istnienia” produktu – trzeba zauważyć, że dość często (i to zgoła intencjonalnie) organizacje nie wytwarzają w ogóle produktów o charakterze zewnętrznym. Zdarza się co prawda, że jest to wynik braku skuteczności, swoistej patologii i skoncentrowania na „wewnętrznym metabolizmie”, czasem jednak wynika to z samej natury organizacji (np. w przypadkach organizacji o charakterze samopomocowym). Przypadki takie nie są zresztą zarezerwowane dla organizacji *non-profit*, zdarzają się one także w innych środowiskach, np. administracji publicznej czy środowiska naukowego.

Nawet jednak, jeśli uporamy się z pierwszym problemem, a zatem samym „istnieniem” produktu, pozostaje problem drugi – „sprzedawalność” produktu. W tym kontekście warto pamiętać, że to właśnie dostarczanie dóbr/produktów o nierynkowym charakterze bardzo długo uznawane było (i jest) za zgoła podstawowe uzasadnienie dla istnienia sektora *non-profit*. Nierynkowe oznacza tu tyle, że nie zostałyby one w satysfakcjonujący sposób wytworzone przez spontanicznie działający rynek lub raczej – że właśnie nie są one sprzedawalne w takim zakresie, który uzasadniałby ekonomicznie ich wytwarzanie.

Często właśnie z tego powodu dobra takie są jednak wytwarzane przez różnego rodzaju instytucje *non-profit*. Bez względu jednak na to, o jakich dobrach nierynkowych mówimy (i to bez względu na to czy chodzi o badania naukowe czy opiekę nad bezdomnymi) zawsze ich wytwarzanie kosztuje i ostatecznie zawsze ktoś koszty te musi pokryć. Sposób, w jaki organizowane są środki na pokrycie kosztów działań może być różny, ale generalnie rzecz biorąc, powinny one dać się uszeregować ze względu na to, jaka jest zależność między tym, kto ich dostarcza, a tym, kto jest ich odbiorcą. Na jednym biegunie mamy zatem do czynienia z sytuacją, można by rzec, filantropijną (podmioty finansujące usługi nie są ich odbiorcami), na drugiej klasyczną sytuację zakupu (ten, kto jest jej odbiorcą, ponosi koszty). Między takimi „czystymi” sytuacjami pojawiają się stany pośrednie: np. sytuacja zewnętrznego płatnika – tzw. *third party payment*, w której kto inny jest odbiorcą usługi a kto inny jej płatnikiem (w przypadku przedsiębiorstw społecznych jest to najczęściej administracja publiczna).

Co gorsza, w praktyce nawet sytuacje wydawałoby się tak „czyste” jak opisane wyżej mogą przy bliższej obserwacji okazać się skomplikowane? Może tak być w przypadku, gdy filantropia traci swój bezinteresowny charakter. Nie chodzi tu bynajmniej o skomplikowaną grę motywacji altruistycznych i egoistycznych, ale wprost o fakt, że przekazujący darowizny dość często oczekują czegoś „w zamian” i to czegoś bardziej konkretnego niż satysfakcja z dobrych uczynków⁸. Podobnie zresztą można traktować filantropię, czy ściślej rzecz biorąc, sponsoring ze strony przedsiębiorstw. Ma on często formę wymiany wzajemnej i w istocie powinien być traktowany, jako forma działalności gospodarczej mimo, że umownie traktowany jest, jako filantropia. W tego

⁸ Mechanizm ten jest tak powszechny, że właściwie niewiele osób w ogóle uważa to zagadnienie za problematyczne. Opłacanie usług „darowiznami” (np. czesne w szkołach społecznych, niektóre usługi medyczne np. tzw. poród rodzinny). Warto wiedzieć, że nie tylko z moralnego, ale też z czysto prawnopodatkowego punktu widzenia „darowizny” takie nie powinny być odliczane od podatku.

rodzaju transakcji to, co organizacja ma do „sprzedania”, to nie produkt ani tradycyjnie rozumiana usługa, ale np. reputacja, nazwa, wiarygodność.

Równolegle możemy też zauważyć proces, w którym do „prawdziwej” filantropii coraz bardziej mają zastosowanie reguły rynkowe – w szczególności specyficznie rozumiana konkurencja. Jest ono nieunikniona skoro ograniczone zasoby, jakimi na cele filantropijne dysponują osoby i instytucje (podaż) spotykają się z olbrzymią i coraz większą liczbą instytucji i spraw, jakie wartę są wsparcia (popyt). Pojawia się w oczywisty sposób pytanie o to, która z nich w sposób najbardziej efektywny dostarczy specyficznie rozumianych „produktów”? Tym samym na teren tradycyjnej filantropii wkracza specyficznie rozumiany „rynek”.

Skomplikowane jest także określenie z punktu widzenia „sprzedaży” relacji, jaka zachodzi między organizacjami, a instytucjami publicznymi. Od dawna wsparcie, jakiego państwo udziela organizacjom, nie ma już „podmiotowego” i bezwarunkowego charakteru, w którym państwo wspierało organizacje, jako takie, nie wnikając w to, jakie konkretnie działania prowadzą. Dawniej praktyka ta była zresztą rodzajem „wymiany”, która jednak powinna być analizowana bardziej w kategoriach politycznych (udział w legitymizacji władzy w zamian za ekonomiczne bezpieczeństwo). Obecnie znacznie częściej mamy do czynienia z sytuacją zgoła odwrotną – administracja wspiera wyłącznie działania organizacji, a nie same organizacje (w związku z tym w praktyce niezwykle trudno uzyskać wsparcie na pokrycie jakichkolwiek kosztów administracyjnych, nie mówiąc o rozwoju instytucjonalnym). Na koniec taka polityka wasalizacji i instrumentalizacji sektora okazać się może zgubna dla obydwu stron i pozostaje mieć tylko nadzieję, że obydwu stronom starczy czasu na opamiętanie się i zrozumienie, że zupełnie nie na tym polega nowoczesnym model *governance* i dostarczania usług. Nieuchronny skutek takich praktyk, a zatem – brak poważnych partnerów dyskursu co do formułowania celów polityk publicznych i poważnych partnerów przy ich realizacji, okaże się zgubny nie tylko dla organizacji, ale przede wszystkim dla państwa.

Obecnie jednak, we wzajemnych relacjach między administracją a organizacjami pozarządowymi mamy do czynienia, jeśli chodzi o interesującą nas kwestię sprzedaży usług, z dwoma sytuacjami, z których każda różni się nieco. Po pierwsze można mówić o tzw. grantach czy też dofinansowaniu działań. Jest to zdecydowanie najczęstsza forma „przepływów”, stosuje ją ok. 70% samorządów w Polsce⁹ i jednocześnie ok. 43% organizacji twierdzi, że z nich korzysta. Po drugie, mamy do czynienia z sytuacją tzw. kontraktu (znacznie rzadszą, występującą w przypadku jedynie ok. 3% samorządów) czy

⁹ Badanie – Barometr Współpracy 2006 (Stowarzyszenie Klon/Jawor).

finansowania działań (a zatem przynajmniej w teorii całkowitego finansowania zadania powierzonego organizacji/instytucji). Granty i kontrakty uregulowane są m.in. w ustawie o działalności pożytku publicznego oraz w ustawie o zamówieniach publicznych. Organizacje mogą (choć nie bez komplikacji) startować w ogłaszanych przetargach. W jakiej roli występuje tu państwo – filantropa czy konsumenta? W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że sytuacja grantów, w której na ogół przedmiot działania jest definiowany przez samą organizację i wspierany przez administrację (często obok innych sponsorów) bliższa jest sytuacji filantropijnej, natomiast finansowanie zadań zdefiniowanych przez administrację, o których wykonywania w warunkach konkurencji ubiegają się organizacje, trzeba uznać za bliższe sprzedaży usług.

Kontraktowanie usług formalnie spełnia warunki „sprzedaży” ma jednak jedno poważne ograniczenie. Jest ono oczywiste, jeśli przypomnieć sobie, że ekonomizacja sektora miała być metodą zyskiwania przezeń suwerenności. W przypadku kontraktów publicznych mamy na ogół do czynienia wręcz z przeciwnym zjawiskiem. Często prowadzi ono do utraty „wewnętrzsterowności” organizacji i do potwierdzonej badaniami izomorfizacji sektora pozarządowego. Może ono zatem oznaczać stabilizację, a nawet „objętościowy” rozwój organizacji, ale jednocześnie jej stagnację.

4.1. Co może skłaniać i odstręczać organizacje pozarządowe od „ekonomizacji”?

Zastanówmy się teraz nad nieoczywistą kwestią objaśnienia przyczyn, dla których organizacje w ogóle miałyby angażować się w działalność ekonomiczną? Szukając odpowiedzi na to pytanie zacznijmy od przywołania ograniczeń, jakie immanentnie przypisane są działaniom organizacji pozarządowych, aby następnie zastanowić się nad tym, czy ekonomizacja działań mogłaby stanowić jakąś metodę przekraczania ich. Owe ograniczenia czasem określane są syndromem tzw. *voluntary failure*. Określenie to zostało ukute niejako w opozycji do znacznie częściej przywoływanych ograniczeń tzn. *government failure* oraz *market failure*. Owa „zawodność organizacji woluntarystycznych” składa się z szeregu ograniczeń, z których w kontekście dyskusji o ekonomizacji organizacji pozarządowych można wymienić w pierwszej kolejności – ograniczone środki (tzw. *philanthropic insufficiency*) oraz problem braku kompetencji, które nie nadążają czasem za dobrymi intencjami (tzw. *philanthropic amateurism*). W obydwu tych przypadkach ekonomizacja może istotnie pomóc w rozwiązaniu opisanych tu problemów. Dobrze zorganizowa-

wana, skuteczna działalność ekonomiczna może być istotnie źródłem środków koniecznych dla rozwoju organizacji. Mogą to być środki zarówno zarobione jak i pozyskane od inwestorów (nie darczyńców!), którzy dla tego rodzaju ekonomicznych działań mogą się pojawić. Jeśli ekonomiczny mechanizm będzie skuteczny i trwałe możliwe stanie się także tzw. „przeskalowywanie” działań. Innymi słowy bardziej prawdopodobne jest przekroczenie chronicznego problemu „małej skali”, który zawsze towarzyszy ograniczonej ilości środków, którymi dysponują sponsorzy.

Wydaje się także, że ekonomizacja daje też pewną szansę na przekroczenie wspomnianego wyżej problemu deficytu kompetencji. Ekonomizacja zakłada zastosowanie mechanizmów zarządczych i innowacyjnych właściwych dla rynku w działaniach społecznych. Idzie o to, aby uniknąć sytuacji, w której to, że organizacje mają charakter *non-profit* miałyby zachęcać je w pewnych okolicznościach do lekceważenia zagadnienia efektywności. Pokusa taka bywa szczególnie groźna właśnie dla instytucji pozarządowych, bowiem ze względu na swoją specyfikę często nie odbierają one sygnałów rynkowych i jednocześnie nie podlegają wprost mechanizmom demokratycznej kontroli społecznej (którym, w każdym razie nominalnie, podlegają władze publiczne). Przy jednoczesnym braku silnych mechanizmów samodyscyplinujących sytuacja taka może prowadzić do zgubnych skutków i jest szczególnie groźna w kontekście pojawiającej się coraz większej dostępności poważnych środków z UE. Często niestety w praktyce jednym z głównych technicznych warunków dostępu do nich staje się przede wszystkim umiejętność „ich wydawania”, na plan dalszy zaś schodzi umiejętność (trudniejsza do zmierzenia) osiągnięcia trwałych rezultatów. W naszym przekonaniu mechanizm dostępu do funduszy unijnych w Polsce oparty jest często o skrajny oportunizm, nagradzający małą zręczność w pisaniu wniosków. Ma to niestety często wręcz dewastujący charakter dla sektora pozarządowego. Bardziej niszczy go to niż buduje. Problem ten zauważany jest nie tylko przez tradycyjnych oponentów sektora obywatelskiego, w tym tych pochodzących ze środowiska biznesu, ale także ze strony samych działaczy pozarządowych. Pojawiła się nawet ostatnio ciekawa, choć zapewne na tym etapie odległa od realizacji propozycja, aby zastąpić dotychczasowe – rezydualne i negatywne – sformułowanie *non-profit* pozytywnym określeniem organizacji zorientowanych na korzyści społeczne (*social profit oriented*). Istotą tych postulatów jest wprowadzenie do sektora *non-profit* dyscyplinujących mechanizmów w dziedzinie efektywności.

Postulowanej tu trosce o coraz większą skuteczność działań i porównywalność efektywności działań z innymi sektorami towarzyszyć musi także pewna ostrożność. Nie chodzi bowiem o to, aby we wszystkim sektory upodabniały się do siebie. Skutkiem tego rodzaju procesów może być zanikanie funkcji

innowacyjnych sektora *non-profit*. Nie chodzi zatem o bezmyślne przenoszenie schematów zaczerpniętych z sektora rynkowego – pod wieloma bowiem względami zarządzanie w sektorze pozarządowym bywa bardziej złożone niż to, z którym mamy do czynienia w instytucjach rynkowych, ale o dobrze pojętą ich adaptację. Z tej, zorientowanej na efektywność, perspektywy przedsiębiorczość społeczna staje się pociągającym, ale trudnym wyzwaniem. W zależności od tego, jak w praktyce zostaną zastosowane mechanizmy zwiększania efektywności, organizacje pozarządowe albo zamienią się w „gorszą” wersję przedsiębiorstw, albo istotnie pokażą, że możliwe jest realizowanie celów społecznych ze skutecznością rezerwowaną obecnie prawie wyłącznie dla sektora rynkowego. Ten zobowiązujący sposób myślenia warto przypominać szczególnie w Polsce, gdzie przedsiębiorczość społeczna – paradoksalnie – dzięki znacznej pomocy publicznej, z jakiej może obecnie korzystać, może „ześlizgnąć” się i sam zredukować wyłącznie do różnych form subsydiowanego zatrudnienia. Mówiąc inaczej, paradoksalnie jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju gospodarki/ekonomii społecznej jest dopływ dużych środków na jej wspieranie. Grozi to uszkodzeniem podstawowej „moralnej” sprężyny przedsiębiorczości, której istotą jest potrzeba samowystarczalności i gotowość do podejmowania ryzyka.

Ekonomia społeczna to także (a dla nas przede wszystkim) mechanizm odzyskiwania suwerenności przez organizacje. Dla wielu z nich to właśnie potrzeba, a nawet konieczność, uniezależnienia się od sponsorów lub zdobycie środków na działania, których nikt sponsorować po prostu nie chce, jest jednym z głównych motywów ekonomizowania się. Mówiąc wprost, „zarobione pieniądze” to często jedyne naprawdę własne środki organizacji i jedyne, które przeznaczać może ona na działania suwerennie definiowane.

Podsumowując, wydaje się, że ekonomii społecznej oraz powiązanej z nią idei przedsiębiorczości społecznej zawsze towarzyszyć będzie pewna ambivalencja. Jedni będą przekonani, że stanowi ona w istocie porażkę – i to na własne życzenie, tego co było specyficzne dla trzeciego sektora i symboliczne zwycięstwo rynku, który tym sposobem „wdarł się” na niedostępne dotychczas terytorium działań społecznych. Inni wierzyć będą, że daje ona szansę na znalezienie czegoś istotnie nowego i bardziej obiecującego – nowej organizacji procesów ekonomicznych, autentycznej internalizacji wartości społecznych przez uczestników rynku, i że to one właśnie w pozytywnym rozumieniu „uczwłoczą” rynek. Rozstrzygnięcie w tej sprawie nigdy zapewne nie będzie jednoznaczne i zapewne obydwa te procesy zachodzić będą równocześnie.

Poniżej prezentujemy w formie tabeli argumenty, które często wymieniane są jako te, które wskazują na zalety ekonomizacji sektora pozarządowego.

Tabela 1. Zalety ekonomizacji sektora pozarządowego

Powody przemawiające za ekonomizacją organizacji pozarządowych:
Generowanie dochodu, o którego przeznaczeniu można decydować samodzielnie
Ograniczenie zależności od sponsorów (zarówno filantropii, jaki i kontraktów publicznych)
Zwiększenie bezpieczeństwa organizacji poprzez dywersyfikację źródeł przychodów
Możliwość skorzystania z licznych programów wsparcia dla rozwoju przedsiębiorczości
Szansa na skorzystanie z modeli finansowania zwrotnego (np. kredytów i pożyczek)
Spożytkowanie posiadanych zasobów organizacji
Zwiększenie wiarygodności w oczach (niektórych) sponsorów
Szansa na trwałość/stabilność prowadzonych działań
Przy opanowaniu dobrego i samowystarczającego modelu przedsięwzięcia możliwość zasadniczego wzrostu skali działań
Zwiększona dyscyplina w osiąganiu rezultatów (w tym celów społecznych)
Konieczność podnoszenia kompetencji (konkurencyjności) organizacji
Możliwość korzystania z użytecznych biznesowych modeli działań (np. franszyza)
Wzmocnienie strategicznego podejścia do równoległej realizacji celów społecznych i ekonomicznych
Większy nacisk na skuteczność i efektywność działań
Mniejsze ryzyko wystąpienia scenariusza samopodtrzymującej się instytucji oderwanej od rzeczywistych potrzeb
Pozytywne zmiany w kulturze organizacji – większy nacisk na innowacje, przedsiębiorczość i orientację na rezultaty

Źródło: opracowanie własne.

Nie zawsze jednak ekonomizacja działań okazuje się pożyteczna i korzystna dla organizacji. Prowadzenie interesów może okazać się w praktyce bardziej skomplikowane niż mogło się to na początku wydawać. Towarzyszy temu zawsze szereg wyzwań. Część z nich wbudowana jest w samą logikę rynku, który z definicji ma charakter konkurencyjny – zwycięstwo jednych i porażka innych jest w pewnym sensie jego istotą. Warto pamiętać jak trudno jest utrzymać się na rynku tradycyjnym przedsiębiorstwom (a zatem takim, które nie mają różnego rodzaju „obciążeń” celami innymi niż czysto rynkowe).

W przypadku organizacji pozarządowych może być jeszcze trudniej, bowiem nie jest wystarczające, jeśli przedsięwzięcie powiedzie się wyłącznie w sensie ekonomicznym. Może się na przykład okazać, że zyski uzyskane w ten sposób nie są warte poniesionych kosztów. Nie chodzi tu bynajmniej o koszty finansowe, ale np. o czas, jaki pracownicy i zarząd organizacji muszą

poświęcić na jej prowadzenie – tym samym odrywając się od działań związanych z misją organizacji (tzw. *opportunity cost*). Na przykład w czasie badań nad przedsiębiorstwami społecznymi w Polsce zetknęliśmy się ze świetną organizacją prowadzoną przez wspaniiałych ludzi. Jej zasadniczym celem działań i kompetencją jest szeroko rozumiane wsparcie dla rodzin z całej Polski prowadzących tzw. rodziny zastępcze. Jednocześnie jednak liderzy tej organizacji zmuszeni są dla utrzymania tego przedsięwzięcia poświęcać dużą część czasu i energii na prowadzenie sklepu oraz sadu, z których dochód przekazywany jest na realizację misji. Można wprawdzie podziwiać ich wytrwałość i umiejętność prowadzenie obydwu tych typów działań jednocześnie, pozostaje jednak pytanie, czy osoby o tak wysokich (a przede wszystkim unikalnych) kwalifikacjach powinny rozpraszać się na prowadzenie działalności gospodarczej czy też raczej systemowo świadczyć pomoc dla rodzin zastępczych, która powinna być finansowana z naszych podatków?

Tabela 2. Wady ekonomizacji sektora pozarządowego

Garść przestróg dla organizacji „ekonomizujących” się
Wysokie koszty inwestycji niezbędnej do uruchomienia inwestycji
Możliwe zniechęcenie ze strony tradycyjnych sponsorów (nie chcą wspierać działalności gospodarczej)
Problemy formalne związane z dostępem do środków publicznych (ograniczenia dotyczące pomocy publicznej dla przedsiębiorstw)
Wysokie koszty alternatywne (utraczone korzyści związane z zaniechaniem działań w związku z koniecznością zaangażowania w uruchomienie/prowadzenie działalności)
Możliwość fiaska i poniesienia dotkliwych strat ekonomicznych
Możliwa niechęć ze strony środowiska biznesu (oskarżenia o nieuczciwą konkurencję w przypadku korzystania z ulg lub subsydiów)
Ryzyko odejścia od pierwotnej misji organizacji. Dryfowanie. Ryzyko komercjalizacji i utraty cech organizacji społecznej
„Gryzienie się” i napięcie związane z koniecznością współwystępowania dwóch różnych kultur organizacyjnych w ramach jednej instytucji
Mniejsze (pozamaterialne) motywacje do pracy ze strony personelu organizacji, które nie chce pracować „w firmie” i nie przynosi mu to satysfakcji. Możliwe jest też zerwanie ważnych w organizacjach misyjnych, „nici lojalności” co grozi odejściem pracowników do innej „firmy”.
Zwiększona złożoność wewnętrzna organizacji – konieczność innych modeli zarządzania
Ograniczenie dostępności usług dla beneficjentów powiązane z wprowadzeniem opłat za usługi. Dla niektórych mogą się one okazać zaporowe. Mogą też doprowadzić do podziału beneficjentów na różne kategorie klientów ze względu na ich możliwości finansowe

Konieczność zaangażowania personelu w działania przedsiębiorstwa i tym samym ograniczenie ich dotychczasowego zaangażowania w działalność statutową
Prawdopodobna konieczność zatrudnienia nowego personelu (czasem w oparciu o inne, co do wysokości i sposoby naliczania, honorarium)
Konserwatyzm i opór przeciwko zmianom
Obawa przed utratą reputacji związana z faktem „sprzedawania” lub możliwym scenariuszem porażki lub bankructwa
Obawa przed zwiększonymi wymogami natury formalnej (księgowość, składania dodatkowych deklaracji podatkowych)

Źródło: opracowanie własne.

4.2. Co i jak sprzedawać?

Rozważając ewentualność uruchomienia działalności ekonomicznej trzeba oczywiście mieć pomysł na to, co mogłoby być jej przedmiotem. W tym celu warto dokonać przeglądu zasobów organizacji, które mogą być przedmiotem sprzedaży? Bardzo często organizacje nie są świadome tego, jakimi zasobami dysponują i co za tym idzie nie potrafią ich wykorzystywać. Oto garść przykładów zasobów rynkowych, którymi często dysponują organizacje.

4.2.1. Znawstwo i doświadczenie

Organizacje dysponują często unikalnymi kompetencjami powiązаныmi z misją ich działań. Często zresztą to nie one same muszą bezpośrednio dostarczać usług, ale swoje kompetencje mogą udostępniać (sprzedawać) na rzecz tych, którzy je prowadzą. Kompetencje te mogą dotyczyć np. znajomości lokalnych tradycji. Czy bez nich można na przykład wyobrazić sobie dobrze działającą agroturystykę? Czy można promować miasto, w którym znajduje się średniowieczny zamek, a w którym nie byłoby Bractwa Rycerskiego? Znawstwo to może też dotyczyć specyficznych potrzeb danej grupy osób, z którymi związana jest organizacja. Czy np. firma, która produkuje lub zamierza produkować sprzęt rehabilitacyjny (powiedzmy wózki inwalidzkie) może zignorować opinię stowarzyszenia, które skupia osoby niepełnosprawne? Warto też zdać sobie sprawę, że większość tzw. rzeczoznawców w różnych dziedzinach (np. technika samochodowa (Polski Związek Motorowy), budownictwo (Stowarzyszenie Architektów Polskich), to na ogół właśnie mniej lub bardziej zinstytucjonalizowana formy tego rodzaju działań organizacji członkowskich.

4.2.2. Unikalne umiejętności

Może się okazać, że rzadkie umiejętności, o których można było sądzić, że są niejako zbędne – odpowiednio wypromowane okazują się mieć walor rynkowy. W Polsce działa szereg stowarzyszeń, które ekonomiczną część działalności oparły lub mogłyby oprzeć o takie właśnie działania. Dotyczy to np. ochrony dawnych zawodów (wikliniarstwo, kowalstwo, bednarstwo, garncarstwo, bicie monet, obróbka bursztynu itd.). Specyficznym rodzajem tego rodzaju umiejętności jest wytwarzanie regionalnych produktów spożywczych. W takich przypadkach może się okazać, że tradycyjne receptury, specyficzne dla danego regionu mogą mieć wartość nie tylko sentymentalną, ale także rynkową.

Inny przykładem jest też wykorzystanie unikalnych (specyficznych) umiejętności grup beneficjentów organizacji (np. niepełnosprawnych). Często mimo pewnych obiektywnych ograniczeń są to wspaniali (oddani i skrupulatni) pracownicy. Dla przykładu jedna z organizacji z południa Polski wspominała o pracodawcy, który do sprzątania ruchomych schodów zatrudnia osobę niepełnosprawną. Twierdził, że nigdy jeszcze nie zdarzyło mu się spotkać kogoś, kto tak dbałby o powierzone mu zadanie. Często prace wymagające dużej cierpliwości czasu i skrupulatności są świetnie wykonywane przez podopiecznych organizacji. W szerszym kontekście można powiedzieć, że jednym z podstawowych obszarów gospodarki społecznej (szczególnie w Europie) są obszary wymagające intensywnej pracy (tzw. *Labor Intensive*), której nie da się „wyeksportować” do krajów gdzie siła robocza jest bardzo tania. Jak ujął to jeden z działaczy z Irlandii (pracujący dla *Workability International* i zajmujący się organizowaniem pracy dla niepełnosprawnych) – „dawniej walczyliśmy o to, aby wkręcanie śrubek na taśmie odbywało się u nas i zarezerwowane było dla nas. Ale tego (taśmowego) zajęcia nie udało się uchronić przez importem do Azji. Teraz żyjemy „z wykręcania śrubek” (*assembly versus disassembly*). Nie chodzi zresztą tu wyłącznie o obszary, które tradycyjnie “rezerwowane” są dla pracy osób niepełnosprawnych (jak to miało miejsce jeszcze w czasach PRL np. w spółdzielniach pracy inwalidów dostarczających usług introligatorskich czy szczerbarkarskich), ale o zupełnie nowe i dynamicznie rozwijające się rynki usług społecznych a także np. produkcję żywności ekologicznej i recykling.

4.2.3. Reputacja organizacji/logo

Wiele organizacji nie jest w ogóle świadoma istnienia takiego zasobu. Inne, które próbują go używać niestety robią to nieroztropnie. Duże, znane organizacje, w naszym przekonaniu, zbyt łatwo angażują się w wątpliwe kampanie firm komercyjnych i uwiarygodniają je bez dostatecznej wiedzy

na temat firmy i jej produktów. Świadomość wartości rynkowej, jaką ma reputacja organizacji mają raczej specjaliści od PR pracujący dla firm niż same organizacje. Coraz częściej na produktach i promujących je reklamach możemy zobaczyć element uwiarygodniania poprzez użycie wizerunku organizacji. Może on mieć dwojaki charakter albo uwiarygadnia/rekomenduje jakość produktu (bo jest np. zdrowy, bezpieczny itd.) albo namawia do jego kupienia poprzez użycie wizerunku organizacji (np. poprzez informację, że część z dochodu ze sprzedaży trafi na rzecz takiej lub innej organizacji). Specjaliści od reklamy świetnie rozumieją, jaka jest siła reklamy zawierającej wiarygodną rekomendację. Żeby ją uzyskać najlepiej albo wezwać należy na pomoc znanego aktora/aktorkę (który wygłosi sakramentalne stwierdzenie w rodzaju „jedyna taka woda mineralna”) albo użyć w tym celu jakiegoś stowarzyszenia (istniejącego lub specjalnie w tym celu powołanego), które jak się okaże „zaleca codzienne używanie” danego produktu. Specjaliści od reklamy świetnie wiedzą jak wielkie znaczenie rynkowe ma kwestia zaufania. Wiedzą to też badacze ekonomii społecznej. O zaufaniu można wręcz powiedzieć, że stanowi centralny element mechanizmów funkcjonowania ekonomii społecznej. Tym niebezpieczniejsze są wobec tego różne formy jego „przechwytywania” dla celów czysto komercyjnych i instrumentalnych (np. karty lojalnościowe w sieciach handlowych, które są smutną namiastką tego, co dawniej było członkostwem w kooperatywie konsumentów). Zanim zatem zacznie się używać swojej reputacji, jako elementu handlowego warto pamiętać, że pracować na nią trzeba długo i ciężko, a stracić ją bardzo łatwo.

Z nieco inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku organizacji, których misją jest właśnie certyfikowanie produktów. Z zasady nie powinny one przyznawać nikomu wyłączności na spełnianie standardów. Co do zasady działać ona powinny w obronie konsumenta a nie, jako agencji promocji jakiejkolwiek korporacji. Czasem owa certyfikacja dotyczy wyłącznie kwestii technicznych, bywa jednak, że dotyczy znacznie bardziej złożonych zagadnień powiązanych z tzw. etycznym konsumeryzmem (np. obecny także w Polsce tzw. *Fair Trade*).

4.2.4. Baza członkowska

Z rynkowego punktu widzenia istotną wartość może mieć zorganizowana baza członkowska organizacji. Może być ona atrakcyjna przede wszystkim dla różnego rodzaju instytucji prowadzących akwizycję swoich produktów. Mowa oczywiście przede wszystkim o dużych stowarzyszeniach zrzeszających znaczną liczbę osób lub instytucji. Na ogół grupy członkowskie są możliwe do względnie dokładnego sparametryzowania, co umożliwia dobre adresowanie produktów. Dodatkowo oczywiście jeżeli organizacja zdecyduje się na uwiary-

godnienie instytucji, która zwraca się do jej członków efekt może być jeszcze lepszy. Z dobieraniem tego rodzaju ofert trzeba być jednak bardzo ostrożnym, po pierwsze ze względu na wymogi ochrony danych osobowych, ale także dlatego, że członkowie organizacji nie mniej niż inni ludzie nie przepadają za otrzymywaniem niechcianej korespondencji. Sytuacje tego rodzaju wymagają często wiele ostrożności. Dla przykładu stowarzyszenie pacjentów cierpiących na określoną chorobę może być niezwykle pożądanym partnerem dla promocji określonej grupy leków. Z tego jednak faktu nie wynika, że jest to dobra oferta dla stowarzyszenia. Warto pamiętać, że lepszą korzyść dla organizacji można osiągnąć nie tyle poprzez pośrednictwo w dotarciu do członków, ale także poprzez ewentualne zniżki na ich rzecz. Specyficznym i bardzo kształcącym przykładem tego rodzaju działań może być np. działalność Stowarzyszenia Flandria. Pomysł na takie działania przywędrował do Inowrocławia w połowie lat 90-ych XX w. z Belgii. Nie ma tu miejsca na szczegółowy jego opis, ale ogólnie rzecz biorąc Flandria to stowarzyszenie około 7000 członków (i ich rodzin), które występuje, jako strona w negocjowaniu różnego rodzaju usług medycznych na ich rzecz. Okazuje się, dysponując taką siłą „nabywczą” można uzyskać tańsze usługi, leki i że można w oparciu o bazę członkowską zbudować szereg niezwykle istotnych usług dodatkowych (wolontariat, opieka nad dziećmi, pomoc pielęgnacyjna w domu).

4.2.5. Specyficzne produkty

Oczywiście nie chodzi o produkty w ogóle (organizacja może rzecz jasna wybrać dostarczanie dowolnych produktów, ale nie będzie się tym różnić od innych przedsiębiorstw), ale o takie produkty, które są w jakimś sensie specyficzne dla organizacji. Często na produktach tych organizacja używa swojego logo (lub wyłącznie na swoje potrzeby produktów). Za przykład mogą tu posłużyć akcje takie jak Świece Caritas, kartki pocztowe UNICEF czy gadzety *Greenpeace*.

Nieco inaczej traktować trzeba produkty wytwarzane przez same organizacje i jej podopiecznych i służące podtrzymaniu działań na ich rzecz. Za przykład może posłużyć Spizarnia Babuni – marka/sklep sprzedający w Warszawie produkty (np. ekologiczne przetwory) wytworzone przez Wspólnotę Chleb Życia prowadzoną przez Siostrę Małgorzatę Chmielewską. Do kategorii tej zaliczyć można też np. *Cafe Direct* (działającą w oparciu o zasady *Fair Trade* jedną z największych firm dostawców kawy i jej przetworów na rynek brytyjski). Ostatnio logo *Fair Trade* pojawiało się także na sieci polskich stacji benzynowych ORLEN. Rzecz jasna chodzi o pochodzenie kawy sprzedawanej w tej sieci.

4.2.6. Własność (nieruchomości/prawa majątkowe)

Mało skomplikowaną i na ogół bezpieczną metodą uzyskiwania dochodów jest wykorzystywanie posiadanego przez organizację majątku. Oczywiście dotyczy to przede wszystkim tych, którzy majątek taki posiadają. Statystycznie dotyczy to jednak niewielkiej grupy na ogół starszych organizacji. Jak wskazują badania Klon/Jawor¹⁰ z takiego pomysłu na organizowanie przychodów korzystało nieco ponad 3% organizacji. Zdarzają się jednak nawet takie, których działalność właściwie ogranicza się do wynajmowania posiadanych (czasem „nadanych”) nieruchomości i przypadki takie można uznać za demoralizujące. Jest to jednak sytuacja bardzo rzadka.

Wynajmować można nie tylko nieruchomości, ale także inny majątek i wyposażenie. Niektóre organizacje dysponują czymś w rodzaju nadwyżki wyposażenia albo nie potrzebują używać go w sposób ciągły. Na przykład dysponują środkami transportu, zapleczem biurowym a czasem czymś może bardziej specyficznym. Fundacja prowadząca hipoterapię może od czasu do czasu wynajmować konie na przejażdżki. Sala używana do rehabilitacji może też być incydentalnie używana, jako miejsce do ćwiczeń osób zdrowych itd.

Korzyści można jednak czerpać nie tylko z nieruchomości, ale także z praw majątkowych. Dla przykładu przez pewien czas Fundacja Pomoc Społeczna Jacka Kuronia korzystała z подарowanych jej przez rodzinę Tuwimów praw do honorariów powiązanych ze wznawianiem Kubusia Puchatka w genialnym tłumaczeniu Ireny Tuwim.

Powyższa lista nie jest oczywiście wyczerpująca. Można też pewnie pokazać znacznie ciekawsze i trafniejsze przykłady. Jej prezentacja ma jedynie na celu „rozgimnastykowanie” wyobraźni w sprawie możliwych form ekonomizacji organizacji pozarządowych.

4.3. Czy sektor pozarządowy ma coś czego nie mają inni?

Z punktu widzenia działań w środowisku rynkowym warto zapytać, jakie unikalne kompetencje posiadają organizacje pozarządowe? Bynajmniej nie muszą być one „ubogim krewnym” firm komercyjnych. Mówiąc językiem ekonomicznym mają one swoje własne, istotne „komparatywne przewagi” i z pewnością mogą być uznane za specyficzny typ przedsiębiorców. Przede wszystkim chodzi tu o tzw. przedsiębiorczość/przedsiębiorców społecznych. Idzie zatem nie tyle nawet o instytucję, ile o rodzaj postawy, podejścia do problemów społecznych. W tym właśnie

¹⁰ Por. M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*, op. cit.

kontekście pojawia się też termin – *civic entrepreneurship*. Chodzi bardziej o przedsiębiorczość (względnie przedsięwzięcie), a nie przedsiębiorstwo jako instytucja. Akcent dotyczy przede wszystkim innowacji i orientacji „na rozwiązanie problemu”, co niekoniecznie musi oznaczać tworzenie jakiegokolwiek przedsiębiorstwa. Podobne podejście prezentuje orientacja na tzw. społecznych przedsiębiorców (*social entrepreneurs*). Nawiązuje ona do pojęcia „przedsiębiorcy” w znaczeniu, jakie nadał mu J. Schumpeter, który w swoich wczesnych pracach pisze o osobach reprezentujących „ducha przedsiębiorczości” (*Unternehmergeist*). Owo przekonanie o szczególnej roli jednostki zdolnej do opracowywania nowych rozwiązań, cechującej się gotowością do podejmowania ryzyka oraz umiejętnością wdrażania swoich pomysłów w życie jest szczególnie popularne w krajach anglosaskich.

Owe unikalne cechy organizacji to m.in. umiejętność pogodzenia wielorakich celów działania. W szczególności organizacje muszą zrównoważyć cele ekonomiczne i społeczne. Umiejętność takiego działania stanowi jednak unikalną ich umiejętność. Wydaje się, że z tego powodu organizacje są niejako lepiej wyposażone do działania w środowisku wielu interesariuszy.

Organizacje używają często innowacyjnych form organizacji pracy. Niektóre z nich (takie np. jak umiejętność wkomponowania pracy wolontariuszy) są dla nich unikalne. Inny też jest mechanizm motywacji pracowników i inna na ogół (mniej hierarchiczna) forma wzajemnych relacji.

Unikalną ich cechą jest też umiejętność korzystania w wielorakich typów zasobów materialnych. Dochody z bezpośredniej działalności gospodarczej będące nieomal wyłącznym źródłem dla firm komercyjnych mają w tym wypadku znaczenie pomocnicze.

Organizacje (i ma to znaczenie zasadnicze dla ich funkcjonowania) bazują często na wykorzystywaniu kapitału społecznego i co więcej potrafią go generować. Dla tego rodzaju organizacji, kapitał społeczny jest jednym z podstawowych „surowców” (w szczególności chodzi o tzw. pomostowy kapitał społeczny). Można nawet uznać, że korzystanie z kapitału społecznego i jego wytwarzanie stanowi istotny składnik definicji przedsiębiorstwa społecznego. Wydaje się ono szczególnie istotne w Polsce, gdzie mamy do czynienia ze specyficznym (poniekąd paradoksalnym) zjawiskiem wzrostu gospodarczego opartego o przedsiębiorczość indywidualną przy jednoczesnym głębokim deficycie kapitału społecznego. Czy rozwijanie ekonomii społecznej może być pomysłem na rozwiązanie tego problemu? Wydaje się, że tak, bowiem nawet jeśli istnieje jakiś rodzaj dobroczynnego oddziaływania rynku na powstawanie więzi społecznych, to nie jest ono, jak się wydaje, samoczynne. Bardziej prawdopodobne jest to, że rynek pozostawiony „sam sobie”, funkcjonujący jako anonimowa reguła – raczej atomizuje, sprzyja społecznej anomii, rozdziela, „produkuje” zbędnych, „nadliczbowych” ludzi. Trzeba jednak wierzyć, że tak być nie musi.

Organizacje niejako ze swej natury przywiązane są do takich zasad działania jak oszczędność i skrupulatność. Mają, jeśli można tak powiedzieć, specyficzny stosunek do zysku. Nie chodzi o to, że nie dbają o niego, ale raczej o to, że na ogół wolne są od pokusy jego prostej konsumpcji. Ze swej istoty są zorientowane na poszukiwanie trwałych rozwiązań a zatem znacznie odpowiedzialniej podchodzą do kwestii trwałości działań.

Organizacje przywiązują istotną wartość do kwestii reputacji. Nie jest to na ogół ten rodzaj biznesu, w którym często bezkarnie można „nabroić” i zniknąć. Organizacje (w szczególności te działające lokalnie) nie mogą sobie pozwolić na utratę wiarygodności bowiem może to zagrozić nie tylko ich biznesowym formom działania. Jednym z dowodów na poparcie tej tezy może być bardzo wysokie (wbrew temu co często zakładają instytucje finansowe) bezpieczeństwo kredytów i pożyczek udzielanych im.

Na koniec warto przypomnieć, że ponieważ do samej natury organizacji należy innowacyjność, i skłonność do eksperymentowania oraz umiejętność odnajdywania i funkcjonowania w „niszach”. Do ich natury należy też powiązanie działań z autentycznymi potrzebami i choć nie zawsze oznacza to, że przekładają się one wprost na popyt to jednak mogą oznaczać lepszą intuicję w odnajdywaniu się na rynku (który czasem wręcz musi sztucznie „tworzyć” potrzeby).

4.4. Jak zabrać się do ekonomizacji i o czym należy przy tej okazji pamiętać?

Działalność ekonomiczna z zasady wiąże się z pewnym ryzykiem. Nie sposób uniknąć wszystkich niebezpieczeństw, ale na pewno można je zminimalizować solidnie przygotowując się do przedsięwzięcia.

4.4.1. Trzeba mieć plan

Na początek warto zacząć od banalnej prawdy, że przedsięwzięcie powinno być poprzedzone solidnie przygotowanym planem. Można pewnie przywołać przypadki w których udane przedsięwzięcia powstało bez planu, ale nie warto na to liczyć. Uruchomienie przedsięwzięcia gospodarczego wymaga określenia jego kosztów (zarówno związanych z jego uruchomieniem jak i prowadzeniem) jak i spodziewanych przychodów i ewentualnych zysków. W tradycyjnym modelu rynkowym zasadniczym kryterium sensowności jest uzyskanie maksymalnego zysku (tak też powinno być w przypadku wyodrębnionych przedsięwzięć, których jedynym celem jest przynoszenie korzyści materialnych organizacji macierzystej).

W przedsięwzięciach prowadzonych przez organizacje realizujące jednocześnie cele społeczne może się jednak zdarzyć, że akceptowalne i ciągle uzasadnione są te przedsięwzięcia, w których kalkulowany czysto finansowo wynik jest ujemny. W szczególności dotyczy to działalności prowadzonej w formie tzw. działalności odpłatnej nie dla zysku, która niejako z definicji nie powinna wręcz przynosić zysku. Często idzie w niej jedynie o to, aby pokryć część kosztów prowadzonej działalności. Nie znaczy to, że w tym przypadku można pozwolić sobie na zaniechanie procesu planowania i kalkulowania kosztów. Istnieją zatem przypadki, kiedy ujemny wynik finansowy nie dyskwalifikuje sensowności całego przedsięwzięcia. Chodzi mianowicie o przypadki, w których samo prowadzenie przedsięwzięcia powiązane jest bezpośrednio z osiąganiem ważnych korzyści społecznych (np. poprzez zatrudnienie osób niepełnosprawnych, które nie miałyby szans na znalezienie pracy na otwartym rynku). Działalność taka często wymaga subsydiowania i dla instytucji, które dostarcza tego rodzaju wsparcia zasadniczym pytaniem jest to, czy alternatywne wykorzystanie owych subsydiów nie dałoby lepszego rezultatu społecznego. Żeby odpowiedzieć na to pytanie musimy często uporać się z bardzo złożonym rachunkiem ekonomicznym. Uczciwe przeprowadzenie go oznacza konieczność przeprowadzenia trudnego czasami rozumowania kontrfaktycznego, a zatem takiego, w którym analizowane są tzw. koszty zaniechania działań. Koszty te rozproszone są w różnych systemach. Dla przykładu koszty zaniechania zatrudnienia dla osoby niepełnosprawnej mogą oznaczać, zwiększone wydatki w systemie opiekuńczym (np. opieka w domu), konieczność zrezygnowania z pracy przez członków rodziny, straty wynikłe z faktu, że żadna z tych osób nie płaci podatków itd. Analogicznie można spojrzeć na koszty społeczne wynikłe z odstąpienia od zatrudnienia osób wychodzących z uzależnienia od narkotyków. Koszty pozostawienia ich „samym sobie” mogą oznaczać, że prędzej czy później „rachunki” za owo zaniechanie pojawią się w systemach służby zdrowia, pomocy społecznej, wymiaru sprawiedliwości itd. Przy takim „holistycznym” podejściu do rachunku zysków i strat przedsięwzięcia „stratne” z czysto ekonomicznego wąskiego punktu widzenia, są często niezwykle wprost opłacalne jeśli weźmie się pod uwagę szerszy ich kontekst. Właśnie ów „rozszerzający” mechanizm liczenia zysków i strat został opracowany w całej serii kompletnych metodologii. Jedną z najbardziej popularnych (choć póki co nie w Polsce) jest tzw. *Social Return on Investment* (SROI)¹¹. Ten rodzaj rachunku choć pouczający (a nawet zachęcający) może być jednak trudny do przeprowadzenia właśnie ze względu na rozproszenie

¹¹ Przykładowe zastosowanie SROI opisano m.in. w publikacji B. Juraszek-Kopacz, J. Tyrowicz, *Zmierzyć niemierzalne czyli o pomiarze oddziaływania społecznego – Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Warszawa 2008.

płatników. Gdyby rozpatrywać każdego z nich z osobna koszt wspomagania zatrudnienia może być wyższy niż koszty, które każda z nich ponosi. Jednak po połączeniu wszystkich typów kosztów ponoszonych ze środków publicznych (a tak to wygląda z punktu widzenia podatnika) sytuacja wygląda inaczej.

Przed uruchomieniem przedsięwzięcia konieczna jest wiedza na temat potrzeb, poziomu ich zaspokojenia, skłonności do zakupu usług lub towarów, a także wiedza na temat koniecznych do poniesienia kosztów inwestycji i kosztów bieżącego prowadzenia działań. Rozumieć też trzeba, jakiego rodzaju kompetencje są potrzebne do prowadzenia działań i jakie wymogi formalne są konieczne do jej uruchomienia. Zasadnicze jest też określenie jak zakres prowadzonych działań ma się do misji organizacji. W pewnych sytuacjach może być z nią niezwiązany. Nie oznacza to jednak bynajmniej, że można (wypada) prowadzić każdy z biznesów jeśli tylko miałby mieć charakter lukratywny. Tu w grę wchodzi reputacja i wizerunek organizacji. Można np. zapytać czy rzeczywiście dobrym pomysłem na uzyskiwanie dochodów przez Ochotniczą Straż Pożarną było przyznanie im zgody na wyszynk alkoholu. Czy organizacje nawet najbardziej pożyteczne powinny zajmować się tego rodzaju działalnością? To w dużej mierze pozostanie kwestią smaku.

Ze wszystkich poruszanych tu kwestii prawdopodobnie najważniejszą jest relacja między działalnością ekonomiczną, a misją organizacji (działalnością statutową). Ona też stanowi fundamentalną różnicę, która dzieli tradycyjne przedsiębiorstwo od przedsiębiorstwa ekonomii społecznej. W każdym momencie prowadzenia tego rodzaju przedsięwzięcia trzeba o tej zasadzie pamiętać. Bez niej w ogóle nie warto mówić o jakiegokolwiek specyfice przedsiębiorstw społecznych. Prawda ta, mimo że wydaje się oczywista, jest często zapominana albo ignorowana. Niedoceniany jest fakt, że istotą przedsiębiorstwa społecznego jest swoiście rozumiana równowaga celów ekonomicznych i społecznych. Jej utrzymywanie w praktyce nie jest wcale takie łatwe. Często można spotkać organizacje, które całkowicie ignorują ekonomiczny wymiar działań jak i te, które w istocie ignorują wymiar społeczny i zamieniły się w firmy komercyjne (zdaje im się, że sam fakt bycia fundacją lub stowarzyszeniem jest dostatecznym dowodem aby uznać, że mamy do czynienia z korzyściami społecznymi).

4.4.2. Co na sprzedaż?

Oczywiście kluczowym zagadnieniem jest posiadanie pomysłu na działalność ekonomiczną. Czasem jest on bardzo prosty (nawet zbyt prosty). Jeden z najczęstszych jest taki, że za to co dotychczas robiono za darmo (działalność statutowa) można by zacząć pobierać opłaty. Decyzja taka może mieć

kilka wariantów i nie musi to być bynajmniej prosta, mechaniczna zamiana działalności *non-profit* na *for-profit*. Częstszym rozwiązaniem jest wprowadzenie opłat częściowych. Mogą mieć one bardzo różny charakter:

1. *Dyscyplinujący* (a zatem taki, który zapobiegałby nadużywaniu świadczeń i zmuszał do racjonalizacji „popytu” – np. w przypadku wydawnictw Klon/Jawor, które przez wiele lat były darmowe – wprowadzono opłatę 1 pln).
2. *Częściowy zwrot kosztów* (szczególnie w przypadku organizacji, które nie są w stanie finansować całości działań ze środków zewnętrznych).
3. *Opłaty za niektóre typy usług* (jeśli można tak powiedzieć dodatkowe – specyficzne) albo za usługi, z których korzysta się w sposób szczególnie intensywny.
4. *Zróżnicowanie opłat ze względu na grupę odbiorców*. W wypadku usług dla jednej z grup prowadzone są bezpłatnie, dla innych są zaś płatne – subsydiując niejako grupę pierwszą.
5. *Zróżnicowanie opłat może też mieć charakter czysto organizacyjny i niedyskryminacyjny* (tak się dzieje na przykład w przypadku muzeów; w wielu krajach muzea, które pobierają słone opłaty za wstęp mają jednak jeden dzień w tygodniu, w którym wstęp jest całkowicie wolny).

Problem kompozycji usług i opłat za nie w przypadku organizacji *non-profit* napotyka na podobne problemy przed jakimi stoją instytucje publiczne, odpowiadające za dostarczenie usług takich jak opieka zdrowotna, edukacja itd. Przy tego rodzaju „mix-ach” pojawiają się często bardzo istotne dylematy i problemy. Na przykład podobnie jak irytuje nas fakt, że czasem publiczna służba zdrowia jest czymś w rodzaju akwizycji dla komercyjnych usług prowadzonych przez tych samych lekarzy w prywatnych placówkach, tak samo irytujące i niestosowne mogą się okazać rozwiązania proponowane w organizacjach pozarządowych, które mają działać na rzecz ogółu społeczności.

W powyższych przypadkach pomysł na działalność ekonomiczną oparty jest o wykorzystanie istniejących już kompetencji organizacji. Jest to opcja najczęstsza. Jak pokazują wyniki badań Klon/Jawor nad sektorem pozarządowym najczęstszą formą działalności gospodarczej trzeciego sektora w Polsce jest przede wszystkim działalność szkoleniowa. Wykorzystywanie tych samych kompetencji do działań statutowych i gospodarczych mimo, że z pewnego punktu widzenia jest to najłatwiejsze i najbardziej naturalne, bywa jednak od strony formalnej dość skomplikowane. Od dawna trwają w Polsce spory na temat zależności między działalnością statutową a działalnością gospodarczą. Bardzo długo legislator (zresztą często bezskutecznie) starał się wymusić rozdzielność (co do obszarów) jednej od drugiej. Częściowym i często najprostszym rozwiązaniem tej kwestii jest możliwość prowadzenia działalności odpłatnej nie dla zysku (w obszarze działalności statutowej). Z taką intencją

została dopuszczona przez legislatora – przeprowadzona w 2010 r. nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego, znacznie poszerzająca możliwości tego rodzaju działań. W naszym przekonaniu, jest to pomysł dobry, ale po warunkiem, że w działalności tej zachowuje się umiar. Z definicji działalność taka miała mieć charakter wspomagający i przede wszystkim umożliwiać organizacjom pokrywanie części kosztów prowadzonej działalności oraz „legalizować” incydentalne działania prowadzone na małą skalę (np. sprzedaż kiermaszową). Jednak działalność taka miała mieć charakter pomocniczy i w swej istocie nie powinna wręcz przynosić zysku. Czasem konstrukcja działalności odpłatnej używana jest ponad jej „wytrzymałość”. Zdarza się, że bardzo rozległa działalność ekonomiczna niejako sztucznie „wciskana” jest w ramy działalności odpłatnej. Paradoksalnie rozwiązanie takie może być znaczenie bardziej skomplikowane (kontrola cen i kosztów, limity wynagrodzeń itd.) niż uruchomienie wprost działalności gospodarczej i transferowanie zysków z niej na rzecz realizacji celów statutowych. Obecnie możliwe jest nawet prowadzenie działalności gospodarczej w obszarze działań statutowych pod warunkiem wszakże, że jest ona oddzielona (co do przedmiotu działalności) od działalności odpłatnej.

Zupełnie inny przypadek to podejmowanie działań ekonomicznych poza obszarem „naturalnych” kompetencji organizacji. Powiedzmy, że organizacja zajmująca się opieką nad dziećmi prowadzi równoległe kawiarnie, z której dochód ma zasilać działalność statutową. W sposób oczywisty wykracza to poza działalność statutową i tę ostatnią ma jedynie wspomagać. Tu także jednak komercyjna działalność nie powinna mieć jednak charakteru samoistnego i zasadniczego, a jedynie służebny z punktu widzenia realizacji celów statutowych.

4.4.3. Ile zysku? Jakie koszty?

Status organizacji *non-profit* nie powinien być instrumentalnie traktowany jako rodzaj maskarady dla działań czysto komercyjnych. Prowadzenie biznesu jest godną szacunku działalnością, ale ma swoje przewidziane do tego prawem formy. W tym miejscu pojawia się jednak delikatne pytanie, o to ile zysku można uznać za uzasadnione i powiązane z nim pytanie (skoro zysk w oczywisty sposób powstaje po odjęciu kosztów), jakie koszty można uznać za akceptowalne? W tych sprawach w Polsce jesteśmy bardzo daleko od jasności. Odpowiedzi na to pytanie nie dostarcza póki co legislator (poza nieudaną technicznie próbą ograniczenia kosztów w obszarze działalności odpłatnej nie dla zysku). Nie ograniczają też tego żadne skutecznie działające kody środowiskowe. Szczególnie kwestia wynagrodzeń w organizacjach *non-profit* (istotny składnik kosztów) jest przedmiotem niedomówień.

W tym miejscu warto przywołać pewne istotne rozróżnienie językowe. Jedną z najbardziej wpływowych w USA książek poświęconą opisywanej tu problematyce nosi dramatyczny tytuł *„To profit or not to profit”*. Konstruowane są swoiste „drabiny” terminologiczne *non-profit, non-for-profit, not-only-for-profit, social profit oriented* itd. (mowa tu przede wszystkim o nazewnictwie anglosaskim). Ciekawą propozycją byłoby sięgnięcie po obecne na przykład w języku francuskim i włoskim pojęcie organizacji o celach nielukratywnych. Wydaje się, że pojęcie lukratywności to bardzo dobry i użyteczny trop językowy w rozwiązaniu problemu swoistej „oksymoronizacji” terminologicznej (*non-profit – for-profit*). Zawiera w sobie istotną intuicję, zgodnie z którą nie chodzi bynajmniej o to, żeby w działaniach nie pojawiał się zysk, ale raczej o to aby intencją działań nie było po prostu maksymalizowanie indywidualnych korzyści.

4.4.4. Czy mamy kompetencje do prowadzenia biznesu?

Działacze organizacji pozarządowych mogą czasami ulegać złudzeniu, że prowadzenie biznesu jest proste. Myślenie zgodnie z zasadą, „skoro inni mogą to my też” – może okazać się zawodne. Szybko może się okazać, że pomysł na biznes w szczegółach okazuje się bardziej skomplikowany niż można było przypuszczać. Uruchomienie przedsięwzięcia może być bardzo czasochłonne i kosztowne. Może się też okazać, że w organizacji brakuje jednak kompetencji do prowadzenia przedsięwzięcia biznesowego – dotyczy to zarówno samego dostarczania usług (np. prowadzenia owej przykładowej kawiarni) jak i zarządzania całym przedsięwzięciem. Zdarza się to nawet w przypadku przedsięwzięć, które w innych okolicznościach udają się innym organizacjom (pouczająca jest np. historia wielokrotnych prób i porażek stworzenia polskiej wersji BIG ISSUE – gazety wydawanej i dystrybuowanej przez bezdomnych). Możliwe są też inne komplikacje – np. w przypadku, kiedy wewnątrz organizacji, owszem dostępne są kompetencje, ale powstaje napięcie wokół ich alokacji. Dla przykładu menadżerowie/zarząd organizacji może mieć wystarczające (a nawet „nadmiarowe”) kompetencje do prowadzenia biznesu, jednak z punktu widzenia organizacji czas, który na to poświęcają jest stratą z punktu widzenia głównych celów organizacji.

Analogiczne napięcia mogą dotyczyć personelu organizacji. Powstaje pytanie – kto mianowicie miałby prowadzić działalność ekonomiczną? Jak wpływa to na system zarządzania i jak odbija się na strukturze płac w organizacji? Może się np. okazać, że konieczne będzie zatrudnienie menadżera, którego płaca i system premiowania musi być inna niż w pozostałych elementach organizacji. Wreszcie, jak uniknąć wewnętrznej konkurencji o tych samych klientów? Oczywiście pewien poziom napięć jest tolerowalny, a nawet w pew-

nych warunkach pożyteczny, jednak kiedy przekroczą one pewien poziom mogą być szkodliwe dla organizacji i jej misji. Warto być świadomym tego faktu jeszcze przed uruchomieniem działalności dochodowej. Ważne też, aby była ona dobrze skonstruowana od strony instytucjonalnej. Wzajemne zależności powinny być możliwie jasne i z góry powinny brać pod uwagę różne warianty rozwoju wypadków. W przeciwnym razie może się zdarzyć, że organizacja straci kontrolę nad wytworzoną przez siebie strukturą dochodową. W organizacjach, które zdecydowały się na uruchomienie działalności gospodarczej nierzadko dochodzi do niekontrolowanych zmian proporcji między tym co stanowi działalność statutowo-misyjną i działalnością dochodową. Czasem w sposób stopniowy i niezauważalny (nawet dla członków organizacji) zamienia się ona *de facto* w firmę komercyjną. Możliwy też jest scenariusz czegoś w rodzaju secesji wewnątrz organizacji. Skutecznie działający „moduł komercyjny” nie chce ponosić ciężarów na rzecz organizacji macierzystej i odłącza się od niej. Jeszcze częstszy jest model, w którym poszczególne osoby i zespoły, które wykształciły się wewnątrz organizacji i wytestowały swoją zdolność do „przetrwania” na rynku, po prostu porzucają w niej pracę i albo przystają do istniejącej firmy komercyjnej albo ją zakładają (konkurując z macierzystą organizacją). O tym wszystkim dobrze pomyśleć zawczasu.

Jasne muszą być nie tylko rozwiązania strukturalne, ale też cel samego przedsięwzięcia. W działalność tego rodzaju nie powinno „rzucać się” bez planu. Warto przede wszystkim odpowiedzieć sobie na pytanie co uznamy za sukces przedsięwzięcia, kiedy zamierzamy go osiągnąć i czy mamy dość determinacji i pieniędzy, żeby doczekać tego momentu? Warto pamiętać, że znakomita większość przedsięwzięć gospodarczych wymaga najpierw wydatkowania zasobów (kapitału, energii itd.), na których zwrot a później dopiero zysk trzeba czasem dość długo czekać. Ostatnio mówi się często o tzw. „podwójnym bilansie” (*double bottom line*). W największym uproszczeniu oznacza to, że w rachunku ekonomicznym uwzględnia się i wycenia korzyści i straty społeczne jakie przynosi dane przedsięwzięcie. Pojęcie to może być jednak mylące. Pierwotnym celem organizacji pozostaje bowiem misja społeczna. To ona powinna zawsze pozostać „*single bottom line*” i to ta właśnie wartość powinna być maksymalizowana. Innymi słowy chodzi o to, aby zwiększyć korzyści społeczne jakich dostarcza organizacja przy ograniczeniu kosztów jakie są z tym związane. Kosztem tym może być też uruchamianie działalności ekonomicznej. Jeżeli te same cele społeczne da się osiągnąć skutecznie bez konieczności jej uruchamiania np. poprzez uzyskanie dotacji (oczywiście przy zachowaniu możliwości rzeczywistego decydowania o kierunku działań i wierze w to, że rozwiązanie to jest względnie trwałe) to może nie mieć sensu angażować się w ryzykowne działania ekonomiczne. W szcze-

gólności dotyczy to działań, które z definicji nie powinny być komercjalizowane i raczej powinny być utrzymywane z transferów podatkowych. Z punktu widzenia realizacji celów społecznych czasami lepiej poświęcić czas na wypracowanie poprawnego rozwiązania strukturalnego mechanizmu finansowania (np. ze środków publicznych) niż na rozwijanie działalności ekonomicznej czy olbrzymich kampanii filantropijnych. Weźmy dla przykładu funkcjonowanie hospicjów. To prawda, że można finansować je z dobroczynności, w skrajnym przypadku można je też komercjalizować (to oczywiste, że chorzy i ich rodziny na ogół skłonne byłyby zapłacić za opiekę nad bliskimi). Pozostaje jednak pytanie czy rzeczywiście ich działalność powinna być w ten sposób finansowana? Czy ciągłość ich funkcjonowania ma być zależna od tego czy okażemy się dobrymi filantropami albo od tego czy podopieczni będą mogli zapłacić za usługę? W naszym przekonaniu nie. Dotyczy to tych rodzajów usług, które w najgłębszym sensie mają charakter obywatelskiego czy wręcz ludzkiego uprawnienia. Oczywiście narysowanie tej granicy bywa czasami trudne, ale czasami jest jednak ewidentne i warto o tym pamiętać. Podobnie sprawa ma się na przykład z poradnictwem obywatelskim czy z funkcjonowaniem banków żywności. To, że ludzie byliby gotowi zapłacić za pewne dobra lub usługi wcale nie oznacza, że powinni za nie płacić. Nie wszystko, co można sprzedać ostatecznie powinno być na sprzedaż. Ta filozoficzna prawda ma tu również swoje zastosowanie.

Rozważając ewentualność uruchomienia działalności dochodowej trzeba zadać sobie pytanie czy rzeczywiście znajdzie się nabywca na nasze usługi. Wydawać by się mogło, że w sektorze pozarządowym, który niejako z definicji podąża za potrzebami powinno to ułatwiać sprawę. Łatwo jednak o pomyłkę. Po pierwsze pomyłka może mieć charakter fundamentalny (o czym była mowa wyżej), a zatem może zaprzeczać misji organizacji (albo z powodów zasadniczych albo poprzez fakt, że wprowadzanie opłat istotnie dyskryminować będzie istotną część potrzebujących). Po drugie może się okazać, że z faktu, że ludzie mają potrzeby nie wynika bynajmniej, że gotowi są za nie zapłacić. Potrzeby i popyt to jednak nie to samo. Może się okazać, że nie stać ich na to, że zniechęcą się do tego, za co muszą płacić albo, że wybiorą konkurencyjnego ich dostawcę.

Trzeba też pamiętać, że wprowadzenie opłat (i to nawet częściowo) wprowadza inną zgoła definicję sytuacji (nie mówimy już o beneficjencie, ale raczej o konsumencie). Czasem zmiana ta działa dobroczynnie, czasem jednak jest trudna dla organizacji i jej personelu, który i tak często ma problemy z roszczeniowością podopiecznych nawet wtedy, kiedy wszystkie usługi świadczone są za darmo nie mówiąc o przypadkach swoistego „korumpowania” beneficjentów, jak to ma miejsce na masową skalę w przypadku przeróżnych

szkoleń, w których organizacje kontraktowane ze środków publicznych muszą wykazać się odpowiednią liczbą beneficjentów. W środowisku organizacji pozarządowych krąży mnóstwo anegdot na temat tego, jakich zachęt trzeba używać, aby skłonić tzw. beneficjentów do uczestnictwa w różnego rodzaju kursach i szkoleniach.

Trzeba też pamiętać, że analizując zachowania potencjalnych konsumentów ani nie należy przeceniać kwestii ceny (wtedy, kiedy z różnych powodów możemy zaproponować tańszą usługę) ani też jej nie niedoceniać (wtedy, kiedy wydaje nam się, że konsumenci gotowi są zapłacić za towar lub usługę więcej tylko z tego powodu, że organizacja służy „dobrej sprawie”). W pierwszym przypadku może się okazać, że konsumenci nie tak łatwo odstąpią od dotychczasowych nawyków i dotychczasowych dostawców i pojawią się „u nas” z powodu proponowanej przez nas konkurencyjnej ceny. Możemy też napotkać problem stereotypów i reputacji. Warto zapytać jak często ludzie i instytucje skłonne są skorzystać z usług organizacji i instytucji (np. spółdzielni socjalnych). Nawet w świecie wydawałoby się „wrażliwych” konsumentów, jakim są organizacje nie zawsze gotowi jesteśmy skorzystać (nawet, jeśli są tańsze) z ich usług (np. poprzez zamówienie cateringu, sprzątanía, remont lokalu, przygotowania internetowych stron www, produkcji gadżetów na konferencje czy szkolenie itd.). Problem jest poważniejszy, gdy trzeba za usługę zapłacić więcej. Tu znów za ilustrację nich posłuży trudne przebijanie się na rynek produktów tzw. sprawiedliwego handlu. Dotyczy to również organizacji pozarządowych i to także tych, które dysponują znacznym majątkiem. Analizując popyt trzeba zdecydowanie wystrzegać się sentymentalizmu. Pomogą nam w tym na pewno instytucje, do których chcielibyśmy się zwrócić poszukując kapitału koniecznego do rozpoczęcia działalności.

Planując i prowadząc przedsięwzięcia ekonomiczne trzeba realnie patrzeć na jego wyniki. Wiele przedsięwzięć działa w istocie tylko dlatego, że korzystać mogą z bezpośrednich lub pośrednich dotacji i ulg. W szczególności realistycznie ocenić trzeba transfery, jakie zachodzą między przedsięwzięciem ekonomicznym a organizacją macierzystą. Aby realnie ustalić rentowność przedsięwzięcia trzeba sobie odpowiedzieć, w jakiej mierze korzysta ono i zużywa zasoby organizacji (kapitał, wyposażenie, ludzie itd.). W organizacjach pozarządowych rzadko prowadzi się analizę tzw. kosztów alternatywnych (*opportunity cost*) a zatem dóbr, z których trzeba zrezygnować, ponieważ zasoby organizacji zaangażowane są w pozyskiwanie innych dóbr.

Realnie oceniać też trzeba potencjalne korzyści. Nawet, jeśli przedsięwzięcie ekonomiczne przynosi zysk to niekoniecznie oznacza, że środki te dostępne będą do wykorzystania na cele statutowe. Zysk to nie to samo, co „wolne środki”. W działalności ekonomicznej mogą być one konieczne

do spłaty zaciągniętych zobowiązań, inwestowania w firmę albo po prostu konieczne dla podtrzymywania płynności finansowej. Innymi słowy dla analizy przedsięwzięcia, poza rachunkiem wyników konieczna jest analiza *cash flow*. Ogólnie rzecz biorąc uruchomienie przedsięwzięcia ekonomicznego często oznacza konieczność pogodzenia się z faktem, że pierwsze realne zyski dla organizacji pojawiają się po dość długim czasie. Innymi słowy wypada zakończyć dość zdroworozsądkową konstatacją, że proces ekonomizacji organizacji może (choć nie musi) mieć dobroczynne skutki, i że potrzebna jest rozważa w decyzji o wyruszeniu w tę „podróż”.

MAREK RYMSZA

Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych a zatrudnienie socjalne w sektorze gospodarki społecznej: problem dualności systemów wsparcia

1. OD WSPARCIA SOCJALNEGO DO AKTYWIZACJI – POLITYKA WYRÓWNYWANIA SZANS OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych, obejmujące wsparcie socjalne oraz aktywizację społeczną i zawodową, to we współczesnej Europie jedna z najbardziej dynamicznie rozwijających się dziedzin polityki społecznej. Można wskazać trzy uwarunkowania tego stanu rzeczy: (1) konsens ideologiczny, polityczny i społeczny wokół idei wyrównywania szans, (2) wzrost liczebności i „widoczności” populacji osób niepełnosprawnych w społeczeństwach dobrobytu, (3) priorytet dla działań aktywizujących we współczesnej polityce społecznej¹.

1.1. Konsens wokół idei wyrównywania szans

Wspieranie osób niepełnosprawnych jest jednym z obszarów wspólnych współczesnych koncepcji polityki społecznej. Wsparcie to daje się bowiem uzasadnić w każdym z ideologicznych modeli interwencji państwa w życie

¹ Czynniki te bliżej omawiam w pracy: M. Rymsza, *Prawne aspekty polityki aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce*, [w:] M. Orłowska i inni (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki specjalnej. Niepełnosprawność*, Warszawa 2009; tam też więcej informacji na temat uwarunkowań i prawnoinstytucjonalnych aspektów rozwoju systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

społeczne i mechanizmy rynkowe: *W ujęciu konserwatywnym jest to element solidaryzmu społecznego (dzisiaj określanego też jako zasada spójności społecznej). Dla socjaldemokratów to działania egalitarne ukierunkowane na podnoszenie poziomu życia grup słabszych (w języku współczesnej lewicy określane zazwyczaj jako »przeciwdziałanie dyskryminacji«).* Dla liberalistów zaś pomoc niepełnosprawnym to »wyrównywanie szans« (zgodne z liberalną tradycją, jeszcze z czasów przed-wiktoriańskich, udzielania pomocy tzw. »niezawinionym ubogim«)². W Europie wokół wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i na rynku pracy został osiągnięty konsensus społeczno-polityczny, zarówno na poziomie polityki społecznej UE, jak i polityk poszczególnych państw.

1.2. Rosnąca liczebność i „widoczność” populacji osób niepełnosprawnych

Europejskie społeczeństwa dobrobytu szybko starzeją się. Obywatele żyją coraz dłużej, a w szczególności dotyczy to populacji osób w wieku emerytalnym. W takich społeczeństwach rośnie liczba osób niepełnosprawnych ze względu na silną korelację między wiekiem a niepełnosprawnością. Zmianie ulega też społeczne postrzeganie niepełnosprawności. Niepełnosprawność przestaje być cechą skrywaną, rośnie poziom aktywności zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych; wzrasta poziom akceptacji społeczeństwa dla aktywnej obecności osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i na rynku pracy³. Stopniowo *niepełnosprawność przestaje być marginalnym problemem do rozwiązania, a polityka wobec osób niepełnosprawnych staje się tzw. polityką mainstreamową*⁴ – czyli trafia do głównego nurtu polityki.

Coraz więcej niepełnosprawnych obywateli w wieku produkcyjnym pracuje na otwartym rynku pracy lub korzysta z różnych form zatrudnienia subsydiowanego w ramach tzw. rynku chronionego. Pracujący to nadal mniejszość europejskiej populacji osób niepełnosprawnych (w dokumentach programujących Unii Europejskiej mówi się o 40% poziomie zatrudnienia w tej grupie jako standardzie do osiągnięcia przez państwa członkowskie), ale mniejszość znacząca. Wskaźnik aktywności ekonomicznej tej grupy społecznej systematycznie rośnie, co jest nie tylko skutkiem prozatrudnieniowej polityki wyrównywania szans na rynku pracy, ale i zmian technologicznych związanych z organizacją pracy zawodowej (rewolucja informatyczna), zwiększających możliwości sto-

² Ibidem.

³ Por. G. Ciura, *Niepełnosprawni na rynku pracy*, [w:] *Rynek pracy* (praca zbiorowa), Warszawa 2007, s. 163.

⁴ M. Rymśa, *Prawne aspekty...*, op. cit.

sowania rozwiązań niestandardowych, uwzględniających ograniczenia osób niepełnosprawnych. Rośnie też aktywność społeczna osób niepełnosprawnych w sektorze obywatelskim, dająca poczucie bycia potrzebnym i uczestnictwa we wspólnocie, a przy okazji zwiększająca szanse aktywności ekonomicznej⁵.

1.3. Priorytet dla działań aktywizujących

Wprowadzenie programów adresowanych do osób niepełnosprawnych do głównego nurtu polityki społecznej czasowo zbiega się ze wzrostem znaczenia podejścia aktywizującego beneficjentów w europejskiej polityce społecznej, co jest bliżej analizowane w innym rozdziale niniejszego tomu⁶. Podejście aktywizujące ukierunkowane jest zwłaszcza na wspieranie zatrudnienia osób ze środowisk i grup społecznych marginalizowanych na rynku pracy. W przypadku osób niepełnosprawnych chodzi zarówno o przywracanie ich „zdolności zatrudnieniowej” (np. rehabilitacja zawodowa osób po wypadkach, które pracowały przed zajściem zdarzenia losowego), jak i jej zdobywanie przez osoby wcześniej nieaktywne zawodowo z racji niepełnosprawności. To ostatnie oznacza przewyższanie „orientacji rentowej”, tj. zjawiska rezygnowania przez młodych niepełnosprawnych z prób wejścia na rynek pracy po zakończeniu edukacji na rzecz pobierania renty socjalnej⁷.

Niepełnosprawni są uczestnikami różnych programów aktywizujących, z których część adresowana jest specjalnie do nich (przykładem zatrudnienie wspomagane⁸). Postępy medycyny i związany z tym wzrost skuteczności programów rehabilitacji oraz zmiany uelastyczniające funkcjonowanie organizacji pracy⁹ sprawiają, że obecnie zdolność zatrudnieniową mogą uzyskać (odzyskać) osoby niepełnosprawne wcześniej traktowane jako całkowicie i trwale niezdolne do pracy.

⁵ J. Bartkowski, *Przynależność do stowarzyszeń a aktywność społeczna i zawodowa młodych osób niepełnosprawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.

⁶ Por. opracowanie Marka Rymśzy i Arkadiusza Karwackiego zamieszczone w części I tomu.

⁷ E. Giermanowska, *Znaczenie pracy w życiu młodzieży niepełnosprawnej*, [w:] E. Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni o sobie. Rodzina, edukacja, praca*, Warszawa 2007.

⁸ M. Gorący, *Wrocławskie doświadczenia we wspomaganiu zatrudnieniu*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.

⁹ Chodzi zwłaszcza o upowszechnianie działań z zakresu *flexicurity*, dotyczących tzw. elastyczności pro-pracowniczej. Por. M. Rymśza, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] M. Rymśza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa 2005.

2. NARODZINY I EWOLUCJA SYSTEMU REHABILITACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Wraz z rozpoczęciem przemian ustrojowych w 1989 roku Polska podjęła próbę zbudowania nowoczesnego systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Należy przy tym podkreślić, że było to działanie „pod prąd” nurtu dominującego w polityce społecznej pierwszej dekady transformacji, a koncentrującego się na działaniach osłonowych¹⁰. Można powiedzieć, że prozatrudnieniowa koncepcja rehabilitacji osób niepełnosprawnych o ponad dekadę wyprzedziła ogólny zwrot w polityce społecznej państwa w kierunku działań aktywizujących. Reformatory chcieli poddać restrukturyzacji „odzieńczony” po PRL sektor spółdzielczości inwalidzkiej przy utrzymaniu „kursu na zatrudnienie” niepełnosprawnych – tyle, że nie na chronionym, ale na otwartym rynku pracy. Przyjętą wówczas koncepcję można uznać za nowatorską.

W 1991 roku uchwalona została Ustawa o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych¹¹. Ustawa stworzyła prawno-instytucjonalne podstawy nowego systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Kluczowym jego elementem był Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jako prozatrudnieniowa instytucja wspierająca o charakterze redystrybucyjnym. Podstawową misją Funduszu, zasilanego podatkiem celowym płaconym przez pracodawców nie zatrudniających niepełnosprawnych w odpowiednim limicie kwotowym¹², jest dofinansowywanie tworzenia miejsc pracy dla osób z tejże grupy. Przy czym z największych transferów (bezpośrednich i pośrednich) mogą korzystać podmioty uzyskujące status zakładu pracy chronionej (mogły się w nie przekształcać spółdzielnie inwalidzkie). Trzecim, obok funduszu celowego i zakładów pracy chronionej, instytucjonalnym elementem PFRON-owskiego systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej, utworzonym na mocy ustawy z 1991 roku, były warsztaty terapii zajęciowej (WTZ). Warsztaty przeznaczone są dla osób niepełnosprawnych niezdolnych do pracy; są to więc instytucje aktywizujące usytuowane poza rynkiem pracy. Odgrywają one ważną rolę w organizacji wsparcia do osób niepełnosprawnych i ich rodzin, ale w niewielkim tylko stopniu przyczyniają się do aktywizacji zawodowej podopiecznych. Można uznać je za instytucje infra-

¹⁰ Por. M. Rymśa, *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych: próba podsumowania*, [w:] M. Rymśa (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004.

¹¹ Dz. U. 1991, nr 46, poz. 201.

¹² Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania nie charakteryzuję bliżej zasad płacenia na PFRON. Bliższe informacje – por. S. Golinowska, *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji*, Warszawa 2004.

struktury socjalnej, pełniące podobne funkcje co tzw. szkoły życia w systemie oświaty.

Projektodawcy inicjujący pracę nad uchwaloną w 1991 roku ustawą byli przekonani, że pracodawcy poddani w pierwszym okresie transformacji ustrojowej silnej presji na cięcie kosztów produkcji (urynkowanie gospodarki zgodnie z Planem Balcerowicza) będą unikać dodatkowego obciążenia finansowego i zatrudniać osoby niepełnosprawne. Sytuacja przybrała jednak nieoczekiwany obrót. W warunkach recesji i restrukturyzacji początku lat 90. ubiegłego wieku pracodawcy woleli płacić podatek na PFRON niż zatrudniać niepełnosprawnych¹³. W rezultacie PFRON stał się zasobnym funduszem celowym, ale jego kadra nie była przygotowana do sprawnej obsługi odzyskiwanych środków. Środki te były akumulowane lub wydatkowane nieefektywnie, ujawniono liczne skandale korupcyjne związane z finansowaniem przez PFRON drogich inwestycji dotyczących likwidowania (często pozornego) barier architektonicznych. Rosło subsydiowanie zatrudnienia na chronionym rynku pracy, zwłaszcza w zakładach pracy chronionej.

Paradoksalnie, chociaż ustawa z 1991 roku była wyrazem dążenia decydentów do stworzenia nowoczesnego systemu aktywizacji osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, to w praktyce w dużym stopniu zakonserwowała stary system zatrudnienia chronionego, rozwijany w okresie PRL, umożliwiając adaptację znacznej części spółdzielni inwalidzkich do nowego systemu wsparcia publicznego. Trzeba jednak zaznaczyć, że zakłady pracy chronionej nie tworzyły grupy jednorodnej. Oprócz (1) wspomnianych przekształcanych spółdzielni inwalidzkich można było wyróżnić wśród nich (2) nowotworzone podmioty komercyjne, ukierunkowane na maksymalizację absorpcji środków publicznych i zazwyczaj oferujące niepełnosprawnym miejsca pracy niskiej jakości (status ZPCh uzyskały m.in. liczne firmy ochroniarskie oraz stacje paliw) lub nawet zatrudnienie pozorne¹⁴ oraz (3) najmniej liczną grupę nowopowstałych podmiotów *non-profit* o charakterze misyjnym (np. zakłady powoływane przez organizacje pozarządowe w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych).

W 1997 roku podjęto próbę reformy systemu. Uchwalono nową Ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnospraw-

¹³ Warto zaznaczyć, że przykład „szedł z góry”: z obowiązku zatrudniania wkrótce po uchwaleniu ustawy została zwolniona administracja publiczna.

¹⁴ Jeżeli transfery (bezpośrednie i pośrednie razem) z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych były wyższe niż koszty zatrudnienia tych osób – a takie przypadki miały faktycznie miejsce – opłacało się mieć niepełnosprawnych „na stanie” i wypłacać im wynagrodzenie bez oczekiwania świadczenia pracy. Funkcjonowanie zakładów pracy chronionej wymaga odrębnego omówienia przekraczającego ramy niniejszego opracowania.

nych¹⁵. Tym razem decydentom zabrakło jednak nie tyle wyobraźni co do zachowań społecznych, ile spójnego pomysłu na rozwiązanie systemowe. Ustawodawca nie potrafił zdecydować, czy nadal koncentrować wsparcie na rehabilitacji zawodowej, czy też obejmować nim także różne formy rehabilitacji społecznej i zdrowotnej. Brak orientacji w praktyce służył rozpraszaniu środków (PFRON przyczynił się do powstania m.in. „biznesu” turnusów rehabilitacyjnych). Ten stan rzeczy był powszechnie krytykowany w środowiskach eksperckich¹⁶.

Pod wpływem krytyki w latach 1999–2002 zracjonalizowano funkcjonowanie systemu. Zmniejszono wsparcie publiczne dla zakładów pracy chronionej, a zwiększono dotacje dla pracodawców zatrudniających niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Wprowadzono też do systemu rehabilitacji zawodowej nową instytucję: zakłady aktywności zawodowej¹⁷. Z zakładami aktywności zawodowej wiązano duże nadzieje na podniesienie efektywności systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Rozwijają się one jednak powoli i nie tyle aktywizują niepełnosprawnych, pełniąc funkcję pośrednika kierującego niepełnosprawnych na otwarty czy chroniony rynek pracy, ale dającego stabilne zatrudnienie niewielkiej liczbie osób niepełnosprawnych. Ten kierunek zmian ustawodawca kontynuował w 2008 roku, gdy dostosowując system do zmian w prawie wspólnotowym UE, zwiększył możliwości korzystania z dotacji PFRON przez podmioty z otwartego rynku pracy¹⁸. Planowane jest pełne zrównanie szans pracodawców z otwartego i chronionego rynku pracy w ubieganiu się o dotacje z tytułu tworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych¹⁹.

Funkcjonujący obecnie w Polsce system rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych ma charakter rozwiązania systemowego. Składają się na niego: (1) warsztaty terapii zajęciowej (WTZ), (2) zakłady pracy chronionej (ZPCh), (3) sytuujące się niejako pomiędzy nimi zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) oraz (4) dofinansowujący ich działalność fundusz celowy (PFRON). ZAZ-ów jest na razie znacznie mniej niż WTZ-ów i ZPCh-ów, ale – jak się wydaje – w dobie ogólnej orientacji polityki państwa na działania aktywizujące – mają one

¹⁵ Dz. U. 1997, nr 139, poz. 776.

¹⁶ Por. S. Golinowska, *Integracja...*, op. cit., s. 93.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zakładów aktywności zawodowej, Dz. U. 2000, nr 6, poz. 77.

¹⁸ Ustawa z 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2008, nr 237, poz. 1652.

¹⁹ U. Kurowska, *Nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – informacje dla organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.

największy potencjał rozwojowy²⁰. Kompleksowy charakter polskiego systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (fundusz celowy i trzy komplementarne instytucje aktywizacji zawodowej) sprawia, że jest on pozytywnie postrzegany w Unii Europejskiej jako rozwiązanie modelowe.

Niestety, system ten ma zasadniczą, w gruncie rzeczy dyskwalifikującą go, wadę: niską efektywność zatrudnieniową²¹. Zaledwie co piąty niepełnosprawny Polak jest aktywny na rynku pracy; 80% osób niepełnosprawnych jest zaś trwale poza rynkiem pracy (czyli nie pracuje i nie szuka pracy)²². Trzeba też zaznaczyć, że skutkiem ubocznym funkcjonowania kompleksowego, ale „sektorowego” systemu wsparcia jest marginalizacja tej grupy społecznej w powszechnym systemie pośrednictwa pracy. Publiczne służby zatrudnienia są generalnie nieprzygotowane do udzielania wsparcia niepełnosprawnym²³. Nieliczna grupa agencji zatrudnienia prowadzonych przez organizacje pozarządowe²⁴, wyspecjalizowanych ze względu na potrzeby i ograniczenia osób niepełnosprawnych, nie pokrywa luki w systemie pośrednictwa pracy.

3. BUDOWA SYSTEMU ZATRUDNIENIA SOCJALNEGO OSÓB ZE ŚRODOWISK MARGINALIZOWANYCH NA RYNKU PRACY

Jak już wspomniano, przez całą dekadę lat 90. ubiegłego wieku niepełnosprawni byli jedyną kategorią społeczną, do której adresowano działania aktywizujące. Zainteresowanie polityką aktywizacji nastąpiło na początku kolejnej dekady, gdy stało się oczywiste, że formuła działań osłonowych wyczerpała się²⁵. Począwszy od 2003 roku zauważamy rosnące zaintereso-

²⁰ Dla wykorzystania tego potencjału wskazana byłaby jednak, zdaniem autora, zmiana formuły funkcjonowania zakładów: z zakładów aktywności zawodowej w kierunku zakładów aktywizacji zawodowej, czym – jak się wydaje – nie jest zainteresowana większość podmiotów prowadzących te zakłady.

²¹ M. Rymśza, E. Giermanowska, *Polityka integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce: duże nakłady, małe efekty*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.

²² Szacunek GUS na podstawie danych zebranych w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL); por. E. Giermanowska, *Wprowadzenie*, [w:] E. Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Warszawa 2007, s. 11.

²³ Por. E. Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa...*, op. cit.

²⁴ Por. przykładowo: M. Piasecki, *Działalność Fundacji Fuga Mundi z Lublina na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.

²⁵ Zmianę paradygmatu polityki społecznej analizuję bliżej w konwencji trzeciej fali reform społecznych w: M. Rymśza, *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych: próba podsumowania*, op. cit., a w odniesieniu do pomocy społecznej w: M. Rymśza, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu programów aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Rymśza, *Praca socjalna i pracownicy socjalni*

wanie polskiego ustawodawcy podejściem aktywizującym, którego elementy są stopniowo wprowadzane i upowszechnianie pod hasłem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i w ramach wydatkowania środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

W latach 2003–2006 uchwalony został pakiet ustaw przekazujących instrumenty aktywizacji beneficjentów różnym podmiotom lokalnej polityki społecznej: (1) służbom społecznym – kontrakt socjalny wprowadzony Ustawą o pomocy społecznej z 2004 roku²⁶, (2) służbom zatrudnienia – profesjonalizacja pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego na mocy Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku²⁷, (3) organizacjom pozarządowym – większy dostęp stowarzyszeń, fundacji i społecznych organizacji kościelnych aktywnych w sferze pożytku publicznego, w tym prowadzących działania aktywizujące i usamodzielniające dzięki regulacjom zawartym w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku²⁸ oraz (4) wszystkim podmiotom zainteresowanym rozwijaniem przedsiębiorczości społecznej – m.in. możliwość zakładania centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej i spółdzielni socjalnych na mocy przepisów Ustawy o zatrudnieniu socjalnym z 2003 roku²⁹ oraz Ustawy o spółdzielniach socjalnych z 2006 roku³⁰.

Regulacje prawne zawierające elementy podejścia aktywizującego są rozproszone, a prowadzone działania upowszechniające – dosyć chaotyczne³¹. Niepowodzeniem zakończyła się próba ich integracji w ramach polityki zagospodarowywania funduszy europejskich, czego wyrazem było nieuchwalenie przez Sejm projektu Ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej z 2007 roku³²). Instrumenty aktywizujące adresowane do służb zatrudnienia

w modelu aktywnej polityki społecznej, [w:] K. Wódcz, K. Piątek (red.), *Socjologia i polityka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej*, Toruń 2004.

²⁶ Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U., 2004 nr 64, poz. 593 ze zm.

²⁷ Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001 ze zm.

²⁸ Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

²⁹ Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003, nr 122, poz. 1143 ze zm.

³⁰ Ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. 2006 r. nr 94, poz. 651 ze zm. Analiza elementów aktywizujących zawartych w tej ustawie oraz w Ustawie o zatrudnieniu socjalnym w: M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja. Partnerstwo. Partycypacja. O odpowiedzialnej polityce społecznej*, Warszawa 2007.

³¹ Por. uwagi na ten temat w opracowaniu Marka Rymszy i Arkadiusza Karwackiego zamieszczonym w niniejszym tomie.

³² Omówienie projektu w: K. Piątek, *Aktywność i aktywizacja w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008.

i służb społecznych okazały się wysoce nieskuteczne i nie zaowocowały – jak to ma miejsce w niektórych państwach UE – stworzeniem korpusu tzw. *activation services*³³. W Polsce służby zatrudnienia i służby społeczne funkcjonują w znacznej mierze niezależnie od siebie; w każdej z nich dominują odrębne wzory kultury organizacyjnej i pracy z beneficjentami. Niestety, korzystanie przez obie służby ze środków EFS – jak do tej pory – raczej pogłębia niż niweluje te różnice.

W tej sytuacji poligonem rzeczywistych działań aktywizujących osoby wykluczone z rynku pracy stał się sektor gospodarki społecznej³⁴. W jego ramach funkcjonują zarówno podmioty aktywizacji zawodowej przed-zatrudnieniowej – centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej, jak i podmioty *stricte* gospodarcze – przedsiębiorstwa społeczne. Te ostatnie funkcjonują w trzech formułach prawnych jako (1) spółdzielnie socjalne, (2) wyodrębniona działalność gospodarcza organizacji pozarządowych oraz (3) spółki *non profit*³⁵.

W polskim modelu inkluzji kluczową, choć nieprecyzyjną, kategorią prawną jest jednak nie przedsiębiorstwo społeczne (polski ustawodawca nie zdefiniował, czym jest przedsiębiorstwo społeczne), ale zatrudnienie socjalne, oznaczające *de facto* wszystkie rodzaje działań z zakresu reintegracji zawodowej regulowane przepisami ustawy o tym tytule z 2003 roku³⁶. To właśnie organizowanie zatrudnienia socjalnego, a nie prowadzenie przedsiębiorstwa społecznego jest tytułem prawnym do korzystania ze wsparcia publicznego. Innymi słowy, polityka aktywizacji w Polsce sprzyja powstawaniu przedsiębiorstw społecznych typu WISE (*work integrated social enterprises*), tworzących subsydiowane miejsca pracy dla osób słabszych, a nie przedsiębiorstw społecznych nastawionych na rozwój zaniedbanych i marginalizowanych obszarów i środowisk.

Nieprecyzyjność podstawowej kategorii pojęciowej nie jest jednak jedynym mankamentem budowanego systemu. Niejasne jest instytucjonalne zakorzenienie klubów integracji społecznej i centrów integracji społecznej³⁷.

³³ R. van Berkel, B. Valkenburg (red.), *Making it Personal. Individualising Activation Services in the EU*, The Polity Press, Bristol 2007; R. Berkel, *Activation in the Context of Social Policy, Governance and Frontline Work Reforms. A Case Study of Dutch Social Assistance*, Warsaw 2010 (ekspertyza przygotowana dla Instytutu Spraw Publicznych), maszynopis.

³⁴ Analiza sektora gospodarki społecznej w opracowaniu Jana Herbsta i Sławomira Nałęcza zamieszczonym w niniejszym tomie.

³⁵ M. Rymśza, *Trzeci sektor a druga fala ekonomii społecznej w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 9.

³⁶ T. Kaźmierczak, *Centra integracji społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu? Refleksje wokół ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

³⁷ Por. analizę funkcjonowania centrów integracji społecznej w opracowaniu Arkadiusza Karwackiego zamieszczonym w niniejszym tomie.

Niepokój budzi słabość ruchu spółdzielni socjalnych, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę wielkość nakładów publicznych na ich promocję i wspieranie³⁸. Dla prowadzonej tu analizy głównym problemem jest to, że infrastruktura zatrudnienia socjalnego budowana jest równolegle w stosunku do sieci instytucji rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w taki sposób, że podmioty z obu systemów funkcjonują tak, jakby nie miały ze sobą nic wspólnego. A tymczasem nie chodzi tylko o podobieństwo aktywizujących form wsparcia, ale i dublowanie się działań ze względu na pokrywanie się kategorii beneficjentów. Osoby niepełnosprawne, do których adresowane są działania podejmowane w ramach systemu PFRON-owskiego, są bowiem traktowane w systemie zatrudnienia socjalnego jako jedna z kategorii wykluczonych z rynku pracy³⁹. Pojawia się więc zasadne pytanie, czy rehabilitacja zawodowa i społeczna tych osób (działania systemu PFRON-owskiego) to ten sam zestaw działań co reintegracja społeczna i zawodowa (system zatrudnienia socjalnego), tyle że funkcjonująca pod inną nazwą, czy może pod względem merytorycznym różnią się one względem siebie? A jeżeli różnią, to czy błędem jest traktowanie osób niepełnosprawnych jako jednych z adresatów programów zatrudnienia socjalnego, czy też może zatrudnienie socjalne jest komplementarne względem rehabilitacji zawodowej?

4. JAK ROZWIĄZAĆ PROBLEM DUALNEGO SYSTEMU AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W POLSCE?

Podmioty rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych: zakłady pracy chronionej, warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej, z racji finansowania z jednego źródła – PFRON, powinny funkcjonować jako system zintegrowany, według formuły naczyń połączonych. Droga rehabilitacji zawodowej osoby niepełnosprawnej powinna przebiegać od uczestniczenia w zajęciach terapii przez pracę prowadzonych w WTZ-ach, przez uczestnictwo w programach rehabilitacji zawodowej ZAZ, aż do podejmowania pracy w ZPCh-ach lub na otwartym rynku pracy. Taki udrożniony system zapewniałby możliwość korzystania ze wsparcia przez coraz to nowe osoby niepełnosprawne. Aktywizacja nowych osób niepełnosprawnych byłaby funkcją zatrudniania na otwartym rynku tych niepełnosprawnych, którzy dzięki

³⁸ Por. analizę rozwoju spółdzielni socjalnych w opracowaniu Joanny Brzozowskiej zamieszczonym niniejszym tomie.

³⁹ Sytuacja taka jest wynikiem nowelizacji Ustawy o zatrudnieniu socjalnym dokonanej w 2007 roku.

wsparciu odbudowali swoją „zdolność zatrudnieniową”. Oczywiście nie wszyscy niepełnosprawni są w stanie podjąć pracę na otwartym rynku, dla znacznej części z nich szansę stwarza jedynie rynek chroniony. „Wsobność” zbudowanego w latach 90. XX wieku systemu PFRON-owskiego polega jednak na tym, że w ogóle nie ma w nim drożnych ścieżek rehabilitacyjnych ukierunkowanych na otwarty rynek. Taki „niedrożny” system siłą rzeczy ma niską efektywność zatrudnieniową i ukierunkowany jest na „obronę” i wspieranie podmiotów chronionego rynku pracy.

Na początku kolejnej dekady w polskiej polityce społecznej nastąpił zauważalny zwrot w kierunku aktywizującej polityki społecznej. Jednym z jego najważniejszych przejawów jest tzw. druga fala ekonomii społecznej (nowa gospodarka społeczna) i związany z nią rozwój zatrudnienia socjalnego, przy czym adresatami (i beneficjentami) znacznej części inicjatyw są osoby niepełnosprawne. System wsparcia aktywizującego w ramach sektora gospodarki społecznej jest (a raczej mógłby być) znacznie bardziej innowacyjny (rola organizacji pozarządowych w tworzeniu przedsiębiorstw społecznych, wykorzystywanie i rozwijanie współczesnych europejskich rozwiązań w zakresie aktywizacji ekonomicznej środowisk słabszych, mocniejsze powiązanie z otwartym rynkiem pracy). Fundusze unijne, „do wzięcia” na wsparcie zatrudnienia socjalnego są spore, ale „metoda projektowa” ich wydatkowania sprzyja daleko idącemu rozproszeniu działań. W konsekwencji nie wykorzystuje się potencjału sektora obywatelskiego. Błędne jest ponadto, przyjęte w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, ograniczanie wspierania przedsiębiorstw społecznych na rzecz wspierania ich otoczenia.

Niezależnie od wad tkwiących w każdym z tych dwóch systemów aktywizacji, problemem jest ich wzajemne „niepozycjonowanie”, przynajmniej w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych. Niestety, w praktyce oba systemy funkcjonują w dużym stopniu odrębnie. Utrzymywanie na dłuższą metę dualnego systemu wsparcia aktywizującego jest marnotrawstwem środków publicznych.

Poszukując możliwości podniesienia efektywności dwutorowych działań prowadzonych w Polsce po 1989 roku w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych i stopniowej integracji obu systemów, należy wskazać na potrzebę:

1. Rezygnacji z koncepcji „zarządzania przez zmiany prawne”.
2. Deinstytucjonalizacji wsparcia aktywizującego.
3. Ograniczenia zjawiska polityki społecznej dwóch prędkości.

Ad 1. Polscy decydenci na ujawniające się problemy i trudności reagują zazwyczaj w jeden sposób: uchwalaniem nowych regulacji prawnych lub nowelizowaniem istniejących. W szczególności razi łatwość, z jaką wprowadza

się w naszym kraju nowe rozwiązania prawno-instytucjonalne w myśl założenia: odkryliśmy nowy problem albo nową kategorię osób potrzebujących pomocy – tworzymy za pomocą norm prawnych nowe instytucje wsparcia. Tymczasem problemy społeczne nie istnieją jako takie, ich legitymizacja w dyskursie publicznym jest sposobem interpretacji zjawisk społecznych. To nie jest tak, że w Polsce na przełomie XX i XXI wieku nagle pojawił się problem wykluczenia społecznego, którego wcześniej nie było, i który – jako nowy – trzeba rozwiązywać nowymi metodami, przy pomocy nowych służb i instytucji. Kategoria wykluczenia społecznego jest nowym sposobem interpretacji zjawiska biedy i marginalizacji społecznej, w ramach którego zwraca się większą niż wcześniej uwagę na pozamaterialne aspekty pozostawania na marginesie życia społecznego. Jest też odzwierciedleniem preferowanej przez decydentów orientacji na działania włączające w sieć społecznej i ekonomicznej wymiany (ekskluzja jako problem do rozwiązania przez inkluzję).

Wykluczonymi okazują się być m.in. niepełnosprawni. Ale owo „odkrycie” wcale nie musi prowadzić do konkluzji, że od tej pory powinni oni korzystać z nowych instytucjonalnych form wsparcia (tych adresowanych do wykluczonych); można przecież uznać, że zyskują jedynie nową legitymację do otrzymania pomocy ze strony funkcjonujących już służb publicznych i w ramach istniejących już rozwiązań prawno-instytucjonalnych. A jeżeli wprowadza się nowe rozwiązania dla tej samej, „starej” kategorii beneficjentów, trzeba je racjonalnie „pozycjonować” względem dotychczasowych. Tymczasem polski ustawodawca nie pozycjonował instytucji zatrudnienia socjalnego względem istniejących już rozwiązań z systemu PFRON-owskiego. Nie uzasadnił też wystarczająco, dlaczego w 2007 roku postanowił objąć zatrudnieniem socjalnym osoby niepełnosprawne, które korzystają już z „własnych” instytucji aktywizacji zawodowej.

Ad 2. Nową jakością we współczesnej europejskiej polityce inkluzji społecznej przez pracę, w stosunku do polityki prozatrudnieniowej z lat 50., 60. i 70. XX wieku⁴⁰, jest (1) poszerzenie adresatów wsparcia oraz (2) dowartościowanie sektora obywatelskiego względem administracji publicznej. Adresatami wsparcia aktywizującego są nie tylko osoby bezrobotne (a więc niepracujące, ale szukające pracy), ale także, a może przede wszystkim osoby nieaktywne ekonomiczne, pozostające w sposób trwały poza rynkiem pracy ze względu na różne ograniczenia, dysfunkcje, niskie kompetencje czy nieprzy-

⁴⁰ Te trzy dekady to tzw. „złoty wiek europejskiej polityki społecznej”, gdy w Europie Zachodniej wdrażano powojenną koncepcję *welfare state* opartą m.in. na polityce pełnego zatrudnienia.

stosowanie społeczne. Miejsca pracy są dla nich tworzone głównie w sektorze gospodarki społecznej⁴¹, a nie – jak w aktywnych programach rynku pracy „złotego wieku” – w sektorze administracji publicznej. Środowiska wykluczonych „wprowadzane” obecnie na rozwijający się trzecio-sektorowy rynek pracy to m.in. osoby bezdomne i wychodzące z bezdomności, osoby opuszczające zakłady karne i placówki resocjalizacyjne, osoby z zaburzeniami psychicznymi wcześniej traktowane jako całkowicie niezdolne do pracy i w znacznej mierze hospitalizowane. To do nich w pierwszej kolejności adresowane są programy reintegracji społecznej i zawodowej.

Zauważmy, że wymienione powyżej środowiska wykluczonych nie tworzą jednorodnej kategorii beneficjentów. Tak naprawdę polityka aktywizacji jest zbiorem różnorodnych programów, możliwie precyzyjnie adresowanych do poszczególnych grup beneficjentów w sposób uwzględniający ich konkretne ograniczenia i dysfunkcje⁴². Wbrew pozorom, podobnie zróżnicowana jest populacja osób niepełnosprawnych. Współtworzą ją przecież i wspomniane już osoby z zaburzeniami psychicznymi, i osoby upośledzone umysłowo, i przewlekle chorzy, i niepełnosprawni ruchowo. Tu także potrzebna jest dywersyfikacja działań wspierających, szczególnie jeśli mają one skutkować podejmowaniem i utrzymaniem zatrudnienia.

Poszczególne „adresowane” programy aktywizujące powinny być wzajemnie „pozycjonowane”, tworzyć możliwie szczelną sieć wsparcia, składać się na rozwiązanie systemowe, ale każdy z nich powinien odznaczać się niskim poziomem instytucjonalizacji, która sprzyja jednak rutynizacji i biurokratyzacji działań. Wysoki poziom rutynizacji i biurokratyzacji charakteryzuje system PFRON-owski. Utrzymywanie istniejącej w jego ramach infrastruktury stało się niemalże celem samym w sobie, wartym realizacji bez względu na realną efektywność zatrudnieniową. Gdy w związku z upowszechnianiem się koncepcji aktywizującej polityki społecznej zaczęto w większym stopniu kłaść nacisk na zatrudnianie osób słabszych na otwartym rynku pracy, w instytucjach rehabilitacji zawodowej ujawnił się silny mechanizm obronny przed zmianą, a lobby „pro-PFRON-owskie” forsowało (i nadal forsuje) orientację na chroniony rynek pracy, próbując utrzymać odrębność, można nawet powiedzieć „wsobność”, własnego systemu.

Niestety, bardzo szybko podobne mechanizmy ujawniły się w przypadku centrów integracji społecznej. Te „przyciężkie”, kosztowne instytucje zaczynają powielać błędy instytucji systemu rehabilitacji zawodowej. Tworząc regulacje prawne dotyczące ich funkcjonowania, nie skorzystano z doświadczeń

⁴¹ Por. opracowania zawarte w trzeciej części niniejszego tomu.

⁴² R. van Berkel, *Individualising...*, op. cit.

zdobytych przy uruchamianiu ZAZ-ów, które – przez swój poziom biurokratyzacji i nadmiernego uzależnienia od dotacji PFRON – są bardziej *quasi*-publicznymi instytucjami szkoleniowymi niż przedsiębiorstwami, co pociąga za sobą znaczne obciążenie dla finansów publicznych. Co więcej, wydaje się, że w ogóle polski model przedsiębiorstw społecznych typu WISE opiera się na pozyskiwaniu funduszy publicznych na utrzymanie miejsc pracy dla słabszych, kosztem orientacji na zakorzenienie na rynku. Tyle, że funkcje dotacji PFRON pełnią w nim środki EFS, które przecież nie będą dostępne w nieskończoność. Mówiąc w skrócie, instytucjonalizacja systemu zatrudnienia socjalnego zabija ducha przedsiębiorczości.

Ad 3. Na koniec warto zauważyć, że uproszczeniem byłoby jednak przypisywanie odpowiedzialności za brak integracji działań z zakresu rehabilitacji zawodowej z reintegracją społeczną wyłącznie wspomnianym mechanizmom obronnym instytucji PFRON-owskich. Uspójnieniu dualnego systemu i racjonalnemu pozycjonowaniu różnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych nie służy także zjawisko polityki społecznej dwóch prędkości, związane ze sposobem wydatkowania w naszym kraju środków budżetowych i środków unijnych przeznaczonych na wsparcie sfery społecznej. Uwaga decydentów, a także opinii publicznej, skupiona jest na absorpcji przyznanych Polsce funduszy unijnych. Problem w tym, że środki te wydaje się szybciej, gdy realizowane przy ich pomocy projekty nie są zintegrowane z działaniami finansowanymi z budżetu. Pod unijne priorytety z zakresu aktywnej polityki rynku pracy i aktywnej polityki społecznej tworzy się więc specjalne rozwiązania instytucjonalne, takie właśnie jak centra integracji społecznej. Ale ponieważ wszyscy chcą korzystać z dopłat unijnych, tworzy się bardzo pojemne kategorie beneficjentów. To jest, moim zdaniem, podstawowy funkcjonalny powód „dopisania” osób niepełnosprawnych do katalogu grup i środowisk wykluczonych zawartych w Ustawie o zatrudnieniu socjalnym. W rezultacie dublowane są zadania, a kategorie beneficjentów pokrywają się, ale nikt nie wydaje się zainteresowany uporządkowaniem tej sytuacji i zintegrowaniem systemu.

Dualny system aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na dłuższą metę jest nie do utrzymania. Problem ten zaczyna być dostrzegany w debacie publicznej, słabnie siła oddziaływania lobby „pro-PFRON-owskiego” na rzecz utrzymania *status quo*. Autor wyraża więc nadzieję, że decydenci publiczni podejmą działania integrujące, a przedstawione powyżej rekomendacje okażą się przydatne.

Część III

USŁUGI SPOŁECZNE

ARKADIUSZ KARWACKI

Usługi społeczne w zakresie zatrudnienia socjalnego

1. ZATRUDNIENIE – INTEGRACJA – OBYWATELSTWO

Niezwyczajnie ważnym aspektem procesu ontogenezy, jako nabywania kultury w toku życia każdej zdrowej jednostki, jest przygotowanie do pełnienia ról zawodowych. W ramach rodzinnego czy szkolnego środowiska wychowawczego poprzez system bodźców pozytywnych (nagród) i negatywnych (kar), ale także poprzez samorzutne nabywanie konkretnych aspiracji, predyspozycji i kompetencji kształtowany jest pełnoprawny aktor życia społecznego, który zająć ma w przyszłości miejsce w ramach międzynarodowego systemu podziału pracy. Obiegowe powiedzenie, że *żyjemy po to, aby pracować, a pracujemy po to, aby żyć* było celne i w czasach socjalizmu i staje się szczególnie adekwatne do sytuacji w warunkach obowiązywania kapitalistycznych reguł i wolnego rynku. Parafrazując Ralfa Dahrendorfa należy uznać, że ci, którzy odstają współcześnie od „maszerującej kolumny” i na których „nikt nie zaczeka”, to właśnie ludzie bez pracy. Większość (zatrudnieni) chroni swoje interesy a walkę klasową zastępuje indywidualna ruchliwość społeczna¹. Ludzie, których własne wybory i deficyty, na które nie mieli wpływu, czy też okoliczności zupełnie niezależne pozbawiły szans na stabilne zaspokajanie podstawowych potrzeb utrzymują niekorzystne miejsce w strukturze społeczeństwa. Brak pracy ma moc wykluczania zarówno w wymiarze obiektywnym (np. sfera zasobów finansowych, interakcji z innymi ludźmi), jak i w wymiarze subiektywnym (poczucie własnej wartości, przydatności, celów, dla których warto się starać). *Bycie bezrobotnym niszczy szacunek człowieka do samego siebie, burzy rutynę*

¹ R. Dahrendorf, *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Warszawa 1993, s. 242, 249.

jego życia codziennego i uzależnia go od zasiłku. To go wyrzuca poza nawias i stwarza nowy problem uzasadnionych roszczeń².

Wielowymiarowy europejski projekt aktywnej polityki społecznej (APS)³ ma z założenia stanowić jednoczesne zaprzeczenie dwóch wizji społeczeństwa: w którym zabezpieczenie jednostek i grup jest kwestią jedynie indywidualnej aktywności w ramach sztywnych reguł konkurencji oraz tej wizji, w której państwowe osłony socjalne rodzą jednocześnie bierność i roszczeniowość. Istota aktywnej polityki społecznej prezentowana była już w poprzednich tekstach w niniejszym tomie. Na potrzeby dalszych rozważań warto podkreślić, że APS, to wizja polityki społecznej, ale i zasad funkcjonowania społeczeństwa w sferze dominujących form stosunków społecznych i postaw, w którym kluczowe wydają się trzy pojęcia (wyzwania): praca, integracja, obywatelstwo.

Europejska koncepcja aktywnej polityki społecznej⁴ została stworzona (lub wciąż tworzy się na kanwie praktycznych doświadczeń) m.in. celem niwelowania problemów rozwojowych Europy związanych z pracą i zatrudnieniem. To w praktyce budowanie odpowiedzi na realistyczne diagnozy wskazujące, że *wspólnota pracy zawodzi jako podstawa sieci organizacji społeczeństwa*⁵. Należy tu m.in. wskazać niski (np. w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi) średni czas pracy przypadający na jednego zatrudnionego w UE, niski odsetek ludzi zatrudnionych wśród osób w wieku produkcyjnym⁶ oraz stałe utrzymywanie się wysokiego udziału osób długotrwale bezrobotnych w strukturze bezrobocia⁷. Aktywna polityka społeczna stanowić ma odpowiedź na te problemy. To zatem strategia działania zawierająca postulaty kreowania wsparcia oferowa-

² Ibidem, s. 229.

³ Por. R. Van Berkel, I. Hornemann Møller (red.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol 2002; R. Van Berkel, I. Hornemann Møller, *The Concept of Activation*, [w:] R. Van Berkel, I. Hornemann Møller (red.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol 2002.

⁴ Z uwzględnieniem nierozzerwalnie związanych z nią i prowadzonych polityk wsparcia bezrobotnych i aktywnej polityki rynku pracy, która wynika z wyznaczającej projekt europejskiej polityki społecznej „Europejskiej Strategii Zatrudnienia” jako dążenia do pełnego zatrudnienia, poprawy jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienia spójności społecznej i integracji. Por. J. Clasen, D. Clegg, *Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets*, „European Societies”, vol. 8, no. 4, 2006, s. 527.

⁵ K.W. Frieske, *Strukturalne mistyfikacje: współczesni „ludzie luźni”*, [w:] I. Krzemiński, J. Raciborski (red.), *Oswajanie wielkiej zmiany*. Instytut Socjologii UW o polskiej transformacji, Warszawa 2007, s. 257.

⁶ Por. M.J. Radło, *Strategia Lizbońska a problemy gospodarcze Unii Europejskiej*, [w:] Biała Księga 2004. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk-Warszawa 2004, s. 30; M. Rymsha, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity*, [w:] M. Rymsha (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa 2005, s. 9.

⁷ Por. *Draft Joint Employment Report 2009–2010*, Bruksela 2010, s. 3.

nego ludziom w wieku aktywności zawodowej w samodzielnym pokonywaniu barier w dostępie do wysokiej jakości pracy poprzez politykę wsparcia, przez pracę (*welfare – to work*)⁸ oraz wsparcia w obrębie pracy (*welfare – in work*)⁹, przy jednoczesnych ambicjach do programowania homogenizacji wsparcia bezrobotnych w krajach UE, opartego dotychczas na ubezpieczeniach i transferowej pomocy¹⁰. Ważne są w tym kontekście powszechne wzmocnienia i wzrost efektywności programów socjalnych kierowanych do osób, dla których praca na otwartym rynku jest mało realna – wzmocnienie programów adresowanych na rzecz zaspokojenia wielowymiarowych potrzeb tych ludzi¹¹. Zatrudnienie socjalne jest jedną z form takiego działania i inwestycją w tych, którym trudno jest samodzielnie stawić czoła wyzwaniom otwartego rynku pracy. Podobne priorytety wskazywane są także w ramach *The Active Social Policy Agenda*¹², gdzie jako kluczowy element strategii aktywnej polityki społecznej podkreśla się redukcję ubóstwa i wykluczenia społecznego właśnie poprzez stymulowanie i kreowanie predyspozycji umożliwiających wchodzenie na rynek pracy¹³.

W Polsce zwiększenie zatrudnienia uznawane jest za jeden z priorytetów prowadzonej polityki społecznej¹⁴. Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013 zawiera wskazania, że celem polityki jest mobilizowanie do aktywności wszyst-

⁸ Chodzi głównie o działania ukierunkowane na samotnych rodziców oraz w większości krajów także na ludzi z upośledzeniami.

⁹ Włączając rozwój polityki wzmacniającej płace osób zatrudnionych i wzmacniając proces stabilizacji zatrudnienia oraz plany rozwoju karier najslabiej wynagradzanych pracowników. Należy w tym kontekście mówić o instrumentach postulowanej wielowymiarowej koncepcji *flexicurity*, czyli strategii wzmacniania elastyczności rynku pracy, organizacji i stosunków pracy przy jednoczesnym wzmacnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników będących w relatywnie gorszym położeniu. Por. T. Wilthagen, *Flexicurity A New Paradigm for Labour Market Reform?*, Berlin 1998; K. Czerwińska, *Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, „Polityka Społeczna”, nr 3, 2008; M. Rymśa, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity*, [w:] M. Rymśa (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa 2005.

¹⁰ Por. J. Clasen, D. Clegg, op. cit., s. 533.

¹¹ Por. *Extending Opportunities. How Active Social Policy Can Benefit Us All*. Summary Report, Paryż 2005, s. 7–10.

¹² *The Active Social Policy Agenda*, www.oecd.org/socialmin2005, 2005.

¹³ Także dotyczy to utrzymywania się na rynku pracy, co prowadzić ma do zabezpieczenia warunków życia samych zatrudnionych, jak i wpływać na makroekonomiczne wskaźniki dla konkretnego kraju – np. produktywność. Jak pokazują analizy statystyczne Petera Auera, Janine Berg oraz Ibrahima Coulibaly dla 13 krajów Unii Europejskiej w latach 1992–2002, istnieje pozytywny silny związek między stabilnym zatrudnieniem w kraju a produktywnością. Por. P. Auer, J. Berg, I. Coulibaly, *Is Stable Workforce Good for Productivity?*, „International Labour Review”, vol. 111, nr 3, 2005, s. 324–340.

¹⁴ Por. J. Szomburg, *Strategia Lizbońska – polskie priorytety*, [w:] *Biała Księga 2004. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk–Warszawa 2004, s. 46.

kich grup społecznych i skuteczny przekład potencjału społecznego na gospodarczy, przy zmianie na bardziej korzystną relację grupy osób w wieku produkcyjnym pracujących do tych, którzy pracy nie podejmują¹⁵. W Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski czytamy, że: *ważnym działaniem strategicznym państwa powinno być tworzenie warunków kształtowania kapitału społecznego, jego właściwego znaczenia w budowaniu społeczeństwa zintegrowanego, zorientowanego na indywidualną oraz grupową aktywność i zaradność*¹⁶. Podstawowe kierunki aktywności to praca zawodowa jako/także działalność na rzecz samorealizacji i wsparcia (w ramach sieci relacji z innymi).

Bezpośrednim wyrazem postulowanych kierunków inwestycji społecznych są przyjęte w naszym kraju ustawy, które mają budować podstawy prawne dla inicjowanej zwiększonej aktywności zawodowej. Nie tylko istotna jest tu Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004), w której wskazuje się na instrumenty, które mogą okazać się pomocne w osiąganiu pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiąganiu wysokiej jakości pracy, czy wzmacnianiu integracji oraz solidarności społecznej¹⁷. Zbieżne cele należy przypisywać Ustawie o spółdzielniach socjalnych (2006), Ustawie o pomocy społecznej (2004), a zwłaszcza Ustawie o zatrudnieniu socjalnym (2004) wraz z jej zmianą oraz Ustawie o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (2007). Za wspólny sens tych regulacji prawnych niewątpliwie należy tu uznać skuteczne upodmiotowienie poprzez wsparcie w uzyskiwaniu zdolności do pracy i poprzez samą pracę.

Aktywna polityka społeczna (APS) to dążenie do integracji społecznej, wpisującej się w ramy kreowania tzw. polityki spójności. Spójność, do jakiej prowadzić ma wdrażanie idei APS polega nie tylko wprost, na konsekwencjach skutecznego zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa. Chodzi tu również o tworzenie solidarności w społeczeństwie, by w konsekwencji także m.in. zminimalizować wykluczenie – zwalczać je za pomocą prewencji, jak i „leczenia”¹⁸. Przede wszystkim jednak postuluje się budować inkluzywne społeczeństwo oparte na równości z uwzględnieniem terytorialnej konwergencji. Warto tu szczególnie podkreślić społeczną sferę spójności, którą postrzega się, jako efekt skutecznie prowadzonej polityki zatrudnieniowej kreowanej i wspieranej przez UE, jako ponadnarodową wspólnotę. Niezbędne

¹⁵ *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013*, Warszawa 2005, s. 2.

¹⁶ *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Warszawa 2004, s. 14–15.

¹⁷ *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004*. Dz. U., nr 99, poz. 1001, 2004.

¹⁸ *Europejski Komitet Spójności Społecznej* (prezentacja autorstwa Ludmiły Dziewięckiej-Bokun dostępna na stronie: http://www.duw.pl/files/unia_europejska/EKSS.ppt;

Por. http://www.coe.int/T/PL/Com/About_Coe/Cohesocial.asp (12.11.2008 r., godz. 18.45).

jest w tym zakresie konsekwentnie osiąganego obniżanie się stopy bezrobocia w krajach UE, które dotychczas borykały się z ponadprzeciętnym poziomem występowania tego zjawiska. Krokiem ku zwiększonej spójności społecznej jest walka z biedą i wykluczeniem społecznym z uwzględnieniem rozwoju edukacji, który to rozwój pod postacią dążenia do budowania społeczeństwa opartego na wiedzy, wciąż jest niestabilny, a w wielu regionach raczej pozorny. Aktywna polityka społeczna to postulaty prowadzenia działań na rzecz doskonalenia i usprawniania strategii integracyjnych, jako znacznie więcej niż po prostu inkluzja przeciwstawiana ekskluzji, podkreślenie znaczenia pragnienia stowarzyszania się i poczucia przynależności do wspólnoty, wykraczania poza ideę udzielania usług socjalnych lub reakcji na wyizolowane wskaźniki społeczne, wykraczania poza pojęcia dawania i otrzymywania, dążenia ku zasadzie wzajemności, współzależności, zaangażowania i uczestnictwa. Integracja wreszcie, to ułożenie jednostek w środowisku, które charakteryzuje się wzajemną zależnością¹⁹. Takie środowisko trzeba wykreować. Aktywna polityka społeczna jako strategia polityki społecznej temu właśnie ma służyć.

W myśl konstruktu aktywnej polityki społecznej, społeczeństwo aktywnych i zintegrowanych jednostek musi opierać się na podstawach obywatelskich. Mam tu na myśli zarówno ideę „społeczeństwa obywatelskiego” – jako większy udział obywateli w sprawowaniu i kontrolowaniu władzy, zwiększoną rolę praw obywateli dla funkcjonowania społeczeństwa w wymiarze obywatelskiej odpowiedzialności (obywatelskość powiązana z demokratyzacją życia); jak i wzmacnianie odpowiedzialności podmiotów obywatelskich na różnych poziomach funkcjonowania społeczeństwa (obywatelskość jako usługodawcza działalność trzeciego sektora)²⁰. Istotne jest też przekonanie, że środowiska lokalne mają potencjał jednostek i grup, który można wydobyć i wykorzystać, np. na rzecz uaktywniania procesów inkluzji. Realizacja – wprowadzanie w życie – powyższych zasad pozwala na wywołanie nowej jakości w polityce społecznej zwanej „obywatelską polityką społeczną”, opartą na aktywnej działalności (...) *organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarki społecznej oraz innych inicjatyw oddolnych, służącą zaspokajaniu potrzeb obywateli oraz łagodzeniu i/*

¹⁹ Por. *Deklaracja w sprawie pracy socjalnej wspierającej spójność społeczną w Europie*, „The European Social Worker”, sierpień, 2007.

²⁰ Warto zasygnalizować celne uwagi Dariusza Zalewskiego i Pawła Poławskiego w kontekście wad i zalet trzeciego sektora w lokalnej polityce społecznej, którzy podkreślają, że rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego (zwłaszcza w polskim kontekście) jest raczej wskazywaniem pożądanego kierunku zmian, niż opisem realnie istniejącej rzeczywistości. Jednocześnie wskazują, że koszty funkcjonowania podmiotów trzeciego sektora jako usługodawcy nie muszą być mniejsze niż administracji publicznej a usługodawstwo i wymiana między grupami interesu mogą dominować nad realnością procesów demokratyzacji. Por. D. Zalewski, P. Poławski, *Udział NGO's w tworzeniu samorządowej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 11/12, 2009, s. 17–23.

*lub eliminowaniu kwestii społecznych, przy wykorzystaniu potencjału kapitału społecznego, w duchu współodpowiedzialności za spójność społeczną i bezpieczeństwo socjalne*²¹. Spostrzeżenia Grewińskiego i Kamińskiego wpisują się w nurt dostrzegania nowej jakości w zakresie współpracy na linii państwo-podmioty rynkowe i obywatelskie, co w praktyce pod postacią pojęcia *governance* odzwierciedlać ma rozpisane nowe role i oczekiwane relacje między państwem a obywatelami²². Mamy zatem do czynienia z rekonstrukcją polityki społecznej w kierunku „demokracji deliberatywnej”, gdzie cele polityki społecznej wyrastać mają z rozwijanego dialogu obywatelskiego²³. To także realność procesów „repolitykizacji” (*repoliticisation*), których istotę stanowi aktywne włączenie się pojedynczych jednostek w tworzenie polityki na rzecz życia własnego i innych – polityki ze skutkami dla siebie samego²⁴.

2. ZATRUDNIENIE SOCJALNE – ISTOTA I ZASTRZEŻENIA DO USTAWY O ZATRUDNIENIU SOCJALNYM (2003)

Zatrudnienie socjalne wyraża zatem w swej istocie trzy kluczowe dla aktywnej polityki społecznej kwestie: pracę, integrację i obywatelstwo. Zatrudnienie socjalne definiuje się jako *zatrudnienie, które uwzględnia ograniczone możliwości świadczenia pracy i dąży do eliminowania lub przynajmniej łagodzenia różnic w poziomie zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych pracującego, przez proces społecznie użytecznej pracy zawodowej*²⁵. Wiąże się to z dostrzeganiem dualizmu zatrudnienia w postaci spełniania przez nie celów ekonomicznego

²¹ M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 12. Jednocześnie należy podkreślić, że obywatelska polityka społeczna z wielosektorową odpowiedzialnością za dostarczane usługi społeczne przybiera różne formy w konkretnych krajach UE. Inaczej wygląda to w Niemczech gdzie trzeci sektor jest ważnym dostawcą usług a państwo występuje w roli płatnika, a inaczej w Wielkiej Brytanii, gdzie trzeci sektor uzupełnia mechanizmy wolnego rynku przy niskim finansowym udziale państwa (*ibidem*).

²² Por. M. Theiss, *Governance i instytucje dialogu obywatelskiego – remedium na kryzys czy dowód kryzysu w polityce społecznej?*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa 2009, s. 309; M. Theiss, *Podejście strategiczne we wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W kierunku nowych rozwiązań klasycznych dylematów*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009a, s. 345–347.

²³ *Ibidem*.

²⁴ A. Serrano Pascual, *The Government of Activation Policies by EU Institutions*, „International Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 27, nr 9/10, 2007, s. 383; A. Karwacki, *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Toruń 2010 (w druku), s. 81.

²⁵ K. Piątek, *Zatrudnienie socjalne*, Warszawa, „Studia i Materiały IPiSS”, z. 10, 1986, s. 7.

oraz społecznego²⁶. To zatrudnienie ma przyczyniać się do wytwarzania dóbr i świadczenia usług, ale także zaspokajać potrzeby społeczne. I właśnie za kluczową potrzebę należy uznać samą możliwość wypełniania roli zawodowej wraz z towarzyszącymi jej społecznymi profitami: wynagrodzenia, identyfikacji z miejscem pracy, interakcji ze współpracownikami, poczucia przydatności i bezpieczeństwa itd. Zatrudnienie socjalne zatem, to oferta pracy dla tych, którzy nie radzą sobie na otwartym rynku, to szansa na integrację poprzez efekty płynące z wypełnianych ról zawodowych, ale i społecznych powiązanych z aktywnością zawodową, to wreszcie współczesne wyzwanie dla inicjatyw obywatelskich, które mają stanowić podstawę funkcjonowania przedsięwzięć z wykorzystaniem instrumentu zatrudnienia socjalnego.

Jak wskazuje Krzysztof Piątek, w krajach Unii Europejskiej mamy do czynienia z bardzo różnymi, prawnymi i organizacyjnymi formami tego typu zatrudnienia. Znajduje to swoje odbicie w stosowanym nazewnictwie w odniesieniu do podmiotów, które je oferują jako usługę oraz celów, które im przyświecają: przedsiębiorstwa, spółdzielnie, warsztaty, instytucje, czy projekty, z reguły z uzupełnieniami typu: społeczne, solidarności społecznej, aktywizacyjne, czy integracyjne. Zatrudnienie socjalne może wprost odnosić się do pracy, bądź działalności szkoleniowej, a w poszczególnych krajach UE grupy zatrudnienia socjalnego stanowić mogą: bezrobotni w ogóle, długotrwale bezrobotni, niepełnosprawni w ogóle, czy umysłowo upośledzeni²⁷.

Zatrudnienie socjalne wzbudza różne oceny. Jedni poddają je krytyce, a poniższy cytat oddaje istotę stawianych zarzutów: *tzew. zatrudnienie socjalne jest bardzo szkodliwe. Obniża ono ogólną efektywność przedsiębiorstwa, a związane z nim zatrudnienie osób o bardzo niskiej wydajności (osoby starsze, chorowite, niesprawne), wpływa ujemnie na dyscyplinę i wydajność osób pozostałych, ponieważ objawia się tu w sposób bezpośredni sprzeczność między hasłem 'każdemu wg jego pracy', a rzeczywistością*²⁸. Zwolennicy nieregulowanego rynku będą w tym względzie mówić o niezdrowej konkurencji, o obniżaniu produktywności i ryzyku „błędneho koła” zawodowego wsparcia. Bezsowna jest potrzeba stałego zainteresowania efektywnością zarówno programów rynku pracy jak i instrumentów polityki zatrudnienia. Leży ona w interesie samych bezrobotnych i gospodarki narodowej²⁹. Krytycy zatrudnienia socjalnego są skłonni wydawać werdykt jeszcze

²⁶ Por. K. Piątek, *Zatrudnienie socjalne – próba zdefiniowania*, „Polityka Społeczna”, nr 1, 1983.

²⁷ Por. K. Piątek, *Zatrudnienie socjalne – dwadzieścia lat później*, „Polityka Społeczna”, nr 7, 2003; C. Borzaga, A. Santuari, *Social Enterprises in Italy. The Experience of Social Cooperatives*, lipiec, 2000.

²⁸ *Zatrudnienie pełne i racjonalne*, „Przegląd Związkowy” 1970, nr 1.

²⁹ Por. M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1998.

przed uzyskaniem efektów diagnozy. W opozycji do tego skrajnego stanowiska wskazuje się potencjalne profity płynące z upowszechniania zatrudnienia socjalnego, które zgodne są z celami APS. Zatrudnienie socjalne, to upowszechnianie aktywności zawodowej wśród jednostek i grup, którym trudno jest konkurować na otwartym rynku pracy. Szanse na aktywność zawodową dawane jednostkom, to inwestycja a nie obciążenie. Podmioty, które oferują tą usługę mają z założenia stać się inkubatorami pracy i aktywności (nie tylko zawodowej). Jak podkreśla Ewa Leś, to także szansa na uaktywnienie możliwości działania podmiotów obywatelskich oraz jednocześnie wyraz społecznej integracji. Funkcjonowanie podmiotów zatrudnienia socjalnego ma zatem budować więzi lokalne, chociażby poprzez rozwój powiązań między instytucjami i biznesem wokół socjalnych inicjatyw³⁰. Zatrudnienie socjalne, to szansa na bardziej optymalne wykorzystanie środków na cele pomocowe. *Jeżeli wypłacanie świadczeń socjalnych i wspierane zatrudnienie socjalne jest uzależnione od członkostwa w Centrum Integracji Społecznej (CIS), a to z kolei oznacza uczestnictwo w rozbudowanym programie reintegracji społecznej i zawodowej, można mieć nadzieję, że będzie to skoordynowany system działań*³¹, gdzie usługa społeczna będzie dostosowana do jej adresata a nie odgórnie narzucana. W dyskusji o zaletach i wadach tej formy zatrudnienia warto także pamiętać, że nie można traktować zatrudnienia socjalnego jako instrumentu, który sam w sobie rozwiąże problem wysokiej stopy bezrobocia³². To usługa pomocnicza, czasowo adresowana do wybranych osób bez pracy.

Zatrudnienie socjalne zostało uznane za niezbędny instrument w procesie aktywizacji polskiego społeczeństwa (zwłaszcza tych, którym trudno odnaleźć się w warunkach rynkowych) czego wyrazem jest przyjęta w 2003 roku (zmieniana w 2007) Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, która stwarza podstawę prawną dla funkcjonowania podmiotów świadczących usługę zatrudnienia socjalnego m.in. centrów integracji społecznej³³. Ten akt prawny wzbudzał i wzbudza jednak kontrowersje zarówno przed jego uchwaleniem (ocena projektu Ustawy), jak i po przyjęciu, w zakresie konkretnych zapisów oraz sposobów wykorzystania. Warto je przypominać i traktować jako zbiór problemów (i ich potencjalnych konsekwencji) użytecznych w weryfikacji funkcjonowania podmiotów zatrudnienia socjalnego dzisiaj i w przyszłości.

³⁰ Por. A. Machcewicz, *Słabszych bierze się w środek*, „Tygodnik Powszechny”, nr 2, 12 stycznia 2003.

³¹ Por. K. Piątek, *Zatrudnienie socjalne...*, op. cit., s. 8.

³² Por. A. Machcewicz, *Słabszych bierze się...*, op. cit.

³³ W niniejszym tekście podejmę rozważania skoncentrowane na usługach społecznych i problemach funkcjonowania głównie centrów integracji społecznej, ale i klubów integracji społecznej. Wskazywane problemy są jednak w pewnej mierze wspólne np. spółdzielniom socjalnym.

Wskazywane są istotne problemy pojęciowe i tożsamościowe związane z zapisami Ustawy. Ekspertsi podkreślają, że sama nazwa Ustawy nie jest adekwatna do zakresu usług świadczonych przez np. centra integracji społecznej. Krzysztof Piątek wskazuje na fakt, że zatrudnienie socjalne jest tylko jedną z wielu usług społecznych oferowanych przez CIS-y i dlatego jest w praktyce nieuprawnione posługiwanie się „szyldem” zatrudnienie socjalne wobec zdefiniowanych w Ustawie zadań CIS-ów, takich jak: kształcenie umiejętności w drodze do osiągania zdolności pełnienia ról społecznych i zmiany niekorzystnej pozycji w społeczeństwie, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczanie do zawodu, nauka planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, czy uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi³⁴. Jeszcze dalej idzie Tomasz Kaźmierczak, który zwraca uwagę, że *zatrudnienie socjalne w tytule Ustawy nie jest właściwą formą „zatrudnienia” a raczej pomocą w „odzyskiwaniu zdolności zatrudnieniowej”*³⁵. Zwłaszcza ten drugi zarzut rodzi wyzwanie do weryfikacji efektów zatrudnienia socjalnego oferowanego uczestnikom programów CIS pod postacią badań uwzględniających ich losy po projekcie i w konsekwencji konfrontację zakładanych i rzeczywistych skutków procesu aktywizacji zawodowej. W stosunku do wielu odbiorców, usługi zatrudnienia socjalnego (uwzględniając ich kapitał oraz losy po programie CIS) można raczej interpretować jako „zatrudnienie nie spełniające obiektywnych standardów”³⁶ z powodu braku należytej ochrony, stabilności pracownika (wpisujące się w ramy *underemployment*). Przywołując Floriana Znanieckiego warto zatem skierować pytanie: czy skorzystanie z formuły zatrudnienia socjalnego pozwala na znalezienie kręgu tych, którzy będą postrzegać nas jako zatrudnionych a w konsekwencji czy prowadzi to do konstrukcji tożsamości osoby zatrudnionej³⁷? Ważnym problemem jest stygmatyzujący charakter zapisów kategorii osób uprawnionych do zatrudnienia socjalnego – potencjalna integracja wykluczonych przy wykorzystaniu języka wzmacniającego wykluczenie³⁸. Ekspertsi stawiają też retoryczne pytanie, czy Ustawa i jej regulacje uwzględniają polski kontekst, jednocześnie podkreślając zapożyczeniowy charakter jej zapisów i przenoszenie wprost na polski grunt rozwiązań obowiązujących w zupełnie innej przestrzeni społecznej, politycznej i gospodarczej (np. we Włoszech i w Fin-

³⁴ Por. K. Piątek, *Zatrudnienie socjalne...*, op. cit.

³⁵ T. Kaźmierczak, *Centra integracji społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu? Refleksje wokół Ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, „Trzeci Sektor”, nr 2, 2005, s. 94–103.

³⁶ Por. A. Kiersztyn, *Underemployment: nowe zjawisko czy nowy termin*, „Polityka Społeczna”, 2007, s. 17.

³⁷ Por. F. Znaniecki, *Socjologia bezrobotnych*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 1, 1992.

³⁸ Por. T. Kaźmierczak, *Centra integracji...*, op. cit.

landii)³⁹? Należy w tym kontekście podkreślić brak pogłębionych badań diagnostycznych i ekspertyz przed konstrukcją Ustawy oraz nie uwzględnienie realnych możliwości ekonomicznych i kadrowych⁴⁰. Istotne są także pytania, czy Ustawa o zatrudnieniu socjalnym jest w ogóle potrzebna a w konsekwencji, czy dobrym pomysłem jest tworzenie nowych podmiotów poza systemem i Ustawą o pomocy społecznej? Niewątpliwie potrzeba jest skoordynowanego systemu walki z marginalizacją społeczną, ale być może warto raczej skoncentrować się na wsparciu istniejących instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych, niż tworzyć nowe podmioty. W podobnym tonie kwestionuje się samą Ustawę sugerując, że zapisy te można wprowadzić do innych aktów prawnych, np. Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Ustawy o pomocy społecznej czy Ustawy o spółdzielniach socjalnych⁴¹.

Z perspektywy dyskusji o Ustawie o zatrudnieniu socjalnym ważny jest podnoszony problem woluntaryzmu w odniesieniu do: 1/ powoływania podmiotów oferujących zatrudnienie socjalne oraz 2/ form podejmowanej przez nie aktywności. Można bowiem prawomocnie zapytać, że jeśli centra i kluby integracji społecznej, czy też zakłady aktywności zawodowej stanowią dobry pomysł na skuteczną aktywizację i integrację wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem, to dlaczego nie tworzymy obligatoryjnie takich podmiotów w systemie lokalnej polityki społecznej (na kształt GOPS-u w każdej gminie)? Można także dociekać, dlaczego jedynie jest fakultatywną działalność centrów integracji społecznej, związana z poszukiwaniem zatrudnienia „absolwentom” programów reintegracyjnych? Centra integracji społecznej jedynie mogą, a nie muszą *przygotować i skierować ofertę do lokalnych zakładów pracy, uwzględniając zasady i możliwości zatrudnienia uczestników programu w ramach zatrudnienia wspieranego oraz prowadzić akcje informacyjne wśród lokalnych pracodawców dotyczące działalności CIS i zachęcające do korzystania z zatrudnienia wspieranego*⁴². Na bazie efektów płynących z tej usługi należy starać się uaktywniać beneficjentów w ramach zatrudnienia wspieranego u pracodawcy i na otwartym rynku.

Poza uwagami do zapisów Ustawy warto także podkreślić dylematy związane z jej wykorzystaniem i praktyką funkcjonowania podmiotów oferujących zatrudnienie socjalne. Te kwestie o charakterze dylematów, problemów, wątpliwości są zbieżne z uwagami zgłaszanymi pod adresem aktywnej poli-

³⁹ A. Rajkiewicz, *Wątpliwa regulacja ustawowa*, „Polityka Społeczna”, nr 7, 2003; K. Piątek, *Zatrudnienie socjalne...*, op. cit.

⁴⁰ Por. A. Rajkiewicz, *Wątpliwa regulacja...*, op. cit., s. 5–6.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Por. *Zatrudnienie socjalne. Informacja o regulacjach prawnych oraz standardach usług świadczonych przez Centra Integracji Społecznej*, Warszawa 2005, s. 102.

tyki społecznej w ogóle⁴³. A zatem podkreśla się m.in. potencjalne ukryte i nieuświadomione cele Ustawy: sprawowanie kontroli nad wykluczonymi, co w praktyce dominuje nad realną i skuteczną pomocą. Poszukuje się także analogii wsparcia „wykluczonych aktywnych” poprzez instytucje CIS i KIS, jako wyraz dwuznacznego moralnie powrotu do aktów prawnych z początku XVII wieku i podziału na „biednych użytecznych” i „nieużytecznych”. Wskazuje się także na brak przygotowania przedstawicieli administracji samorządowej w kontekście koordynowania i wspierania procesu aktywnej walki z wykluczeniem społecznym, wątpliwą efektywność ekonomiczną podmiotów realizujących zatrudnienie socjalne oraz na niedostatki sektora pozarządowego, który mógłby (i powinien) być komponentem realizacji aktywnej polityki społecznej⁴⁴.

Faktem jest, że pomimo obaw i zastrzeżeń polityka aktywizacji w Polsce, to realnie powstające podmioty oferujące usługę zatrudnienia socjalnego. W ich ramach podejmuje się wielowymiarową działalność na rzecz osób potrzebujących – tych, którzy ze względu na własne problemy pozostają w sferze niezaspokojenia potrzeb lub ze względu na okoliczności od nich niezależne, są defaworyzowani na rynku pracy. Poniżej przyjrzymy się zakresowi usług społecznych świadczonych przez centra integracji społecznej, czyli kluczowy podmiot podejmujący aktywność na rzecz wielu kategorii osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i oferujący szeroki zakres form wsparcia potrzebujących.

3. USŁUGI SPOŁECZNE W OBSZARZE ZATRUDNIENIA SOCJALNEGO

Zakres usług społecznych świadczonych przez CIS wyznacza dokument „Zatrudnienie socjalne. Informacja o regulacjach prawnych oraz standardach usług świadczonych przez Centra Integracji Społecznej” (2004) będący regulacją prawną ówczesnego Ministerstwa Polityki Społecznej. Według zapisów dokumentu, „jakość usługi” jest składową osiąganą celów i stan-

⁴³ Por. M. Rymśa, A. Karwacki, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej (aktywizującej) polityki społecznej w Polsce* (w niniejszym tomie).

⁴⁴ Piotr Gliński wskazuje tu np. na nieobywatelski charakter wielu organizacji pozarządowych związany z realnością barier samoorganizacji, a przede wszystkim na wielość stylów i funkcji NGO's z uwzględnieniem tych, które funkcjonują dla zaspokajania ambicji liderów (np. obecność w mediach), wykazują się brakiem profesjonalizmu w świadczeniu usług społecznych, wyrażają postawy roszczeniowe itd. Por. P. Gliński, *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006, s. 268; K. Piątek, A. Karwacki, *Zagrożenie wykluczeniem społecznym w województwie kujawsko-pomorskim – element diagnozy. Perspektywy klubów integracji społecznej*, Toruń 2005.

dardów, umiejętności dostosowania do zmieniających się wymagań, dobrej opinii Centrum, zadowolenia uczestników z otrzymanych usług, doskonalenia i usprawniania działań, gromadzenia niezbędnych zasobów do osiągania celów i standardów. Usługi należy postrzegać także poprzez funkcje CIS-ów: społeczno-wychowawczą (reintegracja, resocjalizacja, socjalizacja), ochronną (gwarancje odpowiednich warunków pracy i życia), ekonomiczną (działalność produkcyjna, handlowa, usługowa), edukacyjną (reorientacja zawodowa, doskonalenie zawodowe), terapeutyczną (eliminacja źródeł, objawów i skutków dysfunkcji). Co ważne, za „standard usług” uznaje się zdefiniowane formy działania (oferta dla beneficjentów) w postaci aktywności w zakresie reintegracji społecznej (poprzez warsztaty terapeutyczne, grupy wsparcia, grupy samopomocowe, grupy edukacyjne, grupy integrująco-wyrównawcze), reintegracji zawodowej (poprzez przekwalifikowanie zawodowe (kursy, szkolenia), nabywanie nowych kwalifikacji zawodowych, zajęcia praktyczne (warsztaty, praktyki), zajęcia w zakresie działalności gospodarczej (szczególnie spółdzielczość socjalna). Standard usług, to także określenie reguł diagnozy sytuacji społecznej i zawodowej uczestnika (diagnoza psychologiczna, diagnoza sytuacji społecznej i zawodowej uczestnika wraz z zakresem umiejętności), czy opracowania „Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego” dla każdego uczestnika Centrum oraz Programu Zatrudnienia Wspieranego (w ramach podjęcia pracy przez uczestników programów u pracodawcy, w Centrum lub rozpoczęcia działalności gospodarczej)⁴⁵. Tak zdefiniowany „standard usług” ma swoje przełożenie na dotychczasowe postępowania badawcze skoncentrowane na centrach integracji społecznej⁴⁶ i zakres wiedzy, którą zgromadziliśmy. Projekty te pozwalają na charakterystykę aktywności tych podmiotów w zakresie: obecności konkretnych usług, wielowymiarowych barier w ich działalności oraz podstawowych charakterystyk personelu, jak i uczestników programów. Poniżej przedstawiono wybrane informacje, które stanowią charakterystykę centrów integracji społecznej z perspektywy problemów instytucji oraz standardu usług rozumianego zgodnie z ujęciem „materialem”, jako podejmowane formy aktywności.

⁴⁵ Por. *Zatrudnienie socjalne...*, op. cit.

⁴⁶ Mam tu na myśli przede wszystkim publikacje będące pokłosiem trzech monitoringów Ustawy o zatrudnieniu socjalnym: *Monitoring Ustawy o zatrudnieniu socjalnym i funkcjonowania Centrów Integracji Społecznej w Polsce*, grudzień 2004 r. (opracowanie: W. Zarzycki – Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka); E. Leś, S. Nałęcz, *Raport z monitoringu działania Centrów Integracji Społecznej – 1,5 roku po uchwaleniu Ustawy o zatrudnieniu socjalnym*. Warszawa 2005; E. Leś (red.), *Badanie skuteczności reintegracji społecznej i zawodowej – monitoring Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym*, Warszawa 2007, a także wnioski z projektu „Tu jest praca” realizowanego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL zaprezentowane w: M. Danecka, *Potencjał ekonomiczny i społeczny oraz funkcje Centrów Integracji Społecznej* (prezentacja dostępna u autora).

Według danych z najnowszego monitoringu Ustawy (dane gromadzone w pierwszej połowie 2007 roku), w ramach którego poddano badaniu 49 podmiotów najczęściej stosowane formy w zakresie reintegracji społecznej to: kształcenie umiejętności właściwego pełnienia ról społecznych, rozwój osobisty, umiejętności prawidłowych relacji z innymi poprzez warsztaty terapeutyczne, edukacja ogólna, grupy wsparcia lub grupy samopomocowe, zorganizowanie czasu wolnego. Z kolei najczęściej stosowane metody pracy, to: praca podczas zajęć, praca po godzinach uczestnictwa w Centrum (czas wolny), integracja ze środowiskiem lokalnym⁴⁷. W zakresie reintegracji zawodowej, ustalając programy reintegracji zawodowej bierze się pod uwagę: analizę możliwości uczestników, wpływ uczestników, rozpoznanie zapotrzebowania lokalnych przedsiębiorców, dostęp do zleceń jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystanie łatwo dostępnych zasobów sprzętowych. W Centrach najczęściej prowadzone są zajęcia o charakterze kursów, na których można poprawić kwalifikacje zawodowe lub nabyć umiejętności samodzielnego poszukiwania pracy. Podstawowe formy reintegracji zawodowej stosowane przez CIS-y, to praktyczna nauka zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji zawodowych, pomoc w przekazywaniu ofert, grupowe zajęcia na temat samodzielnego uzyskiwania pracy, indywidualne konsultacje z doradcą zawodowym, przygotowanie do pracy u pracodawcy, przygotowanie do pracy na otwartym rynku pracy, przygotowanie do pracy w spółdzielni socjalnej⁴⁸.

Według danych z badania przeprowadzonego po 1,5 roku od przyjęcia Ustawy o zatrudnieniu socjalnym, w prawie połowie przypadków Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego (IPZS) ustalają dla uczestnika pracownicy CIS za jego zgodą i równie często sam zainteresowany wspólnie z pracownikami CIS. 12% uczestników CIS skorzystało ze zmiany IPZS⁴⁹.

Według przeprowadzonych badań w ramach projektu „Tu jest praca” skoncentrowanych na funkcjonowaniu 37 podmiotów, centra integracji społecznej wypełniają przypisane im funkcje: zatrudnieniową – 88% pracuje w CIS w oparciu o umowę o pracę; kadra jest młoda (średni wiek – 36 lat), 51% kadry ma wyższe wykształcenie; świadczenia usług w zakresie aktywizacji zawodowej i pomocy wykluczonym – wsparcie dla ok. 1000 osób (średnio – 35 osób); zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej – 100% podmiotów potwierdza działanie na rzecz społeczności lokalnej, gminny zasięg inicja-

⁴⁷ Por. E. Leś (red.), *Badanie skuteczności...*, op. cit.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Por. E. Leś, S. Nałęcz, *Raport z monitoringu...*, op. cit.

tyw oraz transfer produkcji/usług na rzecz lokalnego rynku; demokratyczną – 33% CIS posiada radę/samorząd uczestników⁵⁰.

Na podstawie dostępnych danych empirycznych należy uznać, że o powodzeniu absolwentów na rynku decydują następujące czynniki: stopień integracji społecznej uzyskany w grupach, warsztatach i wypracowana etyka, stopień przygotowania zawodowego w ramach różnych form wsparcia w centrum integracji społecznej oraz możliwość kapitałowa spółdzielni i innych przedsiębiorstw tworzonych w ramach działań NGO-sów⁵¹.

Prawie połowa badanych uczestników programów wsparcia w ramach centrów integracji społecznej widzi słabości CIS, z czym wiążą się wskazywane konkretne postulaty: głównym problemem dla badanych była wysokość świadczeń integracyjnych, za niezbędną uznaje się zmianę stosunku personelu do beneficjentów programów oraz podkreślono konieczność położenia większego nacisku na praktyczną naukę zawodu; możliwość zwiększenia wyboru zajęć w ramach warsztatów, aby zajęcia praktyczne stanowiły większą część edukacji praktycznej⁵². Z kolei personel często wskazuje na problemy po stronie beneficjentów w postaci oporu psychologicznego przed zmianą, nastawienia roszczeniowego, braku motywacji, specyfiki doświadczeń uczestników (np. kradzieże), powrotów do uzależnień, negatywnych stereotypów.

Jeśli chodzi o dotychczasowe studia nad funkcjonowaniem klubów integracji społecznej, czy też analizując dokumenty obrazujące meandry ich działalności, to należy podkreślić, że są one znacznie uboższe w zakresie danych od tych, które dotyczą centrów integracji społecznej. Choć dysponujemy wytycznymi ówczesnego Ministerstwa Polityki Społecznej m.in. w zakresie misji i celów KIS, struktur organizacyjnych, współpracy z partnerami, planów zajęć, czy źródeł finansowania⁵³, to zakres dotychczasowych weryfikacji nie pozwala na pogłębioną analizę, jak w praktyce funkcjonują te podmioty i jak wygląda standard oferowanych przez nie usług⁵⁴. Dotychczasowa wiedza, to w praktyce informacje o jednostkach tworzących KIS-y (w 84% są to gminy), a podstawowe powody ich tworzenia stanowią wysoki stopień bezrobocia oraz ubóstwo i wykluczenie społeczne. Podmioty te prowadzą działania z zakresu reintegracji społecznej (przede wszystkim poprzez spotkania z psychologiem, porady prawne, grupy wsparcia i grupy samopomocowe oraz organizację czasu wolnego) i zawodowej oraz działalność prozatrudnieniową (głównie poprzez poradnictwo zawodowe, przekazywanie ofert pracy, programy zatrudnienia

⁵⁰ Por. M. Danecka, *Potencjał ekonomiczny...*, op. cit.

⁵¹ Por. *Monitoring ustawy...*, op. cit.

⁵² Por. E. Leś (red.), *Badanie skuteczności...*, op. cit.

⁵³ Por. *Zatrudnienie socjalne, Dobre praktyki Klubów Integracji Społecznej*, Warszawa 2005.

⁵⁴ Czekamy na proces badawczy w ramach pierwszego monitoringu KIS-ów.

tymczasowego, a rzadziej poprzez szkolenia zawodowe oraz organizowanie staży i praktyk)⁵⁵. Wiemy także, że uczestnikami KIS są osoby długotrwale bezrobotne (97%), samotni rodzice (66%), osoby uzależnione od alkoholu (53%), osoby niepełnosprawne (37%). Rozpoznane jest także zatrudnienie w KIS-ach (liczba etatów), źródła finansowania, sposoby monitorowania efektów działań KIS⁵⁶. Sprawozdania przygotowywane przez regionalne ośrodki polityki społecznej wskazują na podstawowe problemy tych placówek (brak chętnych i motywacji do uczestnictwa w zajęciach, niewystarczające środki finansowe, braki kadrowe, brak wsparcia ze strony władz i innych instytucji) oraz na usługi oferowane przez konkretne kluby integracji społecznej, wśród których wymienia się także „usługę zatrudnienia socjalnego”⁵⁷. Wiemy zatem, że usługa ta jest oferowana, ale nie mamy danych by analizować standard, jakość, adekwatność, czy skuteczność tej usługi.

Powyższe dane, to jedynie prezentacja wybranych informacji, symptomatycznych jednak dla charakteru wiedzy, którą dysponujemy w zakresie funkcjonowania podmiotów zatrudnienia socjalnego. Zebrane dane stanowią ważny przyczynek do dyskusji o problemach centrów i klubów integracji społecznej oraz innych podmiotów oferujących usługę zatrudnienia socjalnego. Dysponujemy rozpoznaniem podstawowych cech strukturalnych beneficjentów i personelu, zakresem i formami podejmowanych aktywności. Wydaje się, że wciąż jednak nie dysponujemy wiedzą, która byłaby użyteczna w rozstrzyganiu kluczowych dylematów związanych z efektywnością, skutecznością i jakością usług społecznych oferowanych przez podmioty zatrudnienia socjalnego. Można powiedzieć więcej. Wydaje się, że wciąż trudno nam realnie weryfikować rolę tych podmiotów w ramach polityki aktywizacji w Polsce: w zakresie realnych efektów aktywizacji, zmian strukturalnych kreowanych za pomocą „aktywizujących” instrumentów. W kolejnej części tekstu wskazuję zatem podstawowe dylematy i wyzwania badawcze, które warto uwzględnić w ramach dalszych studiów badawczych nad zatrudnieniem socjalnym w Polsce.

⁵⁵ P. Chodyra, *Kluby integracji społecznej – podsumowanie wyników badań, w ramach badania „Pierwsze ogólnopolskie Badanie Klubów Integracji Społecznej. Cele i metody działania Klubów Integracji Społecznej”*, prezentacja multimedialna jako pokłosie projektu „Tu jest praca”.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Por. np. *Kluby integracji społecznej w województwie kujawsko-pomorskim działające w latach 2005–2007*, Toruń 2009.

4. WOKÓŁ PODMIOTÓW I USŁUG ZATRUDNIENIA SOCJALNEGO – KONTEKSTY DLA BADAŃ EMPIRYCZNYCH

W ostatniej części rozważań chciałbym pochylić się nad najważniejszymi kwestiami związanymi z funkcjonowaniem podmiotów zatrudnienia socjalnego, które determinują zakres, jakość i skuteczność usług społecznych przez nie oferowanych. Jak już sygnalizowałem, jest to po części próba wskazania wyzwań, problemów i perspektyw, niezbędnych w kolejnych studiach empirycznych, skoncentrowanych na funkcjonowaniu podmiotów zatrudnienia socjalnego w Polsce. Pytania, które stawiam, wyznaczają ważne perspektywy w potencjalnej weryfikacji aktywnej polityki społecznej. Z racji charakteru niniejszego opracowania nie wszystkie postawione pytania czy zasygnalizowane problemy znajdują tu pogłębione odpowiedzi, diagnozy czy rozwinięcia. Faktem jest, że przegląd „efektów” dotychczasowych studiów empirycznych, skoncentrowanych na funkcjonowaniu podmiotów oferujących usługi w zakresie zatrudnienia socjalnego nie pozwala bowiem na rozstrzygnięcie i jednoznaczną ocenę w zakresie ważnych aspektów zamysłu i praktyki polityki aktywizacji w Polsce. Nie należy wyzywać się takich ambicji, ponieważ funkcjonowanie podmiotów zatrudnienia socjalnego (poprzez funkcje prozatrudnieniowe, integracyjne i obywatelskie w wymiarze demokratyzacji i aktywności trzeciego sektora) można uznać za „papierek lakmusowy” aktywnej polityki społecznej w ogóle.

Na początek odnieśmy się do trzech kluczowych problemów w zakresie funkcjonowania interesujących nas podmiotów: dostępu (rekrutacji) do nich, wewnętrznych problemów funkcjonowania, perspektyw (losów) absolwentów programów wsparcia. Na kanwie dotychczas zgromadzonych danych trudno zatem wskazać, czy rzeczywiście decyzje podejmowane odnośnie konkretnego charakteru pomocy są adekwatne do potrzeb konkretnych jednostek. Jest to jednocześnie pytanie o to, czy w ramach podmiotu zatrudnienia socjalnego i wobec oferowanej usługi osoba potrzebująca jest klientem, petentem, czy konsumentem⁵⁸? W tym zakresie trudno jest też ocenić, do kogo (do jakich klientów) kierowana jest usługa zatrudnienia socjalnego? Warto podejmować dyskusję nad zasadnością takich, a nie innych decyzji w tym względzie. Brak danych aktualnie jednak na to nie pozwala. Jest to przestrzeń do dyskusji o tożsamości centrów integracji społecznej z kluczowym pytaniem: dla kogo w praktyce tworzone są te podmioty? Czy ze wsparcia korzystają ludzie, którzy wykazują największe deficyty w sferze zasobów, możliwości korzystania

⁵⁸ Por. J. Clarke, *Consumers, Clients or Citizens? Politics, Policy and Practice in the Reform of Social Care*, „European Societies”, vol. 8, no. 3, 2006.

z przysługujących praw oraz w sferze uczestnictwa, czy też oferujemy wsparcie tym, którzy gwarantują ukończenie programów reintegracji charakteryzując się wysokim umotywowaniem? Dotykamy tu problemów związanych z kryteriami w ramach rekrutacji beneficjentów do programów wsparcia, oferowanych przez podmioty zatrudnienia socjalnego. W dotychczasowych raportach z przeprowadzonych badań⁵⁹ (nie mówimy tu o regułach formalnych, ale o praktyce) nie odnajdujemy odpowiedzi na pytanie, kto w praktyce trafia do centrów integracji społecznej i czy rzeczywiście aktywizujemy wykluczonych? Mając na uwadze fakt, że np. CIS korzystający ze środków EFS i wyrażający chęć aplikacji o kolejne dofinansowanie musi wykazać się odpowiednim stopniem efektywności mierzonym odsetkiem beneficjentów kończących program, można sądzić, że nie jest to bez wpływu na proces rekrutacji i dobór beneficjentów, którzy dostaną szansę. W sferze rekrutacji warto także podkreślać coraz bardziej doświadczane problemy z kompletowaniem grup do kolejnych programów wsparcia w ramach podmiotów zatrudnienia socjalnego, problemy wpisane w mechanizmy kontraktu socjalnego jako przepustki do kolejnego kontraktu, jakim w praktyce jest korzystanie z oferty podmiotów zatrudnienia socjalnego. Problemy rekrutacyjne niewątpliwie rodzą potrzebę skonstruowania ujednoliconych narzędzi pomocnych w definiowaniu deficytów i kapitałów kandydatów do uczestnictwa w programie. Być może taką propozycją może stanowić rozbudowany kwestionariusz oceny kandydata z pytaniami pomocnymi w określaniu deficytów w sferze zasobów, korzystania z uprawnień oraz możliwości uczestnictwa, czyli podstawowych wymiarów społecznego wykluczenia. Za realny problem należy także uznać kwestię atrakcyjności oferty podmiotów zatrudnienia socjalnego z dylematem: jakie ustanowić relacje pomocy w wymiarze materialnym między pomocą oferowaną przez centrum integracji społecznej a minimalnym wynagrodzeniem (także w odniesieniu do innych świadczeń)? Dostęp do podmiotów zatrudnienia socjalnego, selekcje w ramach przydzielania oferty konkretnego wsparcia oraz atrakcyjność tej oferty dla potencjalnych beneficjentów, to kluczowe dylematy nie tylko w wymiarze zatrudnienia socjalnego, ale w ogóle z perspektywy oferty aktywizacyjnej i procesów osiągania celów w postaci spójnego, zaktywizowanego społeczeństwa, które staramy się wykreować.

Dotychczas realizowane projekty badawcze i ich rezultaty pozwalają zaś na wskazanie szerokiego katalogu barier, problemów, które realnie wpływają na jakość usług świadczonych przez podmioty zatrudnienia socjalnego. Te,

⁵⁹ Przegląd badań nad funkcjonowaniem centrów i klubów integracji społecznej oraz zakładów aktywności zawodowej prezentuję w ekspertyzie przygotowanej dla Instytutu Spraw Publicznych: por. A. Karwacki, *Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej w świetle badań* (maszynopis powielony), Warszawa 2009.

które wartę są szczególnego namysłu i wciąż czekają na skuteczne antidotum, to: brak wspólnej podstawy w myśleniu o zatrudnieniu socjalnym i związana z tym faktem konkurencja ze strony podmiotów samorządowych i obywatelskich oraz formułowanie zarzutów o niesprawiedliwe udogodnienia prawne i ekonomiczne dla placówek odmiennego typu. Za ważne należy uznać problemy finansowe podmiotów (niepewność o termin i opóźnienia w otrzymaniu dotacji), zaburzenia płynności finansowej, problemy związane z praktyką pozyskiwania i korzystania ze środków EFS, niedostateczne finansowe zaangażowanie samorządów, słabość kadr (personelu) podmiotów zatrudnienia socjalnego (braki w przygotowaniu merytorycznym, brak znajomości i wykorzystania innowacyjnych metod wsparcia, niski poziom motywacji do pracy i brak bodźców w tym zakresie, duża rotacyjność). A zatem stały się faktem problemy sygnalizowane przez ekspertów w 2003 roku⁶⁰. Należy także podkreślić problemy stwarzane przez uczestników programów wsparcia (niski poziom motywacji, nawroty zachowań patologicznych – uzależnienia, kradzieże, roszczeniowość), brak monitoringu i możliwości wspierania „absolwentów” programów zatrudnienia socjalnego, niedostatki infrastrukturalne (w tym wyposażenie techniczno-sprzętowe) oraz niedostateczne relacje (kontakty) podmiotów zatrudnienia socjalnego z pracodawcami (zarówno w zakresie pozyskiwania potencjalnych miejsc pracy dla absolwentów programów wsparcia, jak i w zakresie weryfikacji skutków własnej działalności)⁶¹.

Kluczowym dylematem związanym z usługą zatrudnienia socjalnego jest przyszłość osoby, która z niej korzysta. Chodzi zatem o to, czy otwarty rynek pracy jest to perspektywa dla absolwentów programów reintegracyjnych – czyli w praktyce, to poszukiwanie odpowiedzi na kolokwialnie postawione pytanie: co po CIS, czy co po skorzystaniu z oferty usług w KIS? Dotykamy tu sfery z wieloma wątpliwościami i problemami wymagającymi szczególnej uwagi. W tym zakresie wydaje się, że wciąż poszukujemy (i mam wątpliwości czy znajdujemy) formułę pomocy w zakresie określania realnych ścieżek powrotu uczestników programów do życia społecznego (rodzinnego, zawodowego, wspólnotowego). Za problem należy uznać wykorzystywanie formuły zatrudnienia wspieranego przy realnie doświadczanej niechęci firm prywatnych odnośnie okresu utrzymania pracownika w warunkach własnych problemów i niepewności o jutro i w praktyce wciąż nikłe doświadczenia w zatrudnieniu wspieranym. Problemem jest fakt, że wielu ekspertów (także twórców Ustawy o zatrudnieniu socjalnym) nie widzi perspektyw dla beneficjentów wsparcia w centrach integracji społecznej na otwartym rynku pracy.

⁶⁰ Por. A. Rajkiewicz, *Wątpliwa regulacja...*, op. cit.

⁶¹ Por. A. Karwacki, *Centra integracji...*, op. cit.

Takie założenia dają podstawy do zarzutów wobec idei aktywnej polityki społecznej, która pomimo ambicji jej kreatorów widzących w tym koncepcie coś więcej, niż tylko krótkookresową mobilizację do aktywności zawodowej, w praktyce staje się takim doraźnym wsparciem, bądź wpisuje jednostkę w „błędne koło” pomocowej zależności (CIS/KIS → spółdzielnia socjalna „koordynowana” przez personel np. CIS → inna forma wsparcia zależnego). Warto zatem pytać, czy kierując absolwentów CIS do innych „ochronnych” form rozpoznajemy na jaką aktywność i po jakim czasie realnie ich stać? Niewątpliwie należy bacznie przyglądać się praktyce tworzenia przy CIS agencji pracy tymczasowej, czyli realizacji cykli reintegracji w CIS, a następnie oferowania szans na pracę w agencji w warunkach zmniejszonej opieki, by z kolei po kolejnym pół roku lub roku i przy aktywnym poszukiwaniu miejsca pracy na otwartym rynku wprowadzać jednostkę w świat odpowiedzialności za swój los. Podobnie warto analizować zakres odpowiedzialności i samodzielności absolwentów programów w CIS w ramach tworzonych spółdzielni socjalnych.

W ramach dalszych studiów nad funkcjonowaniem podmiotów zatrudnienia socjalnego i jakością usług przez nie oferowanych niezbędne wydaje się uwzględnienie postulatów i rekomendacji zgłaszanych w ramach wcześniejszych czasowo postępowań badawczych. Czy dorobek naukowy i badania empiryczne (np. monitoring) przekładają się na konkretne zmiany? W dotychczasowych studiach brakuje analizy przyczyn utrwalania się wcześniej wskazywanych problemów, weryfikacji (poprzez kontakt z personelem podmiotów), dlaczego zgłaszane wcześniej rekomendacje nie są wprowadzane lub z jakim skutkiem są wprowadzane?! Ważnym elementem analizy powinna być konfrontacja opinii i doświadczeń uczestników programów i personelu CIS-ów i KIS-ów w kolejnych edycjach w ramach jednego podmiotu, co stanowić ma pole do analizy i oceny realizacji (wdrażania) Ustawy o zatrudnieniu socjalnym w aspekcie dynamicznym funkcjonowania podmiotów (czego nie uwzględnia się w dotychczasowych badaniach). Dlatego też warto w dłuższej perspektywie czasowej „obserwować” konkretne podmioty (pomiarów w ramach kolejnych projektów w tym samym CIS-ie i KIS-ie). Do celnej oceny jakości usług społecznych oferowanych przez podmioty zatrudnienia socjalnego niewątpliwie brakuje studiów nad losem beneficjentów wsparcia (perspektywa dynamiczna losów jednostek) po upływie dłuższego czasu od momentu „wyjścia” z programu. Nie wiemy bowiem, na ile ich sytuacja „tuż po programie” odpowiada tej, po latach? Takie informacje pozwalają oceniać jakość świadczonych usług i weryfikować obawy ekspertów wskazujących, że przygotowanie do zatrudnienia w ramach CIS czy KIS (lub poprzez kontakt z ofertą innych podmiotów) nie musi gwarantować realnego budo-

wania tożsamości osoby zatrudnionej⁶². Brak aktywności badawczej ukierunkowanej na śledzenie losów absolwentów programów, brak rekonstrukcji ich „ścieżek życiowych” (w tym zawodowych) po programie, nie pozwalają na ocenę skuteczności podmiotów zatrudnienia socjalnego w zakresie adekwatności świadczonych usług do potrzeb beneficjentów i wobec podstaw misji tych podmiotów. Takie perspektywy warto uwzględniać w kolejnych studiach empirycznych.

Wyzwaniem badawczym wciąż niedokonanym jest koncentracja na „społecznym świecie” podmiotów zatrudnienia socjalnego. Warto analizować ich funkcjonowanie z perspektywy kluczowych kategorii socjologicznego opisu rzeczywistości społecznej, takich jak kontrola społeczna, więź społeczna, stosunki społeczne, podmiotowość, kapitał społeczny. Efekty takiej pogłębionej diagnozy mogą pozwolić lepiej zrozumieć jakość, adekwatność i skuteczność usług i oferowanych/stosowanych instrumentów. Wiele z zarysowanych wcześniej problemów i dylematów można rozstrzygać poprzez pozyskane zasoby danych od przedstawicieli otoczenia instytucjonalnego podmiotów zatrudnienia socjalnego (OPS, PUP, PCPR, urzędy gmin) oraz od pracodawców. Relacje (lub ich brak) podmiotów zatrudnienia socjalnego z tymi instytucjami wpływają na zakres i jakość usług przez nie oferowanych⁶³.

5. PODSUMOWANIE

Zgromadzona dotychczas wiedza o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej potwierdza po części zarówno uwagi zgłaszane przez sceptyków, jak i zwolenników Ustawy o zatrudnieniu socjalnym i samej usługi zatrudnienia socjalnego. Z jednej strony bowiem słabości kadrowe, organizacyjne i finansowe potwierdzają obawy w zakresie warunków wszczepiania tej usługi społecznej w polski „system pomocowy”. Zmiany formuły funkcjonowania tych podmiotów (likwidacja gospodarstw pomocniczych) również można interpretować jako spóźnione rozwiązywanie problemów, które mogłyby nie stać się naszym udziałem przy pogłębionym namyśle przed wprowadzeniem Ustawy. Z drugiej zaś strony mamy setki osób, które skorzystały z usług społecznych (w tym zatrudnienia socjalnego) wpisanych w działania z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej z wymiernymi i niewymiernymi skutkami dla jakości ich życia i szans na lepszą przyszłość. Niewątpliwie czas na pogłębioną weryfikację (diagnozę) działalności centrów integracji społecznej,

⁶² Por. np. wnioski z badania Marii Gagackiej zaprezentowane w niniejszym tomie.

⁶³ Ibidem.

ale i innych podmiotów zatrudnienia socjalnego, w której kluczową optykę stanowić będzie nie tyle „usługa społeczna” definiowana jako „adresowana do potrzebujących forma wsparcia”, ale „jakość usług” (w tym zatrudnienia socjalnego) w rozumieniu adekwatności, użyteczności, sposobu wykorzystania i w konsekwencji ich skutków. To jest wyzwanie dla dalszych studiów nad zatrudnieniem socjalnym w Polsce a zarazem nad istotą dokonujących się w Polsce procesów aktywizacji, rozumianych jako strategia dawania szans na pracę, integracji i rozwijania obywatelskości. Czy mówimy o procesach doświadczanych czy wciąż jedynie postulowanych (promowanych)? Obiektywne zainteresowanie „jakością usług” świadczonych przez podmioty zatrudnienia socjalnego służyć ma odpowiedzi na to pytanie.

JOANNA BRZOZOWSKA

Usługi społeczne świadczone przez spółdzielnie socjalne

1. WPROWADZENIE

Wraz z przemianami lat 90. ubiegłego wieku dotarł do Polski trend instytucjonalizacji tzw. sektora „nowej gospodarki społecznej”, a wraz z nim pojawił się pozornie nowy, bo w istocie w Polsce bardzo dobrze znany, stworzony Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r.¹, instrument pod nazwą spółdzielnie socjalne.

Ustawa z 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych² bardzo jasno stwierdza iż *przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków*³. Osiągnięcie celu, dla którego jest powoływana spółdzielnia – społecznej i zawodowej reintegracji osób ją tworzących, wymaga możliwości ich zatrudnienia. Aby to się jednak udało konieczne jest ekonomiczne zaangażowanie członków spółdzielni i poczucie współodpowiedzialności za jej sukces ekonomiczny, bo tylko on może doprowadzić do sukcesu społecznego.

Rzeczywistość zweryfikowała zapisy Ustawy o spółdzielniach socjalnych, która po przeszło 3 latach została znowelizowana 9 lipca 2009 roku⁴. Wprowadzono dalsze przywileje, ale również dalsze wymogi w odniesieniu do grup osób lub instytucji chcących taką spółdzielnię założyć.

¹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001 ze zm.

² Ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. 2006 r. nr 94, poz. 651 ze zm. Ustawa ta wykreśliła z Ustawy Prawo Spółdzielcze rozdział dotyczący spółdzielni socjalnych, wprowadzony tam Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

³ Art. 2 pkt. 1 Ustawy o spółdzielniach socjalnych.

⁴ Ustawa z 7 maja 2009 roku o zmianie Ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 91, poz. 742.

Aktualnie w Polsce zarejestrowanych jest 261 spółdzielni socjalnych⁵. Z pewnością jest to liczba niewielka, jeśli porównamy ją chociażby ze statystykami dotyczącymi spółdzielni socjalnych we Włoszech. Dane z 2009 roku mówią o ponad 7300 spółdzielniach socjalnych⁶, przy czym należy zwrócić uwagę, że zaczęły one tam powstawać już na początku lat 70. ubiegłego stulecia. Najwięcej spółdzielni w Polsce powstało w województwach: śląskim, wielkopolskim i mazowieckim. Najmniej istnieje z kolei w województwach – podlaskim, świętokrzyskim i opolskim. Najczęściej prowadzą działalność usługową (usługi porządkowe, cateringowe, opiekuńcze), czasami handlową (na przykład sklepy z używaną odzieżą), stosunkowo rzadko produkcyjną (na przykład ekologiczne produkty rolne). Brakuje jednak zdecydowanie gruntownej analizy tego sektora w zakresie obszaru prowadzonej działalności.

Spółdzielnie socjalne powstawały na wiele sposobów. Niektóre były swego rodzaju „pospolitym ruszeniem” przypadkowych osób, które spotkały się w urzędzie pracy. Niektóre powstawały jako inicjatywa grupy osób, które wspólnie poszukiwały pomysłu na działalność gospodarczą a realizowały już grupowo jakieś przedsięwzięcia. W owym czasie korzystały z reguły ze wsparcia z Funduszu Pracy lub też z grantów w ramach Regionalnych Ośrodków Ekonomii Społecznej ustanowionych w ramach programu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Kilkanaście spółdzielni powstało w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, przy czym większość z nich nie sprostała rzeczywistości po zakończeniu finansowania z tej inicjatywy. I wreszcie spora część funkcjonujących dzisiaj spółdzielni to rezultaty wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w szczególności Działania 6.2. (Wparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia), w ramach którego można uzyskać dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej m.in. w formie spółdzielni, w tym spółdzielni socjalnej jak również Poddziałania 7.2.2 (Wsparcie instytucji ekonomii społecznej).

Najwięcej spółdzielni powstało w następstwie uchwalenia Ustawy o spółdzielniach socjalnych z kwietnia 2006 roku (prawie 49%), w tym ponad połowa z nich w roku 2007. W roku 2008 trend tworzenia spółdzielni socjalnych zdecydowanie zmalał, co po pierwsze spowodowane było zakończeniem okresu rozliczeniowego funduszy strukturalnych i zakończeniem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL a jednocześnie opóźnieniem w rozpoczęciu realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Związane to

⁵ Stan na 22 września 2010 roku, opracowanie własne na podstawie Krajowego Rejestru Sądowego. Dane te na bieżąco ulegają zmianom.

⁶ G. Pastorelli, *Sektor spółdzielni socjalnych we Włoszech*, materiał niepublikowany, prezentacja w trakcie konferencji „Informacja, konsultacja i partycypacja pracowników w przedsiębiorstwach na przykładzie spółdzielni, Kraków, marzec 2009.

jednak było również z pracami nad nowymi rozwiązaniami ustawowymi dla spółdzielni socjalnych. Od momentu uchwalenia nowelizacji Ustawy o spółdzielniach socjalnych w lipcu 2009 roku powstało ponad 90 nowych spółdzielni, co stanowi ponad 37% wszystkich zarejestrowanych. W samym 2010 roku zarejestrowano 67 spółdzielni socjalnych, co stanowi prawie 26% całego sektora spółdzielni socjalnych⁷. Z tego jedynie niecałe 10% to te założone przez osoby prawne⁸.

2. AKTUALNA KONDYCJA SPÓŁDZIELNI SOCJALNYCH

W chwili obecnej istnieje bardzo mało badań lub statystyk, które w sposób kompleksowy opisywałyby zjawiska ekonomiczne i społeczne zachodzące w istniejących i działających spółdzielniach socjalnych. Z tych, które są dostępne warto przytoczyć wyniki badania przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej z Katowic we współpracy z Ogólnopolskim Związkiem Rewizyjnym Spółdzielni Socjalnych⁹.

Badanie, o którym mowa, zostało przeprowadzone w okresie od kwietnia do sierpnia 2009 r., a dotyczyło funkcjonowania spółdzielni w roku 2008. W badaniu wzięły udział 52 spółdzielnie z obszaru całej Polski, które zostały poddane badaniu kwestionariuszowemu oraz pogłębionym wywiadam. Z powyższych badań wynika m.in., iż największa ilość spółdzielni została zarejestrowana w roku 2006 i 2007, na co z pewnością wpływ miało przyjęcie w roku 2006 Ustawy o spółdzielniach socjalnych. W grupie badanych spółdzielni najwięcej, bo aż 46% spółdzielni, posiada liczbę członków pomiędzy 6 a 9, natomiast 42% spółdzielni posiada minimalną wymaganą liczbę członków, a więc 5 osób. Statystyczna spółdzielnia socjalna w Polsce liczy 7 członków. Podstawowym pytaniem, na jakie warto sobie odpowiedzieć jest to, w jaki sposób liczba członków przekłada się na liczbę osób zatrudnionych w spółdzielni socjalnej i tutaj wskaźniki już są niższe. Statystyczna spółdzielnia socjalna zatrudnia na umowę o pracę (w przeliczeniu na pełne etaty) 3,89 osób. Należy przypuszczać, iż część członków spółdzielni może być również zatrudniona na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Przy czym niepokojący wydaje się fakt, iż 27% spółdzielni (przypomnijmy, że chodzi tylko o te działające, prowadzące działalność gospodarczą) nie zatrudnia ani jednej osoby na umowę o pracę. Najwięcej, bo 38% spółdzielni zatrudnia do 5

⁷ Opracowanie własne na podstawie danych z Krajowego Rejestru Sądowego.

⁸ Na podstawie danych z Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych.

⁹ Wyniki badań zostały udostępnione przez Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych.

członków, a więc nie wszystkie osoby będące członkami spółdzielni znajdują w niej zatrudnienie.

Kwestia zatrudnienia członków w spółdzielni socjalnej wydaje się być absolutnie kluczowa. Jeżeli spółdzielnie socjalne mają być przedsiębiorstwami reintegracji społecznej i zawodowej poprzez pracę, to osoby je zakładające muszą znaleźć w niej zatrudnienie. Badania prowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” pod nazwą „Kondycja ekonomii społecznej w Polsce 2006” wskazują, iż 70,4% spółdzielców zdaje sobie sprawę, że podstawowym celem społecznym spółdzielni jest aktywizacja zawodowa i zatrudnianie osób bezrobotnych lub wykluczonych¹⁰. Działania mające na celu obniżenie kosztów zatrudnienia pracowników w spółdzielniach socjalnych poprzez m.in. wprowadzenie dodatkowych form zatrudnienia, wydłużenie okresu refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, możliwość wystąpienia o zaliczkę na opłacenie tych składek (zmiany wprowadzone nowelizacją Ustawy o spółdzielniach socjalnych) wydają się być krokami w bardzo dobrym kierunku.

We wspomnianych powyżej badaniach – „Kondycja ekonomii społecznej w Polsce 2006” spółdzielcy socjalni pytani o zaangażowanie w działalność społeczną w 82% odpowiedzieli twierdząco, jednak 18% nie podejmuje tego rodzaju działań¹¹.

Tabela 1. Główne pola usług społecznych spółdzielni socjalnych

Rodzaj usług społecznych	Procent wskazań
Kultura i sztuka	7,40%
Edukacja i wychowanie	7,40%
Ochrona zdrowia	3,70%
Usługi socjalne, pomoc społeczna	33,30%
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	70,40%
Ochrona środowiska	11,10%
Rozwój lokalny w wymiarze społecznym	22,20%
Prawo i jego ochrona, prawa człowieka	3,70%
Wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych	18,50%
Działalność międzynarodowa	7,40%
Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	14,80%

Źródło: Badania „Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce 2006”.

¹⁰ J. Brzozowska, *Praktyka działania przedsiębiorstwa społecznego – jak blisko koncepcji przedsiębiorstwa społecznego*, [w:] „Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce”, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 194.

¹¹ Ibidem.

Aby cel społecznej i zawodowej reintegracji mógł być spełniony, spółdzielnie socjalne muszą osiągać określone stabilne wyniki ekonomiczne. Rezultaty zrealizowanych przez Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej badań wskazują, iż większość spółdzielni socjalnych w roku 2008 osiągnęła przychody w granicach 50–100 tysięcy złotych. Około 1% spółdzielni osiągnęło przychody powyżej 300 tysięcy złotych. Ponad 70% badanych spółdzielni (38 z 52 badanych) korzystało z zewnętrznych źródeł finansowania. Zewnętrzne źródła finansowania to środki z Funduszu Pracy (w 27 przypadkach) oraz środki przyznawane przez Ośrodki Wsparcia Spółdzielni Socjalnych¹² (w 21 przypadkach). Finansowanie jest jednak nadal jedną z podstawowych bolączek funkcjonujących spółdzielni socjalnych. Chodzi tu zarówno o ich dokapitalizowanie w sytuacji, gdy brakuje środków na zakup na przykład sprzętu do zrealizowania zleceń. Z drugiej jednak strony brakuje również samych zleceń. W tym kontekście spółdzielcy socjalni wskazują na potrzebę zintensyfikowania współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi podmiotami, które mogłyby wykorzystać, na przykład wprowadzone nowelizacją Ustawy o spółdzielniach socjalnych, klauzule społeczne do wsparcia istniejących przedsiębiorstw społecznych. Istnieją już pierwsze przykłady zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Jeżeli okażą się one skuteczne pozostaje mieć nadzieję, iż rozpowszechnią się one wśród przedstawicieli samorządów, co na pewno otworzy przed istniejącymi spółdzielniami socjalnymi nowe możliwości rozwoju.

3. SPÓŁDZIELNIA SOCJALNA OSÓB PRAWNYCH – CZY NOWELIZACJA USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH SOCJALNYCH Z MAJA 2009 ROKU JEST NOWĄ SZANSĄ DLA TEGO SEKTORA?

W odpowiedzi na problemy, jakie pojawiały się i nadal pojawiają w procesie tworzenia spółdzielni socjalnych przez osoby fizyczne pochodzące z grup wykluczenia społecznego, dokonano zasadniczej modyfikacji tego instrumentu. Nowelizacja Ustawy o spółdzielniach socjalnych została uchwalona 7 maja 2009 roku¹³. Umożliwiła ona zakładanie spółdzielni przez osoby prawne: organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, gminne jednostki prawne oraz koś-

¹² Ośrodki Wsparcia Spółdzielni Socjalnych powoływane były w ramach Programu Wspierania Spółdzielni Socjalnych realizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

¹³ Ustawa z 7 maja 2009 roku o zmianie Ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, *op. cit.*

cielne osoby prawne. Spółdzielnia socjalna osób prawnych musi się składać z co najmniej dwóch podmiotów. Przy czym są one zobligowane do zatrudnienia w ciągu 6 miesięcy od zarejestrowania 5 osób pochodzących z grupy docelowej Ustawy o spółdzielniach socjalnych¹⁴. Dodatkowo obniżono procent osób pochodzących z grup wykluczenia społecznego do 50% na etapie zakładania spółdzielni, a więc co najmniej połowa członków musi spełniać wymogi art. 4 ust. 1 ustawy, nie zaś jak dotychczas 100% na etapie zakładania oraz 80% w dalszej działalności.

Jak wynika z danych Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych, od momentu wejścia w życie nowelizacji ustawy, a więc od lipca 2009 roku, powstało 5 spółdzielni socjalnych założonych przez osoby prawne. W stosunku do ponad 70, które zostały od tego momentu zarejestrowane wydaje się to być odsetek niewielki. Jednak należy pamiętać, iż jest to rozwiązanie zupełnie nowe a sukcesy tych, które powstały mogą stanowić ogromną inspirację dla kolejnych.

Pierwsza w Polsce Spółdzielnia Socjalna Osób Prawnych założona przez organizację pozarządową powstała w Małopolsce, w gminie Klucze¹⁵. Spółdzielnia Socjalna „OPOKA” została założona przez Stowarzyszenie na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju Społeczno – Gospodarczego „KLUCZ” oraz Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne. Została ona zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym 30 października 2009 r. Spółdzielnia w pierwszej fazie skoncentrowała się na świadczeniu usług gastronomicznych na terenie gminy Klucze oraz szerzej na terenie powiatu olkuskiego. Świadczenie usług miało polegać na przygotowywaniu i rozwożeniu posiłków do klientów ośrodka pomocy społecznej, którzy mają przyznane zasiłki celowe oraz wobec których świadczone są usługi opiekuńcze. Spółdzielnia miała również w planach oferowanie posiłków dla pracowników urzędów, przedsiębiorstw oraz dla osób indywidualnych na terenie powiatu, w szczególności gminy Klucze. W swoich planach spółdzielnia ma również intensywne działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób marginalizowanych na rynku pracy. Po trudnym okresie „rozruchu”, spółdzielnia wygrała w otwartym konkursie ofert na finansowanie zadania z zakresu pomocy społecznej – dożywianie osób dorosłych i ich rodzin w 2010 r. organizowanym przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Kluczach. Od 19 kwietnia 2010 r. pracownicy spółdzielni przygotowują gorące posiłki obiadowe dla 243 osób, które są klientami OPS. Posiłki wydawane są w 7 punktach zlokalizowanych w Kluczach, Chechle, Ryczówku,

¹⁴ Po 12 miesiącach nieprzerwanego zatrudnienia osoby te mają prawo nabyć członkostwo a spółdzielnia staje się mieszana.

¹⁵ Spółdzielnia powstała w ramach projektu ABC Gospodarki Społecznej finansowanego w ramach Poddziałania 7.2.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Rodakach, Bydlinie, Jaroszewcu i Kwaśniewie Dolnym. Istnieje również możliwość dowożenia posiłków do domów osób, które ze względu na stan zdrowia nie są w stanie dotrzeć do punktu wydawania posiłków. Jest to możliwe dzięki przekazaniu w użytkowanie samochodu przez Urząd Gminy w Kluczach¹⁶. Bardzo istotnym aspektem funkcjonowania Spółdzielni Socjalnej „OPOKA” jest jej mocne lokalne zakorzenienie. Podmioty, będące członkami założycielami spółdzielni to dwie organizacje posiadające mocną pozycję w lokalnej społeczności, ale przede wszystkim doskonale znające problemy osób, których aktywizacji się podjęły. Zarówno Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne jak i Stowarzyszenie „KLUCZ” to organizacje działające od wielu lat (to pierwsze od 1999 roku) w sferze pomocy społecznej.

Pierwszą spółdzielnią socjalną, która powstała przy udziale samorządu, była Spółdzielnia Socjalna „GRÓD” w Biskupicach, w gminie Byczyna. Umiejscowienie tej inicjatywy właściwie nie budzi zdziwienia. Gmina ta jest bowiem siedzibą całego konglomeratu przedsięwzięć o charakterze społecznym. Powstała tam już w 2005 r. jedna z pierwszych – Spółdzielnia Socjalna Usługowo – Handlowo – Produkcyjna, funkcjonuje Centrum Integracji Społecznej w Polanowicach, a władze gminy ewidentnie doceniają zasługi tych przedsięwzięć gospodarki społecznej w rozwoju lokalnej społeczności. Z pewnością sukcesy tych przedsięwzięć stały się inspiracją do powołania kolejnego podmiotu gospodarki społecznej, tym razem z udziałem samej gminy. Gród w Biskupicach, gdzie w grudniu 2009 r. zarejestrowano spółdzielnię socjalną, to miejsce w którym ciągle coś się dzieje: turnieje rycerskie, Puchar Europy w Walkach Bojowych, można tam nauczyć się rzucać toporem, włócznią czy nożem. Gmina powołując spółdzielnię socjalną odpowiedziała na wzrastające zapotrzebowanie w zakresie osób mogących „obsługiwać” rozwijającą się „listę wydarzeń”. Jak deklarowali przedstawiciele samorządu na etapie tworzenia spółdzielni ideą jej powstania była próba otwarcia się na turystów weekendowych, podczas gdy dotychczas głównie koncentrowali się na obsłudze szkoleń, konferencji czy kolonii. Zatrudnieni w spółdzielni pracownicy, pochodzący z grup wykluczenia społecznego, mają za zadanie pokierować ruchem turystycznym w Byczynie. Do ich zadań należy m.in. prowadzenie hotelu, obsługa maszyn obleźniczych, prowadzenie warsztatów rzemieślniczych czy też domu rybaka. Wszystko to, co dzieje się w Byczynie, zupełnie zmienia obraz tej gminy. Warto jednak podkreślić, iż nie byłoby to możliwe bez ścisłej współpracy pomiędzy samorządem a podmiotami gospodarki społecznej.

Oprócz „tych pierwszych” wyżej wymienionych, kilka inicjatyw w tym zakresie zostało również podjętych. Część z nich została sfinalizowana, a kilka

¹⁶ P. Warwas, „Sukces OPOKI”, www.projekt-abc.pl

czeka na szczęśliwy finał. Przykładem inicjatywy w tym zakresie, pochodzącej ze strony samorządu, jest Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka”, która jest aktualnie w fazie rejestracji a powstała przy wsparciu ze strony Kujawsko – Pomorskiego Ośrodka Ekonomii Społecznej oraz Stowarzyszenia na rzecz Spółdzielni Socjalnych. Założona przez Miasto Bydgoszcz i Powiat Bydgoski zastąpi gospodarstwo pomocnicze jakim był Zakład Robót Publicznych. Przedmiot działalności będzie dokładnie ten sam, a więc szeroko rozumiane usługi komunalne a do ich wykonywania zatrudniane będą osoby bezrobotne, w tym długotrwale bezrobotne.

Z pewnością zachętą do tworzenia spółdzielni socjalnych przez osoby fizyczne były środki finansowe, które na ten cel osoby bezrobotne oraz niepełnosprawne mogły uzyskać z Funduszu Pracy. Innym instrumentem dotychczas dostępnym jedynie dla osób fizycznych były dotacje udzielane w ramach projektów w Działaniu 6.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Od 1 czerwca 2010 r. obowiązuje nowy Szczegółowy Opis Priorytetów POKL, który po pierwsze doposażył Poddziałanie 7.2.2. (Wsparcie instytucji ekonomii społecznej) w instrumenty finansowego wsparcia tworzących się podmiotów, ale przede wszystkim w tym kontekście wprowadził pojęcie spółdzielni socjalnej osób prawnych, do których od tego momentu można kierować wsparcie zarówno merytoryczne jak i finansowe. Należy się spodziewać, iż da to nowy impuls do tworzenia tych podmiotów.

Dodatkowym impulsem będzie z pewnością fakt, iż nowelizacja Ustawy o spółdzielniach socjalnych z maja 2009 r. dokonała również innych istotnych zmian w zakresie ich funkcjonowania. Zmiany te były wynikiem obserwacji rzeczywistości w jakich funkcjonują spółdzielnie socjalne oraz problemów, jakie napotykały w momencie podejmowania prób wypracowania pozycji ekonomicznej, a co za tym idzie spełnienia celu, dla którego zostały powołane, a więc celu społecznej i zawodowej reintegracji.

I tak w dyskusjach nad nowelizacją Ustawy często pojawiały się pytania, w jaki sposób zmierzyć się z jednym z podstawowych problemów spółdzielni socjalnych, a mianowicie brakiem środków na działalność. Przede wszystkim wykorzystano instrument wsparcia finansowego w postaci wkładu do spółdzielni socjalnej określony w Ustawie Prawo Spółdzielcze. Jest to instrument, który w szczególności mogą wykorzystać właśnie osoby prawne powołujące lub przystępujące do istniejącej spółdzielni, ponieważ wkład organizacji pozarządowej, kościelnej osoby prawnej lub jednostki samorządu terytorialnego, może polegać m.in. na przeniesieniu lub obciążeniu własności rzeczy lub innych praw. Jako członek spółdzielni socjalnej osoba prawna może wnieść w formie wkładu na przykład lokal, który może zostać przekazany do spółdzielni na własność lub w użytkowanie. Dodatkowo spółdzielnia może zostać

wsparta przez pracę pracowników jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowej lub kościelnej osoby prawnej, która jest jej członkiem. Jeżeli spółdzielnia założona przez osoby prawne będzie przyjmować do swojego grona kolejnych członków może dokonać poręczenia pożyczki, kredytu lub zabezpieczenia zwrotu refundacji środków przyznanych na rozpoczęcie działalności gospodarczej w formie spółdzielni socjalnej. Tym samym stanowi to odpowiedź na jeden z podstawowych problemów w uzyskiwaniu dotacji, którym jest brak możliwości spełnienia wymogów zabezpieczenia zwrotu tej dotacji. Rozszerzono również zwolnienie z opłat za rejestrację w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz za ogłoszenie tego wpisu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym na wszelkie zmiany do tego rejestru wprowadzane.

Jedną z największych trudności spółdzielni socjalnych w początkowej fazie rozwoju była konieczność zatrudniania wszystkich członków na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, co zdecydowanie podrażało koszty działalności przedsiębiorstwa i z tego powodu niejednokrotnie było zupełnie niemożliwe do zrealizowania. Nowelizacja Ustawy o spółdzielniach socjalnych umożliwiła wprost (wcześniej było to możliwe przy zastosowaniu przepisów Ustawy – Prawo Spółdzielcze¹⁷ i wpisaniu odpowiednich zapisów do statutu), zatrudnianie członków spółdzielni nie tylko na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, ale również umowy o dzieło, umowy zlecenie czy też umowy o pracę nakładczą. Dodatkowo rozszerzono instrument refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, dając możliwość starania się o refundację składek za zatrudnionych pracowników w pełnej wysokości przez pierwsze 24 miesiące zatrudnienia oraz w połowie wysokości przez kolejne 12 miesięcy zatrudnienia pracownika. W tym zakresie możliwe jest również staranie się o zaliczkę na opłacenie tych składek.

Określono również szczegółowo instrumenty, jakimi budżet państwa lub jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać rozwój spółdzielni socjalnej. Mogą więc to robić na kilka sposobów: poprzez udzielenie dotacji, pożyczki, poręczenia, usług lub doradztwa w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym oraz poprzez zrefundowanie kosztów lustracji. Zarówno dotacje jak i usługi oraz doradztwo mogą być również udzielane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednym z ważnych aspektów jest fakt, iż Ustawa nadaje tej pomocy status pomocy *de minimis*.

Zgodnie z Ustawą Prawo Spółdzielcze, wszystkie spółdzielnie zobligowane są do prowadzenia pełnej rachunkowości. Nakaz ten obejmował dotychczas również spółdzielnie socjalne. Nowelizacja Ustawy wprowadziła zmianę do

¹⁷ Ustawa z 16 września 1982 roku Prawo Spółdzielcze, Dz.U. 1995, nr 54, poz. 288 (tekst jednolity) ze zm.

Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, umożliwiając spółdzielniom socjalnym prowadzenie uproszczonej rachunkowości, jeśli ich przychody netto ze sprzedaży za poprzedni rok obrotowy nie przekroczyły kwoty 1 200 000 euro. W praktyce trudno wyobrazić sobie, aby aktualne spółdzielnie socjalne chociaż zbliżyły się do tego pułapu. Jednak, jak pokazała praktyka, wykorzystanie tego instrumentu przy tak skomplikowanej wewnętrznej strukturze (fundusz udziałowy, zasobowy, itd.) oraz w kontekście realizacji przez spółdzielnie socjalne projektów finansowanych m.in. z funduszy strukturalnych okazało się rzadkim wyborem. Większość spółdzielni pozostała przy pełnych zasadach księgowych.

Nowelizacja wprowadziła również zmianę do Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych, wprowadzając tzw. „klauzule społeczne”, które mogą stanowić ogromną szansę dla spółdzielni socjalnych w poszukiwaniu przez nie swojego miejsca na rynku. Zamawiający może bowiem określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące m.in. zatrudniania osób bezrobotnych, niepełnosprawnych lub określonych w Ustawie o zatrudnieniu socjalnym, Ustawie o spółdzielniach socjalnych, grupach docelowych.

4. CZY DOŚWIADCZENIA WŁOSKIE MOGĄ BYĆ DLA NAS INSPIRACJĄ?

Spółdzielnie socjalne reprezentują jeden z bardziej oryginalnych elementów włoskiego doświadczenia w zakresie gospodarki społecznej. Stopniowo ich liczba zaczęła wzrastać w latach 70. XX wieku, podczas gdy gwałtowny wzrost nastąpił w latach 80. ubiegłego stulecia i dzisiaj reprezentują one duży udział w budżecie polityki społecznej państwa. Już w roku 1993 około 13% budżetu państwa na politykę społeczną realizowane było przez spółdzielnie socjalne¹⁸.

Sytuacja, która miała miejsce we Włoszech w latach 70. ubiegłego wieku, dokładnie ta, która wygenerowała stworzenie nowego instrumentu, jakim są spółdzielnie socjalne, nie była sytuacją typowo włoską. Pod koniec lat 70. XX wieku wszystkie europejskie państwa opiekuńcze zaczęły się kruszyć pod ciężarem trudności związanych z ich finansowaniem i administracją. Gwałtownie rosnące bezrobocie, powiązane ze spadkiem tempa rozwoju gospodarczego, spowodowało wzrost deficytu w budżetach państw, jak również lawinę

¹⁸ M. Maiello, *Italy*, [w:] C. Borzaga, A. Santauri (red.), *Social Enterprises and New Employment in Europe*, Trento 2000, s. 342.

problemów o charakterze społecznym.¹⁹ Dodatkowo we Włoszech doszło do zjawiska wzrostu liczby ludzi starszych, a także pojawiły się nowe potrzeby związane z tzw. pozamaterialnymi przypadkami zubożenia (np. choroby psychiczne, bezdomność, narkomania, imigracja, długotrwałe bezrobocie). Zaczęło rosnąć zapotrzebowanie zarówno na te tradycyjne, ale również na nowe usługi pomocy społecznej²⁰.

Jednym z instrumentów radzenia sobie z zaistniałą sytuacją była polityka prywatyzacji usług społecznych wdrożona przez wiele państw europejskich. Wprowadzona ona była poprzez stworzenie podziału pomiędzy odpowiedzialnością za finansowanie usług społecznych pozostającą po stronie administracji publicznej, a dostarczaniem usług, które z kolei zostały przetransferowane do sektora prywatnego. Ponadto zaprzestano świadczenia pewnego rodzaju usług. Z jednej strony spowodowało to zwiększenie zapotrzebowania na prywatnych dostawców usług społecznych, którym administracja mogła je zlecać, ale z drugiej strony poszerzył się katalog potrzeb społecznych, które sektor *non-profit* mógł zaspokajać poprzez realizowanie działań w nowych obszarach²¹. Dodatkowym elementem sprzyjającym przejmowaniu usług społecznych przez podmioty prywatne lub sektor *non-profit* był proces decentralizacji systemu świadczenia tych usług. Decentralizacja oraz wynikające z niej przesunięcie odpowiedzialności na lokalną administrację publiczną, czyli bliżej potrzeb obywateli, spowodowało większą akceptację inicjatyw realizowanych przez społeczeństwo obywatelskie oraz sprawiło, że finansowanie tego typu przedsięwzięć ze środków publicznych stało się bardziej prawdopodobne²².

Rozwój spółdzielni socjalnych we Włoszech związany był z trzema zasadniczymi tendencjami:

1. Kryzys i redefiniowanie koncepcji państwa dobrobytu a w tym kontekście polityki społecznej. Sektor publiczny nie tylko nie był wydolny w dostarczaniu usług na poziomie i w zakresie w jakim potrzebowało tego społeczeństwo, ale również jawił się jako zbiurokratyzowany, nieelastyczny system wobec którego zaczęły rosnąć oportunistyczne zachowania. Spółdzielnie socjalne, jako inicjatywy oddolne, pokazały się z kolei jako podmioty, które są w stanie dostarczać usługi dla osób wykluczonych w zupełnie nowy, zaangażowany sposób²³.

¹⁹ C. Borzaga, *Nowe trendy w sektorze non – profit w Europie: pojawienie się przedsiębiorstw społecznych*, [w:] J.J. Wygnański, *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008, s. 96.

²⁰ M. Loss, *Spółdzielnie socjalne we Włoszech*, [w:] M. Rymsha (red.), *Trzeci sektor. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2005, s. 46.

²¹ C. Borzaga, *Nowe trendy...*, op. cit., s. 97.

²² Ibidem.

²³ M. Maiello, *Italy...*, op. cit., s. 342.

2. Rozwój i przekształcenia wewnątrz samego trzeciego sektora. Rozwój bowiem spółdzielni socjalnych we Włoszech jest elementem rozwoju całego sektora w owym czasie.
3. Odnowienie wartości zaangażowania społecznego w samym, tradycyjnym ruchu spółdzielczym. Po okresie zbliżania się do sektora prywatnego, gubiąc po drodze misję społeczną, lub też nadmiernego uzależniania się od frakcji politycznych, spółdzielcza forma prowadzenia działalności zaczęła przeżywać odnowę w kontekście wykorzystania jej do realizacji usług na rzecz społeczności lokalnych oraz przez i dla osób wykluczonych²⁴.

Potrzeba prawnego uregulowania działalności spółdzielni socjalnych we Włoszech pojawiła się już w latach 80. XX wieku, kiedy nastąpił ich największy przyrost. Jednak nieporozumienia wewnątrz sił politycznych we Włoszech spowodowały, iż na Ustawę o spółdzielniach socjalnych musiano czekać do roku 1991. Ustawa nr 381/91 definiuje spółdzielnię socjalną jako podmiot, który ma dostarczać usług o charakterze ogólnym, usług pożytku publicznego, promować osobisty rozwój jej członków i integrować ludzi ze społeczeństwem poprzez:

- dostarczanie usług socjalnych i edukacyjnych,
- realizację różnych działań – w obszarze rolnictwa, przemysłu, handlu lub w postaci usług – w celu dostarczania zatrudnienia osobom wykluczonym.

Definicja spółdzielni socjalnej zawarta w Ustawie podkreśla kilka ważnych elementów:

1. Podstawowym celem działania spółdzielni socjalnej jest służyć społeczności.
2. Spółdzielnia musi mieć silne lokalne zakorzenienie.
3. Spółdzielnia musi promować rozwój osobisty i społeczną integrację osób, nie może być jedynie dostawcą usług.
4. W przeciwieństwie do tradycyjnych spółdzielni, które prowadzą działalność w interesie swoich członków, spółdzielnie socjalne działają na rzecz całego społeczeństwa.

Włoska Ustawa określa trzy typy spółdzielni socjalnych:

1. Spółdzielnie socjalne typu „A”, których podstawowym celem jest dostarczanie usług społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych i które powstały zdecydowanie najwcześniej. Było ich również na początku zdecydowanie najwięcej, bo 1200 co stanowiło 64% całego sektora spółdzielni socjalnych. Podział pomiędzy poszczególnymi rodzajami usług w owym czasie był następujący: 13% – usługi w zakresie zdrowia, 6% usługi edukacyjne, 81% usługi *stricto* socjalne.

²⁴ Ibidem, s. 343.

2. Spółdzielnie socjalne typu „B”, których podstawowym celem jest społeczna i zawodowa reintegracja, przy czym nie ma znaczenia branża, w której działają. W początkowym okresie reprezentowały one około 17% wszystkich spółdzielni socjalnych, dopiero w dalszych latach zaczęły się rozwijać, wspólnie z rozwojem modelu przedsiębiorstw społecznych integracji poprzez pracę (*WISE – Work Integration Social Enterprise*).
3. Spółdzielnie socjalne mieszane, które w początkowej fazie reprezentowały 19% sektora, łączyły oba powyższe cele, działając na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji, jednocześnie realizując usługi o charakterze społecznym.

Obszary usług społecznych, w których działa włoski trzeci sektor, w tym szczególnie spółdzielnie socjalne są następujące:

- Kultura i spędzanie wolnego czasu.
- Edukacja i badania (szkolnictwo podstawowe i średnie, szkolnictwo wyższe, szkolenie zawodowe, szkolenie dorosłych, badania).
- Zdrowie (usługi socjalne, szpitale rehabilitacyjne).
- Świadczenia socjalne.
- Środowisko.
- Rozwój społeczności lokalnej.
- Ochrona i promocja praw człowieka.
- Pośrednictwo w działaniach charytatywnych²⁵.

Wśród beneficjentów działań spółdzielni socjalnych największą grupę stanowiły osoby niepełnosprawne (30,2%), osoby starsze (23,2%) oraz mniejszości lub młodzież (19,7%). Przedsiębiorstwa społeczne oferują usługi, które odpowiadają na wzrastające zapotrzebowanie w obszarze socjalnym. Liczba osób wymagających wsparcia we Włoszech na początku lat 90. XX wieku wynosiła ponad 2 miliony i z roku na rok rosła wskutek kombinacji czynników społecznych i demograficznych. System świadczenia usług społecznych okazał się być zupełnie niewydolny. Statystyki wykazywały, iż z 6% osób niepełnosprawnych będących obywatelami Włoch, aż połowa nie uzyskiwała wystarczającej opieki²⁶.

Statystyki z roku 2008 mówią o istnieniu ponad 7300 spółdzielni socjalnych we Włoszech. Zrzeszają one ponad 260 tysięcy członków, a zatrudniają łącznie ponad 240 tysięcy pracowników. Pracuje w nich ponad 34 tysiące wolontariuszy²⁷. Jeśli spojrzymy na podział spółdzielni socjalnych na typy, to nadal najliczniejsze są podmioty zorganizowane w formie spółdzielni socjalnej typu

²⁵ M. Maiello, *Italy...*, op. cit., s. 348.

²⁶ Ibidem, s. 362.

²⁷ G. Pastorelli, *Sektor spółdzielni...*, op. cit.

„A” (59%), następnie spółdzielnie socjalne typu „B” (32,8%), spółdzielnie mieszane (4,3%) oraz konsorcja (3,9%). Nadal również większa część spółdzielni socjalnych typu „A” świadczy usługi w sektorze socjalnym (59,1%), jednak pozostałe rodzaje usług zyskały na wartości. W drugiej kolejności, największym obszarem działania usługowych spółdzielni socjalnych są usługi edukacyjne i badawcze (21%), następnie kultura, sport i rozrywka (10,7%) oraz zdrowie (9%)²⁸. W roku 2008 spółdzielnie socjalne typu „A” oferowały swoje usługi do około 3,3 milionów obywateli. Średnia liczba użytkowników jednej spółdzielni socjalnej to 760 osób. Wśród użytkowników spółdzielni socjalnych typu „A” najczęściej pojawiają się osoby niepełnosprawne, osoby starsze, które nie są w stanie same się sobą zaopiekować, imigranci, osoby chore, po kryzysach psychicznych oraz długotrwale bezrobotni.

Często jednak podział na te podmioty, które prowadzą działania w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz te, które świadczą usługi społeczne jest podziałem sztucznym. W rzeczywistości wiele z tych organizacji łączy wytwarzanie usług społecznych i działania na rzecz integracji zawodowej. Może to wynikać na przykład z faktu, że niektóre usługi społeczne są odpowiednie dla integracji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ponieważ wymagają dużego nakładu pracy i rozwijają ważne umiejętności praktyczne²⁹.

5. PODSUMOWANIE

Spółdzielnie socjalne pojawiły się w Polsce jako odpowiedź na niezwykle trudną sytuację na rynku pracy. Prawie 20% bezrobocie na początku pierwszej dekady XXI wieku spowodowało, iż to właśnie ten problem został uznany za najistotniejszy i najpilniejszy do rozwiązania. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uchwalona w kwietniu 2004 r. wykorzystwała więc włoski model spółdzielni socjalnej typu „B”, a więc taki, którego głównym celem jest społeczna i zawodowa reintegracja członków.

W kontekście jednak poszukiwania nowych form świadczenia usług społecznych dla obywateli, warto przyjrzeć się możliwościom, jakie w tym zakresie daje typ „A” włoskich spółdzielni socjalnych, który jest w tym kraju jednak nadal najliczniejszy i ciągle się rozwija. Nowelizacja Ustawy o finansach publicznych w ostatnim czasie w Polsce, a co za tym idzie likwidacja z końcem 2010 roku gospodarstw pomocniczych zmusiła samorządy do poszu-

²⁸ Ibidem.

²⁹ C. Borzaga, *Nowe trendy...*, op. cit., s. 101.

kiwania nowej drogi realizacji usług, w tym tych o charakterze społecznym. Jak wynika z doświadczeń zaprezentowanych w pierwszej części tego tekstu, niektóre z samorządów podjęły drogę utworzenia spółdzielni socjalnej ze swoim udziałem. Doświadczeń tego rodzaju jest jednak jeszcze zdecydowanie za mało, abyśmy mogli mówić o wyciąganiu wniosków, czy to przedsięwzięcie ma szansę się udać. Aczkolwiek wydaje się, iż sytuacja, w której usługi społeczne świadczone są przez spółdzielnie socjalne z udziałem samorządu ma szansę powodzenia, chociażby z tego względu, iż sektor prywatny/społeczny i publiczny działają wspólnie. Tym samym mają możliwość zniwelowania mankamentów świadczenia usług społecznych przez każdy z tych sektorów z osobna.

Istnieje jednak pewne wyraźne ryzyko zlecenia usług społecznych podmiotom takim jak spółdzielnie socjalne i w tym kontekście warto uczyć się na doświadczeniach innych. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na tworzący się system zlecenia usług. Zmiany bowiem w polityce społecznej w państwach europejskich doprowadziły również do zmiany sposobu funkcjonowania samego sektora pozarządowego. Celem reformy *welfare state* w owym czasie było zmniejszenie i zrationalizowanie wydatków publicznych poprzez redukcję kosztów świadczenia usług społecznych. W tym samym czasie zwiększeniu uległa liczba przetargów na świadczenie poszczególnych usług społecznych, przy czym specyfika przetargu miała wpływ na jakość tych usług i projektów, gdyż nie przywiązywano do niej wystarczającej wagi. To powodowało, że organizacje dostosowując się do wymogów niskich cen, traciły na innowacyjności. Ponadto przetargowy tryb zlecenia usług dawał większe szanse powodzenia organizacjom, które były bardziej ukierunkowane na tworzenie profesjonalnych miejsc pracy niż na cele społeczne³⁰. Sam pomysł dystrybucji usług społecznych poprzez trzeci sektor pojawił się dlatego, iż organizacje do niego należące oferowały nowe usługi oraz tworzyły nowe metody wytwarzania tradycyjnych usług przede wszystkim dzięki zastosowaniu innowacyjnych sposobów angażowania konsumentów (np. jako współproducentów), społeczności lokalnej (wolontariuszy) i pracowników³¹.

Doświadczenia zdobyte w ramach realizacji projektów Pilotażowego Programu Działania Wspólnoty Europejskiej „Trzeci system i zatrudnienie” wskazują, że organizacje pozarządowe świadczące usługi społeczne, w tym opiekuńcze w społecznościach lokalnych mogą zamienić często nieregularny i nieformalny system świadczenia usług w stałą pracę szczególnie w miejscach, gdzie zapotrzebowanie na siłę roboczą jest szczególnie niskie (na przykład

³⁰ C. Borzaga, *Nowe trendy...*, op. cit., s. 103.

³¹ Ibidem, s. 106.

kobiety na terenach wiejskich)³². Mogą one również przeformułować pewne usługi z redystrybucyjnych na produktywne. Przykładem może być zatrudnianie do remontowania mieszkań lub zarządzania mieszkaniem osób bezrobotnych, którzy mają w nich zamieszkać³³. Podobne doświadczenia w odniesieniu do spółdzielni socjalnych obecne są już w Polsce. W Poznaniu i w Warszawie powstają spółdzielnie socjalne powiązane ze spółdzielniami mieszkaniowymi. Ich członkami zostają osoby zalegające z zapłatą czynszu na rzecz spółdzielni, które odpracowują zaległości wykonując różnego rodzaju zlecenia sprzątania, drobnych remontów, opieki nad terenami zielonymi, które spółdzielnia mieszkaniowa i tak musiałaby zlecić firmom zewnętrznym.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

KAROLINA GOŚ-WÓJCICKA, SŁAWOMIR NAŁĘCZ

Działalność stowarzyszeń i fundacji w zakresie aktywizacji zawodowej oraz innych usług społecznych

1. ROLA PODMIOTÓW GOSPODARKI SPOŁECZNEJ W ŚWIADCZENIU USŁUG SPOŁECZNYCH, W TYM REINTEGRACJI ZAWODOWEJ OSÓB WYKLUCZONYCH

1.1. Kontekst europejski

Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci w piśmiennictwie i debatach międzynarodowych wyraźnie widoczna jest zmiana paradygmatu postrzegania roli organizacji o charakterze stowarzyszeniowym. Analizy ich działalności, wcześniej prowadzone przez pryzmat rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, działalności samopomocowej i rzecznictwa interesów ich członków, zostają obecnie rozszerzone o takie aspekty jak: znaczenie tych organizacji w politykach publicznych, szczególnie w zakresie polityki społecznej, polityki rynku pracy oraz ekonomiczny wymiar ich działalności. Zmianę roli organizacji *non-profit* obrazuje znaczenie pojęcia „nowa gospodarka społeczna”, którego zasadniczą cechą jest *odchodzenie od działań ukierunkowanych wyłącznie na swoich członków, jak w przypadku tradycyjnych instytucji gospodarki społecznej (...) i skierowanie aktywności w kierunku beneficjentów/odbiorców zewnętrznych*¹.

Carlo Borzaga, przedstawiając zapoczątkowany w latach 70. XX wieku proces ewolucji tradycyjnych europejskich organizacji *non-profit* w kierunku przedsiębiorstw społecznych, wymienia cechy nowego typu organizacji *non-profit*. Wśród nich kluczowe są:

¹ E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008, s. 39.

- zmniejszenie zainteresowania działalnością rzeczniczą na rzecz wzrostu zaangażowania w świadczenie usług społecznych,
- prowadzenie działalności ekonomicznej w celu dywersyfikacji źródeł finansowania,
- stosowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie dostarczania usług społecznych,
- szczególne zainteresowanie tworzeniem nowych miejsc pracy, zwłaszcza dla grup wykluczonych społecznie,
- lokalne zakorzenienie i lokalny charakter prowadzonej działalności².

Przyczynę tych procesów C. Borzaga widzi w deficycie usług społecznych i niezdolności *welfare state* do zapewnienia zatrudnienia (zwłaszcza osobom w szczególnej sytuacji na rynku pracy) na co *społeczeństwo obywatelskie w niektórych krajach reagowało (...) przez oddolne tworzenie zorganizowanych form produkcji. (...) Proces ten skłaniał stowarzyszenia i fundacje, tradycyjnie zobowiązane do działalności w obszarze rzecznictwa interesów (advocacy), do przesunięcia akcentu w stronę większej wydajności i przedsiębiorczości wynikającej z zaangażowania tych organizacji w bezpośrednie dostarczanie usług*³.

Ponadto, jak zauważa Dirk Jarre w wielu przypadkach inicjatywy lokalne wyprzedziły programy państwowe i odegrały znaczącą rolę w ich ustanawianiu. W innych przypadkach powieliły się odpowiedzi na programy publiczne, które otworzyły dostęp do zasobów niezbędnych do zorganizowania projektów integracji zawodowej⁴.

Obecnie, w niektórych krajach europejskich, gospodarka społeczna jest istotnym dostawcą różnego typu usług społecznych. Jest nawet traktowana jako element nowego europejskiego modelu *welfare*. *Gospodarka społeczna umożliwia temu modelowi osiągnięcie jego celów (...) obecna jest na wszystkich poziomach, zarówno narodowych, jak i europejskim, ale jej korzenie związane są z rynkiem lokalnym. Odgrywa istotną rolę w osiąganiu spójności społecznej (...) funkcjonuje obok sektora publicznego w celu zapewnienia społeczeństwu niezbędnej infrastruktury*⁵.

Mimo, że większość państw europejskich nie uchyła się od odpowiedzialności za zapewnianie podstawowych usług społecznych swoim obywatelom,

² Więcej: C. Borzaga, *Nowe trendy w sektorze non-profit w Europie: Pojawienie się przedsiębiorstw społecznych*, [w:] E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, „Zeszyty Gospodarki Społecznej”, tom 2, Warszawa 2007, s. 77–79.

³ C. Borzaga, *Nowe trendy w partycypacji obywatelskiej: rosnąca rola zachowań społecznie odpowiedzialnych w konsumpcji, oszczędzaniu i produkcji*, [w:] E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, op. cit., s. 88.

⁴ J. Defourny, L. Favreau, J.-L. Laville, *Zmagania z wykluczeniem społecznym w Europie. Wprowadzenie do międzynarodowej ewaluacji*, [w:] J.J. Wygnański (wybór), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008, s. 52.

⁵ D. Jarré, *Europejski model społeczny i usługi socjalne użyteczności publicznej. Możliwości dla sektora gospodarki społecznej*, [w:] E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, op. cit., s. 66.

to obecnie często rezygnują z ich bezpośredniego dostarczania przez administrację publiczną na rzecz podmiotów społecznych, czy komercyjnych. *W modelu wylaniającym się obecnie, administracja publiczna obejmuje nową rolę. Jest to rola raczej regulatora niż dostawcy, podczas gdy przedsiębiorstwa społeczne odgrywają coraz ważniejszą rolę zarówno w restrukturyzacji systemu welfare, jak i reformie rynku pracy, obejmując coraz większą liczbę obszarów działania*⁶.

Opisując europejski model społeczny Dirk Jarré umieszcza usługi społeczne świadczone przez różne podmioty niepubliczne (w tym stowarzyszenia i fundacje) jako *kluczowe dla stworzenia porównywalnych warunków życia i możliwości dla wszystkich, zagwarantowania ochrony przed ryzykiem życiowym (np. związanym z wiekiem), jak również ryzykami specyficznymi (takimi jak ubóstwo i wykluczenie społeczne) i gwarancji realizacji praw podstawowych dla wszystkich. (...) Są podstawowym instrumentem polityki społecznej i kamieniem węgielnym systemów ochrony socjalnej, uzupełniając świadczenia pieniężne, ulgi podatkowe, świadczenia w naturze*⁷.

Co najmniej równie ważną rolę, obok dostępności usług społecznych, ma w we wspólnotowej polityce społecznej dostępność do zatrudnienia. Wykluczenie z rynku pracy przekłada się bowiem nie tylko na problemy ekonomiczne. Osoby pozostające bez zatrudnienia często znajdują się zarazem na marginesie życia społecznego. W kontekście zatrudnienia głównym problemem jest bezrobocie długookresowe, które dotyka w większym stopniu takie grupy jak osoby niepełnosprawne, osoby opuszczające zakłady karne, osoby uzależnione, imigrantów, kobiety powracające na rynek pracy po przerwie związanej z macierzyństwem itp. Polityka prowadzona na poziomie UE zwraca szczególną uwagę na to zjawisko i tworzy instrumenty, których rolą jest zwiększenie aktywności zawodowej obywateli krajów Wspólnoty⁸. Także w tym obszarze prowadzi działalność istotna część podmiotów gospodarki społecznej nakierowując ją na usługi z zakresu aktywizacji zawodowej oraz reintegracji społecznej poprzez pracę. Podmioty te klasyfikuje się w państwach UE jako należące do kategorii przedsiębiorstw społecznych, przy czym określane są jeszcze bardziej specyficznym terminem tj. *Work Integration Social Enterprises* (WISE).

⁶ Ibidem, s. 96–97.

⁷ Ibidem, s. 75.

⁸ Więcej o tym w rozdziale K. Głębiekiej w tym tomie.

1.2. Kontekst krajowy

Implementacja unijnej polityki spójności w Polsce przejawia się w rządowych dokumentach strategicznych. W *Strategii Polityki Społecznej na lata 2007–2013* wskazuje się na istotną rolę sektora organizacji pozarządowych, jako partnera administracji publicznej w rozwoju usług społecznych: *niezbędne jest nadanie odpowiedniego znaczenia inicjatywom obywatelskim, (...) a tym samym przyczynienie się do dynamicznego rozwoju koncepcji uspołecznionej formuły usług społecznych.*

Jednym z priorytetów *Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2009–2013* jest *Rozwój organizacji pozarządowych na rzecz integracji społecznej*. Wskazany w tym priorytecie zakres usług społecznych, w których organizacje (głównie stowarzyszenia i fundacje) powinny odgrywać istotną rolę jest dość szeroki: *działania na rzecz ułatwień i wsparcia uczenia się formalnego, pozaformalnego i nieformalnego, ochrony zdrowia, usług na rzecz zabezpieczenia godziwych warunków mieszkaniowych, wymiaru sprawiedliwości, kultury i sportu, a także innych, które są istotne w celu zapewnienia przynajmniej podstawowych standardów życia.*

Dokumenty niższego szczebla, przekładające cele strategiczne na konkretne obszary działania, które to obszary są następnie finansowane w ramach funduszy europejskich, to programy operacyjne. Na poziomie programów operacyjnych priorytet uzyskują te obszary działania podmiotów gospodarki społecznej, które *kreują miejsca pracy dla osób wykluczonych społecznie i tym samym wpisują się w realizację celów dla zatrudnienia i integracji społecznej*⁹. W ramach Działania 7.2.: *Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej*, będącego elementem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przewidziano: *(...) wsparcie m.in. prawne, organizacyjne, szkoleniowe i finansowe dla tworzenia i działalności podmiotów integracji społecznej, w tym: centrów i klubów integracji społecznej, zakładów aktywizacji zawodowej oraz podmiotów działających na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej (których podstawowym zadaniem nie jest działalność gospodarcza) z wyjątkiem warsztatów terapii zajęciowej*¹⁰.

Podobny sposób patrzenia na podmioty gospodarki społecznej można odnaleźć w czwartym celu szczegółowym Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – FIO (*Wspieranie rozwoju polskiego modelu ekonomii społecznej*). Wskazuje się tu na aktywizacyjny i prozatrudnieniowy charakter podmiotów gospodarki społecznej (mając na uwadze głównie stowarzyszenia i fundacje). *Podmioty gospodarki społecznej przez swoje działania przyczyniają się do wzmocnienia struktury społecznej na drodze integracji społecznej oraz zawodowej grup*

⁹ *Ekonomia społeczna w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki*, Stała Konferencja Ekonomii społecznej we współpracy z Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych i w porozumieniu z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 17.

¹⁰ Ibidem.

defaworyzowanych. Wspieranie rozwoju gospodarki społecznej jest ważnym wkładem w wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań wobec problemów bezrobocia i wykluczenia społecznego, w dużej mierze opartych na współdziałaniu różnorodnych podmiotów gospodarczych i społecznych, a także sektora publicznego¹¹.

Ponadto w Programie Operacyjnym FIO znajdują się zapisy podkreślające rolę sektora organizacji pozarządowych w świadczeniu szerszego zakresu usług społecznych, ze wskazaniem na pierwszym miejscu usług związanych z integracją społeczną. *Istotne jest zatem wzmocnienie miejsca i roli trzeciego sektora w realizacji usług społecznych, w ramach zadań publicznych, w oparciu o zasadę pomocniczości oraz partnerstwo publiczno-społeczne. Wsparciem są objęte te organizacje pozarządowe, które realizują zadania w obszarach związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu, czyli w obszarze integracji i aktywizacji społecznej oraz zabezpieczenia społecznego*¹².

Ekspertki OECD przygotowując w 2009 na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego raport pt. *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną* zwrócili nawet uwagę na nadmierne ich zdaniem zogniskowanie polskiej polityki społecznej wobec gospodarki społecznej w obszarze integracji społeczno-zawodowej i usług aktywizujących zawodowo i społecznie. *Pomija się przy tym znaczną część działalności gospodarki społecznej w większości innych krajów europejskich, a mianowicie usług świadczonych w interesie ogólnym, często w rywalizacji z innymi podmiotami. Skutkuje to bardzo jednostronną perspektywą gospodarki społecznej i obszarów, w których zwykle ona funkcjonuje w Europie. (...) Zazwyczaj obejmują one usługi takie jak: opieka nad dziećmi i usługi przedszkolne; szkolnictwo podstawowe, ponadpodstawowe i wyższe; opiekę nad niepełnosprawnymi; gospodarkę mieszkaniową; opiekę nad osobami starszymi; niektóre usługi opieki medycznej, usługi w zakresie kultury i rekreacji oraz usługi integracji poprzez pracę. Wszystkie te usługi wnoszą ważny wkład w osiągnięciu celów lokalnej polityki społecznej, a także dobrobytu społecznego. Obecnie, w większości krajów europejskich, przedsiębiorstwa społeczne aktywnie świadczą wiele tych usług. Ponieważ jednak polskie pojmowanie gospodarki społecznej nie uwzględnia szerszego zakresu usług, perspektywa gospodarki społecznej i jej potencjału jest ograniczona. Ponadto istnieje ryzyko stygmatyzacji oraz marginalizacji gospodarki społecznej jedynie do dostarczania rozwiązań ostatecznej szansy, kiedy wszystko inne zawiedzie*¹³.

¹¹ Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013, dokument Rady Ministrów, Warszawa listopad 2008, s. 43.

¹² Ibidem.

¹³ *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną*, dokument Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 21.

2. STOWARZYSZENIA I FUNDACJE ŚWIADCZĄCE USŁUGI SPOŁECZNE, USŁUGI AKTYWIZUJĄCE ORAZ PROWADZĄCE WYBRANE USŁUGI W FORMIE CIS-ów LUB ZAZ-ów – WEDŁUG FORM PRAWNYCH ORAZ PÓŁ I DZIEDZIN DZIAŁALNOŚCI STATUTOWEJ

Odnosząc się do omówionych powyżej kontekstów świadczenia usług społecznych przez podmioty gospodarki społecznej przedstawiamy poniżej wybrane wyniki zrealizowanego przez GUS badania SOF-1 opisującego stowarzyszenia, organizacje społeczne i fundacje prowadzące działalność w zakresie aktywizacji zawodowej oraz innych usług społecznych.

W ramach analizy będą prowadzone porównania wybranych wskaźników w populacji wszystkich działających fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych oraz w kolejnych coraz węższych jej podzbiorowościach. Analizowane będą więc:

- 1) wszystkie aktywne w 2008 r. fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne;
- 2) ww. organizacje, które zadeklarowały, że prowadzą działalność w zakresie usług a jednocześnie wydatkowały największą część swoich środków przeznaczonych na działalność statutową w dziedzinach takich jak pomoc społeczna, humanitarna, rynek pracy i aktywizacja zawodowa, edukacja i wychowanie, ochrona zdrowia, kultura i sztuka, sport i rekreacja;
- 3) ww. organizacje, które zadeklarowały, że prowadzą działalność w zakresie usług, a jednocześnie wydatkowały największą część swoich środków przeznaczonych na działalność statutową w obszarze aktywizujących usług społecznych (rynek pracy, aktywizacja zawodowa);
- 4) ww. organizacje, które prowadziły zakłady aktywności zawodowej i centra integracji społecznej.

Analiza obejmie następujące aspekty funkcjonowania fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych:

- 1) forma prawna organizacji oraz posiadanie statusu organizacji pożytku publicznego;
- 2) terytorialny zasięg działalności;
- 3) rodzaj prowadzonej działalności (nieodpłatna statutowa, odpłatna statutowa, działalność gospodarcza);
- 4) obszary usług społecznych świadczonych w ramach działalności gospodarczej według PKD;
- 5) formy świadczonych usług i ich odbiorcy;
- 6) źródła finansowania działalności organizacji objętych analizą.

Źródłem omawianych danych jest *Badanie fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych za 2008 rok* zrealizowane przez GUS w 2009 roku na formularzu SOF-1¹⁴.

Obszary działalności statutowej badanych organizacji określone w niniejszym rozdziale jako (1) usługi społeczne oraz (2) usługi aktywizujące zostały zoperacjonalizowane w oparciu o zastosowaną w formularzu SOF-1 listę pól i dziedzin działalności statutowej zbieżną z Międzynarodową Klasyfikacją Organizacji *Non-Profit* (ICNPO):

- 1) jako usługi społeczne zaklasyfikowano usługi świadczone w zakresie pomocy społecznej, humanitarnej oraz w zakresie rynku pracy i aktywizacji zawodowej (nawiązując do zakresu definicji *usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym*, przyjętej przez Komisję Europejską w komunikacie nr 725 z 2007 r.) oraz usługi w zakresie edukacji i wychowania, ochrony zdrowia, kultury i sztuki, sportu, turystyki i rekreacji (nawiązując do przyjętej w Europejskiej Klasyfikacji Działalności kategorii usług niematerialnych świadczonych na rzecz osób, a nie podmiotów gospodarczych NACE rev.1);

¹⁴ *Badanie fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych* jest prowadzonym przez GUS obligatoryjnym sprawozdaniem statystycznym (formularz SOF-1). Omawiana w rozdziale edycja badania dotyczy stanu i działalności organizacji w 2008 r. Badaniem objęto zbiorowość ponad 93 tysięcy organizacji posiadających osobowość prawną, działających na mocy Ustawy o fundacjach, prawa o stowarzyszeniach lub aktów prawnych nawiązujących do prawa o stowarzyszeniach. Badaniem objęto więc nie tylko fundacje, stowarzyszenia i związki stowarzyszeń, ale także organizacje działające na mocy innych ustaw odwołujących się jednak do prawa o stowarzyszeniach (np. stowarzyszenia kultury fizycznej, ochotnicze straże pożarne, koła łowieckie, Polski Czerwony Krzyż itp.). Istotną, mimo iż nie najbardziej liczną, częścią zbiorowości badanych organizacji, były jednostki posiadające uprzywilejowany status organizacji pożytku publicznego. Narzędziem badania była zaktualizowana na potrzeby projektu Baza Jednostek Statystycznych (jej podstawą jest rejestr REGON, jednak w odróżnieniu od niego jest ona aktualizowana w oparciu o wyniki badań statystycznych oraz o informacje pochodzące ze źródeł administracyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Krajowego Rejestru Sądowego itp.). Badanie zostało zrealizowane w drugim kwartale 2009 r. przez Urząd Statystyczny w Krakowie z użyciem kilku metod jednocześnie: metoda papierowo-pocztowa (w ten sposób otrzymano dane od 69% zbadanych organizacji), przez Portal Sprawozdawczy (dane o 16% organizacji pozyskano poprzez formularze *on-line*) oraz przez e-mail (15% stanowiły formularze *off-line*). W sumie zebrano ponad 31 tys. wypełnionych formularzy. Dane z tych formularzy uogólniono na całą populację organizacji, które prowadziły działalność w 2008 r. dzięki przeprowadzeniu *Badania ewidencyjnego jednostek, które nie wypełniły formularza SOF-1*. W tym dodatkowym badaniu (próba warstwowo-losowa 4,3 tys. jednostek; warstwy uwzględniały formę prawną, status OPP, województwo, liczbę pracowników) zebrano reprezentatywne dane o strukturze zbiorowości fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych, które z różnych przyczyn nie wzięły udziału w badaniu SOF-1. Ustalono, jaka część tych jednostek faktycznie prowadziła działalność w 2008 roku oraz ilu zatrudniały pracowników. W oparciu o dane z *Badania ewidencyjnego* skonstruowano uwagi, które po zastosowaniu do surowych wyników z badania SOF-1 pozwoliły uzyskać wyniki o wszystkich aktywnych fundacjach, stowarzyszeniach i organizacjach społecznych.

Rysunek 1. Usługi społeczne – definicja operacyjna na bazie terminologii stosowanej w dokumentach Komisji Europejskiej z wykorzystaniem międzynarodowej klasyfikacji organizacji *non-profit* (ICNPO)



Źródło: opracowanie własne.

2) jako usługi aktywizujące zaklasyfikowano usługi świadczone w zakresie rynku pracy i aktywizacji zawodowej, zgodnie z opisem w formularzu SOF-1 obejmujące takie pola działalności organizacji jak pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, szkolenia i kursy zawodowe, aktywizacja zawodowa (np. trening psychologiczny), tworzenie stałych miejsc pracy, praca chrońniona, zatrudnienie socjalne, organizowanie pracy tymczasowej, praktyk, staży, usługi na rzecz instytucji rynku pracy.

2.1. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne działające w zakresie usług społecznych oraz w dziedzinie usług aktywizujących

Spośród 71 tys. organizacji prowadzących aktywną działalność w 2008 roku prawie 53 tys. działało w zakresie usług społecznych. Prowadzenie działalności spełniającej przyjętą definicję usług społecznych deklarowały w największym stopniu stowarzyszenia kultury fizycznej i związki sportowe oraz ochotnicze straże pożarne (94% z nich wskazała, że wydatkują największą część swego budżetu w takich obszarach działalności, które zdefiniowane zostały jako usługi społeczne), a także typowe stowarzyszenia i organizacje społeczne (63%) i większość fundacji (53%). Wśród organizacji posiadających

status pożytku publicznego udział organizacji świadczących usługi społeczne (73%) jest prawie identyczny jak w populacji wszystkich fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych (74%).

Grupa organizacji prowadzących usługi aktywizujące była relatywnie mała (ok. 0,7 tys., tj. 1% aktywnych fundacji i stowarzyszeń). Inaczej niż w przypadku zbiorowości organizacji świadczących usługi społeczne do grupy fundacji i stowarzyszeń świadczących usługi aktywizujące nie weszły kluby sportowe czy ochotnicze straże pożarne, lecz głównie typowe stowarzyszenia (ok. 0,5 tys.; 2% tych stowarzyszeń) oraz fundacje (ok. 0,2 tys.; 3%). Co siódma z organizacji świadczących usługi aktywizujące miała status OPP, podczas gdy w zbiorowości organizacji świadczących usługi społeczne jak i w ogólnej zbiorowości wszystkich aktywnych fundacji i stowarzyszeń – status OPP miała zaledwie co dziesiąta organizacja.

Jak wspomniano grupa organizacji świadczących usługi aktywizujące jest mała. Trzeba jednak pamiętać, że zakwalifikowano do niej tylko te organizacje, które w badanym roku wydatkowały największą część swego budżetu na działalność statutową w zakresie usług rynku pracy i aktywizacji zawodowej, natomiast liczba stowarzyszeń i fundacji, dla których działalność w zakresie usług aktywizujących jest jednym z trzech najważniejszych pól działalności była trzykrotnie większa (około 2,1 tys.).

Ogółem 2,1 tys. stowarzyszeń i fundacji jako jedno z trzech najważniejszych pól swojej działalności statutowej wskazywało pole z dziedziny *rynek pracy i aktywizacja zawodowa*. Dla 11% spośród nich była to w ogóle jedyna dziedzina działalności, natomiast dla kolejnych 24% zajmowała pierwsze miejsce pośród innych dziedzin działalności (były to głównie edukacja oraz pomoc społeczna).

Jeśli spojrzeć na grupę organizacji, które działały wyłącznie w obszarze rynku pracy i aktywizacji zawodowej (około 0,2 tys.) to 87% z nich wskazało jedno pole działalności, a jedynie 2% – trzy różne pola.

Zdecydowana większość organizacji łączyła działania w obszarze rynku pracy z innymi obszarami działalności (prawie 1,9 tys.). Pośród nich nieznaczną przewagę (37%) miały te organizacje, dla których pole działania dotyczące aktywizacji zawodowej zajmowało drugie, co do ważności miejsce wśród trzech najważniejszych pól działalności statutowej.

Bez względu na to, czy *rynek pracy i aktywizacja zawodowa* był dla organizacji jedyną dziedziną działalności czy też nie, najczęściej wskazywanym polem działalności w ramach tej dziedziny było *doradztwo zawodowe, szkolenia, kursy zawodowe, aktywizacja zawodowa* – pole to stanowi ponad 54% w ramach jednego z trzech pól działalności. Natomiast najrzadziej podejmowanym polem działalności było *pośrednictwo pracy* (5%). Szczególnie istotnym z punktu widzenia polityki rynku pracy polem działalności jest *tworzenie stałych miejsc pracy, praca*

chroniona, zatrudnienie socjalne. Ten rodzaj działalności w 2008 roku prowadziło prawie 0,2 tys. organizacji.

Tabela 1. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne według rodzaju organizacji i zakresu usług (2008)

Wyszczególnienie:		Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne				
		wszystkie aktywne	świadczące usługi społeczne*		świadczące usługi aktywizujące**	
		w tys.		% spośród wszystkich aktywnych	w tys.	% spośród wszystkich aktywnych
ogółem		70,9	52,8	74	0,7	1
w tym OPP		6,2	4,5	73	0,1	2
fundacje		5,9	3,1	53	0,2	3
stowarzyszenia i organizacje społeczne	ochotnicze straże pożarne	12,9	94,0	94	0	0
	stowarzyszenia kultury fizycznej, związki sportowe	20,3	94,0	94	0	0
	koła łowieckie	2,3	0,0	0	0	0
	typowe stowarzyszenia i organizacje społeczne	29,5	63,0	63	0,5	2

* Organizacje świadczące usługi społeczne zostały wybrane spośród zbiorowości aktywnych fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych w oparciu o dwa kryteria:

- wskazanie dziedziny działalności, na którą wydatkowały najwięcej środków w 2008 roku, mieszczącej się w ramach usług społecznych (kultura i sztuka; edukacja i wychowanie; ochrona zdrowia; pomoc społeczna, humanitarna; rynek pracy, aktywizacja zawodowa; sport, turystyka, rekreacja),
- świadczenie usług (bezpłatnych lub odpłatnych całkowicie albo częściowo), jako jednej z form prowadzonej działalności statutowej.

** Organizacje świadczące usługi aktywizujące zostały wybrane spośród organizacji świadczących usługi społeczne, przy czym dziedziną działalności, na którą wydatkowały najwięcej środków był wyłącznie rynek pracy i aktywizacja zawodowa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

2.2. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne prowadzące ZAZ-y lub CIS-y

Dla przybliżenia specyfiki organizacji prowadzących usługi aktywizujące o relatywnie najpoważniejszym charakterze wyodrębniono grupę fundacji i stowarzyszeń prowadzących centra integracji społecznej (CIS) oraz zakłady aktywności zawodowej (ZAZ). W 2008 r. działało 51 takich organizacji. Ich strukturę w porównaniu ze strukturą wszystkich aktywnych fundacji i stowarzyszeń oraz

Tabela 2. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne według zakresu usług i formy prawnej (2008)

Wyszczególnienie:	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne				
	wszystkie aktywne	świadczące usługi społeczne*	świadczące usługi aktywizujące**	prowadzące CIS-y	prowadzące ZAZ-y
	dane w tys.			dane w liczbach bezwzględnych	
wszystkie organizacje	70,9	52,8	0,7	25	26
w tym OPP	6,2	4,5	0,1	13	15
fundacje	5,9	3,1	0,2	5	5
stowarzyszenia i organizacje społeczne	65	49,7	0,5	20	21
	struktura procentowa				
wszystkie organizacje	100%	100%	100%	100%	100%
w tym OPP	9%	9%	14%	52%	58%
fundacje	8%	6%	29%	20%	19%
stowarzyszenia i organizacje społeczne	92%	94%	71%	80%	81%

* Organizacje świadczące usługi społeczne zostały wybrane spośród zbiorowości aktywnych fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych w oparciu o dwa kryteria:

- wskazanie dziedziny działalności, na którą wydatkowały najwięcej środków w 2008 roku, mieszczącej się w ramach usług społecznych (kultura i sztuka; edukacja i wychowanie; ochrona zdrowia; pomoc społeczna, humanitarna; rynek pracy, aktywizacja zawodowa; sport, turystyka, rekreacja),
- świadczenie usług (bezpłatnych lub odpłatnych całkowicie albo częściowo), jako jednej z form prowadzonej działalności statutowej.

** Organizacje świadczące usługi aktywizujące zostały wybrane spośród organizacji świadczących usługi społeczne, przy czym dziedziną działalności, na którą wydatkowały najwięcej środków był wyłącznie rynek pracy i aktywizacja zawodowa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

strukturą organizacji świadczących usługi społeczne, a także w porównaniu ze strukturą organizacji świadczących usługi aktywizujące przedstawiono w tabeli 2¹⁵.

Tabela 3. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne prowadzące CIS-y lub ZAZ-y według ich najważniejszych dziedzin działalności (2008)

Najważniejsze dziedziny działalności statutowej organizacji:	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne							
	prowadzące CIS-y				prowadzące ZAZ-y			
	– wg 3 najważniejszych pól działalności			– wg dziedzin w której org. wydatkowała najwięcej środków	– wg 3 najważniejszych pól działalności			– wg dziedzin w której org. wydatkowała najwięcej środków
	I	II	III		I	II	III	
pomoc społeczna, humanitarna	12	13	5	11	15	9	3	10
rynek pracy, aktywizacja zawodowa	3	4	12	6	6	7	7	11
ochrona zdrowia	3	#	0	3	4	#	#	5
edukacja i wychowanie	3	#	#	#	#	#	#	0
wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	3	0	0	3	0	0	0	0
rozwój lokalny (społeczny i ekonomiczny)	#	#	0	#	0	0	0	0
prawo i jego ochrona, prawa człowieka	0	#	0	0	0	#	#	0
kultura i sztuka	0	0	0	0	0	#	#	0
RAZEM	25	23	18	25	26	21	17	26

liczba jednostek większa od zera, ale mniejsza niż 3.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

¹⁵ Według danych MPiPS, w 2008 roku działało 53 CIS-ów, w tym 27 prowadzonych przez fundacje i stowarzyszenia. Ponieważ dwie organizacje pozarządowe prowadziły po 2 centra, w dalszej analizie uwzględniono 25 podmiotów. Kompletność wyników badania SOF-1 w zakresie objętych nim organizacji, które prowadziły CIS-y wynosi 68%. Zgodnie z ewidencją zakładów aktywności zawodowej prowadzoną przez PFRON na 62 działające ZAZ-y, 32 prowadzonych jest przez fundacje i stowarzyszenia. W analizowanym dalej zbiorze danych o fundacjach i stowarzyszeniach objętych badaniem SOF-1 znajduje się jednak 26 fundacji i stowarzyszeń, które prowadziły zakłady, gdyż 4 organizacje prowadziły po więcej niż jednym ZAZ-ie. Kompletność wyników badania SOF-1 w zakresie objętych nim organizacji, które prowadziły zakłady aktywności zawodowej, wynosi 92%.

Trzeba zaznaczyć, że wiele spośród organizacji prowadzących CIS-y lub ZAZ-y miało w swojej ofercie także inną niż CIS lub ZAZ działalność, a niektóre prowadziły także więcej niż jedno centrum czy zakład (dwie organizacje prowadziły po 2 centra, a 4 organizacje – po więcej niż jednym ZAZ-ie). Widoczna w tabeli 3 wielokierunkowość działalności fundacji i stowarzyszeń prowadzących zakłady i centra wskazuje na holistyczny i zarazem misyjny charakter oferty usług świadczonych przez te organizacje. Świadczy o tym fakt, że cele statutowe około połowy tych organizacji dotyczą pomocy społecznej, a w następnej kolejności aktywizacji zawodowej, ochrony zdrowia oraz edukacji i wychowania. Podobnie też układała się kolejność dziedzin, w których organizacje te wydatkowały największą część swojego budżetu na działalność statutową.

3. BENEFICJENCI I FORMY DZIAŁANIA FUNDACJI, STOWARZYSZEŃ I ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI SPOŁECZNE, USŁUGI AKTYWIZUJĄCE ORAZ PROWADZĄCYCH WYBRANE USŁUGI W FORMIE CIS LUB ZAZ

Liczba beneficjentów – tj. suma osób fizycznych, które organizacja obejmowała systematycznym działaniem (np. udzielała wsparcia, dostarczała odpłatnie lub nieodpłatnie dobra, usługi) w ciągu 2008 r. – to wskaźnik, który w połączeniu z informacją o rodzaju udzielanego wsparcia pozwala określić skalę i sposób działania badanych organizacji.

W tabeli 4 przedstawione zostały dwa wskaźniki określające skalę działania organizacji w poszczególnych grupach. Są to średnia i mediana. Pokazują one, że chociaż w zbiorowości fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych świadczących usługi społeczne przeciętna liczba beneficjentów wynosi 760 to jednak połowa organizacji z tej grupy miała nie więcej niż 51 beneficjentów¹⁶. Niemal dwukrotnie większą środkową liczbę beneficjentów miały organizacje świadczące usługi aktywizujące oraz organizacje prowadzące zakłady aktywności zawodowej (100 beneficjentów), a największą medianę liczby beneficjentów stwierdzono wśród organizacji prowadzących CIS-y (402 beneficjentów). Przeciętne liczby beneficjentów są we wszystkich dziedzinach powyżej wartości środkowych, przy czym najbardziej skrajna

¹⁶ Przyczyną tak dużej różnicy między średnią a medianą jest obecność w badanej zbiorowości relatywnie małej grupy organizacji o ogromnej liczbie beneficjentów co powoduje gwałtowny wzrost średniej w stosunku do wartości mediany (środkowej).

różnica ma miejsce w grupie organizacji prowadzących zakłady aktywności zawodowej, gdzie jest to skutek uwzględnienia ogólnopolskich, wielooddziałowych struktur organizacji osób niepełnosprawnych.

Tabela 4. Beneficjenci działalności fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych według zakresu usług tych organizacji (2008)

Osoby fizyczne będące beneficjentami działań organizacji:	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne				
	wszystkie aktywne	świadczące usługi społeczne	świadczące usługi aktywizujące	prowadzące CIS-y	prowadzące ZAZ-y
mediana liczby beneficjentów wśród org. kierujących działania do osób indywidualnych	50	51	100	402	100
średnia liczba beneficjentów wśród org. kierujących działania do osób indywidualnych	825	760	550	504	1692
średnia liczba beneficjentów będących niepełnosprawnymi wśród org. kierujących działania do osób indywidualnych	41	43	75	33	1617
średnia liczba beneficjentów będących bezrobotnymi wśród org. kierujących działania do osób indywidualnych	21	20	54	115	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

Dane przedstawione w powyższej tabeli pokazują także odpowiednio większe przeciętne liczby osób niepełnosprawnych oraz osób bezrobotnych w grupach organizacji świadczących usługi aktywizujące (przeciętnie 75 osób niepełnosprawnych i 54 osoby bezrobotne na przeciętnie 550 beneficjentów), w grupie organizacji prowadzących centra integracji społecznej (przeciętnie 115 bezrobotnych na 504 beneficjentów) oraz w grupie organizacji prowadzących zakłady aktywności zawodowej (przeciętnie 1617 niepełnosprawnych na 1692 beneficjentów).

Formy usług społecznych świadczonych na rzecz osób fizycznych są silnie powiązane z grupami osób, do których kierowane są te usługi. W związku z tym, że pośród organizacji kierujących działania do osób fizycznych 3/4 wśród beneficjentów wymienia dzieci i młodzież, nie zaskakuje dominacja organizowania czasu wolnego, wypoczynku pośród form świadczonych usług społecznych. Natomiast organizacje działające w imię wyraźniej zdefiniowanych celów i na rzecz dokładniej określonych beneficjentów świadczą też

bardziej wyspecjalizowane działania wyróżniając się rzadszym wskazywaniem na organizowanie czasu wolnego przy jednocześnie szerszym korzystaniu z form działania takich jak szkolenia (76% organizacji świadczących usługi aktywizujące, 64% prowadzące CIS-y i 50% prowadzących ZAZ-y), doradztwo i poradnictwo specjalistyczne (odpowiednio 57%, 60% i 67%). Organizacje prowadzące CIS-y lub ZAZ-y oferują też częściej niż inne organizacje: pomoc terapeutyczną (9/10 prowadzących ZAZ-y i 4/10 prowadzących CIS-y), leczenie i rehabilitację (3/4 prowadzących ZAZ-y i 2/10 prowadzących CIS-y), pomoc żywieniową (6/10 prowadzących CIS-y i 1/4 prowadzących ZAZ-y), usługi opiekuńcze i pielęgnacyjne (1/3 prowadzących ZAZ-y i 2/10 prowadzących CIS-y), częściej zapewniają schronienie/nocleg (4/10 prowadzących CIS-y i 1/6 prowadzących ZAZ-y) lub interwencję kryzysową (3/10 prowadzących CIS-y i 1/6 prowadzących ZAZ-y).

Tabela 5. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne według form działalności (2008)

Formy działania na rzecz osób indywidualnych:	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne				
	wszystkie aktywne	świadczące usługi społeczne	świadczące usługi aktywizujące	prowadzące CIS-y	prowadzące ZAZ-y
	% organizacji prowadzących daną formę działania				
organizowanie czasu wolnego, wypoczynku	73	80	30	52	50
pomoc i praca terapeutyczna	12	12	8	36	88
doradztwo i poradnictwo specjalistyczne	15	13	57	60	67
szkolenia	26	25	76	64	50
pomoc żywieniowa	9	8	5	64	24
leczenie, rehabilitacja	8	8	3	24	75
świadczenie usług opiekuńczych, pielęgnacyjnych	4	4	4	20	35
pomoc materialna	10	8	8	24	29
pomoc finansowa	9	6	10	8	9
interwencja kryzysowa	5	5	4	28	15
zapewnianie schronienia, noclegu, pobytu	2	2	2	44	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

4. USYTUOWANIE I ZASIĘG DZIAŁANIA FUNDACJI, STOWARZYSZEŃ I ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI SPOŁECZNE, USŁUGI AKTYWIZUJĄCE ORAZ PROWADZĄCYCH WYBRANE USŁUGI W FORMIE CIS LUB ZAZ

Siedziby aktywnych fundacji i stowarzyszeń częściej znajdują się w gminach miejskich niż wiejskich, czy miejsko-wiejskich. Najniższy odsetek organizacji ulokowanych w miastach, w stosunku do innych analizowanych grup, jest wśród organizacji świadczących usługi społeczne (43%). Spowodowane jest to głównie wysokim udziałem w tej zbiorowości ochotniczych straży pożarnych OSP oraz stowarzyszeń kultury fizycznej, które to relatywnie często mają siedziby w gminach wiejskich (66% OSP, 42% klubów i związków sportowych) i miejsko-wiejskich (30% OSP, 25% klubów i związków sportowych). Natomiast bardzo wysokie odsetki organizacji, których siedziby mieszczą się w miastach wśród świadczących usługi aktywizujące (76%) oraz prowadzących CIS-y (84%) lub ZAZ-y (78%), wskazują na to, że wysokowyspecjalizowane i zinstytucjonalizowane organizacje rzadko znajdują się na terenach wiejskich.

Tabela 6. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne według rodzaju gminy, w której mają siedzibę oraz zakresu usług (2008)

Usytuowanie siedziby:	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne							
	wszystkie aktywne		świadczące usługi społeczne		świadczące usługi aktywizujące		prowa- dzące CIS-y	prowa- dzące ZAZ-y
	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %		
gminy miejskie	33,8	48	22,6	43	0,5	76	84	78
gminy wiejskie	21,1	30	17,7	34	0,1	8	4	9
gminy miejsko-wiejskie	16,0	23	12,5	24	0,1	16	12	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

Miejska lokalizacja nie musi się jednak wiązać z wykluczeniem mieszkańców terenów wiejskich z dostępu do usług świadczonych przez te organizacje. Maksymalnym zasięgiem głównie działalności fundacji i stowarzyszeń prowadzących CIS-y lub ZAZ-y najczęściej jest województwo (odpowiednio 40% i 46%), a następnie powiat (16% i 19%) i teren całego kraju (16% i 19%).

Rozkład procentowy zasięgu działalności wśród organizacji zajmujących się usługami aktywizującymi nie jest również typowy w porównaniu z rozkładem dla zbiorowości wszystkich aktywnych fundacji i stowarzyszeń. Zdecydowanie częściej obejmuje on obszar całego kraju (28%) i województwa (23%), natomiast rzadziej ogranicza się do terenu jednej gminy (22%).

Terytorialny zasięg działalności prowadzonej w organizacjach świadczących usługi społeczne najczęściej nie wykracza poza obszar jednej gminy/miasta, w którym znajduje się siedziba organizacji (42%). Lokalny charakter ich działalności powiązany jest z omawianym wcześniej rodzajem gmin, w których organizacje mają siedziby. Ponad 57% organizacji wiejskich nie sięga zasięgiem głównej działalności dalej niż do granic swojej gminy, co przekłada się na sytuację organizacji świadczących usługi społeczne.

Tabela 7. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne według terytorialnego zasięgu działalności oraz zakresu usług (2008)

Maksymalny terytorialny zasięg działalności:	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne					
	wszystkie aktywne		świadczące usługi społeczne	świadczące usługi aktywizujące	prowadzące CIS-y	prowadzące ZAZ-y
	w tys.	w %				
najbliższe sąsiedztwo, gmina	28,0	39	42	22	12	4
powiat	15,8	22	23	22	28	31
województwo	12,8	18	18	23	40	46
cały kraj	10,6	15	14	28	16	19
działalność wykracza poza granice kraju	4,1	6	5	5	4	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

Godne uwagi jest to, że maksymalny zasięg działania dla 65% organizacji świadczących różnorodne usługi społeczne to obszar nie przekraczający terenu jednego powiatu, co wskazuje na lokalny charakter świadczonych przez tę grupę organizacji usług. Nie można jednak zapominać, że omawiany wskaźnik jest jedynie maksymalnym zasięgiem oddziaływania, co świadczy o tym, że również organizacje z pozostałych grup mogą w części swoją działalność kierować bezpośrednio do społeczności lokalnych.

5. ODPLATNOŚĆ ZA USŁUGI FUNDACJI, STOWARZYSZEŃ I ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI SPOŁECZNE, USŁUGI AKTYWIZUJĄCE ORAZ PROWADZĄCYCH WYBRANE USŁUGI W FORMIE CIS LUB ZAZ

5.1. Rozpowszechnienie prowadzenia działalności w formie nieodpłatnej działalności statutowej, odpłatnej działalności statutowej oraz w formie działalność gospodarczej

Organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, prowadzą swoją działalność w formie działalności statutowej, która jest podstawową działalnością służącą realizacji celów, dla których powstała organizacja i które są zapisane w jej statucie. Działalność ta dzieli się na dwa rodzaje: nieodpłatną i odpłatną. Nieodpłatna działalność statutowa jest najpopularniejszym i tradycyjnym rodzajem działalności, ma ona w pełni charakter *non-profit*. Statutowa działalność odpłatna powinna natomiast odbywać się w sferze zadań publicznych o charakterze pożytku publicznego i wiąże się ona z pobieraniem opłat w ramach działalności organizacji w taki sposób, żeby nie przynosiły one zysku, a co najwyżej zwrot kosztów i wówczas jest nazywana odpłatną działalnością pożytku publicznego.

Z punktu widzenia formy prowadzonej działalności, organizacje świadczące usługi społeczne nie różniły się istotnie od zbiorowości wszystkich działających fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych: 4 na 5 organizacji nie pobierało żadnych opłat (nieodpłatna działalność statutowa), 1 na 6 pobierała w związku z działalnością statutową opłaty co najwyżej pokrywające koszty wytworzenia oferowanych odpłatnie dóbr i usług (odpłatna działalność statutowa), a 1 na 17 – prócz działalności statutowej prowadziła też odrębną działalność umożliwiającą osiągnięcie zysku (działalność gospodarcza), zaś najmniej było takich, które wykorzystywały równocześnie wszystkie trzy formy działalności (3%).

Z odpłatnych form działalności częściej niż przeciętnie korzystały fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne mające status pożytku publicznego: co czwarta z nich prowadziła odpłatną działalność statutową, a co dziesiąta – działalność gospodarczą.

Jeszcze częściej z odpłatnych form prowadzenia działalności korzystały organizacje świadczące usługi aktywizujące: 4 na 10 pobierało opłaty zmierzające do samofinansowania działalności statutowej, a 1 na 3 pobierało opłaty zmierzające do wypracowania zysku, który służył finansowaniu działalności statutowej. Odpłatność, czy też uzyskiwanie opłat za przynajmniej niektóre

rodzaje prowadzonych usług/wytwarzanych dóbr jest w wypadku organizacji prowadzących usługi aktywizujące częstym, a nawet niezbędnym elementem reintegracji z rynkiem pracy ich beneficjentów (osób długotrwale wyłączonych z tego rynku).

Tabela 8. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne według typu prowadzonej działalności oraz zakresu usług (2008)

Typ prowadzonej działalności:	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne					
	wszystkie aktywne		świadczące usługi społeczne	świadczące usługi aktywizujące	prowadzące CIS-y	prowadzące ZAZ-y
	ogółem	OPP				
% organizacji prowadzących tylko nieodpłatną działalność statutową	79	70	81	56	24	15
% organizacji prowadzących m.in. odpłatną działalność statutową	17	24	16	37	68	42
% organizacji prowadzących m.in. działalność gospodarczą	8	10	6	31	32	69

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

Z jeszcze większą siłą powyższy mechanizm oddziałuje na organizacje prowadzące CIS-y lub ZAZ-y, wśród których zdecydowana większość posługuje się formami odpłatnymi (3/4 organizacji prowadzących CIS-y i 5/6 – prowadzących ZAZ-y). Fakt, że organizacje prowadzące centra integracji społecznej zdecydowanie częściej korzystają z odpłatnej działalności statutowej (2/3) niż z gospodarczej (1/3) wynika z ustawowego wyłączenia odpłatnej działalności CIS-ów z działalności gospodarczej, podczas gdy w zakładach aktywności zawodowej działalność gospodarcza jest stosowana jako jeden z podstawowych mechanizmów działania ZAZ-ów (prowadzenie działalności gospodarczej wskazało 7/10 organizacji prowadzących zakłady, zaś odpłatną działalność statutową – 4/10).

Analizując rozpowszechnienie korzystania z różnych form pobierania opłat w organizacjach prowadzących centra integracji społecznej i zakłady aktywności zawodowej trzeba pamiętać, że ich oferta w zakresie usług dla beneficjen-

tów najczęściej jest całkowicie bezpłatna¹⁷. Spośród organizacji prowadzących zarówno CIS-y jak i ZAZ-y 7 na 10 świadczy w ramach działalności statutowej wyłącznie usługi bezpłatne dla swoich odbiorców. W zbiorowości organizacji świadczących usługi aktywizujące odsetek podmiotów, które nie pobierają opłat za usługi od beneficjentów, jest o 11 punktów procentowych wyższy od organizacji deklarujących prowadzenie wyłącznie nieodpłatnej działalności statutowej, natomiast wśród organizacji świadczących usługi społeczne jest on wyższy o 5 punktów procentowych.

W związku z dominacją nieodpłatnej formy prowadzenia działalności wśród organizacji prowadzących usługi społeczne oraz wśród organizacji prowadzących usługi aktywizujące warto odnotować, że udział form odpłatnych uzależniony jest w tych organizacjach od rodzaju odbiorcy świadczonych usług. W grupie organizacji świadczących usługi społeczne, dwa razy częściej na pobieranie opłat decydują się organizacje, kiedy kierują swoje działania do osób prawnych, a więc instytucji, firm, czy innych organizacji (10% świadczy usługi wyłącznie odpłatnie), niż te jednostki które świadczą usługi bezpośrednio dla osób indywidualnych (5% świadczy swoje usługi wyłącznie odpłatnie).

Różnicowanie dostępu do usług ze względu na charakter ich odbiorców poprzez wprowadzanie opłat jest jeszcze wyraźniej widoczne wśród organizacji prowadzących działalność aktywizującą. W tej zbiorowości 1/5 organizacji kierujących działania do osób prawnych świadczy usługi wyłącznie płatne, natomiast w zakresie usług dla osób fizycznych udział organizacji prowadzących wyłącznie odpłatne działania stanowi zaledwie 1/20 zbiorowości.

5.2. Rodzaje działalności gospodarczej fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych świadczących usługi społeczne, usługi aktywizujące oraz prowadzących wybrane usługi w formie CIS lub ZAZ

Spośród wszystkich aktywnych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych jedynie 5,5 tys. prowadzi działalność gospodarczą, z czego blisko 20%, jako główny jej rodzaj, wskazuje wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi. Czerpanie dochodów z wynajmowania pomieszczeń lub lokali jest również najpowszechniejszą formą działalności gospodarczej we wszystkich innych omawianych grupach organizacji z wyjąt-

¹⁷ Oczywiście działalność na rzecz podopiecznych centrów, czy zakładów z definicji ustawowych jest dla nich świadczona nieodpłatnie.

kiem organizacji świadczących usługi aktywizujące (w tej grupie organizacji najpopularniejszym rodzajem działalności są usługi edukacyjne a wynajem i zarządzanie nieruchomościami są na drugim miejscu – 7% wskazań).

Ogólnie rzecz biorąc organizacje, które w ramach działalności gospodarczej świadczą usługi społeczne są mniej liczne niż te, które prowadzą działalność zarobkową w obszarach nie związanych z usługami społecznymi. Spośród wszystkich aktywnych fundacji i stowarzyszeń prowadzących działalność gospodarczą tylko 25% ma działalność komercyjną o charakterze usług społecznych. Odsetek ten jest większy w grupie prowadzących działalność gospodarczą organizacji świadczących usługi społeczne jak też w grupie prowadzących działalność gospodarczą organizacji świadczącej usługi aktywizujące. W obu grupach wynosi on po 31%. Dominującym rodzajem usług społecznych prowadzonych jako działalność gospodarcza jest edukacja, a w jej ramach – głównie pozaszkolne formy edukacji. Wśród organizacji świadczących usługi społeczne, prowadzona przez część z nich działalność gospodarcza obejmuje także działalność związaną z kulturą, rozrywką i rekreacją oraz z usługami zdrowotnymi i opiekuńczymi.

Tabela 9. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie usług społecznych (2008)

Usługi społeczne świadczone w ramach działalności gospodarczej według sekcji PKD*	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne		
	wszystkie aktywne	świadczące usługi społeczne	świadczące usługi w zakresie rynku pracy i aktywizacji zawodowej
	% z organizacji prowadzących działalność gospodarczą		
edukacja	15	17	31
opieka zdrowotna i pomoc społeczna	3	4	0
działalność związana z kulturą, rozrywką, rekreacją	7	10	0

* PKD – Polska Klasyfikacja Działalności – klasyfikacja rodzajów działalności podmiotów gospodarki narodowej funkcjonująca w statystyce publicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

Pozostałe, przeważające rodzaje działalności gospodarczej są bardzo rozproszone po klasyfikacji PKD. Fundacje i stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą w sumie wymieniają ponad 2/3 działów klasyfikacji PKD (tj. 64 działy), w tym na 48 działów przypada po mniej niż 100 organizacji.

Organizacje prowadzące CIS-y lub ZAZ-y również nie koncentrują swojej działalności w wybranych rodzajach działalności gospodarczej. Najczęściej, bo w 3 na 8 organizacji prowadzących CIS-y i mających działalność gospodarczą, działalność gospodarcza dotyczy edukacji, a w 3 z 18 organizacji prowadzących ZAZ-y i mających działalność gospodarczą, jest ona prowadzona w zakresie działalności usługowej związanej z wyżywieniem, co może wskazywać na to, że w ramach ZAZ-ów prowadzone są usługi cateringowe.

Działalność gospodarcza podejmowana przez organizacje pozarządowe w przeważającej większości jest działalnością usługową, a nie produkcyjną oraz bazuje na własnych, dostępnych zasobach (lokal, wiedza i umiejętności pracowników). Usługi podejmowane w jej ramach częściej są komercyjnymi przedsięwzięciami mającymi na celu zyskanie środków na działalność statutową organizacji (np. wynajem, handel, reklama) niż realizacją za jej pośrednictwem działań społecznie użytecznych. Jeśli spojrzeć na organizacje z obszaru usług społecznych, to najczęściej w celach zarobkowych prowadzą one szkolenia i inne formy pozaszkolnej edukacji. Niezwykle mało, bo poniżej 10 organizacji, wskazuje w ramach działalności gospodarczej na działalność związaną z zatrudnieniem, a wśród organizacji świadczących usługi rynku pracy i aktywizacji zawodowej – jest ich jeszcze mniej. Świadczy to o misyjnym i niezarobkowym charakterze działań prozatrudnieniowych podejmowanych przez fundacje i stowarzyszenia.

6. POTENCJAŁ EKONOMICZNY FUNDACJI, STOWARZYSZEŃ I ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI SPOŁECZNE, USŁUGI AKTYWIZUJĄCE ORAZ PROWADZĄCYCH WYBRANE USŁUGI W FORMIE CIS LUB ZAZ

Potencjał ekonomiczny organizacji świadczących usługi społeczne określać można poprzez wysokość rocznych przychodów, a w pewnym stopniu także przez liczbę pracowników.

Dane przedstawione w tabeli 10 pokazują, że pod względem skali uzyskiwanych przychodów, organizacje świadczące usługi społeczne nie różnią się od zbiorowości wszystkich aktywnych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych. Natomiast grupa organizacji świadczących usługi aktywizujące dysponowała już 2-krotnie większymi środkami w zakresie średnich przychodów i prawie 4-krotnie większymi – jeśli chodzi o porównanie mediany. Z kolei organizacje prowadzące centra integracji społecznej posługiwały się środkami przeciętnie ponad 10-krotnie i ponad 20-krotnie większymi niż średnia

Tabela 10. Przychody fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznej (2008)

Przychody w 2008 roku:		Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne				
		wszystkie aktywne	świadczące usługi społeczne	świadczące usługi aktywizujące	prowadzące CIS-y	prowadzące ZAZ-y
organizacje, które wykazały przychody (w %)		79	79	83	100	100
średnie przychody organizacji (w tys. zł)		187	156	327	1 840	4 106
mediana dla wszystkich (w tys. zł)		10	9	38	1 549	2 290
klasy przychodów (liczba org. w %)	do 1 tys. zł	28	29	24	0	0
	powyżej 1 tys. do 100 tys.	55	56	39	4	4
	powyżej 100 tys. do 1 mln	14	13	30	40	12
	powyżej 1 mln	3	3	7	56	84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

Tabela 11. Zatrudnienie w fundacjach, stowarzyszeniach i organizacjach społecznych (2008)

Zatrudnienie na podstawie stosunku pracy 31.12.2008 r.:		Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne				
		wszystkie aktywne	świadczące usługi społeczne	świadczące usługi aktywizujące	prowadzące CIS-y	prowadzące ZAZ-y
średnia liczba pracujących		1,0	1,1	2,7	31,1	50,1
mediana liczby pracujących		0,0	0,0	0,0	22,6	27
% kobiet wśród zatrudnionych		67	68	58	70	60
struktura badanych organizacji wg posiadania personelu (%)	brak płatnego personelu lub tylko na podstawie umów cywilno-prawnych	87	88	67	4	4
	1–5 pracowników etatowych	10	8	23	12	4
	6 lub więcej pracowników etatowych	3	3	10	84	92

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

dla wszystkich aktywnych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, zaś różnica w zakresie środkowej kwoty przychodów była odpowiednio ponad 150-krotna i prawie 230-krotna.

Zróżnicowanie analizowanych zbiorowości organizacji pod względem liczby pracowników jest zbliżone do powyżej opisanego zróżnicowania w zakresie dochodów.

Zbiorowość organizacji świadczących usługi społeczne praktycznie nie różni się od zbiorowości wszystkich aktywnych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, natomiast różnica między populacją ogólną a grupą organizacji świadczących usługi aktywizujące – podobnie jak w przypadku przychodów – różni się dwukrotnie. Z kolei, skala dystansu między liczbą pracujących w przeciętnej organizacji a średnią liczbą pracujących w organizacjach prowadzących CIS-y lub ZAZ-y jest odpowiednio aż 30-sto i 50-ciokrotna – czyli znacznie większa niż wynikałoby to z różnic w dochodach. Niewspółmierność ta wynika najpewniej z prozatrudnieniowego charakteru organizacji prowadzących centra integracji społecznej i zakłady aktywności zawodowej.

7. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI FUNDACJI, STOWARZYSZEŃ I ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI SPOŁECZNE, USŁUGI AKTYWIZUJĄCE ORAZ PROWADZĄCYCH WYBRANE USŁUGI W FORMIE CIS LUB ZAZ

Struktura finansowania całego sektora fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych była w większości oparta o źródła niepubliczne (52%, w tym działalność odpłatna i gospodarcza łącznie – 34%), zaś środki publiczne stanowiły 39% pozyskiwanych przychodów, pozostałe 9% przychodów pochodziło z innych źródeł niż poszczególne kategorie wymienione w tabeli 12, które mogły mieć zarówno charakter publiczny, jak i niepubliczny (np. odsetki i dywidendy).

W zbiorowości organizacji świadczących usługi społeczne udział środków publicznych był większy (45%) – głównie za sprawą większych środków pozyskiwanych ze źródeł rządowych i samorządowych. Jeszcze trochę większy (48%) był udział środków publicznych w finansowaniu działalności organizacji świadczących usługi aktywizujące (w tej zbiorowości widoczny był udział publicznych środków zagranicznych – jak można przypuszczać głównie EFS; środki te stanowiły 24% przychodów w tej grupie organizacji). Finansowanie organizacji prowadzących ZAZ-y lub CIS-y odbywało się już w większości ze środków publicznych (stanowiły one odpowiednio 65% i 83% przychodów

ogółem w tych grupach organizacji). W przypadku podmiotów prowadzących ZAZ-y największe strumienie środków publicznych pochodziły od centralnej administracji rządowej (38% – zapewne z PFRON) i od samorządu lokalnego (21%), natomiast wśród źródeł niepublicznych duże znaczenie miały wpływy z działalności gospodarczej (26%). Organizacje prowadzące CIS-y finansowały swoją działalność ze środków samorządu lokalnego (37%), z publicznych źródeł zagranicznych (30%) i ze wsparcia administracji rządowej (15%); działalność odpłatna miała w ich przypadku mniejszy udział (odpłatna działalność statutowa i gospodarcza stanowiła 10% łącznie).

Tabela 12. Struktura przychodów fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych w 2008 r.

Źródła przychodów (dane w %):	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne				
	wszystkie aktywne	świadczące usługi społeczne	świadczące usługi aktywizujące	prowadzące CIS-y	prowadzące ZAZ-y
OGÓŁEM ZE ŹRÓDEŁ PUBLICZNYCH	39	45	48	83	65
1% podatku dochodowego od osób fizycznych przekazane przez podatników za rok 2007 i nawiązki sądowe	3	2	1	1	2
środki ze źródeł administracji samorządowej	13	19	12	37	21
środki ze źródeł krajowej administracji rządowej	15	19	11	15	38
środki z publicznych źródeł zagranicznych	8	5	24	30	4
OGÓŁEM ZE ŹRÓDEŁ NIEPUBLICZNYCH	52	50	48	14	32
składki członkowskie	5	3	3	#	#
darowizny i zbiórki publiczne	13	11	4	4	5
ze sprzedaży wyrobów i usług	34	36	39	10	27
w tym: z działalności gospodarczej	19	18	25	4	26
w tym: z odpłatnej działalności statutowej	15	18	15	6	1
INNE	9	5	4	3	3

Udział poniżej 0,5 %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z badania SOF-1 za 2008 r.

8. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza pokazuje, że przy szerokiej definicji usług społecznych obejmującej świadczenie usług socjalnych w interesie ogólnym oraz pozostałych usług niematerialnych na rzecz osób indywidualnych zbiorowość organizacji świadczących takie usługi jest bardzo szeroka (obejmuje $\frac{3}{4}$ badanych jednostek) a przez to w wielu aspektach nie różni się znacząco od populacji wszystkich aktywnych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych.

Z kolei grupa organizacji świadczących usługi aktywizujące (jednostki, które wydatkowały większość swego budżetu świadcząc usługi w dziedzinie rynku pracy i aktywizacji zawodowej) jest relatywnie mała (około 0,7 tys., tj. 1% populacji wszystkich działających organizacji) a jej profil istotnie różni się od profilu populacji wszystkich badanych jednostek. Organizacje świadczące usługi aktywizujące wyróżniają się większą różnorodnością form podejmowanej działalności, częstszym usytuowaniem w mieście przy jednocześnie szerszym zasięgu działalności, dwukrotnie większą środkową liczbą beneficjentów (mediana), dwukrotnie większą, przeciętną liczbą pracowników i dwukrotnie większymi, średnimi przychodami, znacznie większą powszechnością wykorzystywania odpłatnych form działalności, ale także większym udziałem przychodów ze środków publicznych i z działalności odpłatnej.

Jeszcze bardziej odróżniającą się od profilu przeciętnej organizacji była grupa organizacji prowadzących usługi w formie zakładu aktywności zawodowej (ZAZ) lub centrum integracji społecznej (CIS). Te wyspecjalizowane działalności nakierunkowane na aktywizację grup wykluczanych z rynku pracy podejmowało jedynie 51 spośród wszystkich fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych. Jednak z powodu ogólnie niewielkiej liczby działających CIS-ów nawet ta stosunkowo niewielka grupa stanowiła niemalże połowę wszystkich CIS-ów i ponad połowę ZAZ-ów działających w 2008 r.¹⁸ Organizacje prowadzące te rodzaje działalności, charakteryzowały się szerokim tematycznie, ale również terytorialnie zasięgiem działania i różnorodną ofertą świadczonych usług, nie ograniczającą się wyłącznie do prowadzenia CIS-u lub ZAZ-u. Były to stowarzyszenia i fundacje zdecydowanie większe od przeciętnej dla całego sektora, szczególnie pod względem liczby pracujących osób. Mimo bardzo wysokiego odsetka organizacji wykorzystujących odpłatną działalność statutową lub działalność gospodarczą, to nie dochody rynkowe stanowiły ich główne źródło przychodów, lecz środki publiczne.

¹⁸ Pozostałe CIS-y i ZAZ-y prowadzone były przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przez podmioty kościelne zrównane w prawach z organizacjami pozarządowymi.

Dostępne wyniki zrealizowanego przez GUS badania fundacji i stowarzyszeń pozwoliły dość precyzyjnie określić liczebność oraz ukazać statystyczny obraz organizacji zajmujących się usługami aktywizującymi, w tym prowadzącymi ich szczególne formy, takie jak centra integracji społecznej i zakłady aktywności zawodowej. Dane te nie dają jednak odpowiedzi na wiele ważnych pytań związanych ze świadczeniem przez organizacje pozarządowe usług społecznych w zakresie aktywizacji zawodowej. Niewątpliwie istotna z punktu widzenia próby oceny tej działalności wydaje się być weryfikacja jakości, efektywności i długofalowego oddziaływania świadczonych przez nie usług aktywizujących zarówno wobec samych beneficjentów jak i społeczności lokalnych.

MARIA GAGACKA

Beneficjenci aktywnej polityki rynku pracy

1. WPROWADZENIE

Zjawisko marginalizacji społecznej i ekskluzji dużych grup społecznych stało się w ostatnich latach jedną z najważniejszych kwestii społecznych. Istotną rolę w ich przezwyciężeniu przypisuje się sieciom wsparcia społecznego, dostarczanego przez jednostki, organizacje społeczne i instytucje pomocy społecznej. Działając na poziomie lokalnym – najbliższym beneficjentów – stwarzają możliwości uporania się z sytuacjami kryzysowymi, zwiększają szansę na inkluzję społeczną.

Zasadniczą rolę w tym procesie przypisuje się instrumentom aktywnej polityki rynku pracy. Zdaniem Marka Rymszy koncepcja aktywnej polityki społecznej (APS) opiera się na trzech fundamentalnych założeniach:

- 1) ograniczenia skali „pasywnych transferów socjalnych” przez wprowadzenie wsparcia warunkowego, powiązanego z uczestnictwem beneficjentów w programach aktywizujących;
- 2) koncentracji na zatrudnieniu lub odbudowaniu tzw. zdolności zatrudnieniowej;
- 3) wykorzystania potencjału instytucji niepublicznych (organizacji pozarządowych) do prowadzenia programów aktywizujących i różnych wspieranych aktywności na rynku pracy¹.

Założenia i dylematy aktywnej polityki społecznej (APS) przedstawiono już we wcześniejszych opracowaniach. Warto jednak podkreślić, że APS jest koncepcją polityki społecznej, koncentrującej się na niwelowaniu problemów rozwojowych związanych z pracą i zatrudnieniem. Jest to też wizja ładu społecznego, w którym określone formy stosunków społecznych umożliwiają zaspokojenie potrzeb osób, dla których praca na otwartym rynku pracy jest mało realna, a często wręcz niemożliwa. Aktywna polityka rynku pracy polega więc

¹ M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński, *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008, s. 47.

nie tylko na zwalczaniu wykluczenia społecznego i ubóstwa poprzez politykę prozatrudnieniową, ale także na tworzeniu spójności, pobudzaniu solidarności i aktywnych postaw uczestnictwa obywatelskiego. Kluczowymi wyzwaniami dla tej polityki – według Arkadiusza Karwackiego – jest zatrudnienie, integracja i obywatelstwo. Teza ta warta jest podkreślenia, bowiem wyznacza ona dominujące i równorzędne – w moim przekonaniu – kierunki rozwoju.

Efektywność polityki aktywizacji powinna opierać się – co podkreśla autor – na triadzie: diagnoza – strategia – projekt. Traktowanie tej triady jako wyzwania jest gwarantem osiągania pożądanych rezultatów². Takie ujmowanie tej polityki ma zasadniczy wpływ na oczekiwane rezultaty. Są nimi nie tylko mierzalne wskaźniki wzrostu zatrudnienia, lecz także te efekty – określane mianem „miękkich”, które są nie mniej ważne dla wizji ładu społecznego i świadczą o wzrastających kompetencjach społecznych, aktywności obywatelskiej, czy też zdolności do lepszego wypełniania ról rodzinnych.

Celem artykułu jest analiza wsparcia społecznego i warunków jego skuteczności, jako instrumentów kreowania polityki aktywizacji na poziomie lokalnym. Jest to próba odpowiedzi na pytanie na ile działalność podmiotów aktywnej polityki społecznej zmienia rzeczywistość wykluczonych.

2. WYKLUCZENIE SPOŁECZNE

Przemiany społeczne w Polsce trwające od początku transformacji pokazują na wyraźne zróżnicowanie społeczne oraz towarzyszącą mu marginalizację dużych grup społecznych. Problem ten, dostrzegany przez polityków społecznych od dłuższego czasu, nabiera instytucjonalnego wymiaru w związku z polityką wspólnotową, która upatruje w nim istotną barierę rozwoju społecznego oraz jedną z przyczyn braku spójności społecznej.

Samo zdefiniowanie pojęcia marginalizacji społecznej nie jest łatwe, bowiem jest to zjawisko wielowymiarowe, dotyczące różnych poziomów funkcjonowania jednostek i grup społecznych. Zdaniem Tadeusza Kowalaka o marginalności decyduje stopień, w jakim jednostka lub grupa społeczna *pozbawiona jest władzy, uprawnień, możliwości wyboru, dostępu do dóbr materialnych i kulturowych, możliwości wypoczynku, jest do czegoś przymuszana, dyskryminowana i napiętnowana, jest bezradna i pozbawiona pomocy*³.

² A. Karwacki, *Aktywizacja „Rzeczypospolitej obcych” – o współczesnych podziałach, włączaniu i wyłączeniu*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008, s. 34.

³ T. Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa 1998, s. 27.

Jednostki pozbawione możliwości zaspokajania swoich podstawowych potrzeb, znajdujące się w sytuacji ich deprywacji, osłabiają swoją więź z otoczeniem, co prowadzi do dezintegracji społecznej i alienacji. W rezultacie pojawia się ekskluzja społeczna prowadząca do wyłączenia jednostek z życia społecznego i prowadząca wprost do marginalizacji znacznej części zbiorowości.

Wykluczenie społeczne, czy też marginalizacja to kategorie, których istotą jest uchwycenie deprywacji, upośledzenia i niedostatków w różnych sferach życia. Elżbieta Tarkowska podkreśla, iż analizując to pojęcie należy rozpatrzyć trzy kwestie. Po pierwsze, z czego jednostki, rodziny, grupy czy kategorie ludzi są wykluczone, w jakiej sferze życia nie mogą uczestniczyć, z jakiej formy aktywności zmuszone są zrezygnować: czy dotyczy to sfery pracy, konsumpcji, zdrowia, kultury itp. Innymi słowy ważna jest tu odpowiedź, czy jest to wykluczenie jednowymiarowe, czy wielowymiarowe, skumulowane i z jaką jego formą łączą się inne jego postacie. Drugą kwestią jest stopień deprywacji potrzeb w danej dziedzinie, głębokość danego upośledzenia. Wreszcie trzecim wymiarem konkretnych postaci wykluczenia jest jego aspekt czasowy: czy jest to sytuacja utrwalona, a nawet chroniczna⁴.

Jak zauważa Małgorzata Orłowska cechą współczesności jest to że *wykluczonym może być każdy z nas, w każdej chwili. Jednak w pierwszej kolejności są to ludzie szczególnie, tzn. obdarzeni jakąś dysfunkcją: społeczną (niezaradni, nisko wykształceni, bezrobotni, bezdomni), fizyczną, czy psychiczną (niepełnosprawni), bądź kilkoma naraz, czy też po prostu mieszkańcy peryferii i małych aglomeracji, pochodzący z rodzin wielodzietnych (...). Na poziomie zachowań i strategii wykluczających mogą być to np. niskie świadczenia socjalne, które nie rozwiązują problemów egzystencjalnych реципиентów pomocy społecznej, czy świadczeniobiorców innych świadczeń socjalnych; brak profesjonalnych, powszechnie dostępnych programów profilaktyki czy opieki następczej (w tym postpenitencjarnej) oraz wychodzenia z różnorodnych kryzysów społecznych; społeczna akceptacja dyskryminacji społecznej ze względu na niski status społeczny, płeć, dochody, dysfunkcję czy sposób życia*⁵.

Poszukiwanie przyczyn marginalności jest utrudnione, bowiem czynniki obiektywne i subiektywne są ze sobą ściśle powiązane. „Trójstopniowa globalna pułapka ubóstwa” uwidacznia zależność między ubóstwem, strukturą społeczną i degradacją środowiska, która wyraża się:

- niedostatkiem środków produkcji, które znajdują się w rękach nielicznych właścicieli,
- złym stanem zdrowia i słabą kondycją psychofizyczną ludzi ubogich,

⁴ E. Tarkowska, *Kategoria wykluczenia społecznego a polskie realia*, [w:] M. Orłowska (red.), *Skazani na wykluczenie*, Warszawa 2005, s. 20.

⁵ M. Orłowska, *Słowo wstępne*, [w:] M. Orłowska (red.), *Skazani na wykluczenie*, op. cit., s. 8–9.

- wysokim przyrostem naturalnym,
- ubezwłasnowolnieniem, uniemożliwiającym obronę własnych interesów przed silniejszymi⁶.

Istotnym problemem jest utrwalanie się marginalnej mentalności. Niepokój egzystencjalny osłabia rodziny, pozbawia jednostki poczucia mocy podmiotowej, zakłóca tożsamość opartą na spełnionych rolach społecznych, rozbija więzi społeczne. Prowadzi to do przemian systemu wartości i pojawienia się kategorii ludzi luźnych, nie mogących prowadzić ustabilizowanego życia społecznego⁷.

Na ten aspekt wykluczenia zwrócił uwagę Oskar Lewis, który w 1959 r. opisał syndrom wspólnych cech dla biednych na całym świecie, określony przez niego mianem kultury ubóstwa. Jest to coś więcej niż tylko upośledzenie ekonomiczne – to pewien sposób życia, ukształtowany w warunkach niedoborów ekonomicznych, czyli charakterystyczny zespół cech, wartości i wzorów zachowań pojawiający się w zbliżonej postaci wszędzie tam, gdzie występuje ubóstwo. Na ten sposób życia składają się zjawiska różnej natury czynniki:

- *biologiczne* (wielodzietność, wysoka śmiertelność niemowląt, niska przeciętna długość życia),
- *ekonomiczne* (specyficzny charakter pracy – czyli praca prosta, niewymagająca kwalifikacji, zarobkowanie kobiet i dzieci i związane z nim zjawisko braku dzieciństwa, chroniczny brak gotówki, i inne),
- *psychologiczno-społeczne* (alkoholizm, stosowanie przemocy, specyficzna orientacja związana z czasem, życie z dnia na dzień, poczucie fatalizmu, niepewności i zależności).

W sferze stosunków społecznych kulturę ubóstwa charakteryzuje brak uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, brak związku z instytucjami szerszego społeczeństwa, dominująca rola rodziny i więzi rodzinnych⁸.

Elżbieta Tarkowska zwraca także uwagę, że koncepcja ta funkcjonuje w naukach społecznych w Polsce w swoim pierwotnym, antropologicznym ujęciu. Pod hasłem kultury ubóstwa bada się w Polsce bardziej kulturę ubogich, czyli wartości, wzory, elementy stylu życia, strategie podejmowane przez konkretnych ubogich niż kulturę ubóstwa, czyli modelowy zestaw cech, decydujących o odrębności biednych niezależnie o konkretnego społeczeństwa ani czasu i miejsca, w jakim żyją⁹.

⁶ T. Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, op. cit., s. 27.

⁷ H. Domański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa 2002, s. 87–91.

⁸ E. Tarkowska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Koncepcje i polskie problemy*, [w:] J. Wasilewski (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, Warszawa 2006, s. 332.

⁹ Ibidem, s. 34.

Stanisława Golinowska stwierdza, iż nowy etap badań nad ubóstwem prowadzi do implementacji kategorii pojęciowej wykluczenia społecznego, co ma sens nie tylko poznawczy, ale także społeczny i polityczny. *Chodzi bowiem o zaakcentowanie następujących aspektów: 1) wskazanie wagi innych wymiarów życia ludzkiego niż tylko materialne, 2) podkreślenie dynamiki rozwoju i wzmacniania się niekorzystnych sytuacji w życiu człowieka oraz 3) respektowanie wysokiego znaczenia więzi społecznych i korzystnych relacji z instytucjami w ocenie jakości życia ludzi i zachowań.*

Dramatyzm wykluczenia z udziału w sferze ekonomicznej prowadzi do marginalizacji i biedy, przy czym jego istota nie polega na tym, że zagraża ona zdrowiu i życiu – jak to bywało w przeszłości, lecz często na niebezpieczeństwie utrwalania się, przekazywania następnym pokoleniom, czyli po prostu dziedziczenia sytuacji niedostatku ekonomicznego i towarzyszących mu negatywnych zjawisk¹⁰.

Źródłem wykluczenia w Polsce jest nie tylko bezrobocie i ubóstwo, ale również dyskryminacja czy niepełnosprawność. Generalnie można – zdaniem Czapińskiego – wyróżnić trzy typy wykluczenia:

- *strukturalne* – zdefiniowane przez takie cechy położenia społecznego, jak: miejsce zamieszkania (wieś), niskie wykształcenie własne i ojca oraz dochody na osobę w rodzinie poniżej granicy ubóstwa,
- *fizyczne* – podeszły wiek, inwalidztwo,
- *normatywne* – związane z takim kryteriami, jak: nadużywanie alkoholu bądź przyjmowanie narkotyków, konflikt z prawem, samotność i bycie ofiarą dyskryminacji z powodu wyglądu, przekonań, narodowości itd.¹¹.

Janusz Czapiński podsumowując badania w kolejnych edycjach *Diagnozy Społecznej* stwierdza, że społeczne funkcjonowanie wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem w niewielkim stopniu odbiega od funkcjonowania ogółu dorosłych Polaków. Cechują ich podobnie niskie co resztę społeczeństwa wskaźniki kapitału społecznego oraz postaw i zachowań obywatelskich. To, co ich najbardziej wyróżnia, to poczucie dyskryminacji i niesuwerenności. Wykluczeni w większym stopniu niż reszta społeczeństwa gotowi są dzielić się odpowiedzialnością za własne życie z państwem, przy tym nie chodzi o zrzućcenie na władzę winy za niepowodzenia, lecz o przypisywanie władzy zasług za pomyślny dla siebie bieg spraw. Ten przejaw wdzięczności dla rządzących stanowi dobrą przesłankę do budowania programów integracji przyspieszają-

¹⁰ E. Tarkowska, *Bieda, historia i kultura*, [w:] E. Tarkowska (red.), *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Warszawa 2000, s. 16.

¹¹ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2009, s. 337.

cych proces wychodzenia z wykluczenia społecznego¹². Bieżąca, ostatnia edycja badań, tendencję tę nadal potwierdza.

Wielość źródeł wykluczenia społecznego sprawia, że jego formy i przejawy są bardzo zróżnicowane. Określenie więc kogo należy uznać za wykluczanego i udzielać mu pomocy także nie jest łatwe. Często na tym tle rodzi się wiele konfliktów, którym towarzyszy poczucie niesprawiedliwości. Ustawa o pomocy społecznej podaje cechy osób wykluczonych, którym bezwzględnie bądź fakultatywnie należy udzielić wsparcia. Należą do nich osoby i ich rodziny, które popadły w trudną sytuację m.in. z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej¹³.

Jak wyraźnie widać ramy prawne znacznie ograniczają potencjalnych beneficjentów wsparcia. Pojawia się więc pytanie, komu tak naprawdę pomagamy. W raporcie *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną* wskazuje się dwie główne grupy beneficjentów tego sektora. Są nimi kobiety pozostające poza rynkiem pracy oraz osoby niepełnosprawne¹⁴. Przegląd programów wsparcia finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego pokazuje wyraźnie, że dominują wśród nich:

- osoby zagrożone wykluczeniem społecznym ze szczególnym uwzględnieniem osób korzystających długotrwale ze świadczeń pomocy społecznej: osoby bezrobotne powyżej 24 miesięcy, a w przypadku CIS-ów bezrobotni powyżej 36 miesięcy, alkoholicy i narkomani, którzy poddają się procesowi leczenia lub ukończyli go nie później niż rok przed przystąpieniem do projektu, bezdomni, osoby opuszczające zakłady karne najpóźniej rok przed przystąpieniem do projektu, uchodźcy z problemami z integracją ze społeczeństwem, młodzież wychowująca się w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych,

¹² Ibidem, s. 342–345.

¹³ Art. 7 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362.

¹⁴ *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2009.

- osoby w wieku 15–24 lat, które: nie uczą się, nie pracują i nie są zarejestrowane jako bezrobotne, uczą się w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych albo w formach pozaszkolnych, ale sprawiają trudności wychowawcze i mają poważne kłopoty w nauce, pochodzą z rodzin ubogich, zagrożonych dysfunkcjami społecznymi lub wchodzące w kolizję z prawem¹⁵.

Wśród wymienionych beneficjentów dominują osoby, które rokują szanse na powrót na otwarty rynek pracy. Praktyka pozyskiwania uczestników projektów pokazuje, iż biorą w nich udział osoby najbardziej zmotywowane, chcące zmienić własną sytuację życiową. Jednak nawet oni nie zawsze realizują do końca program założony w projekcie. Często powodem rezygnacji z udziału w projektach było znalezienie pracy, co należy uznać za pozytywny efekt tych programów. Jednakże pojawiały się również takie przyczyny jak choroba, brak zainteresowania/niska motywacja, poważne problemy osobiste, powrót do nałogu, wyjazd czy problemy z dojazdem¹⁶. Pozostali, bądź pozbawieni są rzeczywistego wsparcia, bądź wsparcie to jest krótkookresową mobilizacją do aktywności zawodowej (CIS/KIS), po której szanse na otwartym rynku nadal są iluzoryczne. Teza ta wymaga pogłębionej weryfikacji, bowiem obserwacja form wsparcia, dominujących w obszarze gospodarki społecznej pokazuje, iż ich beneficjentami są te osoby, które rzeczywiście pragną zmienić swój los. Osoby wykluczone i samoalienujące się nie znajdują, bądź nie chcą znaleźć w ofercie usług socjalnych takich form, które wpływałyby na ich sytuację życiową.

¹⁵ *Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006*, Wersja scalona, uwzględniająca zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z 22 lutego 2005 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL (Dz.U. 2005, nr 40, poz. 382), rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z 30 stycznia 2006 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL (Dz.U. 2006, nr 29, poz. 206), rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 kwietnia 2006 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL (Dz.U. 2006, nr 71, poz. 491) oraz Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z 7 marca 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL (Dz.U. 2007, nr 54 poz. 360), s. 69.

¹⁶ Raport końcowy ewaluacji *ex post* pt.: „Badanie wskaźnika. Liczba osób zaliczonych do grup szczególnego ryzyka objętych działaniem w ramach Działania 1.5 Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka SPO RZL na lata 2004–2006”, www.psdb.com.pl, marzec 2010.

3. GOSPODARKA SPOŁECZNA

Poszukiwanie rozwiązań problemów społecznych, które pomimo rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego nie zanikają, lecz wręcz – w dobie globalizacji nabierają na sile – doprowadziło do odrodzenia idei gospodarki społecznej i jej praktycznej implementacji. Jak podkreśla Tomasz Kaźmierczak gospodarka społeczna *żadną miarą nie jest zagadnieniem rozwoju. Po raz pierwszy zainteresowano się nią na początku XIX wieku. Potem, jako przedmiot publicznego dyskursu powróciła – na krócej – pod koniec pierwszej połowy XX wieku. Współczesne zainteresowanie jest więc już trzecią z kolei falą; narastająco trwa ono od dobrych dwóch dekad*¹⁷.

Przyczyn powrotu tej idei autor upatruje w splocie kilku determinujących czynników, takich jak:

- rozwój technologii (zwłaszcza informatycznych) prowadzących do zmniejszania się ilości pracy,
- zmiany wzorów podziału pracy, zysków i kosztów w przekrojach społecznych,
- wyczerpanie się możliwości popytowej polityki społeczno-gospodarczej,
- konieczność tworzenia nowego, instytucjonalnego ładu, który pozwoliłby zredukować nierozwiązywalne problemy i dał szanse zrównoważonego i trwałego rozwoju, zgodnie z aksjologią równości i sprawiedliwości społecznej¹⁸.

Renesans samej idei nie oznacza jednak powrotu dotychczas funkcjonujących treści i form. Ewolucja tej idei jest *przejawem długotrwałej ewolucji i państwa i rynku. Dzisiejsza gospodarka społeczna nie świadczy o tym, że są w odwrócie, lecz o stopniowym przeobrażaniu się; nie prowadzi do ich ograniczenia czy obumierania, lecz do instytucjonalnej przemiany i rozwoju*¹⁹.

Powszechne uznanie roli gospodarki społecznej w systemie gospodarczym i społecznym nie zmniejsza dyskusji wokół jej definicji, istoty i zadań. Najczęściej podkreśla się, iż istota tego pojęcia sprowadza się do prymatu działania na rzecz członków społeczności nad maksymalizacją zysku.

Witold Kwaśnicki prezentując rozumienie gospodarki społecznej występujące w pracach europejskich podmiotów gospodarki społecznej zwrócił uwagę na fakt, iż często definiuje się ją jako aktywność nieprzynależną państwu i rynkowi, organizacje gospodarki społecznej *są to podmioty gospodarcze i społeczne aktywne we wszystkich sektorach. Wyróżniają się one ze względu na swoje cele oraz szczególną formę przedsiębiorczości. Gospodarka społeczna obejmuje takie organizacje jak spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i funkcje.*

¹⁷ T. Kaźmierczak, *Zrozumieć ekonomię społeczną*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Gospodarka społeczna*, Warszawa 2007, s. 93.

¹⁸ Ibidem, s. 94–105.

¹⁹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 215.

*Przedsiębiorstwa te działają w poszczególnych obszarach, takich jak opieka społeczna, usługi dla społeczeństwa, zdrowie, banki, ubezpieczenia, produkcja rolnicza, sprawy konsumentów, praca stowarzyszeń, sektor mieszkaniowy, handel, usługi sąsiedzkie, kształcenie i szkolenie, kultura, sport i aktywność w czasie wolnym*²⁰.

Cechy gospodarki społecznej znajdują pełne odzwierciedlenie w definicji zaproponowanej przez Jerzego Hausnera. Według autora jest ona *sektorem gospodarki, w którym organizacje są zorientowane na społeczną użyteczność, a wypracowana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Taka ich misja wynika z autonomii zarządzania, demokratycznego decydowania oraz lokalnego zakorzenienia tych organizacji i nie jest chroniona*²¹.

Systemowe relacje pomiędzy gospodarką społeczną a sektorem prywatnym mogą być kreowane na podstawie jednej z trzech reguł: konkurencyjności, współlistnienia i komplementarności. Najbardziej postulowanym modelem jest ten ostatni. Zarówno Hausner, jak i Wygnański czy Wilkin podkreślają rolę relacji komplementarnych w pobudzaniu aktywności obywatelskiej²².

Za podstawowe jej zadanie uważa się przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, przy czym instytucje gospodarki społecznej rozwiązują ten problem bardziej skutecznie niż tradycyjna polityka społeczna. Podmioty gospodarki społecznej nie traktują beneficjentów, jako biernych odbiorców świadczeń, ale ze swej misji nastawione są na integrację społeczną i usamodzielnianie się osób wykluczonych poprzez ich aktywizację zawodową.

Jerzy Hausner akcentuje takie prorozwojowe funkcje gospodarki społecznej, jak:

- tworzenie materialnej bazy dla działania organizacji obywatelskich,
- promowanie alternatywnych form kredytowania,
- wzmacnianie kapitału społecznego,
- służenie regeneracji lokalnej przestrzeni publicznej,
- sprzyjanie urzeczywistnianiu idei obywatelskości,
- ułatwianie reformowania sektora usług publicznych.

Gospodarka społeczna jako zakorzeniona lokalnie sfera aktywności społecznej jest także istotnym czynnikiem rozwoju endogenicznego. Nie tylko wykorzystuje lokalne zasady, które są identyfikowane i mobilizowane w spo-

²⁰ B. Roelanst, C.S. Bajo, *Rozszerzenie ekonomii społecznej*, Dokument przygotowawczy do konferencji „Gospodarka społeczna”, Praga 24–25 października 2002 – cytata za W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005 nr 2, s. 11.

²¹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, op. cit., s. 219.

²² J. Wygnański (przy współpracy P. Frączaka), *Gospodarka społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, [w:] *Raport otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*, Warszawa 2006; J. Wilkin, *Jaka gospodarka społeczna w Polsce?*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, s. 83–85.

łecznościach przez swoich członków i dla swoich członków. Relatywna łatwość uruchamiania lokalnych zasobów wynika z wiedzy ukrytej członków wspólnot, która poza lokalnym środowiskiem nie ma wartości ekonomicznej.

Kazimiera Wódz podkreśla, że lokalne instytucje mogą wspierać rozwój lokalnej gospodarki poprzez:

- dokonywanie niezbędnych do ich funkcjonowania zakupów w obrębie społeczności lokalnej oraz zatrudnienie lokalnej siły roboczej,
- dzierżawienie lokalnych gruntów i nieruchomości.
- rozwijanie lokalnego biznesu i kooperowanie z nim oraz korzystanie z jego usług,
- rozwijanie zasobów ludzkich,
- tworzenie lokalnych strategii inwestycyjnych,
- mobilizowanie zasobów zewnętrznych wobec społeczności,
- tworzenie alternatywnych instytucji finansowych²³.

Ważna w budowaniu podstaw rozwoju społeczności lokalnej jest także umiejętność wykorzystania słabych stron społeczności lokalnych i przekształcania ich w zasoby. Wiele z nich może być obrazem aktywności sektora organizacji pozarządowych i gospodarki społecznej oraz przyczyniać się do rewitalizacji lokalnych wspólnot.

4. WSPARCIE SPOŁECZNE – ISTOTA I FUNKCJE

Poszukiwanie efektywnych sposobów rozwiązywania problemów jednostkowych i grupowych prowadzi do wzrostu zainteresowania kategorią wsparcia społecznego. Pojęcie wsparcia społecznego występuje współcześnie w badaniach naukowych w różnych kontekstach.

Psychologia społeczna sprowadza wsparcie społeczne do jakościowych cech związków interpersonalnych, takich jak altruizm, poczucie zobowiązania i wzajemność. Szerokie ujęcie ujmuje wsparcie społeczne w kategoriach integracji społecznej i więzi społecznych. Innym aspektem tego problemu jest traktowanie wsparcia jako rodzaju działań pomocowych. Jego istotę stanowią interakcje *dzięki którym ludzie nawzajem sobie pomagają oraz tworzą sieć kontaktów i związków postrzeganych jako źródło akceptacji, troski i ewentualnej pomocy w razie potrzeby*²⁴.

²³ K. Niesporek, K. Wódz, *Grupy zmarginalizowane, przedsiębiorczość społeczna, praca socjalna – strategie rozwoju społeczności lokalnych*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Gospodarka społeczna*, Warszawa 2007, s. 138.

²⁴ B. Wojcieszke, *Człowiek wśród ludzi. Zarys psychologii społecznej*, Warszawa 2002, s. 475.

Podobny sposób ujmowania wsparcia jako pomocy w trudnych sytuacjach można odnaleźć w koncepcji Heleny Sęk i Romana Cieślaka. Proponują oni wyodrębnienie dwóch wymiarów wsparcia społecznego:

- *strukturalnego*, ukazującego obiektywne zachowanie jednostek w środowisku, w którym żyją,
- *funkcjonalnego*, jako cechy relacji interpersonalnych.

W pierwszym ujęciu wsparcie społeczne, strukturalne autorzy ci definiują jako *obiektywnie istniejące i dostępne sieci społeczne, które wyróżniają się od innych sieci tym, że poprzez fakt istnienia więzi, kontaktów społecznych, przynależności pełnią funkcję pomocną wobec osób znajdujących się w trudniej sytuacji*²⁵.

Funkcjonalna wizja wsparcia analizuje je jako rodzaj interakcji społecznej, która zostaje podjęta przez jednego lub obu uczestników w sytuacji problemowej, trudnej, stresowej lub krytycznej.

Anna Szczęсна podkreśla także, poza wspólnotowymi korzeniami i poczuciem bezpieczeństwa, rozwojowe funkcje sieci wsparcia. Dzięki nim możliwe jest kształtowanie jaźni odzwierciedlonej, bowiem jednostki mogą otrzymywać informacje zwrotne dotyczące własnej osoby. Sieć wsparcia rodzi także zobowiązania, jest układem wzajemnych obligacji. Ich trwałość stanowi źródło punktów odniesienia i wzorców niezbędnych do interpretacji zdarzeń i nadawaniu znaczeń działaniom społecznym²⁶.

Stanisław Kawula zaznacza, że istotnym efektem sieci wsparcia, znalezienia się w „spirali życzliwości” jest zasada korzystności w zachodzących relacjach międzyludzkich. Są one nacechowane wrażliwością na rodzące się potrzeby człowieka, nastawione na pomyślne rozwiązywanie nurtujących problemów, przekazujące mu ważne impulsy psychiczne i sprawcze do podjęcia działań. Ten rodzaj relacji nastawiony jest na samorozwój i samowychowanie²⁷.

W tworzeniu sieci relacji i ich podtrzymywaniu istotną rolę odgrywają kompetencje społeczne, takie jak nastawienie na słuchanie i mówienie, otwartość w ujawnianiu własnych myśli i odczuć, gotowość do rozumienia punktu widzenia drugiej osoby, spójność treści przekazywanych w komunikatach werbalnych i niewerbalnych. Pedagodzy zwracają także uwagę na rolę następujących umiejętności w budowaniu sieci wsparcia:

²⁵ H. Sęk, R. Cieślak, *Wsparcie społeczne – sposoby definiowania, rodzaje i źródła wsparcia, wybrane koncepcje teoretyczne*, [w:] H. Sęk, R. Cieślak (red.), *Wsparcie społeczne, stres i zdrowie*, Warszawa 2004, s. 15.

²⁶ A. Szczęсна, *Elementy wsparcia społecznego nauczycieli w środowisku profesjonalnym*, [w:] Z. Pałak, Z. Bartkowicz (red.), *Wsparcie społeczne w rehabilitacji i resocjalizacji*, Lublin 2004, s. 145.

²⁷ Ibidem, s. 129–130.

- organizowanie warunków działania sobie i innym ludziom, kierowania działaniami innych osób i grup społecznych,
- umiejętność mediacji, negocjowania, pośredniczenia między osobami reprezentującymi odmienne punkty widzenia, dążenia, potrzeby,
- sprawność wiązania własnych doświadczeń w jedną spójną całość i czerpania z niej w swych właśnie działaniach, jako ze znanej całości, odpowiednich przykładów, projektów rozwiązań²⁸.

Nie można przewidzieć, jak sieci relacji będą wykorzystywane w trudnych sytuacjach. Kompleksowość tej problematyki sprawia, iż wsparcie może być traktowane zarówno jako ceniona wartość społeczna, lecz także jako instrument wykorzystywany w złożonych procesach rozwiązywania kryzysów i trudnych zdarzeń życiowych. Instrument ten może być pomocny i efektywny przywracając poczucie sprawstwa, podnosząc samoocenę i poprawiając dobrostan jednostek. Z drugiej zaś strony może uzależniać od pomocy, stygmatyzować jednostki, prowadząc tym samym do zmniejszenia zdolności i kompetencji do samodzielnego rozwiązywania własnych problemów.

Skuteczności wsparcia i pomocy należy upatrywać w cechach środowiska, w którym jednostka funkcjonuje. Kapitał społeczny – relacyjny środowiska wyraża się w tym, że:

- środowisko mobilizuje potencjał i energię jednostek lub grup dla rozwiązania problemów trudnych w danym środowisku, wymagających interwencji wsparcia i pomocy ze strony innych,
- środowisko i jego elementy szczegółowe (jednostki, grupy, instytucje, stowarzyszenia) zgłaszają gotowość współdziałania w rozwiązywaniu zaistniałych problemów,
- śledzi konkretną pomoc w odpowiedniej formie i postaci,
- śledzi efekty udzielanej pomocy i wsparcia (ewaluacja działalności)²⁹.

Cechy te są jednocześnie wskaźnikami skuteczności tego procesu.

Wsparcie społeczne w polityce społecznej jest czynnikiem rangi nadrzędnej. Gwarantuje ono bowiem, że jednostki będą otrzymywać takie formy pomocowe, które pozwolą im pozostać podmiotem własnego losu i przezwyciężać ograniczenia. Wsparcie różni się jednakże od pomocy i to jest jego humanitarny i edukacyjny walor. Augustyn Bańka wskazuje na wyraźne różnice między pomocą a wsparciem społecznym. Są one natury:

- *emocjonalnej* (działalność wspierająca najczęściej wiąże ludzi uczuciowo, natomiast poczynania pomocne często są potencjalnym źródłem konfliktów),

²⁸ S. Kawula, *Czynniki i sieć wsparcia społecznego w życiu człowieka*, [w:] S. Kawula (red.), *Pedagogika społeczna. Dokonania – aktualności – perspektywy*, Toruń 2006, s. 131.

²⁹ Ibidem, s. 132.

- *świadomościowo-intencjonalnej* (działalność wspierająca wynika z dobrej woli, najczęściej motywacji altruistycznej i warunkowana jest życzliwością, współczuciem i zrozumieniem empatycznym drugiego człowieka. Natomiast pomoc ma charakter racjonalny, logiczny, zawsze jest ukierunkowana na realizację konkretnych celów,
- *strukturalno-formalnej* (działalność wspierająca nie jest ustrukturalizowana i objęta formalnym prawem, nie jest też formalnie pracą w przeciwieństwie do pomocy, która jest ujęta w pewne ramy prawne),
- *użyteczności realizowanego celu* (wsparcie przeważnie nastawione jest na wynik subiektywny, a nie efekt ekonomiczny, zaś pomoc – na wynik obiektywny, co pociąga za sobą ponoszenie określonych nakładów finansowych)³⁰.

Polityka aktywizacji wykorzystująca instrumenty wsparcia staje się celem i środkiem w drodze do skutecznej inkluzji wielu grup społecznych, które w ostatnich dekadach uległy marginalizacji na skutek reguł rynku, zmian kulturowych wzorów, biologicznej niepełnosprawności i innych. Aktywizacja w polityce społecznej oznacza nie tylko oddziaływania na rynek pracy, ale także koncentrację na zasobach ludzkich, które mogą zostać – poprzez odpowiednie działania – pomnożone.

5. WYGRANI? PRZEGRANI? PORTRET BENEFICJENTÓW AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY

Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej ma za zadanie pomagać jednostkom w przezwyciężaniu przez nie i ich rodziny sytuacji trudnych. „Trudność” sytuacji wynika z deficytu: doświadczeń związanych z rozwiązywaniem tego typu problemów, umiejętności przydatnych w takich sytuacjach, odporności na stres i presję związaną z nowymi zadaniami³¹.

Wsparcie w trudnych sytuacjach dotyczy zaspokajania niezbędnych potrzeb, podejmowania działań mających na celu usamodzielnienie jednostek i ich integrację z otoczeniem.

Głównym problemem podjętym w tym opracowaniu była analiza form wsparcia udzielonego przez podmioty APS i ich wpływu na sytuację życiową i funkcjonowanie beneficjentów. Zainteresowanie tym problemem wynika z trzech przesłanek:

³⁰ A. Bańka (red.), *Bezrobocie. Podręcznik pomocy psychologicznej*, 1992, s. 16–17.

³¹ S. Murgatroyd, *Poradnictwo i pomoc*, Poznań 2000, s. 69–85.

1. Polityka aktywizacji i gospodarka społeczna traktowane są jako kluczowe instrumenty gwarantujące osiąganie długookresowego celu – spójności społecznej i jej wszystkich wymiarach.
2. Podejmowane przez trzeci sektor zadania administracji publicznej w zakresie usług socjalnych, innowacyjność form tych działań skłaniają do refleksji nad ich wpływem na style działań beneficjentów.
3. Wysokość transferów, zwłaszcza pochodzących z funduszy europejskich, skierowanych na pomnażanie kapitału ludzkiego, wzrost zdolności do zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy rodzi pytanie o ich efekty ekonomiczne i społeczne.

Przedstawiona analiza jest próbą odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy wykluczeni z rynku pracy podejmują przy wsparciu innych podmiotów działania pozwalające na powrót na rynek i trwałe zatrudnienie?
2. Co skłania ich do poszukiwania wsparcia, czy i jak do niego docierają?
3. Jakie formy wsparcia otrzymywanego w ich przekonaniu poprawiają sytuację życiową i jakie są efekty tego wsparcia w odniesieniu do beneficjentów na rynku pracy?
4. Jakie korzyści osiągają z uczestnictwa w proponowanych przez podmioty APS projektach?
5. Na ile uczestnictwo w projektach pomnaża ich kapitał ludzki i społeczny, zwiększa zdolność do funkcjonowania na rynku pracy?
6. Czy można stwierdzić, że istnieje zróżnicowanie efektywności wsparcia ze względu na status świadczeniobiorcy (instytucje administracji publicznej, trzeci sektor, inne podmioty)?

Empiryczną podstawę analiz stanowią dane zebrane przez autorkę przy współpracy pracowników miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy, organizacji pozarządowych oraz studentów Politechniki Radomskiej w Radomiu w wybranych gminach powiatu radomskiego. Badania prowadzono od października 2009 do stycznia 2010 roku na próbie 775 respondentów. W badaniach brali udział uczestnicy m.in. projektów: „Inicjatywa”, „Nowe Perspektywy – Nowe Wyzwania” i „Droga do Zatrudnienia” organizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Radomiu. Ten ostatni projekt Powiatowy Urząd Pracy w Radomiu zorganizował w ramach programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych „Mazowsze 2008”. Innymi programami, w których uczestniczyli beneficjenci to: „Aktywność szansą na lepsze jutro” realizowany przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu, „Kobieta Pracująca – Aktywizacja Zawodowa i Biznesowa Bezrobotnych Mieszkanek Radomia” realizowany w partnerstwie Powiatowego Urzędu Pracy w Radomiu, Centrum Kształcenia Ustawicznego w Radomiu, Stowarzyszenia Radomskie Centrum Przedsiębiorczości i Zakładu Doskonalenia

Zawodowego. Wykluczeni z powiatu radomskiego uczestniczyli w projektach realizowanych przez Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej: „Zdobądź pracę” – Zakrzew, „Szansa na lepsze jutro” – Przytyk, „Bądź aktywny – bądź społeczny”, „Kobieta społeczna. Kobieta jutra” – Jedlińsk, „Aktywizacja bezrobotnego do życia zawodowego” – Pionki, „Dać szansę” – Skaryszew, „Nie czekaj, bądź aktywny” – Wolanów. W badaniu uczestniczyli także beneficjenci niepełnosprawni w ramach projektu „Wsparcie osób niepełnosprawnych ruchowo na rynku pracy”. Koordynatorem projektu był oddział radomski Fundacji Polskich Kawalerów Maltańskich we współpracy z Caritas Polska, Fundacją Aktywnej Rehabilitacji oraz Stowarzyszeniem Przyjaciół Integracji. Badani wskazywali także na uczestnictwo w innych projektach, jednakże przedstawione powyżej projekty w badanej próbie były dominujące.

Metodami badawczymi wykorzystywanymi w tym projekcie była ankieta i wywiad przeprowadzany wśród uczestników wymienionych projektów realizowanych przez administrację publiczną i wybrane organizacje pozarządowe oraz innych osób wykluczonych z rynku pracy.

Radom i badane gminy byłego województwa radomskiego charakteryzuje jeden z najwyższych w Polsce i Unii Europejskiej wskaźnik bezrobocia. Jest to tendencja długotrwała, nie ulegająca zmianom mimo zaawansowania procesów transformacyjnych. Można więc stwierdzić, że stanowi właściwy obszar do badania procesów wykluczenia z rynku pracy i jego długookresowych konsekwencji. Ponadto wykorzystano także wywiady z pracownikami organizacji pozarządowych, trenerami i pracownikami socjalnymi. Przemyslenia autorki wynikają także z prowadzonych od 2005 roku badań sektora obywatelskiego i jego beneficjentów. Niejednoznaczność stosowanych metod badawczych sprawia, iż materiał empiryczny jest traktowany jako podstawa badań jakościowych a opracowanie ma charakter eseju. Wnioski dotyczą badanego środowiska, jednakże niektóre tendencje mogą stać się podstawą do badań i generalizacji w skali całego kraju.

Precyzyjne wskazanie beneficjentów różnych form wsparcia w świetle dostępnych danych jest niezmiernie trudne. Omawiane już wcześniej raporty wskazują na kobiety długotrwale bezrobotne oraz niepełnosprawnych jako głównych klientów sektora gospodarki społecznej. Analiza lokalna pokazuje, iż wśród wykluczonych z regionalnego rynku pracy dominują kobiety, osoby młode oraz długotrwale bezrobotni. Te cechy są typowe dla bezrobocia nie tylko w lokalnym środowisku, lecz w całej Polsce. Skala, z jaką występują w badanym regionie, budzi jednak zaniepokojenie. Prawie dwie trzecie stanowią osoby bezrobotne powyżej 1 roku, w tym aż 12,3% bezrobotne powyżej 10 lat. Tak długotrwale wykluczenie z rynku pracy zasadniczo wpływa na mentalność i wzory zachowań, wiąże się także z koniecznością korzystania z pomocy

innych. Można wskazać za J. Grotowską-Leder dwie strategie zaspokajania codziennych potrzeb i łagodzenia trudności życiowych: samowystarczalność, wynikającą z możliwości i życiowej aktywności oraz sięganie po zasoby otoczenia – instytucjonalne i nieformalne. Ci, którzy potrzebują pomocy otrzymują ją w bardziej lub mniej satysfakcjonującym zakresie. Rzeczywisty dostęp do wsparcia wydaje się mniejszy niż skala oczekiwań w zakresie pomocy, co często jest wynikiem nie tylko mniejszej użyteczności sieci wsparcia, lecz także zaniechań, czy niedoinformowania samych zainteresowanych³².

Z pomocy społecznej nie korzysta w regionie radomskim tylko co dziesiąty wykluczony. Warto zwrócić uwagę na to, iż istnieje duża część bezrobotnych (6,4% respondentów), która nie traktuje udzielanych form wsparcia jako pomocy. Deklarują oni, że z niej nie korzystają, natomiast wskazują formy otrzymywanej pomocy. Widać więc wyraźnie, że wsparcie postrzegane i otrzymywane nie jest tożsame. Podkreśla to także utrwalającą się roszczeniowość i uznawanie pomocy ze strony innych za niezbywalne prawo i obowiązek. Dotyczy to zwłaszcza pomocy instytucjonalnej. Rolę takiego instytucjonalnego wsparcia podkreślają także respondenci w badaniach Jolanty Grotowskiej-Leder, w których 60% wspieranych przez instytucje stwierdza, że bez takiej pomocy ich gospodarstwa domowe nie byłyby w stanie prawidłowo funkcjonować, lub byłoby im bardzo ciężko³³.

Nie ma zasadniczych różnic w korzystaniu z instytucji pomocy społecznej ze względu na płeć. Widoczne jest natomiast zróżnicowanie według kryterium wiekowego, jak i okresu długości bezrobocia. Częściej korzystają z pomocy ludzie młodzi oraz na początku okresu bezrobocia (co jest wynikiem regulacji prawnych). Wraz ze wzrostem długości bezrobocia ogranicza się zarówno pula dostępnej pomocy, kurczą się także dostępne formy wsparcia przynajmniej w sferze odczuwanej przez respondentów.

Korzystanie z pomocy nie zawsze ogranicza się do sytuacji koniecznych i krótkookresowych. Z czasem bowiem następuje przywiązanie zarówno do samej pomocy, jak i określonych jej form decydujących o postrzeganiu i subiektywnej ocenie efektywności wsparcia.

Wśród form pomocy wyraźnie dominuje wsparcie materialne, zarówno finansowe, jak i rzeczowe niezależnie od płci, wieku, czy też pozostawania wykluczonym z rynku pracy.

Wyniki badań pokazują wyraźnie, że niezależnie od implementacji aktywnej polityki rynku pracy, dominują pasywne formy wspomagania beneficjen-

³² J. Grotowska-Leder, *Nieformalne sieci wsparcia w społecznościach lokalnych – społeczny kontekst funkcjonowania systemu pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008, s. 155–160.

³³ Ibidem, s. 157.

tów (wsparcie rzeczowe i finansowe) i to niezależnie od okresu pozostawiania biernym zawodowo. Wskaźniki te utrzymują się na wysokim progu 60% objętych tymi formami pomocy. Z aktywnych form jedynie wsparcie o charakterze doradczym otrzymują beneficjenci na prawie niezmiennym poziomie, niezależnie od okresu bezrobocia. Kobiety częściej otrzymują wsparcie psychologiczno-terapeutyczne i usługowe. One także bardziej je sobie cenią. *Pierwszy raz od dawna miałam wrażenie, że ktoś mnie słucha, rozumie i nie ocenia. Nie mówi także, że wie lepiej co powinnam robić, myśleć a nawet czuć. Rozmawiając z panią psycholog zaczęłam sama widzieć własne błędy. (...) Skoro ona mnie szanuje, to znaczy, że jestem tego warta. Sama muszę się szanować i od innych tego samego wymagać* (R. 117, kobieta, 46 lat). U mężczyzn zapotrzebowanie na taką formę pomocy jest zdecydowanie niższe. *Nie lubię tych zajęć. O czym tu gadać. Z tego nic nie będzie, pracy mi to nie da. To przelewanie z pustego w próżne* (R. 63, mężczyzna, 54 lata).

Tabela 1. Formy pomocy według okresu pozostawiania biernym zawodowo w %

Formy pomocy	do roku	od 1 do 3 lat	od 3 do 5 lat	od 5 do 10 lat	powyżej 10 lat
Wsparcie rzeczowe	12,5	18,7	18,1	11,1	9,1
Wsparcie finansowe	55,5	57,5	50,9	52,8	57,6
Wsparcie psychologiczno-terapeutyczne	8,5	5,1	10,5	13,0	12,9
Wsparcie doradcze	22,4	15,9	19,9	16,7	18,2
Wsparcie usługowe	1,1	2,8	0,6	2,8	0,8
Różne*	0,0	0,5	1,2	1,9	0,8
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Kategoria różne obejmuje takie formy wsparcia, jak: dożywianie dzieci, udział w projektach społecznych i inne.

Źródło: wyniki badań własnych.

Z badań *Gospodarka społeczna w Polsce* przeprowadzonych w ramach projektu „Tu jest praca” wynika, iż w sektorze gospodarki społecznej dominują takie formy usług zwiększających zdolność zatrudnieniową, jak: szkolenia, doradztwo, pomoc terapeutyczna, kursy przygotowujące do założenia formy, zajęcia z aktywnego poszukiwania pracy, warsztaty zawodowe i inne, co świadczy o dominacji w tym sektorze usług aktywizujących i wspierających rozwój potencjału uczestników³⁴. Sektor gospodarki społecznej oferuje także usługi kształtujące umiejętności pełnienia ról społecznych, budowania planów życiowych i określania środków ich realizacji, czy też gospodarowania zasobami finansowymi³⁵.

³⁴ S. Nałęcz (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce – wyniki badań*, Warszawa 2008, s. 188–189.

³⁵ Ibidem, s. 188.

Niezależnie od opinii o jakości dostarczanej pomocy jest ona wykluczonym udzielana. Obserwacje pokazują także, co nie jest zaskoczeniem, że wraz z okresem pozostawania bez pracy utrwała się tendencja do otrzymywania stałych i systematycznych form wsparcia instytucjonalnego. Równocześnie należy podkreślić, że procent respondentów, którzy w ich mniemaniu nie otrzymali pomocy, pozostaje na takim samym poziomie. Oznacza to, że grupa ta postrzega oferowane formy pomocy jako wsparcie, które jest nieadekwatne w stosunku do ich potrzeb. Wskazuje to także na utrwalające się przywiązanie do stałych działań ze strony innych podmiotów i rosnącą w związku z tym roszczeniowość.

Korzystanie z różnorodnych form wsparcia i wręcz uzależnienie do pomocy sprawia, iż wokół wykluczonych tworzą się specyficzne sieci kapitału społecznego. Tworzą go zarówno podmioty instytucjonalne, jak i inne znaczące osoby funkcjonujące w środowisku społecznym.

Wśród podmiotów wspierających potrzebujących na pierwszym miejscu znajduje się rodzina, co jest tendencją stałą występującą we wszystkich badaniach³⁶. W lokalnym środowisku znacząco zmniejszyła się rola sąsiedztwa, jako grupy pomocowej, co wydaje się być tendencją ogólnopolską. Wynika to z indywidualizmu i rozpadu więzi społecznych w środowiskach lokalnych. Poza naturalnym środowiskiem, w którym jednostka funkcjonuje wspomagają ją urzędy administracji publicznej, których rola wzrasta wraz z okresem pozostawania biernym zawodowo. Badania pokazują, iż na terenie Radomia, w systemie pomocy wykluczonym coraz większą rolę odgrywają organizacje pozarządowe. Ich rola w sieci wsparcia jest zdaniem badanych większa niż tradycyjnie o lat dostarczana pomoc ze strony Kościoła i organizacji wyznaniowych. Niewielką rolę zasobów wsparcia instytucji kościelnych zauważyć można także w cytowanych już badaniach J. Grotowskiej-Leder.

Warto zaznaczyć, że organizacje pozarządowe oceniane są jako efektywne źródło wsparcia przez tych beneficjentów, których zasoby kapitału społecznego znacząco się kurczą. Widoczne jest to w grupie wiekowej 50+, gdy dostępność wsparcia związanego także z pomocą rodziny znacząco się zmniejsza. *Inni już dawno o mnie zapomnieli. Rodzina się przyzwyczaiła, a w Urzędzie Pracy traktują jak powietrze i tylko ręce rozkładają. Biorąc udział w projekcie stowarzyszenia czułem się wreszcie jak ktoś ważny i mile widziany. Nikt mi nie mówił, że znowu nic dla mnie nie będzie i nic się nie da zrobić. Odzyskuję nadzieję* (R. 276, mężczyzna, 55 lat).

Tendencję tę trudno generalizować, chociaż jest ona wyraźnie optymistyczna w odniesieniu do badanej społeczności. W środowiskach, w których

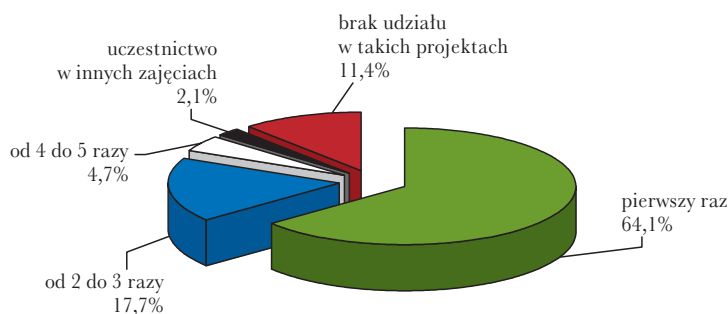
³⁶ J. Grotowska-Leder, *Nieformalne sieci wsparcia w społecznościach lokalnych...*, op. cit., s. 160.

organizacje pozarządowe nie istnieją, bądź jest ich niewiele, Kościół i stowarzyszenia kościelne są nadal znaczącym filarem wsparcia.

W sektorze pozarządowym wielu badaczy upatruje głównego czynnika sprawczego zmieniającego w sposób innowacyjny formy pracy socjalnej z wykluczonymi. W badanym środowisku teza ta nie potwierdza się.

Dostarczane w ramach aktywnej polityki rynku pracy formy wsparcia nie różnią się ze względu na podmiot go udzielający. Organizacje trzeciego sektora nie są w większym stopniu innowacyjne od instytucji publicznych. Zarówno źródła finansowania, jak i formy aktywizacji są bardzo podobne. Dominują kursy i przekwalifikowania oraz doradztwo zawodowe. Widać jednakże, iż następuje bardziej indywidualne podejście do beneficjentów. Wzrasta rola uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej, rehabilitacji czy też indywidualnego poradnictwa i terapii. Ich znaczenie dla beneficjentów zwiększa się wraz z wydłużeniem wykluczenia z rynku pracy. Indywidualne formy pracy z beneficjentami wyraźnie preferują także kobiety. Często wskazywaną przez uczestników formą aktywizacji było uczestnictwo w projektach europejskich. Analiza motywacji i częstotliwości uczestnictwa w tych projektach wymaga głębszego zbadania. Jednakże lokalne uwarunkowania sygnalizują pewną prawidłowość. Badani znajdują się w systemie zmieniającej się ochrony – korzystają z pomocy a później pozostawieni sami na otwartym rynku ponownie popadają w sytuacje kryzysowe.

Wykres 1. Uczestnictwo w projektach w % (ważnych 634)



Źródło: wyniki badań własnych.

Prawie trzy czwarte badanych wykluczonych w regionie radomskim bierze udział w takich formach aktywizacji, przy czym co ważne podkreślenia wśród biorących udział co piąty respondent robił to wielokrotnie. Uczestnictwo jest więc odbierane jako szansa na poprawę własnej sytuacji zawodowej, w wielu przypadkach nie daje jednak dużych możliwości realnej zmiany.

Najbardziej efektywnym źródłem pozyskiwania beneficjentów do projektu są kontakty osobiste. Dominuje tu wyraźnie ścieżka instytucjonalna i aktywność urzędników administracji publicznej, lecz wyraźnie zaznacza się także rosnąca rola trzeciego sektora. Wzrasta ona wraz z okresem pozostawania wykluczonym. Samodzielną aktywność wykazują w największym stopniu osoby krótko bezrobotne. W warunkach wysokiego i trwałego bezrobocia niemożność wejścia na rynek pracy powoduje drastyczny spadek poczucia sprawstwa i mocy podmiotowej beneficjentów. Widoczny jest także spadek kapitału społecznego wykluczonych – maleje wspierająca rola otoczenia, także rodziny.

Wśród motywacji uczestnictwa w aktywnych formach polityki rynku pracy dominuje wiara w ich efekty w postaci zatrudnienia i zdobycia nowych kwalifikacji. W dalszej kolejności badani wskazują na chęć zmiany własnego życia, przetrwanie monotonii oraz poznanie nowych ludzi. Świadczenia materialne i socjalne związane z udziałem w projekcie wśród deklarowanych przez beneficjentów motywów zajmują znacznie niższe miejsce.

Tabela 2. Motywacje uczestnictwa w projekcie według okresu pozostawania biernym zawodowo (w %)

Motywy uczestnictwa	do roku	od 1 do 3 lat	od 3 do 5 lat	od 5 do 10 lat	powyżej 10 lat
stypendium- zasiłek pieniężny	15,4	10,0	11,4	5,9	4,5
świadczenia socjalne związane z uczestnictwem w projekcie	9,1	7,7	9,0	6,8	11,7
chęć poznania nowych ludzi	8,5	6,8	10,8	13,6	18,2
chęć zmiany i przerwania monotonii dotychczasowego życia	9,1	13,6	13,8	22,0	19,5
szansa na zdobycie nowych kwalifikacji	31,7	29,1	25,7	25,4	21,4
szansa na zdobycie pracy	26,0	30,9	28,7	26,3	24,7
różne	0,2	1,8	0,6	0,0	0,0
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: wyniki badań własnych.

Warto zwrócić uwagę, że motywy te zmieniają się wraz z okresem wykluczenia. Świadczenia materialne jako dominujący czynnik własnej aktywności deklarują osoby krócej bezrobotne i mężczyźni. U nich z kolei wiara w zdobycie nowych kwalifikacji i szans na zatrudnienie jest najwyższa. Wydłużający się okres bezczynności sprawia, że wśród determinant uczestnictwa w aktywnych formach wsparcia pojawia się chęć poznania innych ludzi, przerwanie monotonii, a także pragnienie skorzystania ze świadczeń socjalnych związanych z uczestnictwem w projekcie. Zdecydowanie jednak maleje zarówno

wiara w zdobycie nowych kwalifikacji, jak i przekonanie o możliwości zdobycia pracy.

Uczestnictwo w projektach niewątpliwie pomnaża kapitał społeczny beneficjentów. Jednakże homogeniczność tej sieci może być czynnikiem budowy negatywnego kapitału – utwierdzenie jednostek, że zmiana w ich sytuacji nie jest możliwa, a także wzrost postaw roszczeniowych. Wyraźnie widoczne jest rodzenie się nowego typu anomicznej strategii radzenia sobie w warunkach długotrwałego bezrobocia – strategia aktywności projektowej. Wykluczony pozornie podejmuje działania przywracające jego zdolność zatrudnieniową, rozwija kompetencje społeczne, jednakże prawdziwej woli zatrudnienia – zwłaszcza za oferowane mu niskie wynagrodzenie – nie przejawia. Roszczeniowość jego wyraża się w dalszych żądaniach dotyczących podnoszenia kwalifikacji, czy też bardziej atrakcyjnych ofert pracy. Sprzyjają tej roszczeniowości także nabyte w trakcie uczestnictwa w projektach umiejętności. Jednakże pomimo tych zagrożeń udział w programach ma znaczny wpływ na pomnażanie kapitału ludzkiego wykluczonych.

Inicjatywy podejmowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy przynoszą oczywiście odczuwalne przez beneficjentów korzyści. Do najczęściej wskazywanych należy zaliczyć: umiejętność poszukiwania pracy, miejsc pracy, pisania CV, komunikowania się z pracodawcami, zdobycie podstaw nowego zawodu, udoskonalenie posiadanych umiejętności zawodowych, doskonalenie kompetencji społecznych i inne, takie jak umiejętność pisania biznes-planu, poprawa sprawności fizycznej, znajomość podstaw prowadzenia działalności gospodarczej, obsługi komputera, znajomości języka obcego, pozytywne nastawienie do własnej sytuacji życiowej (w tym choroby), zyskanie ogólnego spojrzenia na sytuację na rynku pracy czy wzrost wiary w siebie. Kompetencje te wpływają na zdolność beneficjentów do lepszego pełnienia ról społecznych i obywatelskich we własnej rodzinie i w środowisku lokalnym. Sprzyja to zarówno integracji społecznej, budowie więzi, jak i rozwojowi postaw obywatelskich.

Stosowane instrumenty aktywizacji zawodowej powinny znacząco poprawiać zdolności do zatrudnienia. Widoczne to jest w takich kompetencjach, jak: umiejętność poszukiwania pracy, poruszania się na rynku pracy, zdobywania podstaw nowego zawodu czy też doskonalenia już posiadanych umiejętności. Wśród innych korzyści docenianych przez beneficjentów jest rozwijanie kompetencji interpersonalnych pomnażających ich kapitał.

Jednakże wzrost wiary we własne siły i pomnożenie własnego kapitału nie do końca znajduje odzwierciedlenie w ocenie rzeczywistych szans na rynku pracy.

W ocenie uczestników projektów wsparcia, finansowanych ze środków Unii Europejskiej, a realizowanych zarówno przez urzędy administracji pub-

licznej, jak i organizacje pozarządowe, co trzeci beneficjent jest przekonany, że poradzi sobie i znajdzie pracę, jeśli będzie jej potrzebował. Jest to niepokojący stan samoświadomości, biorąc pod uwagę fakt, że badani przez nas uczestnicy określali się jako osoby potrzebujące pomocy i bezrobotne. Świadczy to o utrwaleniu roszczeniowości i alternatywnych, anomijnych strategii radzenia sobie w sytuacjach trudnych.

Drugą grupę stanowią beneficjenci, którzy mimo deklarowanych umiejętności radzenia sobie na rynku pracy liczą na pomoc i ofertę urzędów pracy. Pozostali respondenci nie widzą swojej aktywności na otwartym rynku pracy. Przeszkodą są zarówno za niskie kwalifikację, bądź ich brak, jak i nieadekwatna samoocena i przekonanie o konieczności specjalnego traktowania. Pojawia się więc pytanie, jakie formy wspieranego zatrudnienia, bądź innych usług socjalnych powinny być uwzględnione w rozszerzonym katalogu oferty sektora gospodarki społecznej, aby potrzeby tej grupy beneficjentów mogły być zaspokojone. Bardziej optymistyczni w ocenie swoich możliwości są mężczyźni, oni także częściej sądzą, że poradzą sobie sami. Tendencja ta utrzymuje się z niewielkim spadkiem przez cały okres pozostawiania biernym zawodowo. Kobiety z kolei w większym stopniu liczą na wsparcie instytucji.

Badania pokazują także małą skłonność do pracy w spółdzielniach socjalnych, szczególnie osób młodych. Tendencja ta ma nie tylko charakter regionalny, widoczna jest też w skali kraju. Wyraźnie zwiększa się ona z wiekiem. Jest to wynikiem dwóch czynników. Pierwszy to niezrozumienie i niedocenywanie wartości pracy w spółdzielniach socjalnych. Dla wykluczonych praca w spółdzielczości socjalnej jest stygmatyzująca. Utwierdza ich samych i ich otoczenie o niższej wartości na rynku pracy, niewystarczających kompetencjach, ograniczonej zdolności zatrudnieniowej. *Nie bardzo chciałbym pracować w spółdzielni socjalnej. Zachęcają mnie do tego. Niby to praca, ale chciałbym takiej normalnej i nie z takimi jak ja, którzy niezbyt dobrze sobie radzą* (R. 321, mężczyzna, 31 lat). *Nie wiem na czym polega praca w spółdzielni socjalnej. Nikt mi o tym nie mówił, ani nie proponował. Ale skoro to socjalne to pewnie coś na kształt zapomogi, tylko z koniecznością odpracowania* (R. 419, kobieta, 34 lata).

Często traktowana jest jako aktywność „obok rynku pracy”, gdzie ani zatrudniony, ani jego otoczenie nie ma przekonania, że podejmowane działania spełniają rynkowe kryterium pracy. Zwiększanie zainteresowania spółdzielczością socjalną przez osoby starsze i dłużej bezrobotne jest skutkiem ich spadającej samooceny i godzenia się na pracę w gorszych warunkach i o niższym prestiżu. *Moja koleżanka w takiej spółdzielni pracuje. Mówi, że jest tam miło, ale lichy płacą i na dodatek niezbyt regularnie. Jak się nic nie ma, to może być i to* (R. 511, kobieta, 56 lat).

Także dla osób znajdujących się na rynku pracy spółdzielczość socjalna nie jest alternatywą dla zatrudnienia. Nawet osoby, którym nie odpowiada kul-

tura organizacyjna korporacji czy przedsiębiorstw maksymalizujących zyski, nie chcą poszukiwać zatrudnienia w tym sektorze, bowiem obniża to znacząco ich pozycje i prestiż. Spółdzielczość socjalna uznawana jest za kiepskiego płatnika, mało wymagającego pracodawcę nie stwarzającego dodatkowo szans na rozwój osobisty. Funkcjonowanie w niszach rynkowych (catering, usługi porządkowe itp.) sprawia, że pracownicy mają wrażenie zbędności wyższych kwalifikacji. Ponadto muszą konkurować z podmiotami działającymi w tym samym obszarze na czarnym rynku. Sprawia to, iż perspektywy rozwoju spółdzielczości socjalnej w oczach potencjalnych zatrudnionych są mgliste, zaś możliwość przejścia z takiej formy zatrudnienia na otwarty rynek pracy – niewielka.

Efekty aktywnej polityki rynku pracy w środowisku lokalnym to w pierwszym rzędzie powrót na otwarty rynek pracy, wzrost zdolności do zatrudnienia, reintegracja społeczna i pomnażanie kapitału ludzkiego beneficjentów. W odniesieniu do badanego regionu efekty tej polityki zostały w pewnym stopniu osiągnięte. Wśród nich: 14,1% znalazło pracę na otwartym rynku, 7% rozpoczęło własną działalność gospodarczą, 6,1% znalazło zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych, 11,4% zostało zatrudnionych przy pracach interwencyjnych, 17,7% zostało przyjętych na staż.

Podobne efekty, choć w nieco innym rozkładzie widoczne są w skali całego kraju. Jak pokazują analizy ewaluacyjne pierwszego etapu realizacji projektów z EFS ich efektywność jest bardzo wysoka: 42% osób, które skorzystały ze wsparcia EFS znalazło zatrudnienie, 19% rozpoczęło własną działalność gospodarczą, a 14% kontynuowało naukę³⁷. Przewiduje się, że w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, na zatrudnienie, integrację społeczną i jej promocję w latach 2007–2013 przeznaczonych zostanie 9 mld zł. Oczekuje się więc, że zarówno twarde rezultaty w postaci zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym i zmniejszenia wskaźnika zagrożenia ubóstwem, jak i miękkie, takie jak: zmiany świadomości, postaw i aktywności obywatelskiej zostaną w większym stopniu osiągnięte³⁸. Pomimo znacznego zaangażowania środków finansowych duża liczba wspieranych nadal pozostaje poza rynkiem pracy.

Czy brak pracy czyni z nich przegranych? Efekty tych programów to przecież nie tylko powrót na rynek pracy i wzrost zdolności zatrudnieniowej do takiego poziomu, w którym wspierany samodzielnie funkcjonuje w warunkach konku-

³⁷ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.

³⁸ *Europejski Fundusz Społeczny – 50 lat inwestycji w kapitał ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

rencji rynkowej. To także rozwój tych kompetencji, które co prawda zatrudnienia jeszcze nie gwarantują, ale sprzyjają integracji i aktywności w innych rolach.

Beneficjenci programów wsparcia – nie tylko w badanym środowisku lokalnym lecz także w skali całego kraju – deklarują, że znacząco poprawiła się ich samoocena, polepszyły się ich kontakty rodzinne, poprawiły się relacje z otoczeniem, poprawił się także ich wygląd, zdrowie i samopoczucie. Do korzyści z uczestnictwa w tych przedsięwzięciach badani zaliczają także pomnażanie kapitału społecznego, wyrażające się poznaniem nowych znajomych oraz umiejętnością poszukiwania wsparcia. Fakt, iż nie znaleźli się na otwartym rynku pracy nie oznacza, że programy te nie przyczyniają się do „utrzymywania potencjału społecznego i budowy kapitału społecznego”. Aktywizacja w rolach społecznych i rodzinnych zawsze sprzyja spójności i rozwojowi lokalnemu³⁹.

Jednakże należy wyraźnie zaznaczyć, iż osiągnięte „miękkie” rezultaty niekoniecznie muszą się przełożyć na tworzenie sieci pozytywnego kapitału społecznego. Równie dobrze mogą stać się składnikiem anomijnych przystosowań i wzrostu roszczeniowości.

6. PODSUMOWANIE

Postępujące wraz ze zmianami gospodarczymi, w skali kraju i globalizującego się świata, zróżnicowanie społeczne i pogłębiające się nierówności społeczne w coraz większym stopniu stają się czynnikami marginalizującymi i wykluczającymi duże grupy społeczne, zarówno w wymiarze obiektywnym (rzeczywistych możliwości zaspokajania potrzeb), jak i subiektywnym (poczucia ich deprivacji). Charakterystyczną cechą ponowoczesności jest możliwość bycia wykluczonym praktycznie w każdej chwili. I chociaż może ono być doświadczeniem każdego, to jednak w pierwszym rzędzie dotyczy osoby z dysfunkcjami społecznymi, fizycznymi, psychicznymi bądź kilkoma naraz. Wskazanie źródeł marginalności jest utrudnione, bowiem czynniki obiektywne i subiektywne są często wzajemnie powiązane. Istotnym problemem jest także utrwalanie marginalnej mentalności, która zakłóca tożsamość jednostek opartą na pełnionych rolach społecznych, rozbija więzi społeczne i pozbawia jednostki mocy podmiotowej i poczucia sprawstwa.

Fenomen marginalizacji społecznej i wykluczenia dużych grup w społeczeństwie utrzymuje się pomimo przemian społecznych i wzrostu gospodar-

³⁹ *Co zmieniło się w Twoim życiu dzięki funduszom unijnym*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008; *Najlepsza inwestycja w człowieka. Projekty wyróżnione w I Edycji konkursu „Dobre Praktyki EFS”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

czego. Pokazuje on, że ani polityka społeczna ani gospodarcza nie są w stanie korzeni tych zjawisk wyeliminować. Skala tego problemu sprawia, że poszukiwanie efektywnych rozwiązań, które w konkretnych i ciągle zmieniających się warunkach mogą przynieść pożądane społecznie efekty, staje się prawdziwym wyzwaniem dla współczesnej polityki społecznej.

Gospodarka społeczna jako instrument aktywnej polityki rynku pracy jest szansą na reintegrację społeczną. Zakłada ona bowiem aktywizację beneficjentów, do których adresowane jest wsparcie, a także kieruje się przedsiębiorczością i regułami zbliżonymi do gospodarki rynkowej, przez co jest łatwiejsza do zaakceptowania w indywidualistycznie zorientowanych społeczeństwach.

Ważnym instrumentem tak rozumianej polityki staje się wsparcie społeczne ujmowane w kategoriach integracji społecznej. Traktowane jako rodzaj działań pomocowych doskonale wkomponowuje się w model aktywnej polityki społecznej. Zakłada aktywność jednostek, której przejawem jest gotowość do przyjmowania, akceptowania i odwzajemniania wsparcia. W trakcie tego procesu jednostka nie tylko uczestniczy w sieci, ale także podejmuje zobowiązania, stając się z czasem źródłem wzorców niezbędnych w interpretacji działań i nadawaniu społecznych znaczeń własnym motywacjom.

Wsparcie społeczne jest też istotne w kształtowaniu jaźni odzwierciedlonej pod wpływem informacji zwrotnych z otoczenia, rozwija również kompetencje społeczne. Może ono więc być w aktywnej polityce społecznej zarówno cenioną wartością społeczną, ale też instrumentem wykorzystywanym w złożonych procesach przezwycięzania kryzysów życiowych i rozwiązywania trudnych sytuacji.

Bez względu na to jak ocenia się efektywność i jakość aktywnej polityki rynku pracy w Polsce należy stwierdzić, że jej dostępność znacząco wzrosła. Nie jest to zasługą radykalnych zmian w podejściu do polityki społecznej w naszym kraju, lecz konsekwencją integracji europejskiej i programów pomocowych finansowanych ze środków unijnych. Wśród podmiotów rynku pracy wspomagających bezrobotnych najważniejszą rolę odgrywają urzędy administracji publicznej. Wynika to z ich zadań i instrumentów, którymi dysponują. W zdecydowanej większości stosowane są pasywne formy pomocy.

Jednakże – co napawa optymizmem – wzrasta rola trzeciego sektora, jako podmiotu dostarczającego efektywnego – a więc oczekiwanego i adekwatnego – wsparcia. Znaczenie tego sektora jest tym większe, że oferuje on pomoc tym trwale wykluczonym, których kapitał społeczny i zasoby wsparcia znacząco się kurczą. Niestety sieć organizacji pozarządowych nie jest w skali kraju równomierna, ani wystarczająco gęsta. Małe społeczności, w których trzeci sektor praktycznie nie funkcjonuje, pozbawione są innych – niż oferowane przez administrację publiczną – form pomocy. Mało skuteczne okazuje się też wsparcie ze strony organizacji kościelnych.

Widoczna jest także konieczność pracy socjalnej i popularyzacji idei gospodarki społecznej, a szczególnie spółdzielczości socjalnej, jednakże w zmienionej formule. Tworzenie oderwanych od rynku podmiotów skupiających samych wykluczonych w ich przekonaniu jest mniej wartościowa, wręcz stygmatyzuje niższą zdolność jednostek do zatrudnienia. Tymczasem spółdzielczość socjalna w zmodyfikowanej formie może być szansą nie tylko na zatrudnienie, lecz także na budowę heterogenicznych sieci kapitału społecznego, ułatwiającego przyswajanie akceptowanych wzorów aktywności zawodowej, podnoszących samoocenę jednostek.

Efektywność programów integrujących rośnie, gdy zgodnie z zasadą przyczynowości wspiera się osoby we wczesnym stadium wykluczenia. Powinno to być uwzględniane przy ocenie walorów programów w procesie ich akceptacji i przyznawaniu źródeł finansowania.

Wprowadzanie kryteriów, w których szanse na realizację mają tylko te projekty, których beneficjentami są osoby trwale wykluczone, pozbawia wsparcia tych, którzy samodzielnie, przy małych nakładach i pomocy mogą powrócić na rynek pracy.

Należy wyraźnie podkreślić, że programy pomocowe adresowane do trwale wykluczonych, tak naprawdę obejmują tylko tych, którzy sami są zmotywowani i przejawiają wolę zmiany swojego życia. Iluzją jest też przekonanie, że na otwarty rynek pracy mogą powrócić wszyscy wykluczeni. Jednakże to przekonanie jest źródłem promocji głównie tych form wsparcia, które skoncentrowane są na podnoszeniu zdolności zatrudnieniowej. Mimo tych działań część beneficjentów nadal nie stwarza szans na zatrudnienie, co w zderzeniu z ich oczekiwaniami i wpajanymi im w trakcie uczestnictwa w programach przekonaniami, prowadzi do samoalienacji. Beneficjenci bowiem doświadczają bezsensu własnych wysiłków, nie przybliżających ich do upragnionej pracy na otwartym rynku. Dlatego tak istotne jest propagowanie innych form uczestnictwa w życiu społecznym, podtrzymujących poczucie użyteczności jednostek i wiarę we własne siły.

Nie ma recepty na efektywne programy reintegracji i budowę spójności społecznej. Aktywna polityka rynku pracy wtedy przyniesie efekty, gdy będzie opierać się na rzetelnej diagnozie potrzeb beneficjentów i wymogach rynku pracy. Powielanie rozwiązań tylko z powodu względnej łatwości ich implementacji przynosi beneficjentom więcej szkody niż pożytku. Organizacja kursów i szkoleń, po których możliwości zatrudnienia są bliskie zeru zabija w bezrobotnych nadzieję i wiarę we własną moc podmiotową. Odpowiedzialna polityka aktywizacji to także odpowiedzialność wobec tych, do których wsparcie jest adresowane.

JOANNA LIZUT, PAWEŁ KOWALCZUK

Katalog usług społecznych

1. WPROWADZENIE

Katalog usług społecznych winien stanowić zbiór usystematyzowanych informacji podzielonych na pewne kategorie obejmujące aktywność podmiotów gospodarki społecznej. Celem stworzenia takiego spisu jest uporządkowanie i zebranie określonego typu działań w jednym opracowaniu. Materiałem źródłowym dla stworzenia katalogu usług społecznych są przede wszystkim zapisy ustaw i rozporządzeń¹ regulujących powstawanie i działalność podmiotów polityki społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów gospodarki społecznej na terenie Polski. Fakt, iż w dokumentach określających ten obszar pojawiają się różne definicje jest pierwszą, lecz nie ostatnią przeszkodą utrudniającą stworzenie wyczerpującego i kompletnego zbioru usług społecznych. Kolejne ograniczenie wynika z faktu, iż źródłem informacji, które przy tworzeniu katalogu usług społecznych nie powinno zostać pominięte, są sprawozdania z działalności i opisane doświadczenia podmiotów polityki społecznej, które w ramach swojej aktywności podejmują działania nie tylko wymienione w ustawach, ale z czasem potrafiły wypracować specyficzne usługi społeczne skierowane do swoich klientów. W tym kontekście należy uwzględnić dotychczasowe funkcjonowanie: klubów integracji społecznej (KIS), centrów integracji społecznej (CIS), warsztatów terapii zajęciowej (WTZ), zakładów aktywizacji zajęciowej (ZAZ), spółdzielni socjalnych, fundacji i stowarzyszeń². Ostatnim z elementów, który należy wziąć pod uwagę w poniższej analizie jest fakt, iż grupa odbiorców usług społecznych

¹ Lista dokumentów źródłowych znajduje się na końcu artykułu.

² Arkadiusz Karwacki w artykule zamieszczonym w tym tomie przywołuje następujące opracowania o charakterze monitorującym: W. Zarzycki (opr.), *Monitoring ustawy o zatrudnieniu socjalnym i funkcjonowania Centrów Integracji Społecznej w Polsce, grudzień 2004 r.*; E. Leś, S. Nałęcz, *Raport z monitoringu działania Centrów Integracji Społecznej – 1,5 roku po uchwaleniu ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, Warszawa, 2005; E. Leś, (red.), *Badanie skuteczności reintegracji społecznej i zawodowej – monitoring ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym*, Warszawa, 2007;

w ramach gospodarki społecznej jest bardzo zróżnicowana, co oznacza, iż istnieją usługi, które obejmą wiele kategorii adresatów oraz usługi specyficzne, skierowane do wąskiej grupy odbiorców. Ponadto patrząc na listę adresatów działań pomocowych oczywiste jest, iż katalog usług społecznych jest niezwykle obszerny. Należy pamiętać, iż jedynie część usług społecznych świadczona jest przez podmioty gospodarki społecznej powołane do życia przede wszystkim na podstawie ustaw w ostatnim dziesięcioleciu, dla których niejednokrotnie podstawę stanowiły doświadczenia, obowiązujące wymogi i ramy polityki społecznej UE³. Dlatego niniejszy wykaz związany jest przede wszystkim z koncepcją aktywnej polityki społecznej⁴, dla której priorytet stanowią działania aktywizujące. Prezentowany katalog stanowi jedynie próbę opisanie tej części usług społecznych, dla których istotę stanowi możliwość w miarę trwałego odbudowania uczestnictwa społecznego osób, do których są kierowane. Tak rozumiane usługi społeczne są specyficzną formą wsparcia osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych. Są to klienci różniący się od przeciętnego rynkowego konsumenta⁵.

2. DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE – PROBLEMY Z DEFINICJĄ

Podstawowym problem jaki pojawia się przy próbie przygotowania katalogu usług społecznych dostarczanych w ramach gospodarki społecznej jest brak jednoznacznej definicji czym one są. Termin usługa społeczna czy usługa socjalna pojawia się w wielu dokumentach, często bez wyraźnego wyjaśniania co ustawodawca rozumie przez to pojęcie lub wyłącznie poprzez wymienienie sposobów działania podmiotów społecznych. Poniżej w tabeli zrekonstruowano ustawowe zapisy dotyczące usług, które mają charakter aktywizacyjny i przynależą do obszaru gospodarki społecznej.

M. Danecka, *Potencjał ekonomiczny i społeczny oraz funkcje Centrów Integracji Społecznej* (opracowanie niepublikowane w posiadaniu A. Karwackiego).

³ *Polityka społeczna jako działalność jest postrzegana w Unii Europejskiej w dwojakim sensie – po pierwsze, jako kształtowanie samego społeczeństwa, po drugie, jako kształtowanie ładu w związku z faktyczną współzależnością polityki gospodarczej i społecznej (...). Rozumie się ją przede wszystkim jako działalność podmiotów Unii Europejskiej, państw członkowskich, samorządów i organizacji pozarządowych, nakierowaną na: poprawę warunków pracy i życia obywateli Unii, asekurację przed ryzykami żywiołowymi, wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych poprzez zwalczanie socjalnej izolacji.* K. Głąbicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej, Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001, s. 112.

⁴ Koncepcja aktywnej polityki społecznej i dylematy z nią związane zostały opisane w opracowaniu Marka Rymszy i Arkadiusza Karwackiego zamieszczonym w tym tomie.

⁵ Por. opracowanie Marii Gagackiej zamieszczone w tym tomie.

Tabela 1. Określenie i definiowanie usług społecznych w ramach gospodarki społecznej w Polsce na wybranych przykładach aktów prawnych

Usługa społeczna	Adresat usługi	Źródło/akt prawny
<p>Usługi pośrednictwa pracy prowadzone przez agencje zatrudnienia pozwalające na analizę zapotrzebowań pracodawców, określaniu pożądanych kwalifikacji pracowników, wskazywania źródeł pozyskiwania kandydatów do pracy oraz weryfikacji kandydatów pod kątem przydatności do podjęcia określonej pracy</p> <p>Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa – udzielanie bezrobotnym pomocy w doborze odpowiedniego zatrudnienia i miejsca pracy</p> <p>Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy – przygotowywanie bezrobotnych do aktywnej postawy w procesie poszukiwania pracy poprzez organizację szkoleń aktywizujących, podnoszących umiejętności poszukiwania pracy oraz umożliwienie dostępu do zasobów elektronicznych</p> <p>Działalność Ochotniczych Hufców Pracy – przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży w trudnej sytuacji życiowej, mającej problemy z ukończeniem tradycyjnych jednostek edukacyjnych</p> <p>Organizacja szkoleń zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy poprzez instytucje znajdujące się w rejestrze prowadzonym przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej</p> <p>Organizacja robót publicznych, robót interwencyjnych i staży, jako możliwość nabycia umiejętności zawodowych, okazja do zapobieżenia bezczynności zawodowej</p>	Osoby bezrobotne	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).
<p>Działalność warsztatów terapii zajęciowej (WTZ) oraz turnusów rehabilitacyjnych, jako form aktywności zawodowej wspomagających procesy społecznej i zawodowej rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Warsztaty Terapii Zajęciowej są realizowane poprzez rozwijanie umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej. W drugiej kolejności mają za zadanie uczyć psychofizycznej sprawności oraz podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiających uczestnictwo w szkoleniu zawodowym albo podjęcie pracy</p>	Osoby niepełnosprawne	Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

Tabela 1 c.d.

Usługa społeczna	Adresat usługi	Źródło/akt prawny
<p>Druga forma aktywności – turnus, to w ślad za ustawą, zorganizowana forma aktywnej rehabilitacji połączona z elementami wypoczynku, której celem jest ogólna poprawa psychofizycznej sprawności oraz rozwijanie umiejętności społecznych uczestników, między innymi przez nawiązywanie i rozwijanie kontaktów społecznych, realizację i rozwijanie zainteresowań</p> <p>Działalność zakładów aktywności zawodowej (ZAZ) oraz zakładów pracy chronionej (ZPCH), jako jednostek mających na celu rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych poprzez terapeutyczne oddziaływanie pracy</p>	jw.	jw.
<p>Działalność centrów integracji społecznej (CIS), jako jednostek świadczących usługi społeczne w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej. Usługi społeczne wymienione w ustawie skupiają się na kilku obszarach wymienionych poniżej:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu. – Nabywanie umiejętności zawodowych oraz przygotowanie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych. – Nauka planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą. – Uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi. <p>Centra integracji społecznej realizują swoje zadania poprzez różne formy działalności handlowej, wytwórczej czy usługowej, dzięki czemu ich uczestnicy mają możliwość stawiania pierwszych kroków w warunkach zbliżonych do tych istniejących na rzeczywistym rynku pracy</p> <p>Działalność klubów integracji społecznej (KIS) organizujących działania o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym i samopomocowym to kolejna gama usług społecznych skierowanych do osób wykluczonych społecznie. Kluby integracji społecznej mają za zadanie realizację programów zatrudnienia tymczasowego, poradnictwo prawne</p>	<p>Osoby bezdomne realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności.</p> <p>Osoby uzależnione od alkoholu, po zakończeniu programu w zakładzie leczenia odwykowego.</p> <p>Osoby uzależnione od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej.</p> <p>Chorzy psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego.</p> <p>Bezrobotni, w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, pozostający bez pracy przez okres, co najmniej 36 miesięcy.</p>	<p>Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).</p>

Tabela 1 c.d.

Usługa społeczna	Adresat usługi	Źródło/akt prawny
<p>oraz działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych</p> <p>Zatrudnienie wspierane to kontynuacja wsparcia dla uczestników CIS. W jego ramach powiatowy urząd pracy może zrefundować pracodawcy lub CIS-owi, chcącym zatrudnić uczestnika, określone kwoty wynagrodzenia i składek zdrowotnych pod warunkiem zatrudnienia go na okres nie krótszy niż 12 miesięcy</p> <p>Kolejna forma wsparcia przewidziana w ustawie to dofinansowanie przydzielane przez starostę byłym uczestnikom CIS lub KIS na założenie spółdzielni socjalnej. Ma ono formę jednorazowej dotacji, refundacji kosztów doradztwa, konsultacji jak również składek należnych ZUS-owi</p>	<p>Osoby zwalniane z zakładów karnych, mające trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej.</p> <p>Uchodźcy realizujący indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej.</p>	jw.
<p>Działalność spółdzielni socjalnych, jako forma działalności gospodarczej mająca na celu rehabilitację społeczną i zawodową ich członków o oparciu o własną pracę. Spółdzielnie socjalne mają za zadanie zwiększać szanse bezrobotnych, niepełnosprawnych i innych grup społecznych podlegających wykluczeniu, na zatrudnienie, poprawę swojej sytuacji materialnej i osobistej.</p> <p>Spółdzielnie mogą prowadzić różne rodzaje działalności: od prac remontowych, rękodzielnictwa po usługi w dziedzinie Internetu i nowych technologii. Dzięki wspólnej pracy ich członkowie mają szanse wspólnie pracować, wspierać się i być użyteczną częścią lokalnej społeczności, co nie było by możliwe w pojedynkę</p>	<p>Osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.).</p> <p>Osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1–4, 6 i 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143, z późn. zm. 4).</p> <p>Osoby niepełnosprawne, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm. 5).</p>	<p>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651).</p>

Tabela 1 c.d.

Usługa społeczna	Adresat usługi	Źródło/akt prawny
<p>Praca socjalna – działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi</p> <p>Prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej oraz świadczenie usług w jej ramach. Elementami infrastruktury socjalnej są między innymi: domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia, ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze</p> <p>Analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej. Celem tej analizy jest identyfikacja zjawisk społecznych i gospodarczych rodzących zapotrzebowanie na pomoc społeczną, zbadanie ich przyczyn i możliwości reakcji jednostek pomocy społecznej</p> <p>Realizacja zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych to zwalczanie zidentyfikowanych problemów mieszczących się w kompetencji organów pomocy społecznej</p> <p>Rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb</p>	<p>Do otrzymania pomocy społecznej uprawnione są osoby i rodziny w szczególności z powodu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ubóstwa, – Sieroctwa, – Bezdomności, – Bezrobocia, – Niepełnosprawności, – Długotrwałej lub ciężkiej choroby, – Przemocy w rodzinie, – Potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, – Bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, – Braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, – Trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, – Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, – Alkoholizmu lub narkomanii, – Zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, – Klęski żywiołowej lub ekologicznej. 	<p>Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, (Dz. U. nr. 64, poz. 593)</p>

Tabela 1 c.d.

Usługa społeczna	Adresat usługi	Źródło/akt prawny
<p>Prowadzenie organizacji działalności pożytku publicznego w następujących obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, – Działalności charytatywnej, – Działalności na rzecz mniejszości narodowych, – Ochrony i promocji zdrowia, – Działania na rzecz osób niepełnosprawnych, – Promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy, – Upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, – Działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, – Nauki, edukacji, oświaty i wychowania, – Porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym, – Upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji, – Działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami, – Promocji i organizacji wolontariatu 	Organizacje pożytku publicznego mogą kierować swoją działalność w niezwykle szerokim zakresie, co w praktyce obejmuje wszystkie grupy społeczne zagrożone marginalizacją bądź podlegające wykluczeniu.	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. nr. 96, poz. 873
Określenie standardów wsparcia w poszukiwaniu pracy, w tym ze szczególnym uwzględnieniem aktywnych form, m.in. realizacja szkoleń z zakresu umiejętności aktywnego poszukiwania pracy, realizacja zajęć aktywizacyjnych	Osoby bezrobotne	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej w sprawie standardów usług rynku pracy z dnia 02 marca 2007 Dz.U.07.47.314
<p>Adresaci usług mogą skorzystać z:</p> <ul style="list-style-type: none"> – porady indywidualnej polegającej na bezpośrednim kontakcie z doradcą zawodowym, który stosuje postępowanie wspomagające proces podejmowania decyzji zawodowej przez bezrobotnego lub poszukującego pracy, – porady w formie grupowej prowadzonej przez doradcę zawodowego, podczas której uczestnicy zajęć, w liczbie nie większej niż 16 osób, mają możliwość dokonania samooceny oraz rozwijania umiejętności podejmowania decyzji związanych 	Osoby bezrobotne lub poszukujące pracy	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 2 marca 2007 w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia

Tabela 1 c.d.

Usługa społeczna	Adresat usługi	Źródło/akt prawny
z planowaniem swojej kariery zawodowej; potrzeba porady powinna wynikać z rozmowy wstępnej, – informacji zawodowej dotyczącej zawodów, rynku pracy, możliwości szkolenia i kształcenia, które mogą mieć formę materiałów drukowanych, audiowizualnych oraz komputerowych lub internetowych baz danych, udostępnianych bezrobotnym lub poszukującym pracy indywidualnie lub podczas grupowego spotkania informacyjnego		usług rynku pracy (Dz.U. 07.47.315).
Wskazanie specjalistycznych usług dostosowanych do szczególnych potrzeb osób wymagających pomocy w formie specjalistycznych usług, wynikających z rodzaju ich schorzenia lub niepełnosprawności	Osoby niepełnosprawne, osoby chore	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 22 września 2005 w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. z dnia 30 września 2005 r., Nr 189, poz. 1598, zm. Dz.U. z 2006 r., Nr 134, poz. 943).
Usługi opiekuńcze skierowane do dzieci i młodzieży w formie dostosowanej do ich potrzeb	Dzieci zagrożone wykluczeniem społecznym	Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. z 2004 r., Nr 233, poz. 2344).

Źródło: opracowanie własne.

Przytoczone powyżej definicje a właściwie opisy zakresów interwencji wskazują, że brak jest jednoznacznego ujęcia terminu usługi społeczne w polskich aktach prawnych. Podobnie w literaturze przedmiotu odnaleźć można przynajmniej kilka podejść, od bardzo wąskiego rozumienia terminu (zarówno w odniesieniu do zakresu świadczonych usług, jak też co do ich dostarczcycieli), do podejścia szerokiego – wskazującego różnych aktorów społecznych jako

świadczeniodawców oraz obejmującego wiele rodzajów aktywności społecznej. Podobnie jak w Polsce problem definicyjny jest także szeroko dyskutowany w ramach Unii Europejskiej⁶. W dokumentach UE można spotkać się z podstawowymi definicjami terminu usługa socjalna, np. w Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Usługi świadczone w Interesie Ogólnym*, COM (2007) 725, stwierdza się iż: *Usługi socjalne (...) – są to usługi zorientowane na osobę, przeznaczone do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych grup w społeczeństwie; zapewniają ochronę przed ogólnymi i szczególnymi zagrożeniami dla życia oraz pomagają w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych; świadczone są również na rzecz rodzin, w kontekście zmiany wzorców rodziny, wspierania ich roli w opiece nad młodymi i starszymi członkami rodziny, jak również nad osobami niepełnosprawnymi, oraz kompensują ewentualny rozpad rodzin; są to kluczowe instrumenty ochrony podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności*. W Komunikacie tym precyzuje się rozumienie usług socjalnych: *Charakter usług socjalnych może być gospodarczy lub pozagospodarczy, zależnie od rozpatrywanej działalności*. Aczkolwiek nie są one zdefiniowane, to w Komunikacie z 2006 r. określono dwa ogólne rodzaje usług socjalnych: *po pierwsze, ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczeń społecznych, organizowane na różne sposoby (organizacje wzajemnych zobowiązań lub zawodowe), obejmujące podstawowe ryzyka w życiu, takie jak te związane ze zdrowiem, starzeniem się, wypadkami przy pracy, bezrobociem, wiekiem emerytalnym i niepełnosprawnością; po drugie, inne usługi świadczone bezpośrednio na rzecz danej osoby, takie jak usługi pomocy społecznej, usługi pośrednictwa pracy i szkoleniowe, budowa mieszkań czynszowych lub długoterminowa opieka. Usługi te są zazwyczaj organizowane na poziomie lokalnym i w dużej mierze uzależnione są od finansowania publicznego*.

Niezależnie od przyjętych zasad określania usług społecznych (socjalnych), nawet dość odległe perspektywy łączą ze sobą pewne obszary definicyjne, na które zwraca uwagę Ryszard Szarfenberg. Jednocześnie autor zauważa, iż charakteryzowanie usług społecznych bardziej opiera się na stwierdzaniu czym one nie są lub jakich cech nie posiadają, niż poprzez wskazanie ich właściwości⁷.

Usługi społeczne można także definiować poprzez zestawienie ich z pozostałymi usługami (usługami biznesowymi). Jednak ze względu na przekonanie, iż głównymi aktorami rynku usług społecznych są instytucje publiczne, niezwykle rzadko dokonuje się tego typu porównań. Tymczasem oprócz

⁶ Porównaj M. Maucher, *Kształtowanie ram prawnych i przepisów dotyczących usług socjalnych i zdrowotnych w Europie. Analiza odpowiedzi rządów państw członkowskich na pytania Komitetu do spraw Ochrony Socjalnej*, (w:) A. Brandestaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, WSP TWP, Warszawa 2010, s. 162–166.

⁷ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, s. 11, materiał dostępny na stronie <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (dostęp: grudzień 2010).

sektora publicznego w tym obszarze znaczące miejsce zajmują podmioty trzeciego sektora. Mimo, iż realizują one przede wszystkim cele społeczne, poprzez aktywne uczestnictwo w procesach rynkowych, zatrudnianie personelu, gromadzenie kapitału, są one podobne do typowych firm komercyjnych. Stąd analiza porównawcza jest nie tylko uprawniona, ale pozwala na precyzyjne uchwycenie specyfiki usług społecznych.

Tabela 2. Wymiary definiowania usług

Wymiar definiowania usług	Opis
Materialność	większość usług ma charakter niematerialny, nie można ich dotknąć, np. porady prawnej czy wycieczki, chociaż można zobaczyć ich skutki
Przenośność	większość usług nie może być przenoszona z miejsca na miejsce i w związku z tym nie może być eksportowana
Przechowalność	jako niematerialne usługi nie mogą być magazynowane
Kontakt z konsumentem	w przypadku dóbr materialnych nie mamy kontaktu z procesem ich produkcji, w przypadku usług produkcja i konsumpcja są jednocześnie, więc taki kontakt występuje, daje to możliwość pełniejszej oceny jakości usługi
Jakość	w przypadku dóbr materialnych łatwiej ją zmierzyć i potraktować ilościowo, ocena jakości usług jest głównie jakościowa

Źródło: B. Hollins, S. Shinkins, *Managing Service Operations: Design and Implementation*, SAGE Publications, Thousand Oaks 2006, s. 8, za: R. Szarfenberg.

Zaprezentowane poniżej w formie tabelarycznej zestawienie nie tylko wskazuje na występujące podobieństwa i różnice między typowymi usługami rynkowymi a usługami społecznymi, sygnalizuje także trudności w opisanu niektórych obszarów tej charakterystyki. Obecnie większość definicji budowana jest poprzez wskazanie na sposób działania podmiotów społecznych (określony przez przepisy i charakterystykę sektora)⁸, przytaczanie celów jakie mają spełniać (np. zawartych w ustawach, strategiach, a także literaturze

⁸ *Działający na (...) określonym obszarze aktorzy, zwani przedsiębiorcami lub przedsiębiorstwami społecznymi bądź organizacjami gospodarki społecznej, muszą wypełnić zarówno kryteria ekonomiczne, jak i społeczne. Do pierwszych należy głównie stałość i autonomia działania oraz ponoszenie ryzyka finansowego, po drugie wspieranie rozwoju społecznego na szczeblu lokalnym, demokratyczne zarządzanie, społeczne pojmowanie zysku (zysk integracyjny, a nie tylko finansowy dla właścicieli).* (P. Błędowski, P. Broda-Wysocki, *Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2007, s. 98).

Tabela 3. Usługi społeczne na tle innych usług

Kryteria oceny/ charakte- rystyki	Usługa biznesowa	Usługa społeczna
efekty	mieralne: przede wszystkim w postaci produktów; niemieralne (rezultaty i oddziaływania) mniej istotne niż w przypadku usług społecznych. Oceniane głównie przez stan zadowolenia klienta	trudniej mieralne, związane nie tylko z produktami, ale również z rezultatami oraz oddziaływaniami, które często są odsunięte w czasie
procedura oceny efektów	sporządzana w oparciu o schemat bilansu	właściwie brak standardu oceny, chociaż próbuje się wprowadzać standardy oceny
hierarchia kryteriów oceny	1. efektywność 2. skuteczność 3. korzystność	1. korzystność – dla usługobiorcy i szerzej społeczności 2. skuteczność 3. efektywność
kapitał początkowy (nakłady)	przede wszystkim łatwo policzalne: pieniądze, środki trwałe, wykorzystywane do mierzenia (oceny) efektywność	niewielka koncentracja na nakładach, często mała racjonalność wykorzystania kapitału
kapitał ludzki (kapitał instytucji)	przede wszystkim analizowany jako koszt (wydatek pracodawcy-nakład) w drodze do osiągnięcia celu, produktywność wykorzystania zasobów.	bardzo ważny element wpływający na jakość i charakter świadczonych usług, minimalny poziom płatnej pracy, duży udział wolontariatu
cel	zysk (zysk ekonomiczny) – dla właścicieli	zysk społeczny (korzyść społeczna) – tzn. nie dla organizacji, ale dla adresatów działań i szerzej dla społeczeństwa, a w dalszej kolejności dla świadczeniodawcy
sposób zarządzania	różne sposoby zarządzania pozwalające na świadczenie usług	sposób zarządzania odwołujący się do idei demokratycznego zarządzania, tj. zasady „jedna osoba jeden głos” duża partycypacja pracowników i usługobiorców w procesach decyzyjnych
klient	klient, mogący i chcący wybierać usługodawcę	klient nie zawsze mogący/chcący wybierać usługodawcę

* K. Głąbicka, *Ekonomia społeczna, Podmioty i instrumenty*, Warszawa 2009, s. 80–81.

Źródło: opracowanie własne.

przedmiotu⁹, oraz poprzez ich funkcje (w tym przypadku bierze się również pod uwagę znaczenie nie tylko dla samego beneficjenta, ale np. dla sektora, innych instytucji)¹⁰. Takie podejście nie tylko wprowadza chaos terminologiczny, ale wywołuje określone konsekwencje dla prowadzenia oceny jakości usług społecznych i budowy standardów do jakich mają się odnosić, co zostało szerzej omówione w dalszej części tego opracowania.

3. USŁUGI SPOŁECZNE W RAMACH GOSPODARKI SPOŁECZNEJ

Katalog uwzględnia kilka klasyfikacji: po pierwsze – listę podmiotów gospodarki społecznej, po drugie – rodzaj świadczonych usług i wreszcie po trzecie, choć w sposób pośredni, bierze pod uwagę adresatów tych działań.

Zaczynając od trzeciego kryterium, dzieląc usługi ze względu na to, do kogo są skierowane wyróżniamy:

- *usługi dla osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo* – ta grupa usług obejmuje wszystkie działania, które dotyczą zatrudnienia i rozwiązań problemów pojawiających się na rynku pracy (część A tabeli),
- *usługi dla osób chorych, uzależnionych* – są one dostarczane przez podmioty gospodarki społecznej działające w takich obszarach jak: profilaktyka, leczenie i rehabilitacja (część B tabeli),
- *usługi skierowane do rodzin problemowych* – usługi, które dotyczą najmniejszej komórki społecznej oraz poszczególnych jej członków, przede wszystkim w kontekście funkcjonowania tej mikrostruktury społecznej (część E tabeli),
- *usługi dla osób starszych* – ich rozwój wiąże się z procesami starzenia się społeczeństw krajów rozwiniętych, zwłaszcza państw europejskich. Koncentrują się na kwestiach wsparcia seniorów, dostarczania specjalistycznych usług i świadczeń dla tej grupy (część E tabeli),
- *usługi dla osób niepełnosprawnych* – w ramach tej działalności instytucji pomocowych można wskazać te skierowane do osób niepełnosprawnych, ale także w szerszym kontekście akcje podnoszące świadomość społeczną (część D tabeli),

⁹ Porównaj z: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, materiał dostępny w Internecie na stronie <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (dostęp: grudzień 2010).

¹⁰ Por. S. Heinäsmäki, M. Liebsch, *Usługi socjalne zorientowane na osobę- w kierunku porozumienia*, (w:) A. Brandestaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim...*, op. cit., s. 67.

- *usługi dla dzieci i młodzieży* – istnienie specjalistycznych usług dla tej kategorii beneficjentów wiąże się z przekonaniem, iż dzieci jako grupa szczególnie narażona na różne niebezpieczeństwa powinna podlegać specjalnej ochronie i być adresatem wyspecjalizowanych programów i oddziaływań. Charakterystyczne dla tej kategorii odbiorców są usługi związane z kształceniem, nauką, procesami zdobywania wiedzy i umiejętności, ale także wychowaniem (część C tabeli),
- *usługi dla osób dyskryminowanych* – usługi mające na celu zapewnienie minimalnego poziomu życia oraz koncentrujące się na rozwiązywaniu negatywnych doświadczeń płynących z otoczenia takich osób jak: byli więźniowie, chorzy psychicznie, członkowie mniejszości etnicznych itp. (część E tabeli).

Tabela 4. Katalog usług społecznych – perspektywa ustawodawcza

Działania	Kluby Integracji Społecznej	Centra Integracji Społecznej	Zajęciowej	Warsztaty Terapii	Zakłady Aktywności Zawodowej	Spółdzielnie Socjalne	Stowarzyszenia i Fundacje
A. Usługi prozatrudnieniowe							
Organizacja robót publicznych	√	√					
Udzielanie pomocy formalno-prawnej w tworzeniu i organizowaniu np. spółdzielni socjalnych, działalności gospodarczej		√				√	√
Przygotowywanie uczestników zajęć w KIS do podjęcia zatrudnienia wspieranego (wg art. 16 ustawy o zatrudnieniu socjalnym)	√						
Organizacja praktyk i staży		√			√		√
Organizowanie warsztatów, szkoleń podwyższających umiejętności zawodowe osób bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem, przekwalifikowania zawodowe, szkolenia językowe, kursy, certyfikaty		√					√
Organizacja indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego 6–12miesięcy		√					

Tabela 4 c.d.

Działania	Kluby Integracji Społecznej	Centra Integracji Społecznej	Zajęciowej	Warsztaty Terapii Zawodowej	Zakłady Aktywności	Spółdzielnie Socjalne	Stowarzyszenia i Fundacje
B. Działania terapeutyczne							
Pomoc w wychodzeniu z osamotnienia i izolacji społecznej	√	√	√				√
Informowanie o możliwościach leczenia uzależnień	√						√
Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu	√	√	√	√	√	√	√
Pomaganie w przygotowywaniu dokumentacji do właściwych jednostek opiekuńczych, służby zdrowia KIS	√						√
Kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu	√	√	√	√	√	√	√
C. Działania edukacyjne							
Pomoc w znalezieniu pracy: pomoc w tworzeniu aplikacji, życiorysu, umożliwienie dostępu do prasy, Internetu	√	√		√	√	√	√
Organizowanie kursów, szkoleń i zajęć z autoprezentacji wobec przyszłych pracodawców, przygotowywania dokumentacji oferty podjęcia pracy	√	√	√	√	√	√	√
Szkolenia, uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi, radzenia sobie w społeczeństwie, wzmacnianie motywacji	√						√
Organizowanie kursów przygotowania zawodowego w zakresie podstawowym, przy współpracy z urzędami pracy, które posiadają informacje o potrzebach rynku pracy	√						√
Przygotowywanie szkolenia z zakresu podstaw prawa pracy, zasad tworzenia własnych firm, spółdzielni socjalnych	√						√
Organizowanie we współpracy z miejscowymi Centrami Integracji Społecznej wstępnego przygotowania grup kandydatów na przyszłe zajęcia w Centrach	√						

Tabela 4 c.d.

Działania	Kluby Integracji Społecznej	Centra Integracji Społecznej	Zajęciowej	Warsztaty Terapii	Zakłady Aktywności Zawodowej	Spółdzielnie Socjalne	Stowarzyszenia i Fundacje
D. Usługi zapobiegające wykluczeniu osób niepełnosprawnych							
Organizacja warsztatów dla osób niepełnosprawnych uczących codziennej zaradności oraz wykonywania czynności życia codziennego	√		√				√
Przygotowywanie osób niepełnosprawnych do podjęcia szkoleń zawodowych lub pracy	√		√				√
Zapobieganie wtórnym skutkom choroby, pogorszeniu się choroby			√				
Propagowanie sportu osób niepełnosprawnych			√				√
Usługi zatrudnieniowe skierowane do osób niepełnosprawnych z różnym stopniem niepełnosprawności		√			√	√	√
Usługi samopomocy skierowane na członków oraz na zewnątrz	√	√	√	√	√	√	√
E. Pomoc osobom narażonym na przemoc, dyskryminację							
Usługi skierowane do osób starszych: – Usługi opiekuńcze dla osób starszych wyręczające, pomagające rodzinie – Usługi transportowe – Świetlice, wyjazdy, formy spędzania czasu, programy dla seniorów – Opieka medyczna i rehabilitacyjna dostarczana do domów osób starszych – Domy dziennego pobytu dla seniorów							√ √
Usługi skierowane do młodzieży – Świetlice środowiskowe i socjoterapeutyczne organizujące zajęcia muzyczne, plastyczne, sportowe – Kluby młodzieżowe – Organizowanie koloni, wakacji, wypoczynku dla młodzieży – Korepetycje						√	√

Źródło: opracowanie własne.

Tabela stanowi jedynie próbę przyporządkowania wybranych usług społecznych do podmiotów gospodarki społecznej w oparciu o podstawowe dokumenty. Należy ją uznać za przyczynek do dyskusji. W praktyce logika interwencji w wielu przypadkach różni się od jej teoretycznych podstaw, nawet zawartych w aktach prawnych. Konkretnie usługi, mimo, iż zostały przypisane do pewnych podmiotów, mogą być i zapewne są dostarczane także przez organizacje, które nie zostały wskazane powyżej.

W tabeli zostały wymienione następujące kategorie usług społecznych¹¹:

Usługi prozatrudnieniowe

Ten typ usług ma na celu aktywizację osób objętych zakresem działań społecznych poprzez włączenia ich na rynek pracy. Praca w koncepcji aktywnej polityki społecznej jest uznawana za specyficzną formę aktywności społecznej – rozwija i buduje umiejętności funkcjonowania w społeczeństwie, zapobiega osamotnieniu i rezygnacji oraz motywuje do systematyczności. Poprzez pracę zaspokajane są nie tylko potrzeby materialne, ale także potrzeby bezpieczeństwa, współdziałania w grupie, przynależności. Wykonywany zawód często określa status społeczny, a możliwość awansu nie oznacza wyłącznie poprawy sytuacji ekonomicznej, ale pociąga za sobą cały szereg zmian w wymiarze społecznym.

Usługi terapeutyczne

Poprzez usługi terapeutyczne podmioty gospodarki społecznej mają za zadanie wspomagać osoby zagrożone wykluczeniem społecznym na płaszczyźnie psychicznej i emocjonalnej. Ich celem jest wzbudzenie w podopiecznych wiary w samych siebie, świadomości, że są nadal przydatni dla otoczenia i bliskich. Działania terapeutyczne najczęściej przybierają formy różnego rodzaju spotkań z psychologiem, lekarzem, terapeutą, opiekunem, warsztatów grupowych i indywidualnych.

Usługi edukacyjne

Usługi edukacyjne w kontekście usług społecznych są ukierunkowane na zwiększenie umiejętności i wiedzy ich odbiorców na temat dostępnych form pomocy i możliwości ich wykorzystania. Najczęściej są to różnego rodzaju szkolenia i warsztaty dotyczące potrzeb rynku pracy, regulacji prawnych, możliwości samoorganizacji, sposobów poszukiwania informacji. Bardzo często działania te organizowane są w ramach współpracy różnych instytucji oraz organizacji pozarządowych.

¹¹ K. Głębicka, *Ekonomia społeczna. Podmioty i instrumenty*, op. cit., s. 105–146.

Usługi zapobiegające wykluczeniu osób niepełnosprawnych

Usługi skierowane do osób niepełnosprawnych mają za zadanie umożliwić im przystosowanie się do funkcjonowania w ramach społeczeństwa. Warsztaty, szkolenia, programy zatrudnieniowe, propagowanie sportu i aktywności osób niepełnosprawnych to tylko niektóre inicjatywy w ramach tej grupy usług.

Usługi dla osób narażonych na przemoc, dyskryminację

Ta grupa usług społecznych ma za zadanie ochronę i pomoc najslabszym jednostkom w społeczeństwie. Są to osoby starsze, dzieci i młodzież, ale także imigranci czy osoby chore psychicznie i fizycznie. Grupy te, w sposób szczególny są narażone na przemoc, dyskryminację, depryzację. Skierowane do nich działania mają na celu ułatwić życie codzienne, organizować czas, bardzo często działania te skorelowane są z różnymi formami opieki, także medycznej.

Oczywiście można by mnożyć kolejne klasyfikacje, jednak wymienione wyżej stanowią podstawowy obszar usług.

Biorąc pod uwagę zakres materiału źródłowego i przyjmując perspektywę aktywnej polityki społecznej można przyjąć także inny, prostszy sposób analizy dzieląc usługi na dwa podstawowe typy:

- 1) *usługi prozatrudnieniowe* (w tym edukacyjne) – koncentrujące się na zwiększaniu kwalifikacji odbiorców poprzez dostarczanie niezbędnej wiedzy,
- 2) *usługi reintegracji społecznej* (w tym edukacyjne) – opierające się przede wszystkim na dostarczaniu niezbędnych kompetencji społecznych.

Propozycja katalogu stworzonego zgodnie z takimi założeniami została przedstawiona poniżej.

Tabela 5. Katalog usług społecznych – perspektywa aktywizacyjna

Usługa społeczna	Główny (podstawowy) podmiot świadczący usługę
Usługi prozatrudnieniowe (w tym edukacyjne) – koncentrujące się na zwiększaniu kwalifikacji odbiorców poprzez dostarczanie niezbędnej wiedzy	
Usługi pośrednictwa pracy	Agencje zatrudnienia
Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa	Urzędy pracy
Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy	Organizacje pozarządowe
Przeciwdziałanie marginalizacji młodzieży w trudnej sytuacji życiowej	Ochotnicze Hufce Pracy
Organizacja szkoleń zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy	Instytucje szkoleniowe zarejestrowane przez wojewódzki urząd pracy

Tabela 5 c.d.

Usługa społeczna	Główny (podstawowy) podmiot świadczący usługę
Organizacja robót publicznych, robót interwencyjnych i staży	Gminy, organizacje pozarządowe, prywatni pracodawcy
Szkolenie osób niepełnosprawnych w celu nabycia podstawowych umiejętności ukierunkowane na podjęcie szkoleń zawodowych lub stosunku pracy	Warsztaty Terapii Zajęciowej
Nauka umiejętności zawodowych w trakcie wykonywania pracy – osoby niepełnosprawne	Zakłady Aktywności Zawodowej, Zakłady Pracy Chronionej, spółdzielnie socjalne
Przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych	Centra Integracji Społecznej
Zatrudnienie wspierane	Pracodawcy, Centra Integracji Społecznej
Realizacja programów zatrudnienia tymczasowego, poradnictwo prawne	Kluby Integracji Społecznej
Usługi reintegracji społecznej (w tym edukacyjne) – opierające się przede wszystkim na dostarczaniu niezbędnych kompetencji społecznych	
Nauka umiejętności radzenia sobie w życiu codziennym oraz zaradności osobistej – osoby niepełnosprawne	Warsztaty Terapii Zajęciowej
Nauka zasad funkcjonowania w społeczności, pracy w grupie, odpowiedzialności osobistej, kontaktów międzyludzkich	Zakłady Aktywności Zawodowej, Zakłady Pracy Chronionej, organizacje pozarządowe
Kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu	Centra Integracji Społecznej
Nauka planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą	Centra Integracji Społecznej
Uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi	Centra Integracji Społecznej
Działalność samopomocowa w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych	Kluby Integracji Społecznej
Praca socjalna	Pracownicy pomocy społecznej
Działalność spółdzielni w zakresie samopomocy skierowana na członków oraz na zewnątrz	Członkowie spółdzielni socjalnych

Źródło: opracowanie własne.

Katalog usług społecznych stworzony z uwzględnieniem perspektywy aktywizacyjnej (tabela powyżej) wskazuje jak istotnymi aktorami w tym ujęciu są podmioty gospodarki społecznej. Dla polityki reintegracji społecznej, w którym wiodącą zasadą jest uwzględnianie lokalnych preferencji i kierowanie profesjonalnych działań do osób wymagających opieki, pomocy czy wsparcia, korespondujących z ich faktycznymi potrzebami, w zdecydowanej mierze realizowane są przez organizacje społeczne. Niezależnie jaki sposób porządkowania i analizy przyjąć za właściwy, konieczne jest stwierdzenie jaki jest poziom świadczonych usług społecznych przez podmioty gospodarki społecznej.

4. OCENA USŁUG SPOŁECZNYCH, PERSPEKTYWA TWORZENIA STANDARDÓW

Problemy z oceną aktywności instytucji polityki społecznej w tym gospodarki społecznej na polu integracji i reintegracji społecznej, wiążą się z określeniem płaszczyzny do jakiej owa ocena ma się odnosić. Istnieje wiele podejść do kwestii tworzenia standardów. R. Oakley i I. Buckland wskazują trzy podstawowe typy:

- *standardy oparte na zasadach* – wskazują na podstawowe reguły postępowania jednocześnie nie określając jak należy je oceniać. Należy je traktować jako wzór, kierunek postępowania,
- *standardy efektywności* – wskazują cele działania podmiotów oraz wskaźniki ich osiągnięcia. Określają zasady sprawozdawczości i punkty odniesienia,
- *standardy procesowe* – opisują co organizacja musi zrobić, jakie działania podjąć, żeby zaspokoić potrzeby klientów¹².

Poszukując standardów oceny usług społecznych należy podkreślić, iż organizacje społeczne w tym podmioty gospodarki społecznej wyznaczają je jednocześnie w przynajmniej trzech obszarach¹³, w których mierzony jest sukces ich działania:

- *administracyjnym* – gdzie istotę stanowi jakość współpracy między partnerami, a więc uzyskanie akceptacji ze strony przede wszystkim organów odpowiedzialnych za rozdysponowywanie środków publicznych, a przede wszystkim uzyskanie dostępu do zasobów,

¹² R. Oakley, I. Buckland, *A co, jeśli zwyczajne postępowanie się nie sprawdza*, [w:] A. Henriques, J. Richardson (red.), *TBL czy wszystko się zgadza?*, Warszawa 2010, s. 193–194.

¹³ K.W. Frieske, *Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność sukcesu programów społecznej inkluzji*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, Warszawa 2004, s. 82–83.

- *instytucjonalnym* – nie tyle mierzony samą umiejętnością uzyskiwania środków finansowych, co długofalowym i stabilnym ich otrzymywaniem, a zatem także pewnym elastycznym przystosowywaniem się do zmieniających się okoliczności i wymogów otoczenia,
 - *merytorycznym* – określanym poprzez liczbę osób, które zostały zreintegrowane (zintegrowane), czy w dłuższej perspektywie po otrzymaniu usługi (usług) społecznych są w stanie samodzielnie funkcjonować w społeczeństwie.
- Do pierwszego i drugiego obszaru można przypisać następujące kryteria oceny:

efektywność – polega na porównaniu zaangażowanych zasobów z osiągnięciami na poziomie produktów, rezultatów lub oddziaływania usługi,

trafność – pozwala ocenić czy dostarczane usługi społeczne odpowiadają zapotrzebowaniu występującemu w danym sektorze czy regionie,

użyteczność – polega na porównaniu potrzeb sektora z osiągnięciami jakie przynosi dostarczenie danych usług¹⁴,

spójność – polega na kontroli czy w trakcie dostarczania usług społecznych, nie wystąpiła żadna sprzeczność pomiędzy celami, zarówno w zakresie chronologii (czyli ustalenie, czy poszczególne zadania są realizowane w odpowiednim czasie i w jaki sposób osiągnięcie poszczególnych etapów wpływa na efekt końcowy), jak też pod kątem logicznym poprzez stwierdzenie, czy poszczególne przedsięwzięcia nie będą sobie nawzajem przeszkadzały. Innymi słowy czy będą na siebie oddziaływały w sposób korzystny,

racjonalność – adekwatność doboru różnego typu środków: prawnych, finansowych, zasobów ludzkich, do osiągnięcia zakładanego celu. Problem racjonalności może być rozważany w dwóch znaczeniach. W sensie rzeczowym – *występuje wówczas, gdy dobór środków odpowiada obiektywnie istniejącym związkom między środkiem a celem działania (przystosowanie do prawdy) lub w sensie metodologicznym, wówczas oznacza zgodność działania z wiedzą posiadaną przez działającego niezależnie od jej zgodności z obiektywnym stanem.*

Dla trzeciego omawianego obszaru oceny sukcesu – najistotniejsze jest kryterium: *trwałości* – które polega na określeniu jak długo utrzymują się efekty dostarczonych usług społecznych po zakończeniu ich finansowania: *Usługi mogą być trwałe tylko wtedy, gdy są elastyczne, co oznacza, że zmieniają się one wraz z sytuacją korzystających z nich odbiorców. Środki finansowe nie powinny być ukie-*

¹⁴ J. Górniak, *Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej*, [w:] A. Haber, M. Szalaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/305/6635.pdf>, s. 17–19.

*runkowane na krótkotrwale zaspokojenie potrzeb. (...) Istotna wydaje się więc koncentracja na długofalowej zmianie sytuacji życiowej osób ubogich i wykluczonych*¹⁵.

Ze względu na brak jednolitego standardu oceny jakości usług społecznych poza próbą zdefiniowania podstawowych kryteriów oceny, niezbędne jest również określenie odpowiednich wskaźników. Przyjmując za istotne stworzenie szablonu standardu, konieczne jest odniesienie się do osiągnięć różnych dyscyplin nauki, w tym także do dotychczasowych doświadczeń podmiotów społecznych oraz standardów ewaluacyjnych stosowanych np. w trakcie realizacji projektów społecznych, które można z powodzeniem odnieść do obszaru usług społecznych.

W naukach ekonomicznych charakterystyczne jest dążenie do ustalania wskaźników obiektywnych – odnoszących się do danych mierzalnych, gromadzonych przez obserwatora, a nie przez zainteresowanych – są to głównie dane statystyczne związane z napływem dóbr i usług kształtujących poziom życia obywateli. Inaczej nazywa się te wskaźniki – wskaźnikami produktu, które są wyrażone w jednostkach fizycznych lub walutowych. Natomiast w naukach społecznych niemożliwe jest pominięcie wskaźników subiektywnych, ilustrujących ten sam obszar, ale opierających się na przekonaniach osób badanych, a więc koncentrujących się na opiniach tychże osób co do tego, w jaki sposób ich poziom życia zbliża się/bądź oddala od społecznie (lub tylko w opinii tej osoby) akceptowanego standardu realizacji jakichś potrzeb. Dzięki takiemu podejściu możliwe jest mierzenie również specyficznych efektów usług społecznych, tj. rezultatów oraz oddziaływań.

Przy budowaniu standardów oceny każdemu z tych rodzajów efektów należy przypisać odpowiednie wskaźniki, dzieląc je na:

1. Wskaźniki rezultatu: – odnoszące się do bezpośredniego efektu działań świadczonych usług, np.: odsetek podopiecznych instytucji pomocy społecznej, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje. Wskaźniki rezultatu mogą być:
 - *wyrażone w jednostkach fizycznych* – mierzone tak jak wskaźniki produktu, tj. odnoszące się do danej usługi, wyrażone w jednostkach fizycznych lub walutowych, np. liczba osób, które zostały objęte wsparciem;
 - *wyrażone w wartościach procentowych* – liczone głównie na podstawie wskaźników produktu (licznik) oraz danych dotyczących liczebności danej grupy w województwie lub w Polsce (mianownik).

¹⁵ P. Herrmann, *Usługi socjalne jako instrument integracji- z perspektywy Unii Europejskiej*, [w:] A. Brandestaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim...*, op. cit., s. 95.

2. Wskaźniki oddziaływania mają charakter długookresowy i wskazują na przemiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym¹⁶.

Tabela 6. Efekty usług społecznych

PRODUKT (twardy, mierzalny)	REZULTAT (zbieżny z celami – „wypełnienie treści celu”)	ODDZIAŁYWANIE (długoterminowe, po zakończeniu wsparcia)
PRZYKŁADY: – 300 h konsultacji z doradcą zawodowym – wypracowanie 100 IPD – 10 – 3 godzinnych warsztatów z APP – kurs prawa jazdy dla 25 beneficjentek – 15 wydanych praw jazdy	PRZYKŁADY: Ogólny: zwiększenie mobilności zawodowej wskutek: – poprawy znajomości rynku pracy, – podniesienia samoświadomości, umiejętności, kwalifikacji i predyspozycji, – wzrostu motywacji do poszukiwania pracy, – zwiększenia mobilności dzięki możliwości korzystania z własnego środka transportu	PRZYKŁADY: – 30 osób znajduje pracę – 10 osób zakłada własną działalność gospodarczą – 25 osób podejmuje kształcenie

Źródło: System monitoringu i ewaluacji usług społecznych, www.wolamyslowska.asi.pl/pls/wolamyslowska/dokumenty.

Ponadto stan uzyskiwanych poprzez usługi społeczne efektów wymaga ich badania metodami uwzględniającymi specyfikę i ułomności pomiaru społecznego: pośredniość pomiaru (mierzona właściwość nie jest obserwowalna, a badacz wnosi o niej na podstawie symptomów, wskaźników), relatywność pomiaru (mierzona właściwość nie ma określonego zera bezwzględnego, wyniki winny być odnoszone do innych wartości, np. średniej).

Mimo rozróżnienia tych sposobów oceny usług społecznych – ściśle ekonomicznego od społecznego – należy przyjąć, iż wyłącznie stosowanie dwóch perspektyw daje pełny obraz rzeczy. Pierwszy obszar – odnoszący się do logiki postępowania charakterystycznego dla nauk ścisłych, określa elementy mierzalne i nie budzące wątpliwości. Drugi obszar prowadzi, mimo swych zagrożeń, do stworzenia realnej, a więc odpowiadającej specyfice świata społecznego, procedury oceny, pod warunkiem, iż uwzględnione zostaną zagrożenia i elementy wpływające na ocenę. Czynniki wpływające na ocenę jakości usług społecznych można podzielić na trzy podstawowe grupy:

¹⁶ *Podręcznik wskaźników. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013* (dokument Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Warszawa 2008, s. 5.

1. *Uwarunkowania zewnętrzne* – uwzględniające wpływy makroekonomiczne oraz te związane z polityką społeczną.
2. *Uwarunkowania wewnętrzne* (instytucjonalne) – związane z działalnością podmiotów społecznych.
3. *Uwarunkowania społeczne* (klienta) – uwzględniające elementy kulturowe, przekonania, postawy oraz najbliższe otoczenie klienta.

Uwarunkowania zewnętrzne – odnoszą się przede wszystkim do takich czynników jak:

- A. *Model polityki społecznej/system wartości* – określający podstawowe zasady redystrybucji dóbr i usług. Rola państwa polega na transferowaniu zasobów i określaniu zasad ich wykorzystania, ze wskazaniem zakresów odpowiedzialności poszczególnych sektorów: *Jednym z prawdziwych synonimów efektywności jest przydatność i stosowność. A przedmioty, dobra i usługi mogą być przydatne w zależności od okoliczności. Musimy mieć świadomość, że to co określa się jako odwieczne prawo, samo w sobie jest tak naprawdę decyzją podjętą przez pewne grupy posiadające zdolność do tworzenia definicji. A to oznacza, że takie decyzje określają pewne cele jako dane z góry i jako standardy – nie tylko dla wynikających z nich posunięć, ale także jako standardy, którym podlegają decyzje podejmowane w innych obszarach*¹⁷.
- B. *Budowa sektorów, liczba podmiotów występujących w poszczególnych sektorach* – element powiązany z pierwszą kategorią – jak zorganizowany jest system usług społecznych i instytucji powołanych w celu udzielania wsparcia osobom, w trudnych sytuacjach życiowych.
- C. *Sposoby i poziom finansowania, charakter wykorzystanych funduszy* – wielkość funduszy nie tylko określa możliwości aktualnego funkcjonowania, wpływa na rodzaj i stabilność działania podmiotów społecznych oraz specyfikę dostarczanych usług: *w prawie ludzi do uzyskania pomocy i wsparcia zawiera się także cena świadczenia, którego się domagają. Finansowanie usług socjalnych określa także co robi lub może robić dana organizacja i jak dalece zbieżne jest to z ukierunkowaniem świadczeń wymienionych w legislacji socjalnej*¹⁸.
- D. *Zapisy legislacyjne* – regulują powstawanie i działanie podmiotów społecznych oraz określają zasady społecznego funkcjonowania. Od ich istnienia (wymiar teoretyczny) i stosowania (wymiar praktyczny) zależą faktyczne możliwości korzystania z usług społecznych (porównaj z tym co powyżej).

¹⁷ P. Herrmann, *Standard dynamiki – dynamika standardów*, [w:] A. Brandestaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim...*, op. cit., s. 125.

¹⁸ S. Heinasmaki, M. Liebsch, *Usługi socjalne zorientowane na osobę – w kierunku porozumienia*, [w:] A. Brandestaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim...*, op. cit., s. 65.

E. *Niezamierzone efekty działania służb społecznych* – skutki, które nie zostały przewidziane ani zaplanowane, jednak w sposób zasadniczy wpływają na faktycznie osiągnięte efekty¹⁹.

Wśród *uwarunkowań wewnętrznych* (instytucjonalnych) należy wymienić:

- A. *Dostępność (w czasie i przestrzeni)* – warunkowana m.in. ilością podmiotów świadczących usługi – chociaż liczba świadczeniodawców nie przekłada się bezpośrednio i proporcjonalnie na jakość usług społecznych, to można zaryzykować stwierdzenie, że powiększająca się ilość podmiotów realizujących politykę społeczną wpływa na świadczenie usług społecznych i może być pośrednim kryterium jakości usług w danym kraju, województwie czy obszarze.
- B. *Elastyczność* – umiejętność dostosowania usług do zmieniających się potrzeb klientów/ odbiorców, warunkowana jest m.in. takimi czynnikami, jak: liczba podmiotów świadczących (konkurencja) czy wysoka świadomość klientów. W tej kategorii zakłada się, iż świadczeniodawca nieustannie pogłębia wiedzę zwłaszcza o potrzebach teraźniejszych i przyszłych, obecnych i potencjalnych klientów.
- C. *Poziom profesjonalizmu obsługi i atmosfera świadczenia usługi* – dotyczy zarówno bezpośredniej współpracy z klientem, jak też z jego otoczeniem. Poziom rywalizacji i konkurencji oraz związana z tym konieczność adaptacji dotyczy sektora usług społecznych w nieco innym wymiarze niż sektora rynkowego. Profesjonalizm w sektorze usług społecznych mierzony jest przede wszystkim następującymi kryteriami:
- *Infrastruktura i narzędzia świadczenia usługi* – podstawowe urządzenia i elementy pozwalające na lepsze absorbowanie, uzyskiwanie usług społecznych. Wśród infrastruktury wymienić należy budynki, ich wyposażenie, tj. wszystko co stanowi materialną podstawę do przekazywania usług społecznych, np.: szpitale, domy pomocy społecznej, sanatoria.
 - *Poziom zaangażowania klienta w tworzenie usługi* – udział w dialogu i partycypacja w tworzeniu usługi społecznej związana jest z jednej strony z poziomem wiedzy klientów, a z drugiej ze znajomością potrzeb i oczekiwań

¹⁹ Przykładem są opisane przez Mieczysława Kabaję trzy efekty: efekt wypychania, efekt substytucji i efekt jałowego biegu. Efekt wypychania – usługi świadczone przez służby społeczne (najczęściej usługi subsydiowane), w jakimś stopniu „wypychają” z rynku inne usługi (niesubsydiowane) świadczone np. przez firmy. Efekt substytucji polega na wyborze np. przez pracodawców takich pracowników, którzy są subsydiowani, a więc jedynie pozornie wzrasta poziom zatrudnienia; faktycznie pracownicy subsydiowani są częściej wybierani i zastępują (często jedynie okresowo) innych pracowników. Efekt jałowego biegu – wpływ usługi (programu) na uzyskany efekt jest zerowy. W okresie zbiorów plantatorzy muszą zatrudnić dodatkowych sezonowych, dorywczych pracowników także wówczas, gdy nie otrzymają wsparcia publicznego. Por. M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 1998, s. 167–170.

ze strony usługodawcy. Na kształt tej relacji wpływ mają wcześniejsze doświadczenia oraz rozwiązania systemowe stosowane w danym obszarze.

Uwarunkowania społeczne, cechy klienta w sposób zasadniczy warunkują jego możliwości i sposoby korzystania z usług społecznych, należą do nich między innymi: wykształcenie poszczególnych klientów, wielkość rodziny (gospodarstwa domowego), do której przynależy, preferowany model konsumpcji, cechy osobowościowe: motywacje, ambicje i aspiracje członków, mobilność (elastyczność) w dostosowywaniu się do zmieniających się realiów (otoczenia).

Wymienione powyżej czynniki wpływające na ocenę odnaleźć można również w dokumencie *Common Quality Framework for Social Services of General Interest*²⁰, w którym wskazano między innymi elementy określające możliwość i sposoby oceny jakości usług społecznych: kontekst, kwestie organizacyjne, proces udzielania wsparcia i nastawienie (stosunek) do wyników.

Uwzględniając wężej wymienione elementy oceny oraz czynniki wpływające na sposób i możliwości pomiaru stosowane w odniesieniu do usług społecznych można dokonać podziału na:

A. *Miary oparte na kryteriach prostych*, np.:

- liczba uczestników programów realizowanych przez jednostki polityki społecznej,
- liczba uczestników zaktywizowanych społecznie, usamodzielnionych,
- liczba osób, które podjęły zatrudnienie po zakończeniu programów,
- liczba osób wyleczonych długotrwale z uzależnień,
- liczba zaangażowanych etatów,
- liczba pracowników z uwzględnieniem podziału na poszczególne zawody, np.: psycholog, pedagog, opiekun, pracownik socjalny.

B. *Miary składające się z dwóch lub więcej prostych wielkości*:

Są to kombinacje powyższych wielkości mające na celu najczęściej porównanie nakładów z efektami. Przykładem takiej miary może być badanie rentowności godzinowej usług społecznych, czyli ilość godzin poświęconych przez pracowników zaangażowanych w projekt, w stosunku do ilości zaktywizowanych osób.

Dla oceny usług społecznych najistotniejsze są metody określające oprócz efektywności także skuteczność prowadzonych działań odwołujące się do miar

²⁰ Źródło: *Common Quality Framework for Social Services of General Interest*, projekt nr 7, wrzesień 2009, s. 9–10, za: R. Szarfenberg, *Jakość usług pomocy społecznej*, tekst dostępny w Internecie na stronie <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/jakoscps.pdf> (dostęp: grudzień 2010).

bardziej skomplikowanych. Te dwa kryteria oceny odnoszą się do relacji między tym co zostało zainwestowane, a odniesionymi skutkami, innymi słowy badane jest: *jak w kolejnych fazach nakłady przekształcają się w efekty i gdzie ewentualnie tracone są uzyskane wcześniej korzyści na etapie tworzenia dóbr i usług, ich wykorzystania czy indywidualnego akceptowania*²¹.

Tak rozumiane osiągnięcia usług społecznych zawierają w sobie także pozostałe elementy przywołanej tu charakterystyki, przede wszystkim racjonalność i trwałość.

5. PODSUMOWANIE

Niniejsze opracowanie jedynie sygnalizuje problemy związane z usługami społecznymi, zarówno związane z ich definiowaniem jak i oceną. Problem świadczenia usług społecznych leżący w polu zainteresowania wielu dziedzin naukowych, dla polityki społecznej w tym gospodarki społecznej ma wymiar zarówno teoretyczny jak i praktyczny. Perspektywa działań podejmowanych m.in. przez podmioty gospodarki społecznej w najbliższej przyszłości nierozłącznie wiązać się będzie z problematyką usług społecznych. Jednym z elementów koniecznych do rozważenia jest ustalenie w jaki sposób objąć jak największą liczbę osób pozytywnymi oddziaływaniami sektora gospodarki społecznej przy jak najlepszym wykorzystaniu środków. Biorąc pod uwagę fakt, iż obecnie nie istnieje standard oceny usług społecznych, trudno wskazać w jakim kierunku powinny rozwijać się usługi społeczne, także dostarczane przez podmioty gospodarki społecznej. W obecnym stanie rzeczy wiadomym jest jedynie jakie typy usług społecznych istnieją i jakie podmioty je świadczą, ale brakuje pełnej i obiektywnej (opartej o ustalone standardy) oceny efektywności i skuteczności działań.

²¹ M. Bednarski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej*, Warszawa 1999, s. 16–23.

MIROŚŁAW GREWIŃSKI

Zakończenie

Intencją tej pracy było zwrócenie uwagi na nowe zagadnienia dotyczące polityki aktywizacji w Polsce, w szczególności na te, dotyczące usług społecznych realizowanych w ramach sektora gospodarki społecznej. Treści, które zostały zamieszczone w tym tomie wypełniają trzy ważne obszary nowej polityki społecznej. Z jednej strony bowiem dotyczą dwóch nowych paradygmatów współczesnego *welfare state* tj. aktywnej i wielosektorowej polityki społecznej, które niewątpliwie jako podejścia modelowe rozwijają się w ostatnich latach w naszym kraju, zarówno w dyskursie naukowym jak i w praktyce społecznej. Aktywna (aktywizująca) polityka społeczna nabiera nowego znaczenia w kontekście współczesnych teorii obywatelstwa (praw i obowiązków) i społeczeństwa obywatelskiego, ekonomizacji polityki społecznej i jej większego powiązania z rynkiem pracy, jak również w kontekście konieczności poszukiwania takich rozwiązań systemowych, które pozwalałyby w większy sposób skutecznie wykorzystywać środki funduszy strukturalnych UE i dyskontować rozwiązania prozatrudnieniowe i integracji społecznej sprawdzone w ramach Wspólnoty. Z kolei wielosektorowa polityka społeczna staje się coraz bardziej praktyczna, gdyż państwo nie jest już w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb indywidualnych i zbiorowych społeczeństwa. Pluralizm pozwala na rozłożenie różnorodnych ryzyk socjalnych, jakie funkcjonują w społeczeństwie, na wiele różnych podmiotów publicznych, pozarządowych i prywatnych, jak również na większe zróżnicowanie usług, odpowiadających na zindywidualizowane potrzeby obywateli. Tym samym wielosektorowość staje się bardziej pragmatyczna z punktu widzenia zarówno zadań państwa (władzy) jak i interesów samych obywateli (beneficjentów).

Drugim obszarem nowego podejścia do problematyki polityki społecznej, eksponowanym w tej książce, jest skoncentrowanie się na aktywizujących usługach społecznych, jako tych elementach, które mogą w istotny sposób przyczynić się do podniesienia potencjału kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce, a także do zwiększenia samozaradności i większej samoodpo-

wiedzialności społecznej, zgodnie z istniejącą w polityce społecznej zasadą „pomoc ku samopomocy”. Przez wiele lat w polityce społecznej koncentrowaliśmy się na świadczeniach finansowych i rzeczowych, zabezpieczeniu bytu materialnego i warunków życia różnorodnych grup społecznych, za które odpowiadał tradycyjny, redystrybucyjny system zabezpieczenia społecznego (bezpieczeństwa socjalnego). Wynikało to z oczywistej potrzeby asekurowania skutków realizowanej transformacji ustrojowej, która przyniosła wiele nierówności socjalnych i problemów społecznych. Brakowało jednakże i nadal istnieje deficyt podejść ukazujących problematykę polityki społecznej przez pryzmat usług społecznych i socjalnych.

Trzecim nowym obszarem polityki społecznej, który został przeanalizowany w książce jest gospodarka społeczna i jej rosnące znaczenie, jakie obserwuje się w wielu państwach europejskich. Nadzieje związane z gospodarką społeczną są również bardzo duże w Polsce, biorąc pod uwagę zastosowane w ostatnich latach rozwiązania prawne (Ustawy: o zatrudnieniu socjalnym, pożytku publicznym i wolontariacie, spółdzielniach socjalnych) i przydzielone środki, głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego i w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Gospodarka społeczna, szczególnie w naszym kraju, jest z pewnością częścią szeroko rozumianej wielosektorowej polityki społecznej, pomimo, że można byłoby traktować ją jako część gospodarki i rynku. Doświadczenia polskie pokazują jednak, że przez większość teoretyków i praktyków, szczególnie nowa gospodarka społeczna, jest raczej traktowana jako instrument aktywizującej polityki społecznej, aniżeli podsektor gospodarki, jak ma to miejsce np. we Włoszech. Wynika to poniekąd z faktu, że we Włoszech kooperatywy (spółdzielnie) socjalne powstawały przez wiele lat oddolnie jako samoorganizacja gospodarcza osób socjalnie poszkodowanych na rynku pracy, które nie mogły liczyć na pomoc państwa. Tymczasem w Polsce próbujemy odgórnie stymulować rozwój podmiotów gospodarki społecznej, finansując je szerokim strumieniem pieniędzmi z UE, ale przy jednoczesnym deficycie oddolnych inicjatyw w tym zakresie i braku szerszego zrozumienia dla tej inicjatywy wśród osób związanych z sektorem rynkowym.

Z poszczególnych części pracy i treści rozdziałów wynikają konkretne konkluzje dotyczące przyszłości aktywizujących usług społecznych w ramach gospodarki społecznej. Można je sprowadzić do następujących, najważniejszych zagadnień.

Po pierwsze, wspólnym mianownikiem dla potencjalnego rozwoju usług w sektorze gospodarki społecznej jest powodzenie i powszechna akceptacja dla modeli aktywnej i wielosektorowej polityki społecznej. Aktualnie w Polsce jest czas sprzyjający takiemu traktowaniu polityki społecznej (m.in. Strategia Pol-

ska 2030). Dodatkowe wsparcie dla takiego sposobu myślenia o polityce społecznej pochodzi z UE, która w ramach własnych strategii i programów (m.in. Strategia Europa 2020, Europejska Strategia Zatrudnienia, Europejska Strategia Integracji Społecznej, Biała i Zielona Księga dotycząca Usług Użyteczności Publicznej) oraz środków finansowych (Europejski Fundusz Społeczny) promuje takie a nie inne podejście do aktywizacji społecznej i zawodowej. W ostatnich latach, zarówno w polskiej polityce rynku pracy, jak i w polityce pomocy i integracji społecznej, mamy wiele sygnałów i dowodów świadczących o tym, że istnieje polityczna i administracyjna wola do takiego modelowania polityki społecznej. Należy jednak brać pod uwagę inny wariant, bardziej pesymistyczny, że w najbliższej przyszłości pojawi się pogląd o nieskuteczności lub niskiej efektywności takiego podejścia i wprowadzony zostanie inny model prowadzonej polityki społecznej, znacznie słabiej wspierający podejście aktywizujące. Jest to możliwe chociażby z tego względu, że najprawdopodobniej w nowej perspektywie programowania polityki spójności UE na lata 2014–2020 środki na aktywną politykę społeczną zostaną mocno ograniczone. Może to skutkować załamaniem się rozwoju usług w obszarze gospodarki społecznej i regresem w zakresie prowadzonej polityki aktywizacji.

Po drugie, mówiąc o przyszłości aktywnej polityki społecznej oraz rozwoju gospodarki społecznej w Polsce należy mieć na uwadze liczne ryzyka i dylematy. Jak wskazywał M. Rymśa – za realne należy uznać ryzyko rozwijania zatrudnienia nieproduktywnego poprzez zastępowanie normalnych miejsc pracy przez te, które są subsydiowane oraz ryzyko dominacji zatrudnienia socjalnego nad przedsiębiorczością społeczną. Innym problemem jest ryzyko stygmatyzacji korzystających ze wsparcia poprzez odmienne traktowanie uczestników programów aktywizujących i integracyjnych przez pracodawców. Dla przykładu wiele osób niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie funkcjonuje wprawdzie na zamkniętych rynkach pracy, ale praktycznie nie mają szans aby wejść na otwarty rynek pracy. Ponadto zbiurokratyzowany i niewydolny system publicznych instytucji pomocy społecznej i rynku pracy tylko w ograniczony sposób wspiera podmioty gospodarki społecznej, a czasami nawet jest w opozycji do organizacji pozarządowych czy innych instytucji niepublicznych, co wynika z istnienia różnych stereotypów, uprzedzeń, konfliktów interesów lokalnych, walce o beneficjenta ostatecznego w ramach realizowanych projektów EFS. Problemem jest utrzymujący się na poziomie krajowym, ale i lokalnym paternalizm redystrybucyjny z ograniczonym transferem świadczeń ku usługom aktywizacji społecznej i zawodowej. Lokalnym władzom brakuje także dobrych lokalnych strategii społecznych (np. rozwiązywania problemów społecznych), które przygotowane w partycypacyjny sposób kreowałyby działania w zakresie rozwoju usług społecznych, gospodarki społecznej itp.

Po trzecie, gospodarka społeczna i aktywizujące usługi społeczne będą się rozwijać w Polsce w dalszym ciągu, jeśli aktywna polityka społeczna przezwycięży słabość tradycyjnego systemu bezpieczeństwa socjalnego w sferze skuteczności, racjonalności i efektywności działań. Nie jest to zadanie łatwe, tym bardziej, że jak wynika z treści zamieszczonych w tej książce analiz, programy czy projekty reintegracji społecznej kosztują bardzo często znaczne środki, a efektywność netto jest mocno ograniczona. Drogie projekty, dotyczące działalności centrów czy klubów integracji społecznej, nie są w każdym przypadku zrationalizowane budżetowo, co powoduje, że po zakończeniu finansowania z EFS samorządy mogą nie zechcieć kontynuować prowadzenia tego typu instytucji reintegracji społecznej i zawodowej ze środków własnych.

Po czwarte, gospodarka społeczna i usługi aktywizacyjne będą mogły się rozwijać w naszym kraju tylko wówczas, gdy będzie wola prowadzenia lokalnej polityki społecznej w sposób partnerski, prowadzący do zintegrowania usług w przyszłości. Tymczasem w Polsce mamy niedostatek instytucjonalnej integracji. Wciąż wdrażanie idei APS napotyka na opór braku współpracy między podmiotami różnych sektorów, np. w zakresie odpowiedzialności różnych instytucji (z różnych sektorów) za rozwiązywanie konkretnych problemów. Wiele działań jest dublowanych, nie ma przepływu informacji pomiędzy podmiotami nawet tego samego sektora. Granty publiczne wygrywają organizacje będące bliżej władzy i decydentów, pozoruje się współpracę i realizację wspólnych przedsięwzięć. Bardzo często nie ma partnerskich relacji nawet w obrębie tego samego sektora i tej samej polityki społecznej, dlatego niezwykle trudno jest kreować współpracę ponadsektorową. Warto zwrócić także uwagę na fakt, że wiele instytucji społecznych jest niechętnych nowościom, polityka aktywizacji napotyka bardzo wiele barier w samych instytucjach publicznych, które „przygniecione” koniecznością prowadzenia ciągłej sprawozdawczości nie mają czasu na aktywizację i innowację.

Po piąte, w najbliższej przyszłości uporządkowania wymaga kwestia aktywizacji i rehabilitacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych. Polska ma jeden z najwyższych w Europie wskaźników ilości osób niepełnosprawnych. Spośród ponad 3 mln niepełnosprawnych w wieku aktywności zawodowej zatrudnienie posiada tylko 1/5 osób. Pozostali są bierni zawodowo lub bezrobotni. Usługi społeczne w zakresie aktywizacji są dostarczane aktualnie dla tej grupy społecznej w ramach dwóch niezintegrowanych i niekompatybilnych systemów. Z jednej strony mamy system rehabilitacji osób niepełnosprawnych, powstały na początku lat 90. ubiegłego stulecia, w skład którego wchodzi: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jako instytucja finansująca oraz zakłady pracy chronionej, warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywizacji zawodowej jako instytucje dostarczające usług

aktywizacyjnych. Z drugiej strony mamy od kilku lat stworzony drugi system wsparcia dla osób niepełnosprawnych i innych grup wykluczonych społecznie w ramach zatrudnienia socjalnego (centra integracji społecznej) i w spółdzielniach socjalnych. Wydaje się, że oba systemy funkcjonują odrębnie od siebie. Jak wynika z treści zamieszczonych w książce, utrzymywanie na dłuższą metę dualnego systemu wsparcia aktywizującego dla osób niepełnosprawnych jest dublowaniem zadań i w gruncie rzeczy marnotrawstwem środków publicznych. Ponadto należałoby się także osobno zastanowić czy sam system PFRON-owski nie wymaga zmian, zważywszy na fakt, że udział osób niepełnosprawnych w otwartym rynku pracy jest bardzo niski, liczba zakładów aktywności zawodowej pozostawia wiele do życzenia, a absolwenci warsztatów terapii zajęciowej wcale nie zostają wchłonięci przez rynek pracy.

Po szóste, w najbliższej przyszłości należy bacznie przyglądać się od strony naukowej nowym podmiotom gospodarki społecznej i osiąganym przez nie rezultatom w reintegracji społecznej. Chodzi tu o kluby i centra integracji społecznej oraz spółdzielnie socjalne. Zgromadzona dotychczas wiedza o funkcjonowaniu tych instytucji potwierdza po części argumenty krytyczne, ale i afirmacyjne zgłaszane przez sceptyków i optymistów rozwijania tej formy instytucjonalnej. Zwraca się tu uwagę z jednej strony na słabości kadrowe, programowe, organizacyjne i finansowe tych podmiotów. W dalszym ciągu niewielka jest także ilość CIS-ów (50) czy spółdzielni socjalnych (261). Z drugiej zaś strony wskazuje się na zadowolonych i usatysfakcjonowanych uczestników, którzy skorzystali z usług społecznych (w tym zatrudnienia socjalnego), oferowanych przez te instytucje. Wyzwaniem na przyszłość jest tu dokonanie pogłębionej diagnozy jakości i skuteczności usług tych instytucji, gdyż póki co niewiele wiemy o tych podmiotach. Szczególnie interesujące analizy mogłyby dotyczyć spółdzielni socjalnych, w których mamy do czynienia z pracą osobistą członków spółdzielni. To od zaangażowania członków spółdzielni i poczucia współodpowiedzialności za jej sukces ekonomiczny zależy w dużym stopniu sukces społeczny w lokalnym środowisku. Jako pewien postęp traktować należy to, że w ostatnim czasie niektóre samorządy terytorialne podjęły próbę utworzenia spółdzielni socjalnych ze swoim udziałem. Doświadczeń tego typu jest jeszcze mało, ale wydaje się, iż sytuacja taka ma szanse powodzenia, chociażby z tego względu, iż sektor publiczny oraz prywatny/społeczny mogą działać tu wspólnie i się wzajemnie uzupełniać.

Po siódme, z punktu widzenia ostatecznego odbiorcy, klienta usług, zauważamy, że programy aktywizacyjne i reintegracji społecznej adresowane do osób trwale wykluczonych, bardzo często obejmują tylko tych, którzy sami są zmotywowani i przejawiają wolę zmiany swojego życia. Pojawia się nam grupa „elity wśród wykluczonych”, która korzysta z bogatej oferty usług aktywizacyj-

nych, dostępnych m.in. w ramach oferty projektów EFS. Oczywiście iluzją jest przekonanie, że na otwarty rynek pracy mogą powrócić wszyscy wykluczeni. Należy jednak zadawać pytanie co zrobić z tymi, których deficyty socjalne są tak duże, że nie uczestniczą oni w programach reintegracji. Koncentracja na „elicie wśród wykluczonych” przynosi ryzyko występowania zjawiska, z którym spotykały się już urzędy pracy w Polsce tzw. *creamingu*, czyli zajmowania się w programach i projektach tylko tymi tzw. „łatwymi” beneficjentami, którzy gwarantują osiągnięcie zakładanych rezultatów, przy w miarę możliwości minimalnych nakładach. Innym negatywnym zjawiskiem jest polaryzacja beneficjentów z uwagi na miejsce zamieszkania czy pochodzenia. Nierównomierna sieć istnienia podmiotów gospodarki społecznej i obszarów ich działania powoduje, że najczęściej małe społeczności (wiejskie, małomiasteczkowe), w których trzeci system praktycznie nie funkcjonuje, pozbawione są innych – niż oferowane przez administrację publiczną – form pomocy. Mało skuteczne okazuje się też wsparcie ze strony organizacji kościelnych, gdyż bardzo często parafia jest miejscem integracji rodziny od niedzieli do niedzieli, ale nie jest miejscem integracji społeczności lokalnej każdego dnia.

Kolejna – *ósma konkluzja* – odnosi się do konieczności uporządkowania w najbliższej przyszłości w Polsce zagadnień terminologicznych związanych z gospodarką społeczną („nową” i „starą”), nazywaną przez niektórych (także w tej książce) ekonomią społeczną, trzecim systemem, czy ekonomią solidarności. Fakt, że gospodarka społeczna jest różnie definiowana powoduje, że włącza się w jej skład lub też nie - organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia), instytucje kościoła i związków wyznaniowych, spółdzielnie – w tym socjalne, centra i kluby integracji społecznej, przedsiębiorstwa społeczne, товариства ubezpieczeń wzajemnych, kasy zapomogowo-pożyczkowe, przedsiębiorstwa realizujące misję społeczną (CSR), warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej itp. W zależności od przyjętej definicji różnie można oceniać potencjał tego sektora. Dotyczy to zarówno potencjału instytucjonalnego tworzących go organizacji (skali zatrudnienia, skali produkcji, dostępu do zasobów, relacji pomiędzy pracą płatną i bezpłatną) oraz skali i rodzaju prowadzonej działalności. Statystycznie obszar „starej” i „nowej” gospodarki społecznej wygląda bardzo obiecująco, jednakże w praktyce wiele organizacji ma bardzo ograniczony potencjał rozwojowy z uwagi na deficyty w infrastrukturze, brak pełnoetatowej kadry, istnienie w rejestrach przy braku rzeczywistych działań. A zatem wspólna ocena potencjału zróżnicowanych podmiotów gospodarki społecznej wcale nie może być jednoznaczna dla wszystkich typów instytucjonalnych.

Po dziewiąte, potrzeba jest w Polsce wielu nowych badań i analiz szczegółowych dotyczących gospodarki społecznej i usług aktywizacyjnych, których

w dalszym ciągu bardzo brakuje. Analiza usług społecznych w gospodarce społecznej w przyszłości powinna dotyczyć ilości podmiotów dostarczających usługi, jakości i skuteczności usług, dynamiki zmian w tym zakresie, istniejącego stanu infrastruktury i dostępnych zasobów, zadowolenia i satysfakcji samych uczestników. To od tych elementów w dużym stopniu zależy jakość i dostępność usług społecznych oraz potencjał organizacyjny/institutionalny podmiotów gospodarki społecznej. Dostępne dane wskazują, że w Polsce mamy do czynienia w dalszym ciągu z ograniczoną ilością czynnych i aktywnych tradycyjnych organizacji pozarządowych jak i podmiotów tzw. nowej gospodarki społecznej. Obszarem badań i analiz usług społecznych w gospodarce społecznej powinny być także zagadnienia związane z aspektami prawno-finansowymi. Na ile rozwiązania prawne jak i sposoby finansowania, czy też wspierania podmiotów gospodarki społecznej, przyczyniają się do ich rozwoju, a na ile petryfikują tylko istniejącą sytuację? Ogólny wniosek dotyczący tych zagadnień jest taki, że niewątpliwie stworzono w ostatnich latach w Polsce warunki prawno-finansowe do rozwoju podmiotów i usług gospodarki społecznej, ale jak zwykle problemy dotyczą szczegółowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem klubów integracji społecznej, centrów integracji społecznych, zakładów aktywności zawodowej czy spółdzielni socjalnych. Wiele z tych podmiotów boryka się z wieloma różnorodnymi problemami w codziennej działalności. Istotnym zagadnieniem do rozwinięcia w ramach analiz gospodarki społecznej jest kwestia produkcji i dostarczania usług. Kto i na jakich zasadach udostępnia usługi społeczne, kto je wykonuje, w ramach jakich procedur, czy mamy do czynienia ze standaryzacją usług w tym obszarze, czy też nie?

Po dziesiąte, oprócz bardziej szczegółowych i precyzyjnych badań i analiz dotyczących gospodarki społecznej, potrzebny jest stały monitoring i ocena kwestii przedmiotowej usług społecznych w ramach tego obszaru. Pomimo prowadzonych ogólnych działań monitoringowych, a nawet istniejących regionalnych obserwatoriów gospodarki społecznej w ramach projektów EFS w gruncie rzeczy w dalszym ciągu niewiele wiemy na temat tego, jakie działania aktywizacyjne, socjalne, integracyjne i inkluzyjne są podejmowane w ramach podmiotów gospodarki społecznej i jaką mają one efektywność. Niektóre, wstępne analizy, cytowane w tej pracy, wskazują na istniejące różnorodne problemy w tym zakresie, chociażby z niską skutecznością działań tych podmiotów, z nieosiąganiem zakładanych rezultatów, a nawet z występującymi pewnymi patologiami, które mogą się rozwijać pod płaszczykiem „gospodarki solidarnej”. Z drugiej jednak strony znane są także bardzo ciekawe i udane projekty dotyczące gospodarki społecznej, prezentowane w ramach tzw. dobrych praktyk.

Podsumowując należy podkreślić, że gospodarka społeczna jako instrument aktywizacji jest szansą na reintegrację społeczną i zawodową. Zakłada ona bowiem kompleksową aktywizację beneficjentów i integrację m.in. poprzez pracę. Jak twierdzi M. Gagacka w swoim tekście – gospodarka społeczna kieruje się przedsiębiorczością i regułami zbliżonymi do gospodarki rynkowej, przez co jest łatwiejsza do zaakceptowania w indywidualistycznie zorientowanych społeczeństwach. Między innymi dzięki włączaniu gospodarki społecznej do szeroko rozumianej wielosektorowej polityki społecznej postępuje ekonomizacja polityki społecznej, która jest nieunikniona w przyszłości z powodów globalizacyjnych i postępującej konkurencji światowej i regionalnej. A zatem podmioty gospodarki społecznej należy traktować jako część systemu polityki społecznej (*welfare system*), z uwagi na cele i misję społeczną jaką odgrywają one w kreowaniu dobrobytu społecznego. Działalność wielu organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstw społecznych z jednej strony realnie przyczynia się do aktywizacji społeczno-zawodowej wielu osób, umożliwia podejmowanie zatrudnienia dla wielu grup ze środowisk szczególnie trudnych i jednocześnie poprzez specyfikę produktów i usług jakie wytwarzają podmioty gospodarki społecznej (dobra społeczne, publiczne) wpływają one na rozwiązywanie różnorodnych kwestii socjalnych o charakterze lokalnym.

Przyszłość pokaże na ile idea gospodarki społecznej wpłynie na nową jakość prowadzonej wielosektorowej i aktywnej polityki społecznej. Czy będzie to scenariusz pozytywny czy negatywny, będziemy mogli ocenić w najbliższych latach. Póki co jest jeszcze na to zbyt wcześnie.

MIROSŁAW GREWIŃSKI

Conclusions

The aim of the present publication was to highlight new issues pertaining to the policy of activation in Poland, especially those which refer to social services implemented within the sector of social economy. The content of the volume seems to complete three important areas of new social policy. On the one hand, it refers to two new paradigms of the contemporary welfare state, i.e. active and multi-sector social policy which, as model approaches, have evidently developed both in the scientific discourse and social practice in Poland in recent years. Active (activation) social policy assumes a new meaning in the context of the contemporary theory of citizenship (rights and responsibilities) and civil society, social policy economization and its closer connection with labour market; as well as in the context of the necessity to search for such systemic solutions which would enable a more efficient use of EU structural funds and take advantage of solutions outside employment and social integration solutions verified by the Community. On the other hand, multi-sector social policy is becoming more and more practical because the state is, on its own, already unable to address the individual and group needs of the society. Pluralism allows that various social risks, which function in society, be distributed among many different public, non-governmental and private entities, and that there be a greater diversification of services relevant to the individualized needs of citizens. Simultaneously, multi-sector policy is becoming more pragmatic from the perspective of the states' duties (authority) and the interest of the citizens themselves (beneficiaries).

The second area of the new approach to social policy issues, displayed in the book, is the focus on the activating social services as those elements which may significantly contribute to the increase in human and social capital potential in Poland, and to the increase in self-resourcefulness and greater social self-responsibility in accordance with the rule of 'help towards self-help', present in social policy. For many years, social policy concentrated on financial and in-kind benefits, on securing the living standards and con-

ditions of various social groups, which was the responsibility of the traditional re-distributional system of social security (social safety). It resulted from the obvious need to assure the effects of then ongoing political transformation which entailed many social inequalities and social problems. There was and there is still a deficiency of approaches which would present social policy issues from the angle of welfare and social services.

The third new social policy area analysed is social economy and its growing importance that has been observed in many European countries. Hopes for social economy are also great in Poland, if one considers legal solutions implemented in recent years (Acts on: social employment, public benefit activity and volunteering, social cooperatives) and funds allocated, mainly from the European Social Fund and within the Civil Initiatives Fund. Social economy, especially in our country, is certainly a component of a broadly viewed, multi-sector social policy, although it could be treated as an element of the economy and market. However, Polish experience proves that most theoreticians and practitioners treat the new social economy specifically rather as an instrument of the social policy activation than as a sub-sector of the economy, which is the case for example in Italy. It has resulted from the fact that social cooperatives in Italy have been developed for many years from the bottom up as economic self-organisation of individuals who were socially deprived in the labour market and could not rely on the state's assistance. Meanwhile, in Poland, it has been attempted to stimulate the development of social economy entities top down, financing them with a wide stream of EU funds, but at the same time, facing a deficit of bottom-up initiatives in this area and lack of a broader understanding of the initiative by individuals within the market sector.

From the parts of the volume and the content of the particular chapters, one can draw specific conclusions on the future of social services activation within social economy. They may be summarised into the following key issues.

Firstly, the common denominator for the potential development of services within the social economy sector is the success and universal acceptance of the active and multi-sector social policy models. At present, in Poland, the time is favourable for such treatment of social policy (i.a. Strategy for Poland 2030). Additional support for such perception of social policy derives from the EU which within its own strategies and programmes (i.a. Strategy Europe 2020, European Employment Strategy, European Strategy on Social Integration, White and Green Paper on Public Service) as well as funds (European Social Fund) promotes this particular approach to social and occupational activation. In recent years, both in the Polish labour mar-

ket policy and the policy of social assistance and integration many signs and evidence have been observed to prove that there is political and administrative willingness to shape social policy in this way. However, one ought to consider another, much more pessimistic, option that in the nearest future an opinion on ineffectiveness and low efficiency of such an approach emerge and that a different model of social policy, much more weakly supporting the activation approach, be implemented. It seems possible even due to the fact that most probably in the new perspective for programming the EU policy of coherence for the years 2014–2020, the funds for active social policy will be strictly limited. This may result in a breakdown of services development within the social economy sector and a decline in the ongoing activation policy.

Secondly, discussing the future of active social policy and the development of social economy in Poland, one ought to consider numerous risks and dilemmas. According to M. Rymsza – what ought to be assumed as real is the risk of developing non-productive employment by replacing regular job positions with the subsidised ones, and the risk of dominance of social employment over social entrepreneurship. Another problem is the risk of stigmatisation of those who use the support due to a different treatment of the participants of activation and integration programmes by employers. For example, many persons with disabilities and the socially excluded do function in closed labour markets but they actually have no chances of entering the open one. Moreover, the bureaucratised and inefficient system of public institutions of social assistance and labour market supports the social economy entities only in a limited way, and sometimes it even opposes non-governmental organizations or other non-public institutions, which results from various stereotypes, prejudices, or conflicts of local interests, competition for the final beneficiary within the implemented ESF projects. Problematic is the state-wide and local re-distributional paternalism with a limited transfer of benefits to the services of social and occupational activation. Local governments also lack good local social strategies (e.g. social issues solutions) which, created in a participational way, would create activities in developing social services, social economy, etc.

Thirdly, social economy and activation social services will continue to develop in Poland if active social policy overcomes the weakness of the traditional social security system in the sphere of effectiveness, rationality and efficiency of activities. It is not a simple task, the more so because, according to the analyses of the volume, the cost of social reintegration programmes or projects is very often considerable and the nett effectiveness is often very low. Costly projects on the activity of social integration centres or clubs fail to be budget rationalised in each case, which implies that when financing

from ESF is completed, local governments may be unwilling to maintain such institutions of social and occupational reintegration on their own funds.

Fourthly, social economy and activation services will be able to develop in Poland only when there is willingness to pursue local social policy in a partnership manner that in the future would lead to services integration. Meanwhile, Poland experiences a deficiency of institutional integration. The implementation of the idea of ASP faces resistance in the form of lack of cooperation between entities from different sectors, e.g. within the scope of responsibility of different institutions (from various sectors) for solving specific issues. Many activities are doubled, there is no exchange of information even between the entities within the same sector. Public grants are won by organisations that are closer to the authorities and decision-makers, cooperation and realisation of joint undertakings is pretended. There are very often no partnership relations even within the same sector and the same social policy, thus it is extremely difficult to shape cross-sector cooperation. It is worth realising the fact that many social institutions are reluctant to novelties, activation policy faces numerous barriers within the very public institutions which, 'burdened' with the necessity to continuously keep records, fail to find time for activation and innovations.

Fifthly, what needs to be regulated in the nearest future is the issue of socio-occupational activation and rehabilitation of persons with disabilities. Poland reports one of the highest indicators of the number of the disabled in Europe. Among over 3 million persons with disabilities at the age of occupational activity only one fifth is employed. The rest are occupationally passive or unemployed. Social services of activation are currently provided to this social group within two non-integrated and incompatible systems. On the one hand, there is a system of rehabilitation of persons with disabilities, formed in the early 1990's, which includes: the State Fund for Rehabilitation of Persons with Disabilities as the financing institution, and supported employment enterprises, occupation therapy workshops, vocational activation facilities as institutions providing activation services. On the other hand, for several years, there has been created a second system of support for people with disabilities and other socially excluded groups based on social employment (social integration centres) and social cooperatives. It appears that both systems function separately from each other. According to the content of this book, long-term maintenance of the dual system of activating support for people with disabilities means doubling the tasks and in fact wasting public funds. What is more, it would be advisable to consider if the very PFRON (State Fund for Rehabilitation of Persons with Disabilities) system does not require changes, taking into account that the participation of people with

disabilities in the open labour market is very low, the number of vocational activation facilities is scarce, and graduates of occupational therapy workshops fail to be absorbed by the labour market.

Sixthly, in the nearest future, one has to carefully observe, from the scientific angle, the new entities of social economy and their achievements in social reintegration. They are clubs and centres of social policy and social cooperatives. To date, the information gathered on the functioning of these institutions has partially proved both the critical arguments and the affirmative ones expressed by those against and in favour of developing this institutional form. Here, on the one hand, attention is drawn to the staff related, programme, organisational and financial deficiencies of these entities. Also, the number of social integration centres (CIS) (50) or social cooperatives (261) is still very small. On the other hand, it is indicated that there are content and satisfied participants who have benefited from social services (including social employment) offered by these institutions. A future challenge here is to pursue a deeper quality and efficiency diagnosis of services by the institutions as so far little has been known of them. Particularly interesting analyses would pertain to social cooperatives where the work by the members themselves is to be observed. It is on the involvement of the members of the cooperative and their sense of co-responsibility for its economic success that its social success within the local community depends. It ought to be perceived as quite a success that some local governments have recently attempted to establish social cooperatives contributing to them. There is still little experience of this kind, though it seems that the direction may lead to success, even due to the fact that the public sector and the private/social one may operate jointly and complement each other.

Seventhly, from the point of view of the final beneficiary – the service customer, it can be noticed that activation and social reintegration programmes for persons experiencing permanent exclusion very often cover only those who are motivated themselves and show willingness to change their lives. What emerges is a group of ‘the elite among the excluded’ who benefit from the rich offer of activation services, available i.a. within the projects by ESF. Obviously, it is illusive to believe that all the excluded are able to return to the open labour market. However, one ought to ask the question: what to do with those whose social deficits are so considerable that they fail to participate in the reintegration programmes. Focusing on ‘the elite among the excluded’ entails a risk of the phenomenon, which employment offices in Poland faced, namely, the so-called ‘creaming’, or covering, in the programmes and projects, only the so-called ‘easy’ beneficiaries who guarantee that the goals set be achieved with possibly minimal effort. Another

negative phenomenon is the polarisation of beneficiaries due to their place of residence or family background. The uneven network of social economy entities and areas of their operation results in the situation when, most often the small communities (villages, small towns) where the third sector practically does not function, are deprived of other – than the ones offered by public administration – forms of assistance. Also, little effect is brought by the support from church organisations since very often parish is the place of family integration from Sunday to Sunday, but it is not a place for local community integration on a daily basis.

Next – the eighth conclusion – pertains to the necessity to regulate in Poland the terminological issues related to ('new' and 'old') social economy, sometimes referred to as social economics, third system, or the economics of solidarity. Due to the fact that social economy is defined in different ways, it either includes or excludes non-governmental organisations (foundations and associations), church and religious institutions, cooperatives, including social integration centres and clubs, social enterprises, co-operative insurance societies, social allowance and benefit funds, enterprises implementing social mission (CSR), occupational therapy workshops, occupational activation facilities, etc. Depending on the assumed definition, the potential of this sector may be assessed differently. It refers both to the institutional potential of organisations that form it (scale of employment, scale of production, access to resources, relations between paid and unpaid work) and the scale and kind of activity. Statistically, the sphere of 'old' and 'new' social economy appears to be very promising, however, in practice many organisations have a very limited potential for development because of deficits in infrastructure, lack of full-time staff, or presence in registers in spite of no actual activities. Thus, a common assessment of the potential of various social economy entities may not be at all unequivocal for all institutional types.

Ninthly, Poland needs a lot of new detailed research and analyses on social economy and activation services which are still scarce and missing. In the future, the analysis of social services in social economy ought to pertain to the number of service providing entities, the quality and efficiency of services provided, the dynamics of changes in this sphere, the state of infrastructure and resources available, and the level of contentment and satisfaction of the participants. These are the elements which considerably determine the quality and availability of social services and the organisational/institutional potential of social economy entities. The data available prove that in Poland there is still a limited number of operating and active, traditional non-governmental organisations and entities of the so-called new social economy. The sphere for research and analyses on social services in social

economy should also be issues connected with legal and financial aspects. To what extent do legal solutions and ways of financing, or supporting the social economy entities contribute to their development, and how much do they petrify the current situation? A general conclusion on these issues may be that, undoubtedly, in recent years in Poland, legal and financial conditions for the development of the entities and social economy services have been formed, however, as typically, problems pertain to the detailed issues of the functioning of social integration clubs, social integration centres, vocational activation facilities or social cooperatives. Many of those entities face numerous problems in their daily operations. An important issue to be developed within social economy analyses is the issue of service production and provision. Who and on what conditions offers social services, who realises them, within what procedures, is there service standardisation in the sphere, or there is not?

Tenthly, apart from more detailed and precise research and analyses on social economy, it is necessary to constantly monitor and evaluate the subject issue of social services within the area. In spite of general monitoring, or even regional social economy observatories founded within the ESF projects, in fact, still little is known on what activation, social, integration and inclusion operations are pursued by social economy entities, and what their effectiveness is. Some introductory analyses, cited in the volume, indicate various difficulties in the area, pertaining even to low efficiency of their activities, failure to achieve goals assumed, or to certain pathologies that could develop under the cover of 'solidary economy'. On the other hand, though, there are also interesting and successful projects on social economy, presented within the so-called good practices.

Concluding, it ought to be highlighted that social economy as an instrument of active labour market policy is a chance for social and occupational integration. It assumes a comprehensive activation of beneficiaries and integration, among other things, through work. As M. Gagacka argues in her paper – social economy relies on entrepreneurship and rules similar to the market economy ones, which makes it easier to accept in the individualistically oriented societies. Among other things, it is thanks to the introduction of social economy into the broadly viewed multi-sector social policy that the economization of social policy progresses, which in the future is unavoidable due to globalisation and increasing world and regional competition. Thus, social economy entities ought to be treated as an element of social policy system (welfare system) due to the objectives and social mission they pursue in shaping social welfare. On the one hand, activities by many non-governmental organisations, social cooperatives and social enterprises actu-

ally contribute to socio-occupational activation of many people, enable the employment of many groups from particularly difficult communities, and at the same time, through the specification of products and services produced by social economy entities (social, public goods), have an impact on solutions to various local social issues.

The future will show to what extent the idea of social economy may influence new quality of the multi-sector and active social policy. If it is a positive or a negative scenario, one may be able to assess in the years to come. So far, it is still too early to do so.

Bibliografia

- Abrahamson P., *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix*, [w:] *Welfare State – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, Warszawa 1997.
- Alter K., *Social Enterprise Typology*, Virtue Ventures LLC 2004.
- Ascoli U., Ranci C., *Changes in the Welfare Mix. The European Path*, [w:] *Dilemmas of the Welfare Mix*, U. Ascoli, C. Ranci (eds.), New York 2002.
- Ascoli U., Ranci C., *The Context of New Social Policies in Europe*, [w:] U. Ascoli, C. Ranci (red.), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York 2002.
- Auer P., Berg J., Coulibaly I., *Is Stable Workforce Good for Productivity?* „International Labour Review” 2005, vol. 111, nr 3.
- Ávila Chaves, Campos Monzón, *The Social Economy in The European Union*, Raport CIRIEC dla Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego 2007.
- Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa 2005.
- Auleytner J., *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002.
- Bańka A. (red.), *Bezrobocie. Podręcznik pomocy psychologicznej*, Poznań 1992.
- Barea J., Monzón J.L., *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy*, CIRIEC-on behalf of the European Commission, Université de Liège, Belgia 2006.
- Barr N., *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford University Press, New York 2001.
- Bartkowski J., *Przynależność do stowarzyszeń a aktywność społeczna i zawodowa młodych osób niepełnosprawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.
- Bednarski M., Szatur-Jaworska B. (red.), *Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej*, Warszawa 1999.
- Benedykt XVI, *Caritas in Veritate*, Warszawa 2009.
- Berger P., Neuhaus R., *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, [w:] D.L. Gies, J.S. Ott, J.M. Shafritz (red.), *The Nonprofit Organization. Essential Readings*, Belmont CA 1989.
- Berkel R. van, *Activation in the Context of Social Policy, Governance and Frontline Work Reforms. A Case Study of Dutch Social Assistance*, Warsaw 2010 (ekspertyza przygotowana dla Instytutu Spraw Publicznych), maszynopis.
- Berkel R. van, Borghi V., *New Modes of Governance in Activation Policies*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 7/8.

- Berkel R. van, Valkenburg B. (red.), *Making it Personal. Individualising Activation Services in the EU*, Bristol 2007.
- Berkel R. van, Møller H.I., *The Concept of Activation*, [w:] R. van Berkel, I.H. Møller (red.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol 2002.
- Błędowski P., Broda-Wysocki P., *Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2007.
- Bolving, P.J., Rosholm M., *The Employment Effects of Active Social Policy*, IZA DP 2003, nr 736 (Discussion Paper w ramach serii wydawniczej Institute for the Study of Labor).
- Bonoli, G., *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Matira Welfare States*, [w:] C. Pierson, F.W. Castels (red.), *The Welfare State Reader*, Cambridge 2006.
- Borghi V., Berkel R. van, *Individualised Service Provision in an Era of Activation and New Governance*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 9–10.
- Borzaga C., *Nowe trendy w sektorze non – profit w Europie: pojawienie się przedsiębiorstw społecznych*, [w:] J.J. Wygnański, *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008 oraz [w:] E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Zeszyty gospodarki społecznej, tom 2, Warszawa 2007.
- Borzaga C., *Nowe trendy w partycypacji obywatelskiej: rosnąca rola zachowań społecznie odpowiedzialnych w konsumpcji, oszczędzaniu i produkcji*, [w:] E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*. Zeszyty gospodarki społecznej, tom 2, Warszawa 2007.
- Borzaga C., Defourny J., *The Emergence of Social Enterprise*, London 2001.
- Borzaga C., Santuari A., *Social Enterprises in Italy. The Experience of Social Cooperatives*, lipiec 2000.
- Brandestaetter A., Herrmann P., O’Connell C., *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, WSP TWP, Warszawa 2010.
- Brown E., *Nonprofit Organizations and the Market*, *ResearchHandbook*, New Haven 2006.
- Brzozowska J., *Praktyka działania przedsiębiorstwa społecznego – jak blisko koncepcji przedsiębiorstwa społecznego*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Bukraba-Rylska I., *Przedsiębiorczość społeczna w Polsce dwudziestolecia międzywojennego – przykłady*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007.
- Chaves R., Monzón J.L., *The Social Economy in the European Union – Raport CIRIEC dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 2007* (www.ciriec.ulg.ac.be/en/telechargements/EESC_%20English.pdf).
- Chłoń-Domińczak A., *Reformy polskiego modelu społecznego jako element wzrostu konkurencyjności*, referat przedstawiony na konferencji pt. *Europejskie modele społeczne a wzrost konkurencyjności Unii Europejskiej*, 14 października 2005 r., tekst dostępny w Internecie na stronie www.sap.com (dostęp 6 sierpnia 2009 roku).
- Chorażuk J., Nałęcz S., *Warsztaty terapii zajęciowej jako forma nowej gospodarki społecznej*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008.
- Ciura G., *Niepełnosprawni na rynku pracy*, [w:] *Rynek pracy* (praca zbiorowa), Warszawa 2007.

- Clarke J., *Consumers, Clients or Citizens? Politics, Policy and Practice in the Reform of Social Care*, „European Societies” 2006, vol. 8, no. 3.
- Clasen J., Clegg D., *Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets*, „European Societies” 2006, vol. 8, no. 4.
- Co zmieniło się w Twoim życiu dzięki funduszom unijnym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008; *Najlepsza inwestycja w człowieka. Projekty wyróżnione w I Edycji konkursu „Dobre Praktyki EFS”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Annual Policy Strategy 2010*, Brussels, 18.02.2009.
- Communication on Business in Social Economy Sector*, European Commission, Brussels 1989.
- Competitiveness and Innovation Programme*, European Commission, Brussels 1998.
- Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States (30/06/2008)*, Brussels 13.07.2009.
- Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2009.
- Czerwińska K., *Fexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, „Polityka Społeczna” 2008, nr 3.
- Dahrendorf R., *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Warszawa 1993.
- Danecka M., Nałęcz S., *Centra integracji społecznej*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, S. Nałęcz (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008.
- Danecka M., *Potencjał ekonomiczny i społeczny oraz funkcje Centrów Integracji Społecznej* (prezentacja na potrzeby projektu).
- Decyzja Parlamentu i Rady UE nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 r., ustanawiająca rok 2010 Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.
- Defourny J., Favreau L., Laville J.-L., *Zmagania z wykluczeniem społecznym w Europie. Wprowadzenie do międzynarodowej ewaluacji*, [w:] J.J. Wygnański (wybór), *Przedsiębiorstwo społeczne Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008.
- Defourny J., Develtere P., *Ekonomia społeczna – ogólnosiwiatowy trzeci sektor*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne – antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008.
- Deklaracja w sprawie pracy socjalnej wspierającej spójność społeczną w Europie*, „The European Social Worker”, sierpień 2007.
- Dobry M. (red.), *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe: Lessons for the Social Sciences*, Boston i London 2000.
- Domański H., *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa 2002.
- Draft Joint Employment Report 2009–2010*, Bruksela 2010.
- EESC Opinion on the “Diverse Forms of Enterprise”, Brussels 2009.
- Ekonomia społeczna w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki*, Stała Konferencja Ekonomii społecznej we współpracy z Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych i w porozumieniu z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Esping-Andersen G., *Towards the Good Society, Once Again*, [w:] *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen (eds.), Oxford, New York 2002.
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999.

- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- European Policy Brief; Tackling Social Exclusion through Social Innovation: Strategy Research Options, 5.XII.2009.
- Europejski Fundusz Społeczny – 50 lat inwestycji w kapitał ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.funduszeuropejskie.gov.pl.
- Europejski Komitet Spójności Społecznej* (prezentacja autorstwa Ludmiły Dziewięckiej-Bokun dostępna na stronie: http://www.duw.pl/files/unia_europejska/EKSS.ppt
- Extending Opportunities. How Active Social Policy Can Benefit Us All. Summary Report*, OECD, Paryż 2005.
- Evans J., *Social Capital in The Social Economy: The Growth Dynamic of The Third System*. CONSCISE Project, London 2003.
- Evers A., *Shifts in the Welfare Mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy*, [w:] *Shifts in Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, A. Evers, H. Wintersberger (red.), Vienna 1988.
- Evers A., Laville J.-L. at al., *Defining the Third Sector in Europe*, [w:] A. Evers, J.-L. Laville (red.), *Defining the Third Sector in Europe*, Northampton: Edward Elgar Publishing 2004.
- Evers A., Olk T., *Wohlfahrtspluralismus: vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996.
- Fedorowicz M., *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Warszawa 2004.
- Fedyszak-Radziejowska B., *Czy kapitał społeczny bez społecznego zaufania jest możliwy? Przykłady polskich gmin wiejskich*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007.
- Frączak P., Wygnański J., *Polski Model Ekonomii Społecznej – Rekomendacje dla Rozwoju*, Warszawa 2008.
- Frieske K.W., *Strukturalne mistyfikacje: współcześni „ludzie luźni”*, [w:] I. Krzemiński, J. Raciborski (red.), *Oswajanie wielkiej zmiany*, Instytut Socjologii UW o polskiej transformacji, Warszawa 2007.
- Frieske K.W., *Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność „sukcesu” programów społecznej inkluzji*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, Warszawa 2004.
- Frieske K.W., *Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność „sukcesu” programów społecznej inkluzji*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, Warszawa 2004.
- Frumkin P., *Rethinking Public Non-Profit Relations: Towards a Neo-Institutional Theory of Public Management*, New Haven 1998.
- Giddens A., *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2009.
- Giddens A., *Trzecia Droga – odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999.
- Giermanowska E. (red.), *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Warszawa 2007.
- Giza-Poleszczuk A., *Stosunki międzyludzkie i życie zbiorowe*, [w:] I. Krzemiński, J. Raciborski (red.), *Oswajanie wielkiej zmiany*. Instytut Socjologii UW o polskiej transformacji, Warszawa 2007.
- Gliński P., *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006.

- Głąbicka K. (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Radom 2007.
- Głąbicka K., *Ekonomia społeczna, Podmioty i instrumenty*, Warszawa 2009.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej, Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001.
- Głowacki J., Hausner J., Jakóbiak K. i inni, *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, Kraków 2009.
- Golinowska S. (red.), *Raport. Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Księga II. Wersja trzecia*, Warszawa 2008.
- Golinowska S., *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji*, Warszawa 2004.
- Golinowska S., *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa 2003.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994.
- Golovakha E., *The Main Tendencies of Social Development under Post-Communist Transformation*, [w:] E. Golovakha, N. Panina, V. Vorona (red.), *Sociology in Ukraine*, Kyiv 2000.
- Gorący M., *Wrocławskie doświadczenia we wspomaganym zatrudnieniu*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.
- Goś-Wójcicka K., Knapp A., Nałęcz S., *Podstawowe dane o działalności stowarzyszeń, organizacji społecznych i fundacji w 2008 roku. GUS*, Warszawa 2010.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.
- Grewiński M., Bąkiewicz M. (red.), *System lokalnej polityki pomocy społecznej – instytucje i instrumenty*, Warszawa 2010.
- Grewiński M., Bąkiewicz M., *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.
- Grewiński M., Głąbicka K. (red.), *„Wokół polityki społecznej – księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi J. Auleytnierowi”*, Warszawa 2008.
- Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.
- Grewiński M., Karwacki A., *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.
- Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.
- Grewiński M., Tyrowicz J. (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Warszawa 2007.
- Grotowska-Leder J., *Nieformalne sieci wsparcia w społecznościach lokalnych – społeczny kontekst funkcjonowania systemu pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008.
- Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century – White Paper COM(93) 700, grudzień 1993.
- Gumkowska M., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- Gumkowska M., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2009.
- Gumkowska M., Herbst J., Wygnanski J., *The Role of Social Enterprises in Employment Generation in CEE and the CIS – Case of Poland*, Bratislava 2006.

- GUS 2006. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- GUS 2009/1. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- GUS 2009/2. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2009 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- GUS 2010. *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2005–2008*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- GUS 2010/2. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2010 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Handler J., Hasenfeld Y., *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*, Cambridge 2007.
- Hansmann H., *Economic Theories of Nonprofit Organization*, [w:] W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven & London 1987.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Heinäsmäki S., Liebsch M., *Usługi socjalne zorientowane na osobę – w kierunku porozumienia*, [w:] A. Brandestaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, Warszawa 2010.
- Hellman J.S., *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, „World Politics” 1998, nr 50.
- Hemerijck A., *The Self-Transformation of the European Social Models*, [w:] G. Esping-Andersen i in., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York 2002.
- Herbst J., *Geografia polskiej ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia społeczna – teksty 2006* (http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Raport_Otwarcia/Herbst_Geografia.pdf).
- Herbst J., Gumkowska M., *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Herbst J., *Pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Herbst J., *Polski trzeci sektor w świetle teorii przedsiębiorstwa społecznego*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Herrmann P., *Usługi socjalne jako instrument integracji – z perspektywy Unii Europejskiej*, [w:] A. Brandestaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, Warszawa 2010.
- Herrmann P., *Standard dynamiki – dynamika standardów*, [w:] A. Brandestaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, Warszawa 2010.
- INDICATOR 2009, *Analiza działalności warsztatów terapii zajęciowej w 2008 roku*, PFRON (publikacja elektroniczna).
- Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, Warszawa 2008.
- Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002.
- Jarré D., *Europejski model społeczny i usługi socjalne użyteczności publicznej. Możliwości dla sektora gospodarki społecznej*, [w:] E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*. Zeszyty gospodarki społecznej, tom 2, Warszawa, 2007.
- Johnson N., *The Welfare State in Transition*, Amherst 1987.

- Juraszek-Kopacz B., Tyrowicz J., *Zmierzyć niemierzalne czyli o pomiarze oddziaływania społecznego – Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Warszawa 2008.
- Kabaj M., *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem*, Warszawa 1990.
- Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1998.
- Kalukin R., *Polska zasilkowa*, „Gazeta Wyborcza” 13 grudnia 2002.
- Kamiński A., *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Functions, and Breakdown*, San Francisco 1992.
- Karwacki A., *Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej w świetle badań*, ekspertyza przygotowana dla Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2010, maszynopis powielony.
- Karwacki A., Kubicki P., Ruzik A., *Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych*, Warszawa 2010.
- Karwacki A., *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Toruń 2010 (w druku).
- Karwacki A., Szlendak T., *Kultura a nierówności społeczne*, „Kultura i Edukacja” 2009, nr 4.
- Karwacki A., *Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej w świetle badań* (maszynopis powielony), Warszawa 2009.
- Karwacki A., *Aktywizacja „Rzeczypospolitej obcych” – o współczesnych podziałach, włączaniu i wyłączeniu*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński, *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008.
- Kawula S., *Czynniki i sieć wsparcia społecznego w życiu człowieka*, [w:] S. Kawula (red.), *Pedagogika społeczna. Dokonania – aktualności – perspektywy*, Toruń 2006.
- Kaźmierczak T., *Zrozumieć ekonomię społeczną*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Gospodarka społeczna*, Warszawa 2007.
- Kaźmierczak T., *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, [w:] T. Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, Warszawa 2008.
- Kaźmierczak T., *W stronę nowego Liskowa. Inspiracje, konteksty i cele projektu studyjno-badawczego*, [w:] T. Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, Warszawa 2008.
- Kaźmierczak T., Rymśa M., *W stronę aktywnej polityki społecznej?*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003.
- Kaźmierczak T., Rymśa M. (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007.
- Kaźmierczak T., *Centra integracji społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu? Refleksje wokół Ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Kiersztyn A., *Underemployment: nowe zjawisko czy nowy termin*, „Polityka Społeczna” 2007.
- Kotowska O., Nałęcz S., Załęski P., *Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w Polsce*, [w:] S. Nałęcz (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008.
- Kowalak T., *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa 1998.
- Kraus K., Geisen T., Piątek K. (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, Toruń 2008.

- Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Łódź 2005.
- Książkowski M., *Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, [w:] *Reformy społeczne – bilans dekady*, M. Rymśa (red.), Warszawa 2004.
- Książkowski M., *Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, [w:] A. Rączaszek (red.), *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce – księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. L. Frąckiewicz*, Katowice 2006.
- Kurowska U., *Nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – informacje dla organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.
- Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „III Sektor” 2/2005.
- Laville, J.-L., Borzaga C., Defourny J., Evers A., Lewis J., Nyssens M., Pestoff V., *Third System: A European Definition*, (<http://www.istr.org/networks/europe/laville.evers.etal.pdf>) 1999.
- Laville J.-L., *A New European Socioeconomic Perspective*, „Review of Social Economy” LXI /2003, nr 3.
- Leś E. (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne – wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008.
- Leś E., *Nowa ekonomia społeczna – wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” 2/2005.
- Leś E., Ołdak M. (red.), *Nowa gospodarka społeczna w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2008.
- Leś E., Ołdak M. (red.), *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, Warszawa 2006.
- Leś E., Ołdak M. (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2007.
- Leś E., Nałęcz S., *Raport z monitoringu działania Centrów Integracji Społecznej – 1,5 roku po uchwaleniu ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, Warszawa 2005.
- Leś E. (red.), *Badanie skuteczności reintegracji społecznej i zawodowej – monitoring ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym*, Warszawa 2007.
- Lodemel I., Trickey H. (red.), *An Offer you Can't Refuse, Workfare in International Perspective*, Bristol 2001.
- Loss M., *Spółdzielnie socjalne we Włoszech*, [w:] M. Rymśa (red.), *Trzeci sektor. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2005.
- Luc Van den Brande, *The Key Role of Local Partnerships in the Promotion of Social Cohesion*, Committee of the Regions, Brussels 2008.
- Machewicz A., *Słabszych bierze się w środek*, „Tygodnik Powszechny”, nr 2, 12 stycznia 2003.
- Maiello M., *Italy*, [w:] C. Borzaga, A. Santauri (red.), *Social Enterprises and New Employment in Europe*, Trento 2000.
- Marody M., Kochanowicz J., *Pojęcie „kultury ekonomicznej” w wyjaśnianiu polskich przemian*, [w:] J. Kochanowicz, M. Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Warszawa 2007.
- Maucher M., *Kształtowanie ram prawnych i przepisów dotyczących usług socjalnych i zdrowotnych w Europie. Analiza odpowiedzi rządów państw członkowskich na pytania Komitetu do spraw Ochrony Socjalnej*, [w:] A. Brandstaetter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, Warszawa 2010.

- McNally H., *Raport Otwarcia Ekonomii Społecznej w Polsce*, Warszawa 2006.
- Michalak T., Wilkin J., *Rynek, społeczeństwo obywatelskie, państwo a sytuacja grup marginalizowanych – ujęcie ekonomiczne*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003.
- Michałowska-Gorywoda K., *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Mizera J., *Wyniki ewaluacji projektu pod nazwą „Wszelchnia Wiedzy Spółdzielczości Inwalidów” (Synteza raportu)*. Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni 2010, (<http://www.e-zfron.pl/?url=artykul&id=86913>).
- Monitoring ustawy o zatrudnieniu socjalnym i funkcjonowania Centrów Integracji Społecznej w Polsce, grudzień 2004 r.* (opracowanie: W. Zarzycki – Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka);
- Motion for a Resolution on Europe 2020 – New European Strategy for Jobs and Growth, European Parliament, Brussels 17 mai 2010.
- Murgatroyd S., *Poradnictwo i pomoc*, Poznań 2000.
- Murray R., *Danger and Opportunity – Crisis and the New Social Economy*, Londyn 2009.
- Nałęcz S. (red.), *Gospodarska społeczna w Polsce – wyniki badań*, Warszawa 2008.
- Nałęcz S., Goś-Wójcicka K., Wilk R., *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-I) zrealizowanego w 2009 r.*, GUS, Departament Badań Społecznych, Warszawa 2010 (http://form.stat.gov.pl/sof/doc/Wstepna_informacja_nt_wynikow_SOF-I_za_2008_rok_16_06_2010.pdf).
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Warszawa 2004.
- Nicaise I., *Aktywna polityka społeczna – odpowiedź na wykluczenie społeczne*, 2002, wersja angielska dostępna w Internecie na stronie: <http://perswww.kuleuven.ac.be/~u0014508/articles/active%20welfare%20state%20en.pdf>
- Niesporek K., Wódz K., *Grupy zmarginalizowane, przedsiębiorczość społeczna, praca socjalna – strategie rozwoju społeczności lokalnych*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Gospodarka społeczna*, Warszawa 2007.
- Oakley R., Buckland I., *A co, jeśli zwyczajne postępowanie się nie sprawdza*, (w:) A. Henriques, J. Richardson (red.), *TBL czy wszystko się zgadza?*, Warszawa 2010.
- Ofiarski Z., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2.
- Okrasa W., Herbst J., Zdaniewicz W., *Organizacje, wspólnoty i instytucje społeczne Kościoła Katolickiego – potencjał i specyfika kościelnego trzeciego sektora w Polsce*, [w:] S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka (red.), *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2010.
- ONZ, *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, United Nations, New York 2003.
- Opinion of the Committee of the Regions on ”Partnerships between Local and Regional Authorities and Social Economy Organizations: Contribution to Employment, Local Development and Social Cohesion” (2002/C 192/13), Brussels 2002.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on “A New European Social Action Programme”, Brussels 2008.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on “The post-2010 Lisbon Strategy”, Brussels 2010.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on the “European Economic Recovery Plan” (ECO/246), Brussels 2009.

- Opinion of the European Economic and Social Committee on the "People with Disabilities: Employment and Accessibility", Brussels 2010.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on the European Foundation Statute, Brussels 2010.
- Opinion of the Committee of the Regions on the 'Partnerships between Local and Regional Authorities and Social Economy.
- Orczyk J., Żukowski M. (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, Poznań 2007.
- Organisations Taking Part of the Social Economy Intergroup Meeting (2007–2009), Parliament Europeen, Brussels 2009.
- Orłowska M., *Słowo wstępne*, [w:] M. Orłowska (red.), *Skazani na wykluczenie*, Warszawa 2005.
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, London i New York 1993.
- Państwo wspierania dobrej pracy*. Rozmowa z prof. Stanisławą Golinowską i dr Michałem Bonim, tekst dostępny w Internecie na stronie www.case.com.pl (dostęp 10.08.2009 roku).
- Pastorelli G., *Sektor spółdzielni socjalnych we Włoszech*, materiał niepublikowany, prezentacja w trakcie konferencji „Informacja, konsultacja i partycypacja pracowników w przedsiębiorstwach na przykładzie spółdzielni, Kraków, marzec 2009.
- Pestoff V., *Citizens as Co-Producers of Social Services in Europe*, "Research Report", Stockholm 1995.
- Pestoff V., *Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatization*, "Journal of Consumer Policy" 15/1/1992.
- Piasecki M., *Działalność Fundacji Fuga Mundi z Lublina na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.
- Piątek K., *Aktywność i aktywizacja w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008.
- Piątek K., *Zatrudnienie socjalne – próba zdefiniowania*, „Polityka Społeczna” 1983, nr 1.
- Piątek K., *Zatrudnienie socjalne*, Warszawa, 1986.
- Piątek K., *Zatrudnienie socjalne – dwadzieścia lat później*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 7.
- Piątek K., Karwacki A., *Zagrożenie wykluczeniem społecznym w województwie kujawsko-pomorskim – element diagnozy. Perspektywy klubów integracji społecznej*, Toruń 2005.
- Piechowski A., *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce*, [w:] E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008.
- Pinker R., *Making Sense of the Mixed Economy of Welfare*, „Social Policy and Administration” 26/4/1992.
- Podręcznik wskaźników, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013* (dokument Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Warszawa 2008.
- Polarczyk K., *Finanse publiczne w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, „Informacja BSiE”, nr 811.
- Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną*, dokument Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013*, dokument Rady Ministrów, Warszawa listopad 2008.

- Przymeński A., *Zatrudnienie socjalne i spółdzielnie socjalne a aktywizacja zawodowa* w: J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, Poznań 2007.
- Radło M.J., *Strategia Lizbońska a problemy gospodarcze Unii Europejskiej*, [w:] *Biała Księga 2004. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk–Warszawa 2004.
- Rajkiewicz A., *Opinia wydawnicza o studium Arkadiusz Karwackiego pt. Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Warszawa 2010, maszynopis.
- Rajkiewicz A., *Wątpliwa regulacja ustawowa*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 7.
- Raport końcowy ewaluacji ex post pt.: „Badanie wskaźnika – Liczba osób zaliczonych do grup szczególnego ryzyka objętych działaniem w ramach Działania 1.5 Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka SPO RZL na lata 2004–2006”, www.psdb.com.pl, marzec 2010.
- Rapport d’initiative sur l’economie sociale, Europeene Parlement, Brussels 19.02.2010.
- Regulation 1435/2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE).
- Report on Equality between Women and Men in the European Union, Committee on Women’s Rights and Gender Equality, European Parliament, Brussels, 1.02.2010.
- Rodger J., *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, Basingstoke 2000.
- Rodger J., *From a Welfare State to a Welfare Society*, Hampshire, London 2000.
- Roelanst B., Bajo C.S., *Rozszerzenie ekonomii społecznej*, Dokument przygotowawczy do konferencji „Gospodarka społeczna”, Praga 24–25 października 2002 – cytata za W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Rothstein B., *Just Institutions Matters. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Rymsza M., *Prawne aspekty polityki aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce*, [w:] M. Orłowska i inni (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki specjalnej. Niepełnosprawność*, Warszawa 2009.
- Rymsza M. (red.), *The Social Economy and the Third Sector. Poland Compared to European Experiences*, „Trzeci Sektor”, Special English Edition, 2008.
- Rymsza M., *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński, *Polityka aktywizacji w Polsce*, Toruń 2008.
- Rymsza M., *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja. Partnerstwo. Partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Warszawa 2007.
- Rymsza M., *Trzeci sektor a druga fala ekonomii społecznej w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 9.
- Rymsza M., *Polityka społeczna a więzi społeczne. Przypadek Trzeciej Rzeczypospolitej*, „Societas/Communitas” 2006, nr 1.
- Rymsza M., *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] M. Rymsza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flaxicurity po polsku*, Warszawa 2005.
- Rymsza M., *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych: próba podsumowania*, [w:] M. Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004.
- Rymsza M., *Rola służb społecznych w upowszechnianiu programów aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Rymsza, *Praca socjalna i pracownicy socjalni w modelu aktywnej polityki społecznej*

- nej, [w:] K. Wódz, K. Piątek (red.), *Socjologia i polityka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej*, Toruń 2004.
- Rymsza M., *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku. Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998.
- Rymsza, M., Giermanowska E., *Polityka integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce: duże nakłady, małe efekty*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16.
- Saienko Y., *The Phenomenon and Features of Poverty in Ukraine*, [w:] E. Golovakha, N. Panina, V. Vorona (red.), *Sociology in Ukraine*, Kyiv 2000.
- Salamon L., Sokolowski W., List R., *Global Civil Society – an Overview*, Baltimore 2003.
- Salamon L., *Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich*, [w:] *Der Dritte Sektor international – mehr Markt – weniger Staat?*, E.S. Priller, H.A. Zimmer, Berlin 2001.
- Salamon L., Anheier H.K., List R., Toepler S., Sokolowski S.W. et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit Sector*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore 1999.
- Salamon L., Anheier H., *Social Origins of Civil Society – Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally* – working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996.
- Salamon L., *Partners in Public Service. Government – Non-profit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore 1995.
- Sęk H., Cieślak R., *Wsparcie społeczne – sposoby definiowania, rodzaje i źródła wsparcia, wybrane koncepcje teoretyczne*, [w:] H. Sęk, R. Cieślak, (red.), *Wsparcie społeczne, stres i zdrowie*, Warszawa 2004.
- Schimanek T., *Ekspertyza dotycząca wybranych zagadnień ekonomii społecznej w Polsce* (materiał niepublikowany – ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego) 2009.
- Schumpeter J., *The Theory of Economic Development*, New York 1943.
- Serrano P.A., Crespo Suarez E., *The Government of Activation Policies by EU Institutions*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 9/10.
- Small Business Act for Europe adopted in June 2008 by the Commission.
- Social Economy Intergroup Documents (2007–2009), Parliament European, Brussels 2009.
- Social Economy Intergroup of the European Parliament: Memorandum 2009, Parliament European, Brussels 2009.
- Social Economy. Small and Medium Sized Enterprises (SME)- Enterprise and Industry, European Commission, Brussels 2010.
- Spear R., *Ramy instytucjonalne dla przedsiębiorstwa społecznego: wyzwania dla Polski i innych nowych krajów członkowskich*, [w:] *Ekonomia Społeczna – teksty*, Warszawa 2006.
- Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013*, Warszawa 2005.
- Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe, European Commission, June 2007,
- Study on the Impact of Cooperative Societies on the Competitiveness of Their Craft and Small Enterprise Member, European Commission, January 2008,
- Study on the Implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE)
- Supińska J., *Podmioty polityki społecznej – współzawodnictwo, współistnienie, współpraca*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Warszawa 2003.

- Szałaj M. (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/305/6635.pdf>
- Szarfenberg R., *Jakość usług pomocy społecznej*, tekst dostępny w Internecie na stronie <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/jakoscps.pdf> (dostęp grudzień 2010).
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, materiał dostępny w Internecie na stronie <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (dostęp: grudzień 2010).
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008.
- Szarfenberg R., *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007.
- Szarfenberg R., *Polityka skłaniania do zatrudnienia (workfare) a polityka integracji społecznej (social inclusion) na podstawie artykułu Ides Nicaise*, „Biuletyn Rady Społecznej” 2005, nr 2.
- Szczęsna A., *Elementy wsparcia społecznego nauczycieli w środowisku profesjonalnym*, [w:] Z. Palak, Z. Bartkowicz (red.), *Wsparcie społeczne w rehabilitacji i resocjalizacji*, Lublin 2004.
- Szomburg J., *Strategia Lizbońska – polskie priorytety*, [w:] *Biała Księga 2004. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk–Warszawa 2004.
- Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004.
- Szymczak M., *Zakłady Pracy Chronionej w latach 2005–2006. Raport z badania*, PFRON, Warszawa 2008.
- Tarkowska E., *Bieda, historia i kultura*, [w:] E. Tarkowska (red.), *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Warszawa 2000.
- Tarkowska E., *Kategoria wykluczenia społecznego a polskie realia*, [w:] M. Orłowska (red.), *Skazani na wykluczenie*, Warszawa 2005.
- Tarkowska E., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Koncepcje i polskie problemy*, [w:] J. Wasilewski (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, Warszawa 2006.
- The Active Social Policy Agenda*, www.oecd.org/socialmin2005, 2005.
- The Key Role of Local Partnership in the Promotion of Social Cohesion, Committee of the Regions, Brussels 3.05.2008 oraz Organizations: Contribution to Employment, Local Development and Social Cohesion’, 2002/C 192/13.
- The Social Economy Intergroup and the Topic of SGIs and SGGIs, Parliament European, Brussels 2009.
- Theiss M., *Governance i instytucje dialogu obywatelskiego – remedium na kryzys czy dowód kryzysu w polityce społecznej?*, [w:] M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa 2009.
- Theiss, M., *Podejście strategiczne we wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W kierunku nowych rozwiązań klasycznych dylematów*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.
- Tischner J., *Etyka solidarności i Homo sovieticus*, Kraków 1992.
- Trawkowska D., *Działania pozorne w pomocy społecznej – przypadek (i przypadłość) pomocy społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003*. Dziennik Ustaw, nr 96, poz. 873, 2003.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004*. Dziennik Ustaw 2004, nr 64, poz. 593, 2004.

- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004*. Dziennik Ustaw, nr 99, poz. 1001, 2004.
- Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia z uwzględnieniem ustawy z dnia 7 maja 2009 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych*, nr 94, poz. 651, 2006.
- Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003*. Dziennik Ustaw 2003, nr 122, poz. 1143, 2003.
- Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006*, Wersja scalona, uwzględniająca zmiany wprowadzone rozporządzeniami z lat 2005–2007.
- White Paper on European Social Policy, European Commission, Brussels 22 July 1994.
- Wilkin J., *Jaka gospodarka społeczna w Polsce?*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Wilthagen T., *Flexicurity A New Paradigm for Labour Market Reform?*, Berlin 1998.
- Wojcieszke B., *Człowiek wśród ludzi. Zarys psychologii społecznej*, Warszawa 2002.
- Wygnański J., *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, [w:] „Ekonomia społeczna – teksty” 2006.
- Wygnański J., *Przedsiębiorstwo Społeczne – Antologia*, (wybór), Warszawa 2008.
- Wygnański J., *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?* Warszawa 2009.
- Wygnański J. (przy współpracy P. Frączaka), *Gospodarka społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, [w:] *Raport otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*, Warszawa 2006.
- Van Berkel R., Borghi V., *New Modes of Governance in Activation Policies*, „International Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 27, nr 7/8 2007.
- Van Berkel R., Hornemann Møller I. (red.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol 2002.
- Young D., *Mission-Market Tension in Managing Nonprofit Organizations*, Atlanta 2005.
- Zahorska-Bugaj M., Putkiewicz E. (red.), *Uwagi i propozycje do projektu reformy systemu edukacji*, Warszawa 1998.
- Zalewski D., Poławski P., *Udział NGO’s w tworzeniu samorządowej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11/12.
- Zatrudnienie pełne i racjonalne*, „Przegląd Związkowy” 1970, nr 1.
- Zatrudnienie socjalne. Informacja o regulacjach prawnych oraz standardach usług świadczonych przez Centra Integracji Społecznej*, Warszawa 2005.
- Znaniecki F., *Socjologia bezrobotnych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1992, nr 1.
- Zybertowicz A., *W uścisku tajnych służb. Upadek komunizmu i układ postnomenklaturowy*, Warszawa 1993.

**Oferta publikacji książkowych z zakresu polityki społecznej
Wydawnictwa Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie**

1. Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2011.
2. Auleytner J., *Polityka społeczna: Teoria i organizacja*, Warszawa 2000.
3. Auleytner J., Głąbicka K., *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000.
4. Auleytner J., *Edukacja bez granic*, Warszawa 2001.
5. Auleytner J., Głąbicka K., *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2001.
6. Auleytner J., *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002.
7. Auleytner J., *Polska polityka społeczna: Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2004.
8. Auleytner J., *Polska polityka społeczna: Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa 2005.
9. Auleytner J., *Polish Social Policy: The Forging of a Social Order*, Warszawa 2006.
10. Bąkiewicz M., Grewiński M. (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.
11. Bąkiewicz M., Grewiński M. (red.), *System lokalnej pomocy społecznej*, Warszawa 2010.
12. Bąkiewicz M., Omen M. (red.), *Rynek pracy otwarty dla wszystkich. Praktyczny poradnik dla studentów i absolwentów*, Warszawa 2010.
13. Bonikowska M., Grewiński M. (red.), *Usługi społeczne odpowiedzialnego biznesu*, Warszawa 2011.
14. Frąckiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa 2007.
15. Gębska M., *Polityka edukacyjna Banku Światowego*, Warszawa 2007.
16. Głąbicka K. (red.), *Kształcenie ustawiczne w regionie zagrożonym wysokim bezrobociem*, Warszawa 2001.
17. Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej: Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001.
18. Głąbicka K., *Wybrane elementy rynku pracy*, Warszawa 2001.
19. Głąbicka K., *Europejska przestrzeń socjalna: zarys problematyki*, Warszawa 2002.
20. Głąbicka K., *Rynek pracy w jednoczącej się Europie: Wybrane zagadnienia do studiowania*, Warszawa 2005.
21. Głąbicka K., Podobas I. (red.), *Ustawodawstwo socjalne: Stan prawny na dzień 30 czerwca 2003 r.*, Warszawa 2003.
22. Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003.
23. Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
24. Głąbicka K., Grewiński M. (red.), *Wokół polityki społecznej: Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Julianowi Auleytnerowi*, Warszawa 2008.
25. Grewiński M., *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
26. Grewiński M. (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
27. Grewiński M. (red.), *Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – od teorii do praktyki*, Warszawa 2006.

28. Grewiński M. (red.), *Droga do spójności. Polityka regionalna i fundusze strukturalne UE*, Warszawa 2006.
29. Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.
30. Grewiński M., Karwacki A., *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.
31. Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna: o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.
32. Grewiński M., Rymśa M. (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa 2011.
33. Grewiński M., Skrzypczak B. (red.), *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Warszawa 2011.
34. Grewiński M., Więckowska B. (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Warszawa 2011.
35. Mysłek W., *Jan Paweł II wobec kwestii społecznej*, Warszawa 2008.
36. Nowak J. (red.), *Meandry wykluczenia społecznego*, Warszawa 2008.
37. Rejzner A. (red.), *Agresja w szkole: spojrzenie wieloaspektowe*, Warszawa 2004.
38. Rejzner A. (red.), *Przemoc i agresja w szkole: próby rozwiązania problemu*, Warszawa 2008.