

Możliwości wsparcia publicznego dla podmiotów ekonomii społecznej realizujących zadania publiczne

Monika Chomątowska*

Streszczenie: Celem artykułu jest zaprezentowanie problemów w dostępie do finansowania publicznego, z jakimi borykają się podmioty ekonomii społecznej. Artykuł opiera się na analizie literatury przedmiotu oraz materiałów źródłowych, w tym aktów prawnych. Skróceniowo przedstawiono w nim polskie uregulowania prawne dotyczące możliwości wsparcia organizacji pozarządowych przez samorząd gminny i powiatowy, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów ekonomii społecznej. Wyniki analizy skłaniają do postawienia tezy, że w obecnej sytuacji zbyt często forma świadczenia usług publicznych wpływa na możliwości skorzystania z pomocy publicznej. Aktualne rozwiązania utrudniają sektorowi ekonomii społecznej dostęp do publicznego finansowania. W artykule zaprezentowano zarówno legislacyjne, jak i edukacyjno-wdrożeniowe rozwiązania, stanowiące propozycje eliminacji istniejących problemów.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, działalność gospodarcza, finansowanie publiczne, dotacje, ekonomia społeczna, przedsiębiorstwo społeczne, samorząd terytorialny.

1. Formy samorządowego finansowania realizacji zadań publicznych przez trzeci sektor

Ani Konstytucja RP, ani inne ustawy (m.in. ustawa o gospodarce komunalnej) nie podają bezpośrednio, w jakiej formie organizacyjno-prawnej mają być realizowane zadania publiczne. Samorząd terytorialny dysponuje w tym zakresie samodzielnością wyboru, zapewnioną na mocy ustawy o samorządzie gminnym (art. 9 ust. 1 u.s.g.) oraz odpowiednio ustawy o samorządzie powiatowym (art. 6 ust. 1 u.s.p.) [Jędrzejewski, 2005, s. 79].

Ustawa o gospodarce komunalnej (u.g.k.), ustawa Prawo zamówień publicznych (u.p.z.p.) oraz ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (u.d.p.p.w.) określają procedurę realizacji zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zobowiązuje samorząd terytorialny do współpracy z podmiotami trzeciego sektora w prowadzeniu działalności w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 tej ustawy.

W niniejszym artykule pod pojęciem organizacji pozarządowych rozumie się organizacje spełniające przesłanki określone w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. organizacje niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym

odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia oraz organizacje zrównane z nimi w prawach, wymienione w art. 3 ust. 3 wzmiankowanej ustawy.

Z podmiotowego punktu widzenia możliwości dostępu do wsparcia materialnego od samorządu gminnego lub powiatowego mają następujące grupy podmiotów:

- organizacje pozarządowe nieposiadające statusu organizacji pożytku publicznego,
- organizacje pożytku publicznego,
- Ochotnicze Straże Pożarne.

Wszystkim organizacjom pozarządowym, a zatem także nieposiadającym statusu organizacji pożytku publicznego, samorząd terytorialny może zlecać realizację zadań publicznych w dwóch formach. Pierwszą z nich jest powierzenie wykonania zadania publicznego, a drugą – wsparcie wykonania zadania publicznego. W obydwu przypadkach organizacja pozarządowa otrzymuje na wykonanie zadania publicznego dotację, z tym, że w przypadku powierzenia wykonania zadania publicznego dotacja musi w 100% pokrywać koszty realizacji zadania, natomiast jeśli zadanie publiczne jest zlecone w formie wsparcia, to samorząd może udzielić dotacji pokrywającej jedynie częściowo koszty jego

* **Monika Chomątowska**
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, Polska
e-mail: mchomatowska@gmail.com.

realizacji. Ustawa nie wyklucza jednak możliwości udzielenia stuprocentowej dotacji w ramach wsparcia realizacji zadania publicznego wówczas, gdy całkowity koszt realizacji zadania zostaje pokryty zarówno środkami pieniężnymi, pochodzącymi od jednostki samorządu terytorialnego, jak i wkładem rzeczowym, stanowiącym wkład własny organizacji pozarządowej [zob. <http://administracja.ngo.pl>]. Co istotne, wykonywanie zadania publicznego w formie powierzenia lub wsparcia może mieć miejsce nie tylko z inicjatywy samorządu, lecz także samej organizacji pozarządowej, która ma prawo do złożenia wniosku o realizację zadania publicznego, w tym zadania dotychczas już realizowanego w inny sposób, także przez organy administracji publicznej. W przypadku, gdy organizacja sama złożyła taką ofertę, samorząd ma prawo przyznać realizację zadania publicznego z pominięciem procedury otwartego konkursu ofert, o ile wysokość udzielonych środków publicznych nie przekroczy 10 000 zł. Jednocześnie ta sama organizacja nie może otrzymać w danym roku kalendarzowym od organu wykonawczego samorządu terytorialnego w ramach tego trybu przyznawania dotacji większej kwoty niż 20 000 zł. Na zlecenie zadań publicznych w ten sposób, tj. na wniosek organizacji pozarządowych i równocześnie z pominięciem otwartego konkursu ofert, samorząd nie może przeznaczyć więcej niż 20% ogólnej sumy przewidzianej w danym roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez NGO. Realizacja zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert jest wyjątkiem od reguły, jaką stanowi powierzenie lub wspieranie realizacji zadania w drodze otwartego konkursu ofert. Procedura konkursowa została opisana w art. 13. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Oprócz omówionych dotacji, każda organizacja pozarządowa realizująca działalność pożytku publicznego może otrzymywać od jednostek samorządu terytorialnego pożyczki, gwarancje i poręczenia. Organizacje pozarządowe mogą również realizować zadania publiczne w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych i korzystać ze środków finansowych samorządu na zasadach przewidzianych w tej ustawie. Ustawa o finansach publicznych zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na udzielanie dotacji podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku na realizowanie celów publicz-

nych, także gdy nie spełniają one kryteriów zadań pożytku publicznego podanych w u.d.p.p.w. oraz na dokonanie inwestycji związanych z realizacją zadań danej jednostki samorządu (art. 221 u.f.p.). Zgodnie z przywołanym zapisem ustawowym dotacja taka może być udzielona na podstawie umowy zawartej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a rzeczonym podmiotem. Uchwalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli Ustawodawca pozostawia w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Organizacje pozarządowe realizują niekiedy zadania publiczne w zakresie edukacji w oparciu o ustawę o systemie oświaty (u.s.o.). Szkoły prowadzone przez podmioty prywatne – osoby fizyczne lub prawne, w tym także organizacje pozarządowe, mogą zyskać status szkoły niepublicznej z uprawnieniami szkoły publicznej, tym samym otrzymując możliwość dostępu do dotacji z budżetu samorządowego, odpowiadającej przewidzianej prawem części subwencji oświatowej należnej szkołom publicznym. Dodatkowo, organizacja pozarządowa może dostać do realizacji zlecone zadanie publiczne w obszarze edukacji, poprzez przekazanie prowadzenia szkoły na podstawie uchwały organu stanowiącego JST. Przekazanie takie ma obecnie miejsce coraz częściej ze względu na problemy demograficzne i może dotyczyć szkół liczących nie więcej niż 70 uczniów. Szkoła przekazana do prowadzenia przez podmiot trzeci nie traci statusu szkoły publicznej, a zatem także dostępu do finansowania z budżetu samorządu. Zastrzeżenia budzi daleko idąca uznaniowość w wyborze podmiotu, któremu przekazywane jest prowadzenie szkoły, spowodowana brakiem obowiązku przeprowadzenia otwartego konkursu ofert.

Organizacje pozarządowe mogą również otrzymać dofinansowanie z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli organizują warsztaty terapii zajęciowej oraz turnusy rehabilitacyjne dla osób niepełnosprawnych. Prawo takie przyznaje im ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Realizacja tych zadań odbywa się w trybie przewidzianym przez u.d.p.p.w. W przypadku organizacji warsztatów terapii zajęciowej takie podmioty mają prawo do współfinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

oraz ze środków samorządu powiatowego. Środki przekazywane przez powiat muszą stanowić min. 10% ogółu kosztów realizacji przedsięwzięcia.

Polskie prawo przyznaje także możliwość realizowania zadań publicznych, a tym samym dostępu do środków samorządowych na ich realizację, organizacjom pozarządowym, które prowadzą działalność gospodarczą, tzn. fundacjom i stowarzyszeniom – w oparciu o uregulowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Organizacje pozarządowe posiadające status organizacji pożytku publicznego mogą korzystać z niektórych zapewnionych prawem przywilejów. Mogą uzyskać dodatkowe wsparcie materialne od samorządu terytorialnego w postaci możliwości nabywania na szczególnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 24. ust. 2). Przywilej ten nie jest jednak powiązany z koniecznością realizacji zadań publicznych. Oprócz tego można mówić o pośrednim wsparciu finansowym dla tego typu organizacji (z budżetu samorządu terytorialnego), jakim są ustawowe zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości i opłaty skarbowej w odniesieniu do prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego.

Do organizacji pozarządowych zalicza się także Ochotnicze Straże Pożarne. Ich sytuacja z racji uwarunkowań prawnych jest odmienna od sytuacji reszty trzeciego sektora w Polsce. Oprócz możliwości korzystania ze środków samorządowych w oparciu o przepisy u.d.p.w. oraz ustawy o finansach publicznych, OSP otrzymują finansowanie na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Natomiast te spośród nich, które funkcjonują w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (ok. 25% OSP) mają dostęp do środków przekazywanych przez Państwową Straż Pożarną [Ochotnicze, 2013].

2. Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe

Organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą stanowią część sektora ekonomii społecznej. Od innych podmiotów prowadzących własny biznes odróżnia je przeznaczanie wypracowanego zysku na działalność statutową [zob. [\[www.ekonomiaspoleczna.pl\]\(http://www.ekonomiaspoleczna.pl\)\]. Są to zatem podmioty *non-for-profit*. Do takich podmiotów Komisja Europejska zalicza:](http://</p>
</div>
<div data-bbox=)

- przedsiębiorstwa społeczne,
- spółdzielnie,
- stowarzyszenia i fundacje,
- towarzystwa wzajemnościowe [zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl>].

Termin ekonomia społeczna nie jest jednak w literaturze przedmiotu rozumiany jednoznacznie [Małecka-Łyszczek, Wesołowski, 2008, s. 9]. Pojęcie to najczęściej definiuje się w sposób enumeratywny oraz funkcjonalny [Waśniewska, 2012, s. 6]. Według niektórych autorów podmioty ekonomii społecznej mogą zostać podzielone na dwie grupy [Małecka-Łyszczek, Wesołowski, 2008, s. 9]. Do pierwszej z nich – „tradycyjnej ekonomii społecznej” – należy zaliczyć stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego, a także towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Drugą grupę tworzą podmioty tzw. „nowej ekonomii społecznej”, tzn. spółdzielnie socjalne, przedsiębiorstwa społeczne, centra integracji społecznej, jak również zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej wśród podmiotów ekonomii społecznej wymienia aż pięć grup: przedsiębiorstwa społeczne, podmioty reintegracyjne, podmioty działające w sferze pożytku publicznego, podmioty sfery gospodarczej oraz inicjatywy o charakterze nieformalnym [zob. KPRES, 2014, s. 23–24]. Europejska sieć badawcza EMES wymienia dwa rodzaje kryteriów kwalifikacji podmiotów ekonomii społecznej – ekonomiczne oraz społeczne. Do grupy kryteriów ekonomicznych zalicza się: prowadzenie działalności opartej na produkcji i sprzedaży wytworzonych dóbr, niezależność względem sektora publicznego i prywatnego, podejmowanie ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej oraz tworzenie miejsc pracy, a nie opieranie się jedynie na usługach wolontariackich. Kryteria społeczne to: prowadzenie działalności skierowanej na realizację celów społecznych (zysk nie stanowi sedna działań), działalność została zainicjowana przez społeczność lokalną oraz przyczynia się do jej dobra, organizacja jest zarządzana w sposób demokratyczny, zapewniona jest możliwie szeroka partycypacja społeczności lokalnej w działaniach podmiotu, zysk podlega

dystrybucji w społeczności lokalnej [Defourny, Nyssens, 2008, s. 13–15].

W świetle prawa polskiego organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia i fundacje, mogą prowadzić działalność gospodarczą. W przypadku stowarzyszeń możliwość taką przyznaje art. 34 ustawy prawo o stowarzyszeniach. W odniesieniu do organizacji pozarządowych działających w formie fundacji zagadnienie to reguluje ustawa o fundacjach w art. 5 ust. 5. Jednocześnie warto zaznaczyć, że z racji ogólnych uregulowań prawnych, narzucających ogólnie odpowiednią formę prawną do prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej, np. spółki akcyjnej [np. zob. ustawa o działalności ubezpieczeniowej], istnieją rodzaje aktywności gospodarczej niedostępne dla stowarzyszeń i fundacji.

Do podmiotów tzw. nowej ekonomii społecznej zalicza się m.in. przedsiębiorstwa społeczne oraz spółdzielnie socjalne. Przedsiębiorstwa społeczne to podmioty prowadzące działalność gospodarczą i wytwarzające ekonomiczną nadwyżkę, przy jednoczesnym ukierunkowaniu prowadzonej działalności na aktywizację społeczną i zawodową osób zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem [Hausner, Laurisz, 2008, s. 9]. Spółdzielnie socjalne mogą być zaliczone do wyjątkowej formy przedsiębiorstw społecznych, które są tworzone przez osoby wykluczone, a praca ma stanowić dla nich możliwość wyjścia z trudnej sytuacji. Przedmiotem działalności spółdzielni jest zatem prowadzenie przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę osób tworzących spółdzielnię [Spółdzielnie, 2008, s. 21].

W przypadku przedsiębiorstw społecznych możliwości korzystania ze środków samorządowych są bardzo ograniczone, co wynika z obecnych uregulowań prawnych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przewidując dostęp do środków publicznych z budżetu samorządu, ogranicza możliwości prowadzenia działalności odpłatnej przez organizacje pozarządowe w taki sposób, iż rozwinięcie właściwie rozumianej przedsiębiorczości społecznej wydaje się wysoce utrudnione, a wręcz niemożliwe [Hausner, Laurisz, 2008, s. 19].

Działalność w sektorze ekonomii społecznej prowadzona w formie spółdzielni socjalnej jest natomiast korzystniejsza z punktu widzenia dostępu do wsparcia ze strony samorządu terytorialnego. Wynika to z tego, że spółdzielnie socjalne zostały

wprost wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wśród podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie zadań zleconych (art. 3. ust. 3). Członkiem instytucjonalnym spółdzielni socjalnej może stać się ponadto jednostka samorządu terytorialnego. Taka sytuacja pozwala na udzielanie wsparcia danej spółdzielni socjalnej przez samorząd będący jej członkiem – poprzez dotacje, pożyczki, poręczenia pożyczek oraz usługi lub doradztwo finansowe, księgowo, ekonomiczne, prawne i marketingowe, a także refundowanie kosztów lustracji. Samorząd może wówczas przenosić lub obciążać własność rzeczy lub innych praw oraz dokonywać innych świadczeń na rzecz spółdzielni [Meder i in., 2014, s. 38]. Z punktu widzenia działalności spółdzielni taka pomoc może się okazać dużym wsparciem. Członkowie spółdzielni socjalnych mogą także sięgać po środki publiczne spoza samorządu, takie jak dotacje na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej przez osobę niepełnosprawną finansowane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Dla założycieli spółdzielni socjalnych dostępne są również dotacje z Funduszu Pracy (w ich udzielaniu pośredniczy starosta) oraz refundacja składek na ubezpieczenie społeczne i częściowe zwolnienie z podatku od osób prawnych [Brzozowska i in., 2008, s. 7]. Oprócz tego, mogą one korzystać ze środków Regionalnych Funduszy Ekonomii Społecznej, Ośrodków Wsparcia Spółdzielni Socjalnych i Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich [Mazur, Pacut, 2008, s. 85]. Również uregulowania ustawy Prawo zamówień publicznych pozwalają na ułatwiony dostęp do realizacji zamówień m.in. przez spółdzielnie socjalne, poprzez wskazanie już na etapie specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymagań dotyczących liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych przez podmiot realizujący zamówienie (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.).

3. Problemy podmiotów ekonomii społecznej związane z dostępem do publicznych środków finansowych

Analizując problemy, z jakimi borykają się podmioty ekonomii społecznej w obszarze pozyskiwania środków publicznych, warto odwołać się do opracowań dotyczących kłopotów finansowych organizacji pozarządowych. Podmioty ekonomii społecz-

nej zwracają dodatkowo uwagę na trudności związane z precyzyjnym oddzieleniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej od działalności niezarobkowej. W efekcie niektóre zadania, zaliczające się do sfery pożytku publicznego, niemniej realizowane „na granicy” działalności gospodarczej lub też w jej ramach, nie mogą liczyć na dotacje ze strony samorządu, mimo iż pieniądze takie są im bardzo potrzebne. Trzeba bowiem pamiętać, że na przedsięwzięcia podejmowane w ramach działalności gospodarczej nie można uzyskać dotacji z pieniędzy publicznych [zob. <http://poradnik.ngo.pl/>]. Problem ten uwydatnia się zwłaszcza przy prowadzeniu działalności o charakterze eksperckim, szkoleń itp., jak twierdzili w rozmowie przedstawiciele jednego z krakowskich think-thanków, który posiada status OPP. Jest to dla organizacji problematyczne, gdyż ciężko jest przewidzieć, jakie przychody przyniesie prowadzona działalność gospodarcza. Jeżeli organizacja zdecydowała się na realizację przedsięwzięcia z zakresu zadań publicznych, a okaże się ono niewystarczająco dochodowe, w pewnym sensie czuje się pokrzywdzona – wykonała zadanie publiczne, ale nie może otrzymać wsparcia publicznego [zob. <http://poradnik.ngo.pl/>]. Tego typu kłopoty napotykają także przedsiębiorstwa społeczne.

Podstawową tezę w tym zakresie należy zatem sformułować następująco: państwo/samorząd powinny wspierać realizowanie zadań publicznych niezależnie od tego, w jakiej formie się ono odbywa. Po pierwsze, jeżeli przedsiębiorca lub organizacja trzeciego sektora (w znaczeniu ekonomicznym) wykonuje zadania zaliczane w porządku prawnym do zadań własnych podmiotu publicznego, a zatem pracuje „za kogoś”, to takiemu podmiotowi należy się wsparcie. Po drugie, najważniejszą kwestią w realizacji zadań publicznych powinna być jakość ich świadczenia (bezpośrednio związana z interesem publicznym stanowiącym priorytet dla państwa demokratycznego), a nie to, czy zadania są realizowane przez podmiot publiczny, prywatny, komercyjny czy społeczny. W tym miejscu należy także wspomnieć, że organizacje pozarządowe poprzez swoje funkcjonowanie przyczyniają się znacznie do rozwoju samorządności oraz akumulują kapitał społeczny i wnoszą ogromny wkład w budowanie społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym pomagają samorządowi terytorialnemu nie tylko

w realizacji jego zadań własnych, ale także w tworzeniu bardziej spójnej społeczności lokalnej [Małecko-Łyszczek, Wesołowski, 2008, s. 12]. Uwzględniając powyższe, zasadne jest twierdzenie, że rozwój podmiotów ekonomii społecznej leży w interesie samorządu i państwa, dlatego władze powinny zapewnić regulacje prawne ułatwiające korzystanie z zasobów tych podmiotów [Hausner, 2007, s. 9].

Pewną próbą rozwiązania problemu są działania zmierzające do prawnego uregulowania funkcjonowania sektora ekonomii społecznej w Polsce w ustawie o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu rozwoju ekonomii społecznej, nad którą od kilku lat trwają zaawansowane prace. Projekt ustawy zakłada wprowadzenie pojęcia ekonomii społecznej do polskiego porządku prawnego, zobowiązanie państwa do wspierania ekonomii społecznej, a zwłaszcza przedsiębiorstw społecznych, wprowadzenie statusu przedsiębiorstwa społecznego definiowanego za pomocą zespołu cech (a nie jako forma prawna) oraz umożliwienie uzyskiwania wsparcia publicznego przez przedsiębiorstwa społeczne, co, jak już wcześniej powiedziano, było dotychczas dostępne jedynie dla spółdzielni socjalnych [zob. Schimanek, 2012, s. 1–3]. Zgodnie z proponowanymi zapisami ustawowymi przedsiębiorstwo społeczne będzie ponosić ryzyko rynkowe swojej działalności. Jednocześnie zostanie zapewniona niezależność tych podmiotów od sektora publicznego. Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie statusu przedsiębiorstwa społecznego będzie musiał w swoich działaniach uwzględniać dwa cele: reintegracyjny lub usługowy. Cel reintegracyjny powinien być pośrednio realizowany także przez przedsiębiorstwo społeczne wybierające realizację celu usługowego – poprzez wymóg zatrudniania min. 20% pracowników będących osobami wykluczonymi społecznie. Cel usługowy zdefiniowano jako działalność w zakresie pomocy społecznej, opieki nad dziećmi do lat 3, prowadzenia przedszkoli niepublicznych, ochrony zdrowia psychicznego oraz wsparcia osób niepełnosprawnych [zob. Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym wspieraniu rozwoju ekonomii społecznej z 10 lipca 2013 r.]. Na przedsiębiorstwa społeczne Ustawodawca nakłada dodatkowe obowiązki, np. przeznaczanie na działalność na rzecz pożytku publicznego lub zatrudnionych w przedsiębiorstwie osób z grup wykluczonych społecznie 10% dochodu.

Równocześnie przedsiębiorstwom tym nadaje się pewne przywileje. Z punktu widzenia próby rozwiązania głównych bolączek sektora, do najważniejszych uprawnień można zaliczyć: preferencyjne stawki podatku od nieruchomości, zwolnienie dochodów z działalności reintegracyjnej od podatku CIT, możliwość zatrudniania wolontariuszy oraz prawo do korzystania z usług publicznych. Ponadto, podmiot mający status przedsiębiorstwa społecznego będzie mógł prowadzić inne rodzaje działalności, z wyjątkiem gospodarczej.

Gdyby w polskim prawie znalazła się wspomniana regulacja, pomoże ona rozwiązać problemy przynajmniej części polskich podmiotów ekonomii społecznej. Najpilniejsze stają się prawne zagwarantowanie im i ułatwienie dostępu do wsparcia publicznego. Realizowany obecnie przez Departament Pożytku Publicznego projekt „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych” może przyczynić się do zwiększenia wiedzy na temat już dostępnych dla trzeciego sektora mechanizmów wsparcia finansowego, a przez to także zainicjować debatę publiczną na ten temat [zob. www.mechanizmywspolpracy.pl].

Zakończenie

Regulacje prawne to połowa sukcesu. Istotna jest także zmiana mentalności społecznej. Do dzisiaj bowiem panuje przekonanie, że prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe jest czymś co najmniej podejrzanym. Zdają się mu ulegać nie tylko obywatele, ale także działacze trzeciego sektora, którzy niejednokrotnie rezygnują z rozpoczęcia działalności biznesowej, bojąc się utraty reputacji [zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl>]. Przyjmując takie podejście, zapomina się o sprawie znacznie ważniejszej, jaką jest niezależność sektora pozarządowego, a także umożliwienie mu realizacji zadań bez uciekania się do różnych działań na granicy prawa.

Prowadzenie działalności gospodarczej przez trzeci sektor, połączone ze współfinansowaniem realizacji zadań publicznych przez samorząd lub państwo, wydaje się być jedyną możliwością, która jednocześnie zapewni niezależność sektora i sprawiedliwość, tzn. finansową gratyfikację dla podmiotów, które

wykonują zadania sektora publicznego. Dotychczasowa forma wspierania realizacji zadań publicznych utrudnia ich pełne wykonywanie, gdyż organizacje muszą same znaleźć środki na pokrycie kosztów, na które nie wystarcza częściowa dotacja. Natomiast powierzanie realizacji zadań publicznych jest niechętnie stosowane przez samorządy, głównie z racji ich problemów finansowych, a ponadto grozi utratą niezależności przez organizacje pozarządowe.

Obecna sytuacja sektora ekonomii społecznej wskazuje, że problem jest poważny. Środki samorządowe są dominującym źródłem finansowania dla aż 29% organizacji. Warto pamiętać, że w przeciwieństwie do stosunkowo niewielkich sum pozyskiwanych ze składek członkowskich, dotacje z samorządu są dużo większe. Połowa organizacji, które z nich korzystają otrzymała powyżej 15 tys. zł, a 15% beneficjentów środków samorządowych (czyli 8% organizacji) powyżej 100 tys. zł. Transfery samorządowe stanowią średnio 53% wysokości budżetu korzystających z nich organizacji [zob. <http://civicpedia.ngo.pl/>]. Organizacje pozarządowe mogą zacząć funkcjonować jako podmioty całkowicie uzależnione od administracji, wkuwające się w jej względy, poprzez realizowanie zadań priorytetowych z punktu widzenia interesu politycznego aktualnej władzy. W efekcie stracą na tym przede wszystkim obywatele. Ich potrzeby nie zostaną zaspokojone, a w dodatku pojawi się ryzyko nieracjonalnego alokowania środków publicznych. Ponadto, samo powierzanie realizacji zadań nie zaspokaja wszystkich potrzeb podmiotów trzeciego sektora. Organizacje nie mogą funkcjonować od projektu do projektu, lecz powinny zwiększać swój potencjał do realizacji zadań – a do tego konieczne są środki finansowe. Warto także wspomnieć, że władza publiczna nie powinna traktować podmiotów ekonomii społecznej na takich zasadach jak podmioty komercyjne. Realizują one bowiem cele społeczne, przeznaczając na nie swój zysk, równocześnie przyczyniając się m.in. do ograniczenia bezrobocia, zwłaszcza poprzez tworzenie tzw. przejściowych rynków pracy [zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/>].

Z perspektywy rozwoju sektora ekonomii społecznej, ale także całego trzeciego sektora, a szerzej społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i interesu publicznego polskich obywateli, nagłym zadaniem wydaje się zapewnienie możliwości korzysta-

nia przez podmioty ekonomii społecznej ze wsparcia publicznego. Kiedy prowadzona przez nie działalność nie generuje wystarczającej ilości środków, powinno być ono dostępne, aby wesprzeć je w pracy na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Równocześnie wsparcie publiczne powinno być osiągalne także wówczas, gdy podmioty ekonomii społecznej nie mają większych kłopotów finansowych, ale po prostu dobrze realizują zadania pu-

bliczne – jako wyraz zwyczajnego spełnienia obowiązku sprawiedliwości. Nie wystarczą już godne uwagi propozycje realizowane na szczeblu niektórych samorządów, jak np. wykorzystywany przez miasto stołeczne Warszawa mechanizm pożyczek i kredytów w ramach projektu TORO [zob. <http://warszawa.ngo.pl/>], lecz konieczne stają się rozwiązania legislacyjne oraz zmiana mentalności społecznej.

Literatura

Brzozowska J., Kluczyńska J., Sienicka A. [2008], *Spółdzielnia socjalna*, „Ekonomia Społeczna”, 4/2008.

Defourny J., Nyssens M. [2008], *Conceptions of Social Enterprises in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

Hausner J. [2007], *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, MSAP UEK, Kraków.

Hausner J., Laurisz N. [2008], *Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja*, [w:] J. Hausner (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, MSAP UEK, Kraków.

Jędrzejewski T. [2005], *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń.

KPRES [2014], *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, projekt*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Małecka-Łyszczek M., Wesołowski Z. [2008], *Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną*, *Ekonomia Społeczna Teksty*, 5/2008.

Mazur S., Pacut A. [2008], *Publiczne i publiczno-prywatne źródła finansowania przedsiębiorstw społecznych, projektów społecznych i zatrudnienia z funduszy strukturalnych*, [w:] J. Hausner (red.), *Wspieranie ekonomii społecznej*, MSAP UEK, Kraków.

Meder K., Bogusz J., Nieciński J., Pietrzyk P. [2014], *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw społecznych w świetle uregulowań krajowych. Ekspertyza prawna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Ochotnicze [2013], *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce, raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.

Projekt [2013], *Projekt Ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu ekonomii społecznej z dnia 10 lipca 2013 r.*, dostępne na: http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/InstytucjeWspierajaceES/Zespol_strategiczny/ustawa_o_przedsiębiorstwie_społecznym.pdf.

Schimanek T. [2012], *Konsekwencje wejścia w życie projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Spółdzielnie [2008], *Spółdzielnie socjalne w sektorze ekonomii społecznej – polskie doświadczenia*, Fundacja Fuga Mundi, Lublin.

Waśniewska A. [2012], *Problemy rozwoju ekonomii społecznej (na podstawie badań)*, *Zeszyty Naukowe Akademii Morskiej w Gdyni*, 72/luty 2012.

Akty prawne

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U.2010.234.1536).

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U.2001.79.855).

Ustawa Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r. (Dz.U.2004.19.177).

Ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 22 maja 2003 r. (Dz.U.2003.124.1151).

Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U.2009.157.1240).

Ustawa o fundacjach z 6 kwietnia 1984 r. (Dz.U.1991.46.203).

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U.1991.81.351).

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U.2009.19.100).

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U.1997.123.776).

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz.U.1990.16.95).

Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U.1998.91.578).

Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 r. (Dz.U.1991.95.425).

Strony internetowe

<http://administracja.ngo.pl/x/340841?sessionId=78C4FAA647188CB09482400F15720920>

http://civicipedia.ngo.pl/files/civicipedia.pl/public/raporty/podstawowefakty_2010.pdf

http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/621195?site_id=339464

<http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/673584.html>

http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/621195?site_id=57288

<http://poradnik.ngo.pl/x/656871>

<http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/784690.html?> [data dostępu: 12.07.2014]

<http://www.mechanizmywspolpracy.pl> [data dostępu: 01.08.2014]

The possibilities of public support for the social economy entities providing public tasks

Abstract: The main goal of the article is to present some problems of the social economy entities with the access to public funds. The article is based mainly on the literature, the writing materials, and legal acts. The article contains the summary of Polish legal regulations on the possibilities of local government support for non-governmental organizations, especially for social economy entities. The results of the analysis seem to support the thesis that nowadays the form of providing public services too often influences the real chances to receive the public support. Regulations in force make the access to public funds difficult for social economy sector. The author of the article presents also legislative as well as educational attempts made in order to solve existing problems.

Keywords: non-governmental organizations, business activity, public funds, subsidization, social economy, social entrepreneurship, local government.