

(eS)

ekonomia społeczna

ISSN 2081-321X

PÓŁROCZNIK NR 1/2012 (4)

W numerze m.in.:

- | | |
|------------------------|---|
| Irena Herbst | <i>Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce</i> |
| Ewa Bogacz-Wojtanowska | <i>Problemy organizacji pozarządowych przekształcających się w podmioty ekonomii społecznej</i> |
| Katarzyna Kwarcieńska | <i>Wiadomości z Czwartego Świata. Gazety uliczne jako program społecznej reintegracji</i> |
| Peter Graefe | <i>Neoliberalizm nieograniczający i ekonomia społeczna</i> |

Redakcja

Jerzy Hausner, Redaktor naukowy
Anna Karwińska
Stanisław Mazur
Anna Chrabąszcz
Magdalena Pokora

Rada Programowa

Joanna Brzozowska, Jerzy Hausner, Anna Karwińska, Piotr Krośniak, Stanisław Mazur, Agnieszka Pacut, Izabela Przybysz

Recenzenci

Marek Ćwiklicki, Janina Filek, Maciej Frączek, Maciej Gnela, Jakub Głowacki, Jarosław Górniak, Magdalena Jelonek, Seweryn Krupnik, Ambroży Mituś, Maria Plonka, Krzysztof Surówka, Barbara Worek.

Wydawca

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 75 64, tel./faks: +48 12 293 75 59
e-mail: redakcjaes@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

© Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

PROJEKT GRAFICZNY

Andrzej Kamiński

Skład, druk i oprawa

Oficyna Drukarska Jacek Chmielewski
ul. Sokołowska 12a, 01-142 Warszawa
tel./faks: +48 22 632 83 52

*Publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów.
Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki nie ponosi odpowiedzialności
za sposób wykorzystania informacji w niej zawartych.*

*Cytowanie artykułów zamieszczonych w półroczniku „Ekonomia Społeczna”
dozwolone jest z podaniem źródła.*

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie. Każdy z numerów półrocznika dostępny jest w wersji elektronicznej
na stronie: www.ekonomiaspoleczna.msap.pl

ISSN 2081-321X

Nakład 1000 egz.

Kraków, 2012

Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej”
współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



Centrum
Rozwoju
Gospodarki
Społecznej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



SPIS TREŚCI

Od Redakcji.....	9
------------------	---

ARTYKUŁY

Irena Herbst Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce	9
Ewa Modzelewska Organizacja pozarządowa jako przedsiębiorstwo społeczne na przykładzie Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”	19
Ewa Bogacz-Wojtanowska Problemy organizacji pozarządowych przekształcających się w podmioty ekonomii społecznej	33
Katarzyna Ołdak Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych	43
Mateusz Smoter Metoda audytu społecznego na przykładzie Stowarzyszenia SIEMACHA	54

INICJATYWY

Katarzyna Kwarcieńska Wiadomości z Czwartego Świata. Gazety uliczne jako program społecznej reintegracji	71
Joanna Brzozowska Spółdzielnie budują lepszy świat	74
Maciej Frączek, Adam Gałęcki Podsumowanie wyników pilotażu systemu akredytacji i standardów działania IWES – AKSES	78
Elżbieta Cegła Ekonomia społeczna – dobry sposób na rozwój	83
Bartosz Józefowski Wnioski płynące z raportu „CSR w Małopolsce”	87
Tomasz Machowski „Podpatrzeć i zrobić na odwrót” – Muhammad Yunus w Krakowie	91

RECENZJE PUBLIKACJI

Andrzej Bukowski Recenzja książki Ilony Łowieckiej-Tańskiej pt. <i>Liderzy i działacze. O idei trzeciego sektora w Polsce</i>	95
--	----

BIBLIOTEKA TEKSTÓW KLASYCZNYCH

Peter Graefe Neoliberalizm nieograniczający i ekonomia społeczna (tłumaczenie Rafał Śmietana)	101
--	-----

Szanowni Państwo,

Czwarty numer naszego półrocznika zawiera teksty obejmujące kilka ważnych tematów z zakresu ekonomii społecznej, pokazujące, w kolejnej już odsłonie, wielość i różnorodność zjawisk i procesów zachodzących w tym obszarze. Prezentowane pytania i problemy są rozpatrywane z różnych perspektyw, co odzwierciedla ich wielowymiarowy charakter.

Najogólniej rzecz biorąc, od ekonomii społecznej oczekuje się wypracowania zasad działania pozwalających łączyć efektywność ekonomiczną z realizowaniem zasady sprawiedliwości. To właśnie ten sektor dość powszechnie jest postrzegany w kategoriach działań wspomagających przemiany zmierzające do kształtowania społeczeństwa dobrze funkcjonującego – łączącego wymagania rynku z wymaganiami sprawiedliwego udziału i równości. Osiąganie takich celów nie jest oczywiście łatwe. Prezentowane tu teksty pokazują pewne obszary trudności, formułują pytania i proponują odpowiedzi odnoszące się zarówno do bardziej generalnych kwestii, jak i do problemów szczegółowych (dotyczy to zwłaszcza działu Inicjatywy)

Interesujące i ważne rozważania dr I. Herbst („Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce”) dotyczą zagadnienia mechanizmów zapewniających zasilenie kapitałowe rozmaitych podmiotów sektora ekonomii społecznej. Dostęp tych podmiotów do kapitału ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności ich działania. Jednym ze źródeł są (mogą być) środki publiczne, jednak rodzą się wątpliwości co do efektów takiego finansowania. Przykładowo, mogą pojawiać się pokusy do poszukiwania „łatwiejszych beneficjentów”, czyli takich, którzy łatwiej poddają się działaniom aktywizującym, nie mają tak wielu cech społecznych i mentalnościowych utrudniających integrację społeczną. W efekcie projekt wspomaga nie najbardziej potrzebujących wsparcia beneficjentów, ale takich, którzy „sprawiają mniej problemów”. Kolejnym problemem mogą być postawy utrwalania się oczekiwań wobec państwa opiekuńczego i rezygnowanie z podejmowania własnej aktywności – swoiste uzależnienie się od dotacji, od pomocy państwa. Ta dyskusja toczy się wokół źródeł finansowania od dawna, jednak jak wskazuje Autorka, w tej kwestii niewiele ulega zmianie mimo powołania Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej. Główną część tego artykułu stanowi przypomnienie

wnioseków wynikających z przygotowanej kilka lat temu ekspertyzy i określenie ich aktualności. Analizy eksperckie i następujące po ich upublicznieniu dyskusje doprowadziły do sformułowania koncepcji układu powiązanych ze sobą rozmaitych działań, przede wszystkim instytucjonalno-prawnych, ukierunkowanych na ułatwienie podmiotom ekonomii społecznej stałego dostępu do środków. Postawione w artykule pytania dotyczą wiarygodności ekonomicznej podmiotów ekonomii społecznej, od której zależy możliwość korzystania z różnorodnych instrumentów finansowych dostępnych na rynku, możliwości (i konieczności jednocześnie) godzenia ekonomicznych i społecznych celów, jeśli te pierwsze są podstawowe dla instytucji dostarczających kapitału, a te drugie są pierwotne dla podmiotów ubiegających się o środki; wreszcie kwestii możliwości znalezienia równowagi między zasadami gospodarki rynkowej i realizowania celów społecznych bez konieczności utrzymywania swoistego „parasola ochronnego”. Odniesienie wniosków wyprowadzonych z prowadzonych wcześniej analiz pozwala Autorce sformułować w części konkluzywnej pogląd, że zaproponowana cztery lata temu lista działań zmierzających do zapewnienia stałego dopływu środków dla sektora ekonomii społecznej jest nadal aktualna.

E. Modzelewska skupiła się w swoim tekście („Organizacja pozarządowa jako przedsiębiorstwo społeczne na przykładzie Stowarzyszenia Niepełnosprawnych dla Środowiska EKON”) na bardzo istotnym zagadnieniu, jakim są perspektywy ekonomicznej podmiotów trzeciego sektora. Jest to głos w toczącej się od lat dyskusji nad tym jak „ekonomiczna” i jak „społeczna” może być (i jest) gospodarka społeczna. Na pytanie co jest w działaniach ekonomii społecznej ważniejsze, odpowiadamy zazwyczaj (zwłaszcza jeśli odpowiedzi tej udziela socjolog), że kluczowa zasada gospodarki społecznej to przede wszystkim prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałem. Oznacza to, że działania na rzecz osób, które z różnych powodów mają mniejsze szanse czy są zagrożone marginalizacją społeczną powinny być realizowane, nawet jeśli nie udaje się jednocześnie osiągnąć maksymalnych zysków. W tym artykule pojawia się następujące pytanie: jak przekształcać organizację pozarządową (a zatem podmiot bardziej „społeczny”) w przedsiębiorstwo społeczne (z podkreśleniem tego elementu „przedsiębiorczości”), czyli poddać ją procesowi ekonomicznej. Interesująca jest główna teza ar-

tykułu, w której podkreślono, że proces ekonomizacji w istocie wspiera również proces osiągania celów o charakterze społecznym. Rozwinięcie tej tezy opiera się zarówno na analizie samego procesu ekonomizacji w trzecim sektorze, jak i na konkretnym przykładzie przedsiębiorstwa społecznego funkcjonującego w Polsce. Zgodnie z przekonaniem Autorki, wnioski wskazują na istotne korzyści, zarówno ekonomiczne, jak i społeczne, jakie przynosi ekonomizacja organizacji pozarządowej, wśród których można wymienić: samodzielność finansową, poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego, stabilność działań, możliwość podnoszenia kompetencji, wykorzystanie kapitału społecznego, budowanie sieci powiązań i współpracy.

Niejako kontynuację tych wątków proponuje w swoim tekście E. Bogacz-Wojtanowska („Problemy towarzyszące organizacjom pozarządowym, które przekształcają się w podmioty ekonomii społecznej”). Autorka wskazuje na zmiany w sposobie organizowania działalności, zarządzania w tych organizacjach, skupiając się na pewnych zagrożeniach wynikających z konieczności godzenia odrębnych porządków i reguł funkcjonowania. Opracowanie odwołuje się do wyników badań jakościowych i częściowo ilościowych prowadzonych w ostatnich kilku latach, pozwalających opisać i przeanalizować procesy hybrydyzacji organizacji pozarządowych. Tu warto uwypuklić wskazane przez Autorkę wątpliwości towarzyszące procesom ekonomizacji, zwłaszcza co do kwestii kluczowej – powoływania i istnienia organizacji pozarządowych, jeśli zmieniają się ich funkcje i sposoby działania. Te wątpliwości, jak trafnie zauważono, odnoszą się do możliwego konfliktu między oczekiwaniami swobody zrzeszania się, powszechnymi w społeczeństwie obywatelskim, a kierunkami zmian prowadzącymi w stronę profesjonalizacji działania, przyjmowania cech korporacyjnych, co z kolei uniemożliwia w praktyce utrzymanie tradycyjnego modelu „społecznego działania”.

Kolejny podjęty temat (K. Ołdak, „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych”) dotyczy ciekawego i ważnego mechanizmu wspierania celów społecznych poprzez włączanie klauzul społecznych do umów dotyczących zamówień publicznych. Takie działania mają w wielu krajach istotne znaczenie. Ciekawego przykładu dostarcza historia projektu Sandwell pod Birmingham, gdzie firma budowlana realizująca przebudowę osiedla w ramach zamówień publicznych została zobowiązana do zatrudnienia

przyszłych najemców, których w ten sposób władze miasta starały się zaktywizować [Karwińska, 2008, s. 95]. Wartością artykułu jest pokazanie rozwiązań polskich na tle unijnych uregulowań prawnych, co pozwala określić stopień zaawansowania wykorzystania tej możliwości wspierania ekonomii społecznej.

Wreszcie, M. Smoter podejmuje w swoim artykule rozważania na temat audytu społecznego – jako metody umożliwiającej organizacjom określenie kierunków niezbędnych działań doskonalących. Chodzi tu także o wypracowywanie sposobów wprowadzania zmian poprawiających planowanie, zarządzanie zasobami, skuteczność działania, wizerunek i inne ważne aspekty funkcjonowania organizacji. Autor używa tu przykładu Stowarzyszenia SIEMACHA. Zwraca uwagę na wielowymiarowość proponowanej analizy opartej zarówno na materiałach zastanych, jak i wywołanych przez Autora. Szczególnie warto podkreślić fakt, że Autor uniknął pułapki, jaką może być nadmierna wiara w skuteczność metody, zwłaszcza stosunkowo nowej, obiecującej nowe możliwości. Wymieniając korzyści wynikające z zastosowania takiego instrumentu mierzącego społeczną wartość dodaną, nie przeoczył konieczności wskazania na istniejące ograniczenia i inne cechy (takie jak kosztowność).

W części poświęconej omówieniu inicjatyw społecznych zostały zgromadzone różnorodne przykłady wzbogacające wiedzę o pewnych kierunkach działań podejmowanych w trzecim sektorze. K. Kwarcieńska zaprezentowała znaczenie gazet ulicznych w programie reintegracji społecznej, wychodząc od metaforycznego znaczenia gazet jako podstawowego często tworzywa budowania namiastki „swojego miejsca”. Tworzenie i sprzedawanie gazet ulicznych przez osoby wykluczone, bezdomne, funkcjonujące w znacznym stopniu poza głównym nurtem życia społecznego to szansa na wprowadzenie do świadomości społecznej pewnych wątków i tematów, które nie istnieją w powszechnym obiegu informacji. Ale to także sposób na zbudowanie swojej tożsamości – jako osoby, która coś potrafi zrobić i robi. To również szansa na włączenie się do życia społecznego w innej niż do tej pory roli, budowanie poczucia własnej wartości. J. Brzozowska, przytaczając hasło „Spółdzielnie budują lepszy świat”, przypomina, że 2012 r. jest Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości. Ten krótki tekst przywołuje pewne tradycje spółdzielczości, a także wska-

zuje miejsce spółdzielni w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Ten tekst zapowiada także wydarzenia związane z Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości w Polsce. M. Frączek i A. Gałęcki zaprezentowali w swoim tekście podsumowanie wyników pilotażu dotyczącego systemu akredytacji i standardów działania instytucji wsparcia ekonomii społecznej (AKSES). Dowodzą, przywołując wyniki pilotażu, że system ten, pomimo zgłaszanych wątpliwości i rozmaitych uwag krytycznych, stanowi właściwy instrument służący podnoszeniu skuteczności i rozwijania wsparcia trzeciego sektora. Zwracają przy tym uwagę na trudności w wypracowywaniu bardzo sztywnych i rygorystycznych standardów, które, ze względu na specyfikę podmiotów ekonomii społecznej, muszą zawierać niezbędny poziom elastyczności. Z kolei E. Cegła przedstawia najważniejsze wnioski z realizacji projektów z Poddziałania 7.2.2 PO KL, które pod hasłem „System wsparcia ekonomii społecznej w Małopolsce – podsumowanie osiągnięć i rezultatów, rekomendacje na przyszłość” zaprezentowano w marcu 2012 r. na konferencji w Krakowie. Wnioski z dyskusji i prezentacji poszczególnych uczestników umieszczone w tym tekście pozwalają na pewien optymizm, jeśli chodzi o przyszłość ekonomii społecznej. Niewątpliwie należy podkreślić zaangażowanie osób związanych z tworzeniem systemu wsparcia ekonomii społecznej, ale także konkretne, realne efekty, jakie te działania przynoszą. Kolejny tekst, autorstwa B. Józefowskiego, jest zapisem refleksji wywołanych lekturą raportu „CSR w Małopolsce”, przygotowanego przez Małopolskie Obserwatorium Gospodarki. Autor przyjmuje punkt widzenia osoby zajmującej się ekonomią społeczną, rozważając inspiracje i korzyści, jakie może przynieść analiza raportu. Ostatni tekst z działu Inicjatywy (T. Machowski) jest niejako przywołaniem problematyki przedstawionej w poprzednim numerze naszego półrocznika – zawiera bowiem refleksje ze spotkania z Muhammadem Yunusem. Chodziło nie tylko o spotkanie „na żywo” z legendą, ale także o dyskusje i zrozumienie idei rozwijanych przez Yunusa, a wreszcie o możliwość współpracy.

Karwińska A. [2008], *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

A. Bukowski przedstawił recenzję książki Ilony Ilowieckiej-Tańskiej „Liderzy i działacze. O idei trzeciego sektora w Polsce”, pokazując znaczenie tej publikacji dla zrozumienia procesów budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Drugi ważny wątek wnoszony przez Autorkę recenzowanej publikacji to próba pokazania procesów przemian inteligencji – tej istotnej dla dziejów wielu krajów Europy Wschodniej i Środkowej warstwy społecznej, która w procesie transformacji staje przed dramatycznymi nieraz wyborami między wiernością tradycyjnemu etosowi a wymogami nowego ładu gospodarczego i społecznego. Jest to ważny głos także w debacie nad kondycją trzeciego sektora.

Wreszcie, w dziale tekstów klasycznych zamieszczono pracę P. Graefe z Katedry Nauk Politycznych Uniwersytetu McMaster w Kanadzie pt. „Neoliberalizm nieograniczający i ekonomia społeczna”. Jest to głos w toczącej się (nie tylko zresztą w Kanadzie) dyskusji nad kierunkami polityki społecznej i jej przyszłością. Poddany tu analizie zakres pojęcia „neoliberalizm nieograniczający” okazał się w przekonaniu Autora zbyt ogólny, co utrudniało odzwierciedlanie różnorodności podejść i rozwiązań proponowanych dla zapewniania spójności społecznej, reformowania polityki społecznej. Autor wskazując nadmierny poziom abstrakcji w dyskursie nad koniecznością wyposażenia państwa w narzędzia i możliwości pozwalające na minimalizowanie rozmaitych obszarów ryzyka społecznego i rozwiązywania problemów społecznych, skupia się w swoich rozważaniach na analizie wybranego obszaru – ekonomii społecznej w prowincji Quebec. Przedstawia on m.in. interesujące dla polskiego czytelnika mechanizmy obudowywania i „urynkowania” w politykach społecznych dotyczących rozwoju lokalnego, świadczenia usług społecznych i opieki nad dziećmi. Konkluzje wskazują na związki polityk wdrażanych w ekonomii społecznej ze wspieraniem i pogłębianiem neoliberalizmu w prowincji Quebec.

Redakcja półrocznika
„Ekonomia Społeczna”

(eS)

ARTYKUŁY

Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej w Polsce

Irena Herbst

Streszczenie: Prezentowany artykuł ma na celu przypomnienie wniosków zawartych w sporządzonej cztery lata temu ekspertyzie oceniającej możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej oraz formułującej propozycje niezbędnych rozwiązań systemowych wspierających dostęp tych podmiotów do kapitału. Przypomniana w niniejszym artykule koncepcja stworzenia systemu rozwiązań instytucjonalno-prawnych ułatwiających podmiotom sektora ekonomii społecznej pozyskiwanie środków na finansowanie swojej działalności, jest próbą odpowiedzi na następujące pytania: jak zapewnić stały, względnie stabilny dopływ środków finansowych do sektora ekonomii społecznej i jak zorganizować infrastrukturę finansową obsługującą ten sektor, by przy danej wielkości środków, można było podejmować jak największą liczbę przedsięwzięć.

Słowa kluczowe: podmioty ekonomii społecznej, finansowanie, dostęp do kapitału.

Wprowadzenie

W 2008 r., na zlecenie banku DnB Nord, sporządziłam ekspertyzę oceniającą możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej. Uzupełnieniem przeprowadzonej analizy było sformułowanie propozycji rozwiązań systemowych pozwalających na uruchomienie mechanizmów zapewniających trwałe zasilenie kapitałowe sektora podmiotów ekonomii społecznej (zarówno przedsiębiorstw, jak i przedsięwzięć społecznych). Ważnym elementem analizy było także wskazanie (wybór) skutecznych i efektywnych instrumentów finansowych wspierających rozwój przedsiębiorczości społecznej oraz sposobu organizacji powstałego tym samym systemu dostępu do kapitału.

Wyniki prac zostały przedstawione na trzech konferencjach¹ i poddane szerokiej dyskusji środowiska ekonomii społecznej. W rezultacie prowadzonych rozmów propozycja uruchomienia instytucji odpisu (1%) z podatku CIT na rzecz uprzednio utworzonego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej, wspierającego – kapitałowo – fundusze pożyczkowe i poręczeniowe obsługujące przedsiębiorstwa społeczne, została wpisana do Manifestu Ekonomii Społecznej (przyjętego na konferencji gdańskiej) oraz „Programu działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju”². Jak

wiadomo, propozycja ta nie została do tej pory wprowadzona w życie.

Mimo powołania przez Premiera Rady Ministrów Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej³, niewiele w kwestii dostępu sektora podmiotów społecznych do kapitału uległo zmianie. Nadal jednym z podstawowych źródeł zasilania kapitałowego pozostają środki unijne, tak więc zadania, które te podmioty realizują są w dużej mierze pochodną zadań zapisanych w procedurach aplikacyjnych o te środki. Przykładem może być finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki VII Priorytet wdrażany regionalnie (Promocja integracji społecznej). Z założenia, w ramach tego Priorytetu środki miały być przekazywane:

- przedsiębiorstwom społecznym,
- podmiotom działającym na rzecz rozwoju ekonomii społecznej.

w formie przedsiębiorstwa społecznego, a więc organizacji, które dla realizacji celu społecznego prowadzą działalność gospodarczą i których statut określa cel działania jako non-profit. Płatnik CIT miałby prawo samodzielnie wskazać podmiot, któremu chce przekazać 1% swoich podatków, ale nie musi tego czynić. Środki bez „adresu” wpływałyby do budżetu państwa i pozostałyby na odrębnym rachunku. Zebrane środki byłyby przekazywane na specjalnie utworzony fundusz – Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej” [Ministerstwo, 2009, s. 33].

³ Zespół ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej powołany Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 141 z dnia 15 grudnia 2008 r. (<http://www.socialeconomy.pl/x/433512>).

NOTA O AUTORCE

dr Irena Herbst – prezes Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, przewodnicząca grupy finansowej Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.

¹ „Finansowanie ekonomii społecznej w Polsce”, Kraków, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, marzec 2008 r.; „Finansowanie przedsiębiorstw ekonomii społecznej”, Warszawa, ZBP, marzec 2008 r. oraz „Ekonomia Solidarności. Gdańska Konferencja Ekonomii Społecznej w Polsce”, Gdańsk, czerwiec 2008 r.

² „Wprowadzenie ustawowej możliwości przeznaczania 1% CIT na finansowanie działalności podmiotów ekonomii społecznej działających

Podmioty te miały, wykorzystując różnego rodzaju szkolenia, doradztwo i usługi prawne oraz finansowe, wspierać rozwój sektora społecznego. Poziom dofinansowania przedstawiono w tabeli 1.

Wobec przeważającego unijnego charakteru wsparcia dla ekonomii społecznej, należy zauważyć, że „ekonomia społeczna nadal jest na etapie ugruntowywania swojej roli – niestety nie osiągnęła jeszcze pozycji partnera w rozwoju społeczno-gospodarczym (...), a raczej utrzymuje się na pozycji beneficjenta środków publicznych” [Guz, 2011, s. 18].

Niniejszy artykuł ma na celu przypomnienie wniosków zawartych w sporządzonej cztery lata temu ekspertyzie oraz sformułowanie propozycji niezbędnych rozwiązań systemowych wspierających dostęp podmiotów ekonomii społecznej do kapitału, w dużej mierze bazujących na nadal aktualnych rekomendacjach z opracowanego wówczas dokumentu.

1. Identyfikacja potencjalnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych pozwalających na zwiększenie dostępu podmiotów ekonomii społecznej do kapitału

Celem ekspertyzy było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy podmioty ekonomii społecznej mogą być na tyle wiarygodne ekonomicznie, by korzystać z powszechnie dostępnych na rynku instrumentów finansowych?
2. W jaki sposób pogodzić ekonomiczne cele działania instytucji finansowych (udostępniających kapitał) z celami podmiotów, dla których cel ekonomiczny bywa wtórny w stosunku do celu, dla którego zostały utworzone (prymat celu społecznego nad celem ekonomicznym)?⁴

⁴ „Każdej działalności ekonomicznej powinien towarzyszyć wzgląd na społeczne i środowiskowe konsekwencje działań. Ich ignorowanie jest źródłem kryzysów zarówno na poziomie globalnym, jak i lokalnym. W ostatnich latach świadomość ta dociera do nas (także w Polsce) coraz wyraźniej. W tym sensie uzasadnione jest apelowanie o to, aby ekonomia w ogóle (a nie tylko ekonomia społeczna) bardziej niż dotychczas uwrażliwiona była na zagadnienie odpowiedzialności. Istnienie

Tabela 1. Poziom wsparcia instytucji ES w PO KL

Województwo	Liczba wspartych inicjatyw z zakresu ES	Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ES	Alokacja na Działanie 7.2 (w euro)
Dolnośląskie	17	1 441	29 717 434
Kujawsko-pomorskie	20	1 693	24 518 575
Lubelskie	26	2 116	31 345 207
Lubuskie	14	1 164	10 949 296
Łódzkie	20	2 770	30 864 316
Małopolskie	33	1 970	36 160 201
Mazowieckie	24	936	55 536 965
Opolskie	12	936	10 673 950
Podkarpackie	20	1 696	26 468 932
Podlaskie	14	1 078	15 943 501
Pomorskie	25	2 036	22 990 677
Śląskie	26	2 191	45 188 856
Świętokrzyskie	16	1 346	19 438 815
Warmińsko-mazurskie	31	2 560	19 151 165
Wielkopolskie	37	3 084	37 098 978
Zachodniopomorskie	15	1 273	18 766 827
Razem	350	29 000	434 813 695

Źródło: [Guz, 2011, s. 10].

3. Jeśli specyfika działania podmiotów ekonomii społecznej (m.in. działanie non-profit, *not-for-profit*) pozbawia je możliwości korzystania z istniejących instytucji finansowych na zasadach ogólnie dostępnych dla podmiotów gospodarczych, to jak skutecznie i efektywnie można zapewnić im dostęp do finansowania przedsięwzięć przez nie realizowanych nie naruszając zasad gospodarki rynkowej i nie rezygnując z osiągnięcia celu społecznego? Czy możliwe jest powstanie systemu instytucji finansowych zapewniających przedsiębiorstwom społecznym dostęp do kapitału bez permanentnej interwencji czynnika publicznego? Jeśli jakkolwiek interwencja ze strony publicznej jest potrzebna, to na czym powinna ona polegać⁵?

W ekspertyzie przyjęto następujące założenia metodologiczne:

- wprowadzono podział zbioru podmiotów ekonomii społecznej będących przedmiotem analizy na dwa podzbiory – **przedsięwzięcia społeczne i przedsiębiorstwa społeczne**; w szerokim rozumieniu, podmiotem ekonomii społecznej jest zarówno niezinstytucjonalizowane przedsięwzięcie społeczne realizowane przez osoby działające społecznie (niezarobkowo), jak i organizacja (przedsiębiorstwo) prowadząca działalność gospodarczą w celu realizacji celu społecznego [Bank BISE, 2006]; dla obu – przedsięwzięcia społecznego i przedsiębiorstwa społecznego celem, dla którego zostały one zorganizowane, jest cel społeczny; **jednak w przypadku przedsiębiorstwa społecznego realizacja celu społecznego nie jest możliwa bez uruchomienia działalności gospodarczej**;
- nie łączono porządków: społecznego i ekonomicznego, tzn. założono pełne honorowanie zasad, które organizują sektor prywatny i społecz-

ny; uspołecznianie celów ekonomicznych lub uekonomicznianie celów społecznych zawsze wiąże się z osłabieniem efektywności działania (cel ekonomiczny) lub z osłabieniem skuteczności działania (cel społeczny); w konsekwencji metody tego typu nie tylko nie tworzą skutecznych narzędzi rozwiązywania problemów, ale mogą stać się istotną barierą rozwoju gospodarczego i społecznego nie tylko dla poszczególnych organizacji, ale i całego układu, w którym one funkcjonują.

Posłużenie się kryterium prowadzenia działalności gospodarczej, jako podstawowym wyznacznikiem podziału całego zbioru podmiotów ekonomii społecznej, ułatwiło sformułowanie propozycji modelowych rozwiązań umożliwiających – **systemowo** – dostęp do kapitału. Przeprowadzona analiza pozwoliła na realizację celów ekspertyzy i, w dalszym kroku, na uzyskanie pozytywnej odpowiedzi na wszystkie postawione powyżej pytania, a zatem:

1. Podmioty ekonomii społecznej mogą być wiarygodnymi klientami instytucji finansowych.
2. Rozdźwięk między celem działania – społecznym i ekonomicznym – przedsięwzięć społecznych oraz przedsiębiorstw społecznych i instytucji finansowych nie ma charakteru sprzeczności. Jest do pogodzenia. **Problem nie polega na destrukcyjnym dla efektywności ekonomicznej oddziaływaniu celu społecznego, ale na braku, adekwatnego do planowanych zadań, poziomu finansowania**⁶. Tworzy się błędne koło – im słabsze ekonomicznie są podmioty ekonomii społecznej, tym trudniej pozyskiwać im środki finansowe, w tym także w formie zaciągania zobowiązań dłużnych; im mniej ich pozyskują, tym są słabsze.
3. Specyfika funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej wymaga stosowania odrębnych standardów i procedur, pozwalających na adekwatną do rzeczywistości ocenę ich sprawności działania – uwzględniającą zatem nie tylko efektywność, ale i korzyść oraz skuteczność

ekonomii społecznej, która na pierwszym miejscu stawia cele społeczne, nie zwalnia innych przedsiębiorstw od odpowiedzialności za społeczne i środowiskowe konsekwencje własnych działań [Manifest, 2008, s. 2].

⁵ „Organizacje pozarządowe mają prawo angażować się w działania ekonomiczne i w ten sposób generować własne przychody. Działalność tego rodzaju powinna być dopuszczalna także w obszarze ich działalności statutowej. Organizacje powinny generować własne dochody i dzięki temu uniknąć pogłębiającego się uzależnienia od środków publicznych oraz filantropii. Prowadzona w rozsądnych rozmiarach działalność ekonomiczna fundacji i stowarzyszeń to budowanie podstaw suwerenności i trwałości instytucji oraz szansa na zwiększenie skali ich działań [ibidem, s. 3].

⁶ „Przedsiębiorstwa społeczne powinny być traktowane nie jak przedmiot filantropii, ale raczej jak obszar inwestycji. Jako takie powinny mieć dostęp do finansowania zwrotnego, skonstruowanego w sposób uwzględniający ich specyfikę (np. do funduszu poręczeniowego dedykowanego takim podmiotom i mogącego ocenić ich wiarygodność). Niezbędne jest uruchomienie, przy udziale środków publicznych, specyficznej infrastruktury finansowej dostosowanej do potrzeb ekonomii społecznej” [Manifest, 2008, s. 3].

tęgo działania⁷. Nie oznacza to jednak, że ocena ta może wpływać na zmianę podstawowego dla instytucji finansowej kryterium, jakim jest zdolność do wywiązywania się z zaciągniętych przez klienta zobowiązań finansowych; świadczenie usług przez instytucje finansowe na rzecz podmiotów ekonomii społecznej jest nie tylko potrzebne, ale i możliwe.

Zapewnienie podmiotom ekonomii społecznej dostępu do finansowania nie może naruszać zasad rynkowych⁸, tak więc **rozwiązaniem tego dylematu należy poszukiwać nie tyle i nie tylko w uruchomieniu odrębnego systemu instytucji świadczących usługi finansowe dla przedsiębiorstw społecznych, lecz przede wszystkim w stworzeniu efektywnego systemu zasilającego podmioty ekonomii społecznej w środki finansowe; nie tylko dla potrzeb bezpośredniej realizacji zadań, ale w dużej mierze po to, aby zwiększyć wiarygodność kredytową podmiotu**. Nie jest to tylko kwestia wolumenu środków, ale głównie **stabilności, trwałości** w dłuższym okresie – dostępu do **zasilania zewnętrznego**.

Zasilanie zewnętrzne to środki publiczne oraz prywatnych darczyńców. Im więcej ich będzie można przeznaczyć na instrumenty zabezpieczające wiarygodność umów o pożyczkę, tym więcej środków podmioty ekonomii społecznej będą mogły pozyskiwać z rynku, a co więcej, efektywność realizacji poszczególnych projektów będzie (przy danym poziomie korzyści), ze względu na większe zaangażowanie instytucji finansowych, wyższa.

Czy powinna to być odrębnie funkcjonująca infrastruktura finansowa obsługująca podmioty ekonomii społecznej? Jak się wydaje, niekoniecznie. **Zaletą rozwiązania wykorzystującego już działające – skutecznie – fundusze pożyczkowe i poręczeniowe jest minimalizacja kosztów**

(przede wszystkim kosztów stałych – utworzenie, funkcjonowanie – efekt skali). **Zaletą specjalnie tworzonych w tym celu instytucji jest maksymalizacja podaży ich usług** – ze względu na możliwość zorganizowania ich wokół celu non-profit (zyski przeznaczone na cele statutowe, w tym np. rozwój usług doradczych) i ocenę ich działania nie tylko w oparciu o wyniki ekonomiczne, ale i skuteczność działania w sektorze podmiotów ekonomii społecznej.

Stała interwencja publiczna jest niezbędna w każdym przypadku – czy stworzymy odrębny system instytucji finansowych świadczących usługi dla podmiotów ekonomii społecznej, czy też będziemy do tego celu wykorzystywać istniejący już system funduszy oferujących usługi dla MSP; ten przecież także by nie powstał bez wsparcia go środkami publicznymi⁹. **Najbardziej korzystnym rozwiązaniem wydaje się być równoległe funkcjonowanie obu systemów – powiązanych ze sobą dzięki współpracy tworzących go instytucji.**

Naturalnym klientem istniejącego obecnie systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych będą w pierwszym rzędzie przedsiębiorstwa społeczne.

Klientem specjalnie tworzonych instrumentów finansowych (niekoniecznie w formie funduszy) dla sektora ekonomii społecznej powinny być przede wszystkim **przedsięwzięcia społeczne**, realizowane nie w formie działalności gospodarczej. Obecnie ich finansowanie opiera się na zasileniach z budżetów jednostek samorządu terytorialnego i dotacjach uzyskiwanych w różnych programach operacyjnych (m.in. w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich i konkursach na dotacje dla organizacji pozarządowych), brakuje natomiast instrumentów zwrotnych.

2. Zarys propozycji rozwiązań

2.1. Zasilenie kapitałowe systemu

Zewnętrzne zasilenie kapitałowe systemu instytucji wspierających pozyskiwanie przez podmioty ekonomii społecznej środków dłużnych na finansowanie swojej działalności jest warunkiem koniecznym jego powstania. W przeciwnym przy-

⁷ „Ekonomia społeczna wymaga horyzontalnego podejścia – groźne byłoby zredukowanie jej do zagadnień czysto socjalnych. Ekonomia społeczna dotyczy w równym stopniu zagadnień gospodarki czy rozwoju regionalnego. Jej rozwój wymaga współdziałania wszystkich odpowiedzialnych za te obszary instytucji w celu stworzenia i wdrożenia spójnego programu działań” [ibidem, s. 2].

⁸ „Środowisko biznesu nie ma powodu, aby traktować ekonomię społeczną jako źródło zagrożeń, przeciwnie – może być ona uzupełnieniem jego własnych działań i partnerem dla wspólnych przedsięwzięć. Ekonomia społeczna w swym głównym nurcie nie działa przeciwko rynkowi, ale stara się go wykorzystywać jako ważny instrument realizacji celów społecznych. Podmioty ekonomii społecznej mogą z pożytkiem używać modeli biznesowych i same być źródłem inspiracji dla tradycyjnych firm [ibidem, s. 2].

⁹ Mowa tu o systemie a nie incydentalnych przypadkach organizacji takich funduszy.

padku tworzenie instytucji świadczących tego typu usługi dla przedsięwzięć społecznych będzie miało charakter incydentalny, „spadochronowy” i ograniczony w czasie możliwością samodzielnego ich funkcjonowania, nie mówiąc już o ich rozwoju. Przy braku systemowego mechanizmu zasilania kapitałowego ich zasięg oddziaływania na rozwój całego sektora będzie znikomy – tak jak ma to miejsce obecnie. Co więcej, na skutek braku takiego mechanizmu dostęp do finansowania pozostanie nadal utrudniony, a działalność instytucji mało efektywna – choćby dlatego, że skala działania będzie mała, a nabyte kwalifikacje pracowników nie będą w pełni wykorzystywane. Zatem, w przywoływanej tu ekspertyzie zaproponowano:

- wprowadzenie ustawowego obowiązku przeznaczania 1% CIT na finansowanie działalności podmiotów ekonomii społecznej działających w formie przedsiębiorstwa społecznego (fundacji, stowarzyszenia itp.), a więc organizacji, które dla realizacji celu społecznego prowadzą działalność gospodarczą i których statut określa cel działania jako non-profit, *not-for-profit*,
- płatnik CIT ma prawo samodzielnie wskazać podmiot, któremu chce przekazać 1% swoich podatków, ale nie musi tego czynić. Środki bez „adresu” wpływają do budżetu państwa i są tam składane na odrębnym rachunku.

Zebrane środki są przekazywane na specjalnie utworzony fundusz, tj. **Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej**¹⁰. Jego zadania powinny być analogiczne do zadań realizowanych przez BGK i PARP – w tym przypadku byłoby to wspieranie funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w świadczeniu usług podmiotom ekonomii społecznej prowadzącym działalność gospodarczą. Wymienione powyżej propozycje są elementem projektu opracowanego w Ministerstwie Gospodarki (dotychczas nie zostały jednak wdrożone). Kolejne propozycje warto przeanalizować na nowo:

- obecnie funkcjonujące rozwiązanie umożliwiające przeznaczanie 1% PIT na działalność organizacji pożytku publicznego pozostaje w mocy; wskazane byłoby jednak, aby – analogicznie jak w propozycji dotyczącej 1% CIT – nieadresowane środki były przekazywane do funkcjonują-

cego w Polsce od 2004 r. **Funduszu Inicjatyw Obywatelskich**; zadania funduszu pozostałyby niezmienione¹¹;

- podstawowa różnica między FPS i FIO polegałaby na ukierunkowaniu działań na odmienną grupę beneficjentów; środki FPS byłyby przeznaczone na **wspieranie kapitałowe instytucji finansowych** oferujących przedsiębiorcom społecznym finansowanie ich działalności; natomiast FIO – na **wspieranie konkretnych projektów przedsięwzięć społecznych sensu stricto**, tzn. tych, które nie są realizowane w formie działalności gospodarczej;
- warto przy tym podkreślić, że środki przeznaczone przez oba fundusze na konkretne ww. mogą jednocześnie cele stanowić udział publiczny w projektach realizowanych ze środków unijnych;
- uruchomieniu mechanizmu systemowego – stabilnego i pozwalającego na wiarygodne szacunki wielkości zasileń kapitałowych dla sektora ekonomii społecznej – powinny towarzyszyć równolegle wprowadzane zmiany instytucjonalno-prawne dotyczące statusu prawnego odbiorców tych zasileń; sprawą najpilniejszą jest wyodrębnienie z całego zbioru podmiotów ekonomii społecznej formy przedsiębiorstwa społecznego¹²; poddanie działalności społecznej, realizowanej w formie przedsiębiorstwa, odmiennym regulacjom ma na celu zniwelowanie wewnętrznych sprzeczności ujawniających się w jego funkcjonowaniu i wynikających z prymatu celu społecznego nad ekonomicznym; ta właśnie sprzeczność w dużej mierze wyklucza przedsiębiorstwa społeczne ze zbioru potencjalnych beneficjentów funkcjo-

¹¹ W ramach PO FIO wspierane mogą być: indywidualne działania inicjowane przez organizacje pozarządowe w zakresie realizacji zadań publicznych, wspólne inicjatywy obywatelskie w ramach partnerstwa publiczno-społecznego, wspólne działania podejmowane w ramach partnerstwa wewnątrz III sektora. Podmiotami uprawnionymi do składania ofert o dofinansowanie realizacji zadania w ramach PO FIO są: organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie („UoDPPiW”), m.in. stowarzyszenia oraz jednostki terenowe stowarzyszeń posiadające osobowość prawną, związki stowarzyszeń, fundacje, kółka rolnicze, cechy rzemieślnicze, izby rzemieślnicze, izby gospodarcze. podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1-4 UoDPPiW” (<http://www.bezrobocie.org.pl/x/507022>).

¹² Nadal nie został przyjęty opracowany w 2010 r. projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym (http://konsultacje.ofop.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=88&limitstart=4).

¹⁰ Proponowane rozwiązanie jest wzorowane na węgierskim Narodowym Funduszu Społecznym (NCA – National Civic Fund), utworzonym w 2004 r.

nującego w Polsce systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych;

- w projekcie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym zawarto kilka rozwiązań wartych uwagi:
 - „zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych,
 - ustalenie podatku od nieruchomości wykorzystywanych przez przedsiębiorstwo społeczne w całości lub odpowiednio do jego udziału, w części do prowadzenia działalności gospodarczej – w wysokości odpowiadającej podatkowi od nieruchomości wykorzystywanych na cele odpłatnej działalności pożytku publicznego” (zob. art. 25 ust. 1 pkt 1-2 projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym),
 - „zwolnienie z wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
 - czasowe ulgi w składkach na ubezpieczenie społeczne pracowników” (zob. art. 25 ust. 2, jw.),
 - „podmiotowi, który utworzył przedsiębiorstwo społeczne, przysługuje, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, zwolnienie z podatku dochodowego środków przekazywanych na kapitał (fundusz) zakładowy przedsiębiorstwa społecznego” (zob. art. 26, jw.),
 - obniżenie stawki VAT (zob. art. 27, jw.),
 - preferencje w prawie zamówień publicznych wynikające ze stosowania klauzul społecznych (zob. art. 29, jw.).

W dalszym ciągu jednak, pomimo projektowanych uregulowań, nie ma rozwiązań systemowych określających warunki funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, co przekłada się na ograniczone możliwości rozwoju sektora społecznego w całym kraju. Regiony o silnej orientacji społecznej, m.in. województwo małopolskie, opolskie, mające na swoim terenie prężnie działające lokalne ośrodki wykorzystujące różne instytucje prawne ekonomii sektora społecznego, są w stanie lepiej wykorzystać możliwości, jakie już obecnie istnieją np. środki unijne.

2.2. Instrumenty finansowe wspierające rozwój przedsiębiorczości społecznej. Organizacja systemu

Kapitałowy, pożyczkowy i poręczeniowy – to trzy podstawowe instrumenty adekwatne dla potrzeb sektora podmiotów ekonomii społecznej.

Instrument kapitałowy

Instrument ten służy zwiększaniu kapitału (zasobów własnych) przedsiębiorstwa, wzmacniając jego status ekonomiczny, w tym i możliwości do zaciągania zobowiązań finansowych, a więc i korzystania z rynku instrumentów dłużnych. W przypadku prymatu celu społecznego nad ekonomicznym (a o takim tu mowa), pozyskanie takich środków z rynku jest w zasadzie niemożliwe. W projektowanym systemie dostępu przedsięwzięć społecznych do finansowania ich działalności, rolę podstawowego źródła zasilającego ten sektor pełni „kapitał” publiczny – **Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej i Fundusz Inicjatyw Obywatelskich**.

Środki FPS powinny być, w pierwszym rzędzie, przekazywane na kapitał funduszy poręczeniowych i pożyczkowych, utworzonych dla obsługi sektora przedsięwzięć społecznych lub też powierzone funduszom obsługującym MSP w oparciu o umowę zlecającą obsługę finansowania przedsięwzięć społecznych (na rzecz i w imieniu FPS), na warunkach uzgodnionych z Funduszem.

Przyjęte tu rozwiązanie wykorzystywania środków FPS na tworzenie infrastruktury finansowej dla potrzeb sektora ekonomii społecznej (wspierania istniejącej – MSP – wyodrębnionymi środkami) ma dodatkowy walor: nie jest to prosta dekoncentracja środków, ale potencjalnie realna decentralizacja polityki rozwoju przedsiębiorczości społecznej i budowy kapitału społecznego. Inicjując powstawanie takich lokalnych czy regionalnych funduszy (czy wzmacniając potencjał funduszy już istniejących), można zmobilizować wokół nich środowiska samorządów terytorialnych, gospodarczych, podmioty gospodarcze, grupy społeczne, które mogą je wykorzystać jako sprawny instrument realizacji wspólnych celów.

Natomiast środki FIO powinny być przeznaczane na dwa typy działań: dofinansowanie konkretnych projektów (przedsięwzięć) – dotacja, na kapitał specjalnie tworzonej instytucji oraz

dotacyjno-pożyczkowych, na wzór angielskiego Adventure Capital Fund. Środki Funduszu mogłyby być przeznaczone także na specjalne programy rządowe (typu „pierwsza praca” czy „50+”), przekazywane instytucjom publicznym odpowiedzialnym za te programy, a one z kolei powierzałyby je – na mocy umowy zlecenia – funduszom inwestycyjnym lub/i poręczeniowym¹³.

Obydwa fundusze, tj. FPS i FIO, powinny część swoich środków przeznaczać na budowanie infrastruktury doradczej – bądź to przez tworzenie odrębnych instytucji, bądź **finansowanie tej działalności w istniejących (współtworzonych) funduszach** (rozwiązanie zalecane).

Instrument pożyczkowy

Ze względu na charakterystyczny dla podmiotów ekonomii społecznej prymat celu społecznego nad ekonomicznym, kredyt bankowy jest instrumentem w zasadzie dla nich niedostępnym. Wobec powyższego, proponowany tu system rozwiązań finansowania ich działalności bazuje na dwóch instrumentach finansowych: pożyczkowym i poręczeniowym.

Z instrumentu pożyczkowego mogą korzystać wszystkie rodzaje przedsięwzięć społecznych, zarówno przedsiębiorstwa społeczne, jak i realizatorzy tych projektów, które nie wymagają prowadzenia działalności gospodarczej. Różny będzie jednak cel pożyczki, na jaki jest ona udzielana.

I tak:

- realizatorom przedsięwzięć społecznych, które nie przybierają formy działalności gospodarczej będą udzielane pożyczki „pomostowe” – na okres przejściowy do czasu uzyskania środków dotacyjnych, w tym z funduszy unijnych czy FIO lub jego projektów,
- przedsiębiorstwom społecznym i innym podmiotom społecznym prowadzącym działalność gospodarczą będą udzielane pożyczki na działalność biznesową (operacyjną, inwestycyjną); pożyczek będą udzielać lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe.

Jak się wydaje, racjonalne będzie wykorzystanie do tego celu istniejącej sieci funduszy, utworzonych do obsługi MSP, a raczej nie tworzenie

nowych, dedykowanych jedynie potrzebom podmiotów ekonomii społecznej. Posłużenie się umową zlecenia usługi likwiduje problem sprzeczności między rynkowym celem działania funduszy pożyczkowych a społecznym celem działania podmiotu ekonomii społecznej. Poziom i rodzaj preferencji (jeśli projekt tego będzie wymagał) zależeć będzie od donatora środków publicznych przeznaczonych na ten cel.

Zaletą takiego rozwiązania jest:

- zmniejszenie kosztów funkcjonowania całego programu – nie finansuje się tworzenia nowych instytucji (koszty stałe, wynagrodzenia, sprzęt, szkolenia itp.),
- wykorzystanie wykwalifikowanych pracowników i sprawdzonej infrastruktury logistyczno-prawnej (procedury, regulaminy, *back office*),
- szybkie uruchomienie działań pożyczkowych – oszczędność czasu.

Instrument poręczeniowy

W projektowanym systemie poręczenia będą udzielane:

- przedsięwzięciom społecznym realizowanym w formie działalności gospodarczej przez lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe – poręczenia te będą umożliwiały im pozyskanie finansowania z funduszy pożyczkowych i banków,
- innym, pozagospodarczym przedsięwzięciom społecznym – w celu uzyskania finansowania pomostowego z funduszy pożyczkowych.

W przypadku funduszy poręczeniowych istnieją, jak się wydaje, dwie równorzędne opcje rozwiązania dylematu w kwestii co jest bardziej racjonalne: czy wykorzystywanie istniejących już funduszy poręczeniowych (obsługujących MSP), czy tworzenie nowych, dedykowanych przedsięwzięciom społecznym. Za wykorzystaniem istniejącej sieci funduszy poręczeniowych przemawiają argumenty przytoczone powyżej. Za tworzeniem nowych podmiotów przemawia natomiast¹⁴:

- potrzeba zaangażowania mniejszego kapitału (obsługującego ten sam rozmiar przedsięwzięć – w ujęciu wartościowym), potrzebnego dla prawidłowego funkcjonowania takiego funduszu,

¹³ Projekt Funduszu Płynnościowo-Pożyczkowego – koncept przygotowany dla UNDP (I. Herbst, M. Bitner, K. Wyszowski). Konferencja „Finansowanie ekonomii społecznej w Polsce – poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań”, Kraków (19 marca 2008 r.).

¹⁴ Wymienionymi cechami charakteryzuje się przywoływany już uprzednio projekt Małopolskiego Funduszu Poręczeniowego dla podmiotów ekonomii społecznej.

- mniejsze ryzyko utraty kapitału funduszu (fundusz inwestuje środki na czas udzielenia poręczenia i uzyskuje z tego korzyści finansowe),
- większa możliwość – niż w przypadku funduszu pożyczkowego (patrz wyżej) – pozyskania do funduszu dodatkowego kapitału ze strony samorządów terytorialnych i gospodarczych oraz podmiotów gospodarczych (działających nie tylko z pobudek społecznych – zob. społeczna odpowiedzialność biznesu, ale i ekonomicznych – zob. budowanie dodatkowego popytu na produkty i usługi przez siebie wytwarzane),
- większe możliwości uruchomienia w ramach funduszu dodatkowej działalności (przy danych kosztach stałych), a przede wszystkim działalności doradczej i monitoringu; uruchomienie ich we „własnym” funduszu pozwala na wykorzystanie już istniejącej wiedzy o uwarunkowaniach lokalnych, w tym także o celach i kierunkach lokalnej polityki społeczno-gospodarczej,
- uzyskanie dodatkowo efektu społecznego – zintegrowanie wokół takiej instytucji aktywności społecznej i wzrost kapitału społecznego.

Wybór rozwiązania – czy budować nowy fundusz, czy korzystać (przy pomocy proponowanych tu instrumentów zasilania kapitałowego), z funduszu już istniejącego – należy do środowisk lokalnych. Od ich aktywności i umiejętności samoorganizacji zależeć będzie to, czy ta forma działania okaże się sprawniejsza od pierwszej tu proponowanej.

3. Sektor podmiotów ekonomii społecznej w latach 2009–2011 – uwarunkowania dostępu do kapitału

Mimo szeregu inicjatyw środowiska ekonomii społecznej od 2008 r., nie powstały systemowe ramy wspierania rozwoju sektora podmiotów ekonomii społecznej. Jak już powiedziano powyżej, nie została także urzeczywistniona propozycja 1% odpisu CIT na rzecz infrastruktury finansowej świadczącej usługi dla przedsiębiorstw społecznych, mimo iż znalazła się w kilku istotnych (w tym rządowym) projektach programowych. Co najważniejsze, nie wprowadzono też żadnych zmian do systemu funkcjonowania wsparcia dla tego sektora. Nadal bazuje on przede wszystkim na rozwiązaniu przyjętym w 2002 r., czyli na Funduszu Inicjatyw Społecznych (umożliwiającym dotacyjne wsparcie finansowe przedsięwzięć spo-

łecznych, ale nie uwzględniający już specyfiki przedsiębiorstw społecznych) oraz zasilaniu finansowym – także w formie grantów – dostarczanych ze środków unijnych. Nadal brakuje dostępnych instrumentów dłużnych i poręczeniowych; nie istnieje system trwałego wsparcia kapitałowego – wsparcie od dotacji do dotacji w żaden sposób nie pozwala na stabilny rozwój przedsiębiorstw społecznych, a więc tych podmiotów, dla których uruchomienie działalności gospodarczej jest warunkiem realizacji celu społecznego – podstawowego celu ich działania.

Nie zakończono także prac nad zmianami instytucjonalno-prawnymi określającymi status prawny przedsiębiorstw społecznych. Przygotowano¹⁵ i uzgodniono społecznie założenia do ustawy o przedsiębiorczości społecznej.

Warte wyróżnienia są dwie nowe inicjatywy: utworzenie Małopolskiego Funduszu Ekonomii Społecznej (w maju 2009 r.¹⁶, w ramach podpisanego rok wcześniej Małopolskiego Paktu na rzecz Ekonomii Społecznej) oraz uruchomienie pilotażowego projektu systemowego wsparcia dostępu do środków pożyczkowych w ramach PO KL (30 mln PLN).

Małopolski Fundusz Ekonomii Społecznej, działający w formie fundacji, udziela przede wszystkim poręczeń podmiotom ekonomii społecznej. Od początku działalności udzielił 68 poręczeń na kwotę ponad 2 mln zł (spółdzielnie socjalne), 4 pożyczek na kwotę blisko 50 tys. zł (dla spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstwa tworzącego miejsca pracy dla osób bezrobotnych i niepełnosprawnych). Obok usług finansowych świadczy także usługi doradcze. Jak na tak krótki okres działania są to bardzo dobre wyniki, świadczące o realnie istniejącym, wysokim popycie na ten rodzaj wsparcia finansowego.

Pilotażowy projekt wsparcia systemowego dostępu do środków pożyczkowych powinien zostać uruchomiony w połowie tego roku (2012 r.). Został przygotowany przez MRR przy współpracy grupy finansowej przy Zespole ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej. Projekt w znacznej

¹⁵ Grupa prawna w ramach Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.

¹⁶ Fundatorami Funduszu są: Bank Gospodarstwa Krajowego, Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego, Krakowski Bank Spółdzielczy, Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A., Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. Wśród sygnatariuszy Paktu znajdują się przedstawiciele samorządu terytorialnego, podmioty ekonomii społecznej, szkoły wyższe, przedstawiciele biznesu oraz instytucje publiczne.

mierze wykorzystuje zaproponowane w pkt 2 rozwiązania. I tak:

- nie tworzy się centralnego funduszu; środki są przekazywane do BGK (operator), a ten przekazuje je do lokalnych i regionalnych funduszy (i ew. innych instytucji) wraz z warunkami działania i ramowym regulaminem,
- fundusze udzielają pożyczek podmiotom ekonomii społecznej (zarówno przedsiębiorstwom, jak i przedsięwzięciom społecznym),
- aplikacja funduszy o te środki musi zawierać wskazanie sposobu uruchomienia doradztwa dla beneficjentów aplikujących o pożyczki/poręczenia.

Projekt jest pilotażem, który obok udostępnienia środków dłużnych podmiotom ekonomii społecznej pozwoli na zebranie doświadczeń w tym zakresie i tym samym na lepsze zaprogramowanie systemu wsparcia dostępu do kapitału dla tego sektora w nowej perspektywie finansowej UE.

Zakończenie

Przedstawiona 4 lata temu i przywołana w niniejszym artykule koncepcja stworzenia systemu rozwiązań instytucjonalno-prawnych ułatwiających podmiotom sektora ekonomii społecznej pozyskiwanie środków na finansowanie swojej działalności była próbą odpowiedzi na następujące pytania: jak zapewnić stały, względnie stabilny dopływ środków finansowych do sektora ekonomii społecznej i jak zorganizować infrastrukturę finansową obsługującą ten sektor, by przy danej wielkości środków mogła ona finansować jak największą liczbę (wartość) przedsięwzięć. Jak już wówczas powiedziano, przekształcenie tej koncepcji w program działania wymaga wielu prac o charakterze bardziej szczegółowym. Do najważniejszych z nich należą:

- wprowadzenie do ustroju polskiego prawa instytucji „przedsiębiorstwo społeczne”,
- uchwalenie proponowanych zmian prawa podatkowego w zakresie CIT i PIT, i ustanowienie Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej oraz zmiana zasad zasilania i funkcjonowania Funduszu Inicjatyw Obywatelskich,
- sformułowanie zadań FPS i FIO,
- przygotowanie standardów postępowania i procedur w zakresie dystrybucji środków finanso-

wych z FPS i FIO do beneficjentów – lokalnych i regionalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz innych instytucji (doradczych), a także poszczególnych beneficjentów korzystających z usług systemu,

- przygotowanie i upowszechnienie wzorców dobrych praktyk dla wszystkich uczestników systemu.

Powyższa lista niezbędnych działań jest nadal aktualna. Dobrze się zresztą wpisuje w prowadzone obecnie przez Komisję Europejską prace programowe w zakresie rozwoju sektora ekonomii społecznej [Inicjatywa, 2011]. Warto zwrócić uwagę na jednoznaczne wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące ułatwiania identyfikacji funduszy wspierających ekonomię społeczną oraz zniesienia barier dla pozyskiwania funduszy¹⁷.

Sformułowana powyżej koncepcja systemu rozwiązań pozwalających na trwałe zasilanie finansowe podmiotów ekonomii społecznej jest koncepcją ambitną, przede wszystkim ze względu na ograniczone możliwości budżetu państwa. Biorąc pod uwagę bieżące ograniczenia, uwarunkowane koniecznością reformy finansów publicznych, można jednak próbować wprowadzać proponowane rozwiązania systematycznie: w pierwszym etapie rozwiązania prawno-organizacyjne, a następnie – finansowe. W dłuższym okresie czasu wydatki publiczne na ten cel niewątpliwie się zwrócą, ponieważ ułatwiając rozwój sektora ekonomii społecznej uruchomią niezbędne dla przyspieszenia zrównoważonego wzrostu gospodarczego mechanizmy integracji i spójności społecznej. ■

¹⁷ „Zasady dotyczące funduszy inwestycji społecznych różnią się w zależności od państwa członkowskiego oraz są często uciążliwe i skomplikowane. Dlatego też nowy wniosek ma uprościć te zasady. Przykładowo, dzięki paszportowi europejskiemu fundusze przedsiębiorczości społecznej mogłyby pozyskiwać środki w całej Europie” [EKES, 2012, s. 2].

Literatura

Bank BISE [2006], *Finansowanie zwrotne instytucji ekonomii społecznej w Polsce*, Raport otwarcia, Bank BISE, Warszawa.

EKES [2012], *Europejskie fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej*, Bruksela (8 lutego, INT/623).

Guz H. [2011], *Wsparcie sektora ekonomii społecznej w ramach VII priorytetu PO KL*, „Półrocznik Ekonomia Społeczna”, nr 1/2011 (2).

Inicjatywa [2011], *Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej – budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji*, KOM92011)682, wrzesień (dokument uzgadniany z państwami członkowskimi UE).

Manifest [2008], *Manifest ekonomii społecznej*, Gdańska Konferencja Ekonomii Społecznej, Gdańsk (27 czerwca).

Ministerstwo [2009], *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa (wersja robocza z 9 marca).

Strony internetowe

www.bezrobocie.org.pl

www.konsultacje.ofop.eu

www.socialeconomy.pl

Financing social economy entities in Poland

Abstract: The aim of the article is to revisit the conclusions of an expert review conducted four years ago with a view to evaluating the possibilities of financing social economy entities and formulating proposals of requisite systemic solutions to support the access of social economy entities to capital. The conception of a system of legal and institutional solutions to facilitate the access of social economy entities to resources to finance their activities constitutes an attempt to answer the crucial questions: how to ensure a constant and relatively stable stream of financial resources into the social economy sector and how to organise the financial infrastructure to serve the sector in order that a given level of funds might finance as many undertakings as possible in terms of their value and number.

Key words: social economy entities, financing, access to capital.

Organizacja pozarządowa jako przedsiębiorstwo społeczne na przykładzie Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”

Ewa Modzelewska

Streszczenie: Ekonomia społeczna, przedsiębiorstwo społeczne to zagadnienia nowe, ale zarazem budzące liczne kontrowersje. W artykule dokonano konceptualizacji procesu ekonomizacji trzeciego sektora. Przeanalizowano transformację polskiej organizacji pozarządowej w kierunku przedsiębiorstwa społecznego na przykładzie Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”. Przykład działalności rynkowej Stowarzyszenia EKON posłużył do oceny trafności kryteriów EMES definiujących przedsiębiorstwo społeczne.

Słowa kluczowe: Przedsiębiorstwo społeczne, organizacja pozarządowa, transformacja, Stowarzyszenie „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na następujące pytanie: czy możliwy jest proces transformacji organizacji pozarządowej w kierunku przedsiębiorstwa społecznego? W polskiej literaturze przedmiotu trwa niekończący się spór o ramy definicyjne terminów „przedsiębiorstwo społeczne”, „ekonomizacja trzeciego sektora”. Główną osią rozważań jest uchwycenie aspektów, które egemplifikują organizację pozarządową jako przedsiębiorstwo społeczne, jak również uwiadaczniają pole działań, w których te dwa podmioty się krzyżują bądź różnicują.

Aby ukazać całe spektrum problemu, niezbędne jest doprecyzowanie ram pojęciowych organizacji non-profit. Zdaniem badaczy międzynarodowego projektu koordynowanego od 1990 r. przez University John Hopkins sektor non-profit skupia wokół siebie organizacje charakteryzujące się pewnym stopniem instytucjonalizacji, sformalizowane, prywatne w znaczeniu odmienności od państwa i rynku komercyjnego. Ponadto znamionuje je: zakaz dystrybucji, korzystają z siły wolontariackiej, fundamentem ich działania jest zasada swobodnego i dobrowolnego przystępowania do struktury organizacji.

Z kolei termin „przedsiębiorstwo społeczne” został określony m.in. w Dokumencie strategicznym Rządu Wielkiej Brytanii i Irlandii z 2002 r., jako działalność gospodarcza, która wyznacza sobie cele ściśle społeczne i która inwestuje ponow-

nie nadwyżki zależnie od tych celów w działalność lub we wspólnotę, zamiast kierować się potrzebą osiągania maksymalnego zysku na rzecz akcjonariuszy lub właścicieli. Chcąc dokonać operacjonalizacji pojęcia przedsiębiorstwa społecznego, warto sięgnąć do dziewięciu kryteriów zaproponowanych przez sieć badawczą The Emergence of Social Enterprises in Europe (EMES) na zlecenie Komisji Europejskiej. W ramach tej klasyfikacji wyróżnia się kryteria ekonomiczne oraz społeczne. Opisując pierwsze kryterium, posłużono się następującymi elementami: ciągła działalność polegająca na produkcji, sprzedaży towarów i usług, wysoki stopień autonomii w działaniu, niezależność od administracji publicznej, sponsorów w procesie zarządzania, ponoszenie ryzyka ekonomicznego w prowadzonej działalności, zatrudnianie płatnego personelu. Do opisu kryterium społecznego użyto następujących elementów: prymat celów społecznych, rozwój oraz wsparcie społeczności lokalnych poprzez oddolny charakter, demokratyczne zarządzanie egemplifikujące zasadę „1 człowiek = 1 głos”, party-

NOTA O AUTORCE

Ewa Modzelewska – Doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (kierunek Nauki o polityce). Absolwentka Nauk Politycznych oraz Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka publikacji z zakresu kooperacji międzysektorowej, e-usług. Specjalista w Pionie Badań i Rozwoju Instytutu Wzornictwa Przemysłowego Sp. z o.o.

cypacyjny charakter przedsiębiorstw społecznych, ograniczona dystrybucja zysków (www.emes.net/fileadmin/emes/Images_folder/Book_covers/social_enterprise_INTRO_June06.pdf).

Główną osią rozważań w artykule jest teza, na podstawie której stwierdzono, że jeśli organizacja pozarządowa uniezależnia się finansowo od subsydiów publicznych, generuje korzyści ekonomiczne i społeczne, a proces decyzyjny jest niezależny od interesów zewnętrznych, to realne staje się przeobrażenie owej organizacji w przedsiębiorstwo społeczne. Wraz z rozwojem podmiotów ekonomii społecznej upowszechniają się ideały przedsiębiorczości społecznej, obywatelskiej polityki społecznej. Dobrze zorganizowane, nastawione na innowacyjność procesową, potrafiące zarządzać ryzykiem przedsiębiorstwo społeczne może inwestować w kapitał społeczny, promować przedsięwzięcia w skali lokalnej i ponadlokalnej oraz przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu.

W pierwszej części artykułu przedstawiono polski sektor społeczny w świetle procesu ekonomizacji. W tym celu scharakteryzowano pojęcie trzeciego sektora. Ponadto dokonano analizy szans i zagrożeń skorelowanych z ekonomizacją organizacji non-profit, uwzględniając takie determinanty, jak: finanse organizacji, zasoby, korzyści społeczne, wiedza z zakresu ekonomii społecznej.

Kolejna część artykułu ma charakter teoretyczny. Odwołując się do klasyfikacji podmiotów ekonomii społecznej, omówiono podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu organizacji pozarządowej i przedsiębiorstwa społecznego.

Diagnozę Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON” jako przedsiębiorstwa społecznego zaprezentowano w trzeciej części artykułu. Bodźcem do prowadzenia badań nad tą organizacją był udział autorki w cyklu szkoleniowym przygotowanym przez Stowarzyszenie pt. „Inicjatywa EKON na rzecz Ekonomii Społecznej na Mazowszu”. Trzonem artykułu jest pokazanie na przykładzie wybranego podmiotu praktycznego funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego m.in. poprzez kryteria sieci badawczej The Emergence of Social Enterprises in Europe (EMES). W celu uzyskania kompendium wiedzy z działalności społecznej i gospodarczej wybranej organizacji pozarządowej autorka przeanalizowała następujące dokumenty: sprawozdania meryto-

ryczne i finansowe z roku budżetowego 2010, statut organizacji. Ponadto korzystała z takich źródeł, jak: opracowania, źródła elektroniczne, materiały szkoleniowe.

1. Sektor społeczny w świetle procesu ekonomizacji

Mankamentem, który stoi na drodze do pełnej i świadomej ekonomizacji organizacji pozarządowych są liczne korzyści finansowe nabywane dzięki zakładom pracy chronionej. Subsydiowanie publiczne, ulgi i zwolnienia podatkowe uniemożliwiają osiągnięcie samodzielności ekonomicznej przez polskie przedsiębiorstwo społeczne. Można się oczywiście zastanawiać, co zrobić, aby z jednej strony umożliwić zatrudnianie osób niepełnosprawnych, a z drugiej – nie wyręczać przedsiębiorstwa i zwalniać z konieczności dbania o utrzymywanie płynności finansowej oraz ponoszenia ryzyka ekonomicznego. Zdaniem autorki dobrym przykładem organizacji, która zmierza się z procesem ekonomizacji na co dzień jest omówione w trzeciej części artykułu Stowarzyszenie „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”. Pomijając fakt, że jako zakład pracy chronionej korzysta z subsydiów publicznych, Stowarzyszenie EKON prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiórki odpadów opakowaniowych, pośredniczy w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz organizuje szkolenia generując w ten sposób zysk.

Polski model ekonomii społecznej i osadzonego w nim przedsiębiorstwa społecznego jest niekształcany przez brak aktów prawnych regulujących w sposób jednoznaczny kwestię ekonomii społecznej, przedsiębiorczości, przedsiębiorstwa społecznego. Ponadto zauważalna jest 'etatyzacja' sektora, czyli upodobnienie (a także zbliżenie instytucjonalne) do administracji publicznej. Obecnie widać wyraźne próby 'komercjalizacji' sektora, czyli poszukiwania ekonomicznego wymiaru działań obywatelskich. Jednak ciągle są małe szanse, aby organizacje zrezygnowały z męczących, ale w miarę stabilnych procedur w dostępie do środków unijnych na rzecz ryzyka w działaniach na wolnym rynku" [Frączak, 2006, s. 11].

Proces ekonomizowania się organizacji pozarządowych jest również skorelowany z licznymi obciążeniami wynikającymi z kryzysu finansowego organi-

zacji, nieprzejrzystością procedur prawnych, dużym ryzykiem, fluktuacją personelu. Ponadto barierą dla nowo powstałych przedsiębiorstw społecznych jest wdrożenie nowych modeli zarządzania, wynikających ze zwielokrotnienia procedur formalnych.

Niewątpliwie argumentami przemawiającymi na rzecz ekonomizacji organizacji pozarządowych są: samodzielność finansowa, zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego organizacji poprzez dywersyfikację jej źródeł przychodów, korzystanie z licznych mechanizmów wsparcia rozwoju ekonomii społecznej, stabilność i trwałość organizacji, sprecyzowanie rezultatów działań organizacji, nieustanne podnoszenie kompetencji, profesjonalizacja usług.

Zarówno trzeci sektor, jak i sektor ekonomii społecznej definiuje się ze względu na strukturę i zasady organizacyjne, a nie przez pryzmat efektywności kosztowej i źródeł przychodów.

Analizując rysunek 1, można zauważyć relacje ilustrujące specyfikę przedsiębiorstwa społecznego jako podmiotu funkcjonującego na styku dwóch sektorów: komercyjnego i pozarządowego, czyli w obszarze ekonomii społecznej. Sektor komercyjny odróżnia od sektora pozarządowego to, że jego podmioty są nastawione na generowanie zysku ekonomicznego. Pominięte zostają cele społeczne, z których najważniejsze jest przeciw-

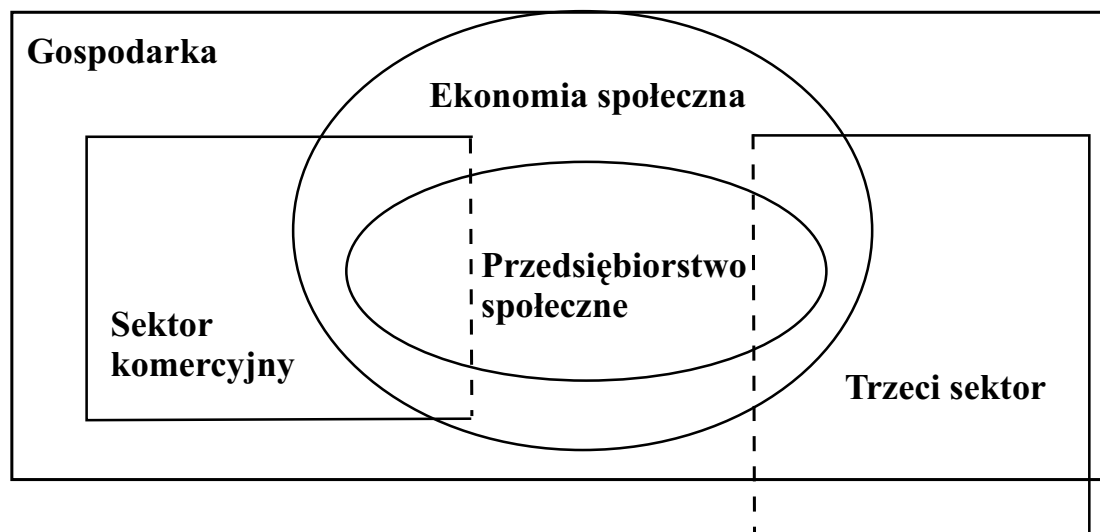
działanie wykluczeniu społecznemu. Aktywizacja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym przyczynia się do włączenia owych jednostek do gospodarki rynkowej, zapewnienia spójności społecznej.

Należy zwrócić uwagę, że centralne miejsce na rysunku 1 zajmuje przedsiębiorstwo społeczne. Niewątpliwie jest „częstką gospodarki rynkowej, ale specyficzną, bowiem lokującą misję i cele poza rynkiem. Uczestniczy w gospodarce rynkowej, ale według specyficznych reguł, co różni je od przedsiębiorstwa prywatnego” [Hausner, Laurisz, 2008, s. 9]. Przedsiębiorstwo społeczne stanowi platformę łączącą trzeci sektor z sektorem komercyjnym, stając się integratorem społeczeństwa obywatelskiego z gospodarką rynkową.

2. Organizacja pozarządowa jako przedsiębiorstwo społeczne

Odwołując się do ram definicyjnych wprowadzonych we wstępie artykułu, można doszukać się licznych podobieństw między definicją przedsiębiorstwa społecznego a definicją organizacji non-profit. Niewątpliwie przedsiębiorstwo społeczne łączy w jedną całość wymiar ekonomiczny i społeczny, działając na rzecz grup zmarginalizowanych.

Rysunek 1. Usytuowanie przedsiębiorstw społecznych na pograniczu sektorów: komercyjnego i pozarządowego



Przedsiębiorstwem społecznym może być organizacja pozarządowa powstała na fundamencie kapitału ludzkiego. Mimo iż organizacje pozarządowe spełniają w swym codziennym funkcjonowaniu kryteria przedsiębiorczości w stopniu porównywalnym do sektora przedsiębiorstw, widoczna jest pewna różnica między tymi podmiotami. Ekonomia społeczna to swego rodzaju pogranicze aktywności, które bywa zagospodarowane zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i przedsiębiorstwa społeczne.

W ostatnich latach w Polsce – dzięki odpowiednim regulacjom ustawowym – upowszechniły się nowe formy organizacyjne, tj.:

- zakłady pracy chronionej,
- centra integracji społecznej,
- spółdzielnie socjalne.

Warto zastanowić się, jak układ strukturalny determinuje przedsiębiorstwo społeczne. Przedsiębiorstwo społeczne może funkcjonować w ramach organizacji pozarządowej, stanowiąc filię organizacji matki zarejestrowanej prawnie jako podmiot społeczny posiadający osobowość prawną. Kolejną formą strukturalną jest przedsiębiorstwo społeczne jako oddzielny, autonomiczny podmiot w sferze społeczno-gospodarczej. Uwzględniając czynnik infrastrukturalny, możemy zauważyć, że przedsiębiorstwo społeczne może działać jako podmiot zintegrowany silnie z organizacją non-profit jako ta sama jednostka. Przedsiębiorstwo funkcjonujące w ramach jednostki-matki charakteryzuje się tym, że obie jednostki nie muszą dzielić tej samej powierzchni.

Rysunek 2. Struktury przedsiębiorstw społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Alter, 2008, s. 199-200].

Można dokonać klasyfikacji przedsiębiorstw społecznych w oparciu o określoną misję na przedsiębiorstwa społeczne zogniskowane na misji oraz związane z misją. Uwzględniając kryterium misji organizacji, przedsiębiorstwa społeczne są izomorficzne z organizacjami non-profit. Jednak tym, co będzie je różnicowało jest korelujący z misją model samowystarczalności finansowej. Natomiast w przypadku przedsiębiorstwa związanego z misją organizacji możliwa jest komercjalizacja usług społecznych. Występuje również przedsiębiorstwo społeczne niezwiązane z misją, w którym bodźcem do utworzenia podmiotu ekonomii społecznej jest generowany zysk z działalności gospodarczej, a nie realizacja celów społecznie użytecznych.

Uwzględniając kryteria zarówno prawne, ekonomiczne, jak i administracyjne, przedsiębiorstwo społeczne sformowane w tej strukturze organizacyjnej jest częścią organizacji matki. W ramach tych organizacji prowadzona jest jedna polityka personalna, zarządzania strategicznego, ekonomiczna. Sytuacja II z rysunku 2 ilustruje przedsiębiorstwo społeczne jako oddzielną jednostkę prawną o charakterze *non* lub *for-profit*. W tej sytuacji możliwa jest wspólna przestrzeń terytorialna, ale nie jest ona konieczna. Relevantny dla funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego jest zewnętrzny charakter wobec organizacji matki pod względem prawnym, finansowym i zarządzającym. Natomiast operacjonalizacja kosztów, po-

lityka personalna i zaplecze biurowe są wspólne, kontraktualne.

Przedsiębiorstwo społeczne jako izomorficzna organizacja matczyna ogranicza się jedynie do prowadzenia działalności gospodarczej, dofinansowującej w ten sposób organizację matkę.

Warto w tym miejscu nadmienić, że według linii orzecznictwa Sądu Najwyższego z 2000 r. przedmiot działalności gospodarczej może pokrywać się z przedmiotem działalności statutowej. Powyższa interpretacja jest istotna dla podmiotów ekonomii społecznej, gdyż umożliwia wypełnianie celów statutowych za pomocą działalności gospodarczej.

Porównując stopień harmonijności programów społecznych z działalnością rynkową, możemy pokazać działania statutowe oraz misję organizacji poprzez pryzmat aktywności na rynku przedsiębiorstw społecznych. Kim S. Alter wskazuje na trzy modele konsolidacji działalności gospodarczej z programami społecznymi przedsiębiorstw społecznych: zakorzenione, zintegrowane oraz zewnętrzne przedsiębiorstwo społeczne.

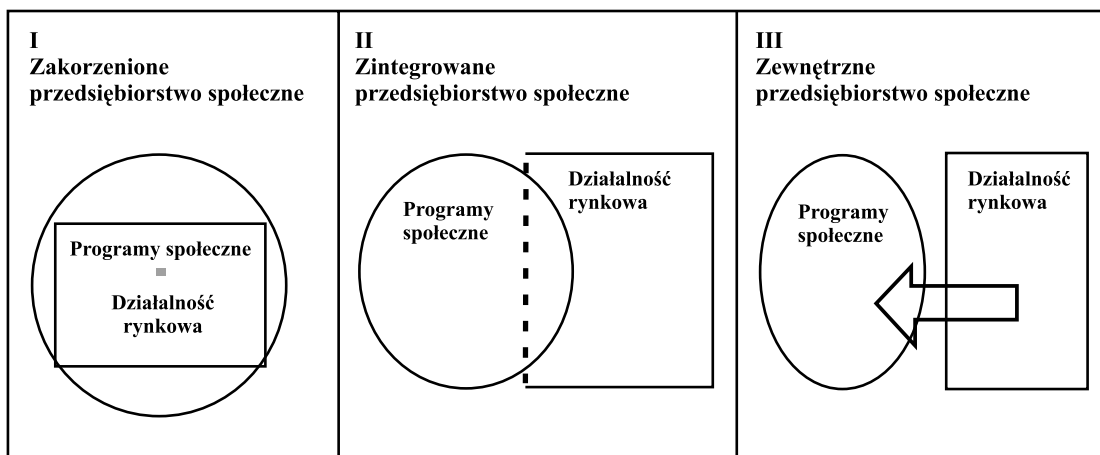
Sytuacja I zaprezentowana na rysunku 3 pokazuje, że organizacja non-profit stała się przedsię-

trwałemu strumieniowi środków pieniężnych na realizację programów społecznych ten model zapewnia płynność finansową organizacji. Z uwagi na fakt, że tego rodzaju organizacja jest zogniskowana na misji zachowuje charakter organizacji non-profit. Charakterystyczne są korzyści, które osiąga to przedsiębiorstwo społeczne, a mianowicie:

- „działalność społeczna i rynkowa są połączone,
- misja społeczna jest głównym celem prowadzenia działalności rynkowej,
- grupa docelowa (klienci) stanowią integralną część modelu jako bezpośredni odbiorca usług społecznych (beneficjenci) oraz jako rynek zbytu (klienci), pracownicy lub właściciele przedsiębiorstwa” [Alter, 2008, s. 160].

Na przykładzie zintegrowanego przedsiębiorstwa społecznego (sytuacja II przedstawiona na rysunku 3) można zauważyć krzyżowanie się programów społecznych z działalnością rynkową organizacji, o charakterze synergicznym. Należy zwrócić uwagę w tym modelu na przyjęty sposób zapewnienia płynności ekonomicznej organizacji non-profit poprzez ciągłe finansowanie projektów społecznych. Jak podaje Alter, przedsiębiorstwa społeczne często rozszerza-

Rysunek 3. Modele przedsiębiorstwa społecznego pod względem integracji działalności rynkowej z programami społecznymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Alter, 2008, s. 151].

biorstwem społecznym. Zakorzenione przedsiębiorstwo społeczne może zostać sformowane dla celów społecznych. Owo zakorzenienie umożliwia finansowanie działalności organizacji ze środków generowanych przez przedsiębiorstwo. Dzięki

ją i wspierają misję organizacji, umożliwiając uzyskanie większego wpływu społecznego. Ostatnia sytuacja z rysunku 3 uwiadamia zewnętrzny charakter przedsiębiorstwa wobec organizacji non-profit. Brak sprzężenia pokazuje, że organizacja non-profit finan-

suje świadczone przez siebie usługi społeczne przy pomocy peryferyjnego względem niej przedsiębiorstwa społecznego. Można zauważyć pewną analogię w zilustrowanym układzie ról. Zewnętrzne przedsiębiorstwo społeczne jako podmiot wspomagający, niezwiązany z misją organizacji matczynej, generuje zysk, który przyczynia się do wytworzenia wartości społecznej.

3. Miejsce przedsiębiorstwa społecznego w polskim sektorze pozarządowym na przykładzie Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”

Poprzez analizę konkretnej organizacji autorka chciała uwydatnić istotę przedsiębiorstwa społecznego oraz omówić jego funkcjonowanie w przestrzeni publicznej. Spośród przedsiębiorstw społecznych w Polsce wybrano jedno, które przeanalizowano pod kątem kryteriów definicyjnych zaproponowanych przez EMES. Wcześniejsze teoretyczne rozważania na temat ekonomii społecznej, przedsiębiorczości społecznej oraz przekształcania się organizacji non-profit w przedsiębiorstwa społeczne zostały przeniesione na płaszczyznę empiryczną polskiego przedsiębiorstwa, a mianowicie Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”. W oparciu o dane finansowe, doświadczenie organizacji, zrealizowane projekty, relacje beneficjentów przestudiowano proces transformacji organizacji pozarządowej w przedsiębiorstwo społeczne.

Stowarzyszenie „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON” z siedzibą w Otrębusach jest dobrowolnym, samorządnym zrzeszeniem, które ma na celu rozwijanie i propagowanie inicjatyw, postaw i działań osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ponadto przyczynia się do edukacji społeczeństwa w zakresie troski o środowisko naturalne, w tym gospodarowanie zasobami wtórnymi.

Pierwsze posiedzenie założycieli Stowarzyszenia odbyło się w październiku 2003 r. Natomiast faktyczną działalność na rzecz osób niepełnosprawnych i ochrony środowiska datuje się na 2004 r.

Z uwagi na ograniczone możliwości w zakresie uzyskania pomocy finansowej w EKON podjęto decyzję o rozpoczęciu działalności gospodarczej w obszarze gospodarki komunalnej,

tzew. gospodarki odpadami komunalnymi, która zapewniła pozyskanie funduszy niezbędnych do realizacji celów statutowych organizacji. Nowelizacja uchwalonej w dniu 27 sierpnia 1997 r. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych była bodźcem do trwałej współpracy Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON” z zakładami pracy chronionej: ABA-service Sp. z o.o. i TJ Sp. z o.o. Stowarzyszenie EKON oraz dwie spółki zawarły porozumienie o prowadzeniu wspólnej działalności gospodarczej na rynku odpadów opakowaniowych. Do działań podejmowanych przez zakłady pracy chronionej należy zaliczyć: pośrednictwo pracy, w tym przeszkolenie i przygotowanie osób niepełnosprawnych do stanowiska pracy.

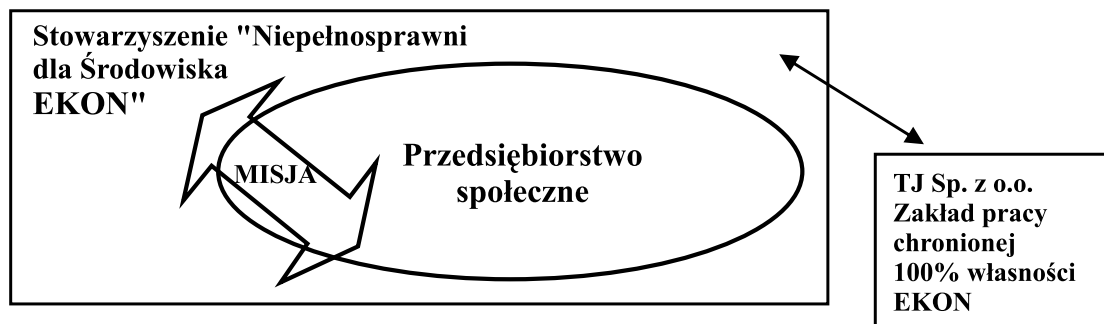
Stowarzyszenie EKON jest przedsiębiorstwem społecznym zogniskowanym na misji. Celem konstytutywnym tej organizacji jest zatrudnianie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. EKON jest typem zakorzenionego przedsiębiorstwa społecznego, w którym programy społeczne oraz prowadzona działalność rynkowa są jednym harmonijnym tworem.

Rysunek 4 ilustruje związek pomiędzy realizacją programów społecznych a działalnością rynkową. Owa działalność jest „zakorzeniona” w przedsiębiorstwie i jest niezbędna do urzeczywistniania misji organizacji. Finansowanie programów społecznych poprzez działalność gospodarczą oraz subdydia publiczne umożliwia zachowanie płynności ekonomicznej.

Integralną częścią tego modelu jest grupa docelowa, będąca bezpośrednim odbiorcą usług społecznych. Atutem zakorzenionego przedsiębiorstwa społecznego jest lokalny potencjał oraz korzyści społeczne wygenerowane podczas realizacji celów statutowych, przekazywane na rzecz własnej społeczności.

Na podstawie wspomnianych kryteriów ekonomicznych i społecznych autorka przeanalizowała zmienne potwierdzające tezę, że EKON jest przykładem organizacji pozarządowej definiowanej jako przedsiębiorstwo społeczne.

Rysunek 4. Stowarzyszenie EKON jako przedsiębiorstwo zogniskowane na misji



Źródło: opracowanie własne.

3.1. Kryteria ekonomiczne

Czy organizacja oferuje płatną pracę?

Stowarzyszenie EKON jest certyfikowaną agencją zatrudnienia¹. Zajmuje się pośrednictwem pracy zarówno dla osób sprawnych, jak i niepełnosprawnych. Ściśle współpracuje z władzami samorządowymi, organizacjami pozarządowymi – promując, wspierając zatrudnienie oraz upowszechniając i wdrażając aktywne formy uczestnictwa na rynku pracy. Nawiązano współpracę z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, który wsparł finansowo EKON, umożliwiając stworzenie 56 miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.

W latach 2004-2005 stworzono 845 miejsc pracy dla wykluczonych społecznie osób niepełnosprawnych. Zatrudnione osoby cechowała całkowita utrata postaw zawodowych, wzorów zachowań w życiu społecznym, co wymagało specjalistycznego podejścia do nich od momentu rozpoczęcia pracy.

Kluczowym obszarem działań dla Stowarzyszenia EKON są 'zielone miejsca pracy' dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności dla osób niepełnosprawnych psychicznie chorych. W 2004 r. zainicjowano realizację projektu EKOPRACA opartego na nowatorskim podejściu do zbiórki odpadów opakowaniowych bezpośrednio w miejscu ich powstania. W styczniu 2004 r. spółka TJ rozpoczęła w Warszawie rekrutację pra-

cowników dla EKON, kierując ich na szkolenia i warsztaty zawodowe w zakresie zbiórki i segregacji odpadów. Natomiast spółka ABA-service Sp. z o.o. rekrutowała i szkoliła kandydatów z mniejszych miejscowości, w których Stowarzyszenie planowało rozpoczęcie działalności gospodarczej. W 2005 r. Stowarzyszenie kontynuowało swoją działalność, zwiększając zatrudnienie do 376 osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zbiórkę odpadów opakowaniowych przeprowadzono na Ursynowie, a następnie na Stegnach i Służewcu oraz 16 oddziałach terenowych Stowarzyszenia.

Na dzień 31 marca 2008 r. w ramach projektu EKOPRACA zatrudniano 879 osób niepełnosprawnych, a niepełnosprawnych psychicznie chorych – 469.

Władze miasta stołecznego Warszawy, wydzierżawiając Stowarzyszeniu ziemię pod budowę sortowni, zobligowały je do zwiększenia liczby pracowników niepełnosprawnych.

W grudniu 2009 r. EKON zatrudniał: 73 pracowników zdrowych, 27 pracowników ze znacznym stopniem niepełnosprawności, 290 pracowników z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i 8 pracowników z lekkim stopniem niepełnosprawności.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. Stowarzyszenie zatrudniało 622 pracowników, z czego 513 osób niepełnosprawnych (w tym 505 ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności).

Definiując Stowarzyszenie EKON jako przedsiębiorstwo społeczne, autorka przyporządkowała do omawianej organizacji model zatrudnieniowy, co ilustruje rysunek 5.

¹ Stowarzyszenie „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON” posiada: Certyfikat agencji zatrudnienia jako agenta pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (nr rej. 715/1a), Certyfikat agencji zatrudnienia jako agencji doradztwa personalnego (nr rej. 715/2).

W Stowarzyszeniu EKON ma miejsce bezpośrednie zatrudnianie osób z grupy beneficjentów, którym organizuje się prace. Stowarzyszenie świadczy szereg usług wsparcia dla swoich pracowników

– poczynając od poradnictwa psychologicznego a kończąc na szkoleniach w zakresie umiejętności społecznych.

Tabela 1. Charakterystyka osób zatrudnionych w ramach projektu EKOpłaca*

Liczba osób** uczestniczących w projekcie EKOpłaca		
Liczba osób pełnosprawnych pracujących w projekcie EKOpłaca	52	5,3%
Liczba osób niepełnosprawnych	845	94,7%
Liczba osób psychicznie chorych	424	50,2%
Znaczny stopień niepełnosprawności	70	8,3%
Umiarkowany stopień niepełnosprawności	728	86,2%
Znaczny i umiarkowany stopień niepełnosprawności	798	94,4%
Lekki stopień niepełnosprawności	47	5,6%
Liczba osób niepełnosprawnych	Dotychczasowy przebieg zatrudnienia	w %
180	Zatrudnienie po raz pierwszy w życiu	21,3%
246	Przerwa poniżej 2 lat	29,1%
206	Przerwa między 2 a 5 lat	24,4%
213	Przerwa powyżej 5 lat	25,2%
393	Pierwsze zatrudnienie plus osoby niepracujące dłużej niż 5 lat	46,5%
599	Pierwsze zatrudnienie plus osoby niepracujące dłużej niż 2 lata	70,9%
* stan na 31 grudnia 2006 r.		
** osoby zatrudnione w Stowarzyszeniu EKON, ABA-service Sp. z o.o., TJ sp. z o.o.		

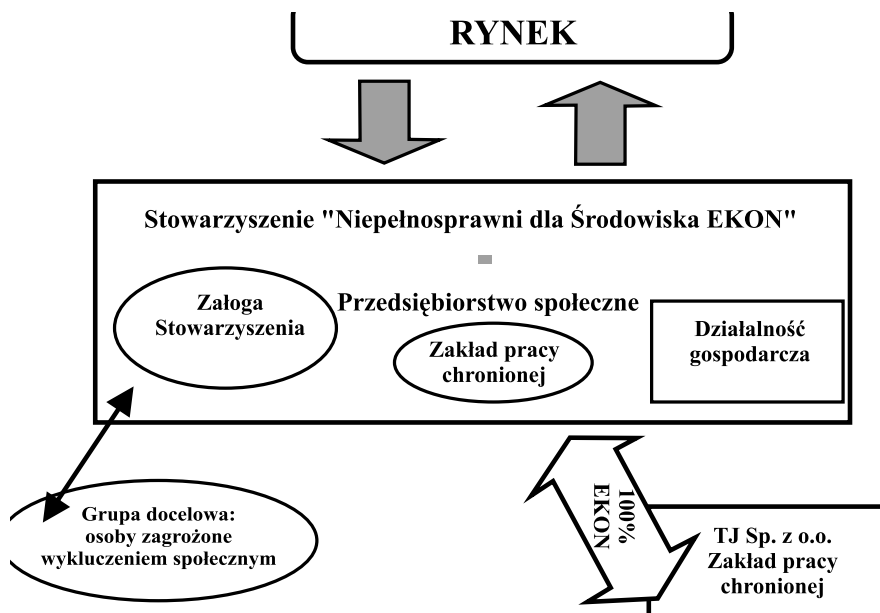
Źródło: www.ekon.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=131&Itemid=102 (dostęp na dzień 18.02.2012 r.).

Tabela 2. Zatrudnienie w Stowarzyszeniu „Niepełnosprawni dla środowiska EKON” w ramach projektu EKOpłaca

Jednostka organizacyjna	Znaczny stopień niepełnosprawności bez osób psychicznie chorych	Znaczny stopień niepełnosprawności osoby psychicznie chore	Umiarkowany stopień niepełnosprawności bez osób psychicznie chorych	Umiarkowany stopień niepełnosprawności osoby psychicznie chore	Lekki stopień niepełnosprawności bez osób psychicznie chorych	Lekki stopień niepełnosprawności osoby psychicznie chore	Całkowita liczba osób zatrudnionych
Stowarzyszenie EKON	1	1	22	4	2	1	31
TJ Sp. z o.o. zakład pracy chronionej	17	43	206	282	16	13	577

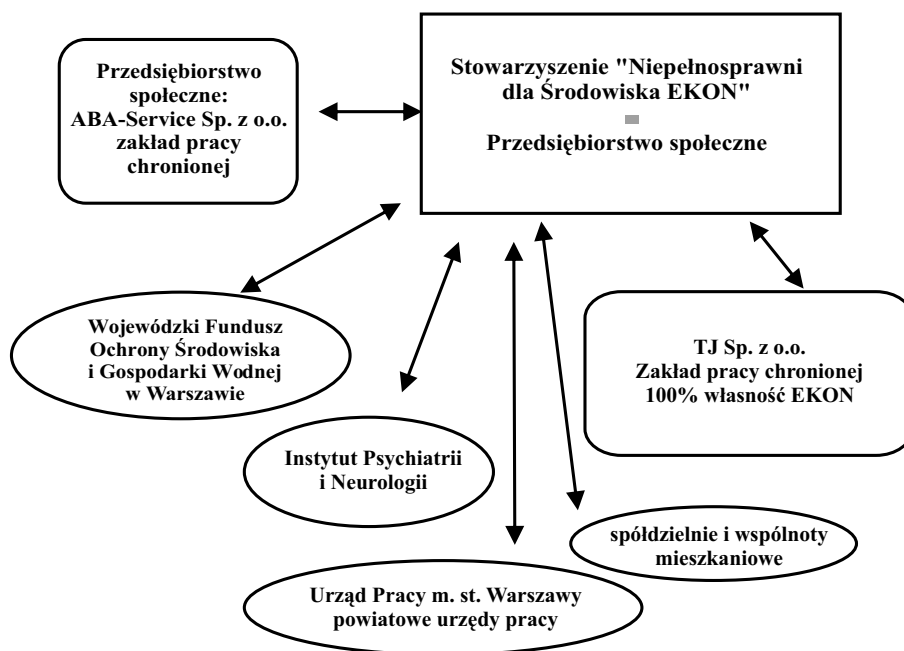
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Stowarzyszenia EKON na dzień 31 marca 2008 r. (dostępnych w wersji elektronicznej pod adresem www.ekon.org.pl/art.php?catId=24&l=1).

Rysunek 5. Model zatrudnieniowy jako określony rodzaj działania przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 6. Otoczenie społeczno-biznesowe Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”



Źródło: opracowanie własne.

Czy organizacja podejmuje znaczące ryzyko ekonomiczne?

W związku z prowadzeniem działalności gospodarczej przedsiębiorstwo społeczne EKON jest nieustannie narażone na ryzyko rynkowe – związane zarówno z płynnością finansową, jak i kosztami operacyjnymi, generowanymi przychodami. Od 31 grudnia 2003 r. Stowarzyszenie „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON” jest wpisane do rejestru przedsiębiorców. Wraz z rozwojem zakładu pracy chronionej TJ Sp. z o.o., będącym własnością Stowarzyszenia od 2008 r., działalność gospodarczą prowadzono na terenie Warszawy, Bydgoszczy i Żyrardowa. W dwunastu mniejszych miejscowościach partnerem Stowarzyszenia został zakład pracy chronionej – ABA – service Sp. z o.o. W pierwszym okresie działalności przedsiębiorstwa społecznego niezbędne było doinwestowanie w postaci pożyczki. Już na etapie wdrażania pilotażowego projektu przedsiębiorstwo społeczne ponosiło ryzyko ekonomiczne.

W pierwszych latach działalności Stowarzyszenie przyjęło złą koncepcję finansowania rozwoju. Korzystało z własnych środków obrotowych oraz kredytu krótkoterminowego na realizację inwestycji. Wynikało to z braku dostępnych źródeł finansowania (niedostępność kredytu długoterminowego oraz środków pomocowych). Stowarzyszenie poradziło sobie z tym problemem poprzez utrzymywanie rosnących przychodów bieżących, pozwalających uregulować bieżące należności. Sytuacja rynkowa i rosnące ceny surowców wtórnych, skuteczne negocjowanie z wierzycielami terminów za-

płaty należności oraz rolowanie płatności (polegające na regulowaniu zobowiązań wymagalnych) umożliwiły przezwyciężenie trudnej sytuacji ekonomicznej Stowarzyszenia.

Na podstawie sprawozdania podatkowego za 2010 r. autorka stwierdza, że Stowarzyszenie odpowiednio zarządza ryzykiem ekonomicznym, zapewniając płynność finansową organizacji. Na zobowiązania o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy składa się: pożyczka, kredyt do 12 miesięcy, w tym z tytułu dostaw od jednostek pozostałych, wpłacone kaucje, zobowiązania do budżetu, wynagrodzenia niewypłacone oraz pozostałe zobowiązania. Warto zaznaczyć, że Stowarzyszenie w 2010 r. osiągnęło przychody z tytułu sprzedaży produktów i towarów w wysokości powyżej 9,5 mln zł.

Czy organizacja ma charakter autonomiczny?

Przedsiębiorstwo społeczne jest niezależne – zostało utworzone przez grupę osób na podstawie ich własnego projektu. Jednak występuje pewna zależność przedsiębiorstwa społecznego od subsydiów publicznych – dofinansowanie stanowisk pracy m.in. z PFRON. W tej sytuacji pojawia się pewne zagrożenie, a mianowicie: uzależnienie przedsiębiorstwa społecznego od administracji publicznej. Kartą przetargową organizacji jest specjalistyczna wiedza, umiejętności i doświadczenie w realizacji niszowych zadań oraz prowadzona działalność gospodarcza. Warto nadmienić, że w Statucie Stowarzyszenia dokonano klasyfikacji na członkostwo zwyczajne i wspierające.

Tabela 3. Sytuacja finansowa Stowarzyszenia „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”

Koszt inwestycji	Koszt uruchomienia działalności to około 100 000 zł wyasygnowane przez założyciela Stowarzyszenia (w formie pożyczki)
Koszt działalności bieżącej rocznie	Okolo 3 700 000 zł
Inwestorzy	Brak
Sponsorzy prywatni	Brak, poza założycielami Stowarzyszenia
Udział środków publicznych w uruchomieniu i prowadzeniu działalności	2004 r. 497 284,00 zł 2005 r. brak pomocy 2006 r. 50 491,81 zł
Stopień ekonomicznej samowystarczalności	100%

Źródło: www.bezrobocie.org.pl/x/433245 (dostęp 20 kwietnia 2010 r.).

Czy organizacja prowadzi działalność komercyjną?

Działalność gospodarcza stanowi jeden z kluczowych elementów przedsiębiorstwa społeczne- go, pozwalający realizować cele statutowe. W odróżnieniu od klasycznej organizacji pozarządowej główną osią działania Stowarzyszenia EKON, stanowiącą podstawę generowanego zysku, jest: zapobieganie zanieczyszczeniom u źródeł ich powstawania, zmniejszanie wytwarzanych odpadów i ich proekologiczne zagospodarowanie, szeroko pojęta działalność edukacyjna.

Realizując założenia z 2003 r., EKON na początku 2008 r. przejęło 100% udziałów TJ Sp. z o.o., a Fundacja PROXIMUS przejęła 100% udziałów w ABA-service Sp. z o.o. Zatem Stowarzyszenie oraz TJ Sp. z o.o. i ABA-service Sp. z o.o., partnerzy w ramach przedsiębiorstwa społecznego, działają w formule non-profit, co oznacza, że jeżeli wypracują zysk, to jest on przeznaczany tylko i wyłącznie na cele statutowe.

W ramach porozumienia o wspólnej działalności gospodarczej z zakładem pracy chronionej TJ Sp. z o.o. ustalono, że EKON będzie prowadziła działalność gospodarczą „na rynku odpadów opakowaniowych, zaś zakładom pracy chronionej powierzono: wyszukanie, wśród grup całkowicie marginalizowanych, osób niepełnosprawnych oraz osób poszukujących pracy, odpowiednie przygotowanie tych osób do wykonywania zawodu, a następnie skierowanie ich do pracy w pozyskiwaniu i sortowaniu odpadów opakowaniowych”(www.ekon.org.pl/art.php?catId=23&l=1, dostęp 15 kwietnia 2010 r.).

Stowarzyszenie w 2010 r. osiągnęło zysk w wysokości powyżej 600 tys. zł, który w całości został przekazany na cele statutowe.

3.2. Kryteria społeczne

Czy organizacja została założona przez obywateli?

Inicjatywa stworzenia przedsiębiorstwa społecznego pochodziła od grupy obywateli, którzy za cel postawili sobie utworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem najbardziej „niechcianej” grupy osób wykluczonych społecznie, czyli osób psychicznie chorych. Elżbieta Gołębiewska oraz Marek Łukomski, mając długoletnie doświadczenie w pracy z osobami niepełnosprawnymi, założyli organizację wypełniającą niszę rynkową. Propagowaną przez Stowarzyszenie ideę „EKOPracę” oparto na tworzeniu ‘zielonych miejsc pracy’, które były ściśle związane z pracą na rzecz ochrony środowiska i edukacją ekologiczną społeczeństwa.

Wychodząc od stwierdzenia, że organizacja to ludzie, należy zauważyć, iż projekty realizowane przez EKON mają na celu m.in. aktywizację społeczną i zawodową niepełnosprawnych oraz edukację ekologiczną beneficjentów Stowarzyszenia. Wśród realizowanych inicjatyw warto wyszczególnić:

- **EKO-Urząd**

W ramach tego projektu są tworzone miejsca pracy dla osób ze schorzeniami specjalnymi. System współpracy polega na rozmieszczeniu pojemników przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów w każdym pomieszczeniu biurowym w urzędach i przenoszenie ich zawartości do wyznaczonego miejsca składowania. Dalsze etapy pracy zakładają wymianę kontenerów po napełnieniu i przywiezienie zebranych surowców na teren sortowni. Realizacja projektu pozwoli na uzyskanie korzyści ekologicznych (zmniejszenie ilości odpadów składowanych na wysypiskach o ok. 3000 Mg w skali roku), społecznych (stworzenie kolejnych 40 miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych) (www.ekon.

Tabela 4. Działalność gospodarcza w 2007 r.

Przeciętnie w miesiącu w samej Warszawie EKON odbierał około: 320 Mg odpadów opakowaniowych
W całej Polsce punkty EKON odbierają co miesiąc ponad 800 Mg odpadów opakowaniowych
Rocznie daje to wielkość zbiórki na poziomie: 9500 Mg odpadów opakowaniowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów szkoleniowych Inicjatywa EKON na rzecz ekonomii społecznej na Mazowszu – program wsparcia dla kadr menedżerskich PES.

org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=142&Itemid=110, dostęp 19 lutego 2012 r.).

- **Stowarzyszenie EKON w Platformie Integracji Osób Niepełnosprawnych**

Stowarzyszenie EKON działa od 2007 r. w PIONie, prowadząc politykę zatrudnieniową osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Celem platformy jest: przełamywanie oporu pracodawców w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz bierności osób niepełnosprawnych, przygotowanie zawodowe na stanowisku pracy.

- **EKO-park**

Celem projektu jest bezpłatne przyjmowanie odpadów wstępnie przesortowanych, pochodzących tylko od osób prywatnych. „Pracownicy EKON rozdzielają odpady na poszczególne frakcje surowców bezpośrednio do pojemników/kontenerów dostosowanych do wymagań poszczególnych frakcji. Pojemniki/kontenery po napełnieniu są przewożone transportem Stowarzyszenia do sortowni w celu przygotowania do przekazania do recyklerów (sprawdzenia prawidłowości sortowania oraz kompaktowania)” (www.ekon.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=141&Itemid=109, dostęp 19 lutego 2012 r.).

- Projekty unijne, w tym m.in.: Inicjatywa EKON na rzecz ekonomii społecznej na Mazowszu – program wsparcia dla kadr menedżerskich PES, Zielone miejsca pracy dla osób długotrwale bezrobotnych, Ośrodki OJKOS są sposobem przełamywania bierności osób psychicznie chorych.

Czy proces decyzyjny jest niezależny od interesów zewnętrznych?

Proces decyzyjny jest autonomiczny w stosunku do instytucji zewnętrznych. Stanowi egemplifikację zasady: „jeden człowiek – jeden głos”. Zależności między TJ Sp. z o.o. oraz partnerem ABA-Service Sp. z o.o. nie wpływają na podejmowanie suwerennych decyzji przez Stowarzyszenie. W ramach zawartego porozumienia o wspólnej działalności gospodarczej Stowarzyszenie koordynuje zadania związane z rynkiem odpadów opakowaniowych. Natomiast zakładom pracy chronionej powierzono wyszukanie wśród grup zmarginalizowanych osób niepełnosprawnych, osób poszukujących pracy, przeszkolenie tych osób i przygotowanie ich do pracy.

Czy organizacja ma partycypacyjny styl zarządzania w miejscu pracy?

W początkowym okresie działania Stowarzyszenia pojawiały się liczne błędy w zarządzaniu bieżącym, czego dowodzi analiza macierzowej struktury zarządzania. Występowały konflikty w procesie decyzyjnym. Formalny decydent (kierownik projektu) nie mógł podjąć decyzji, gdyż była ona blokowana lub zmieniana przez nieformalnego decydenta, jakim jest jego zwierzchnik, w danym zadaniu pełniący rolę podwładnego. Ponadto formalni decydenci unikali podejmowania decyzji, oczekując na wytyczne od formalnego zwierzchnika. Niektóre działania prorozwojowe wymagały czasu na uzyskanie wymiernych rezultatów w zarządzaniu strategicznym w organizacji.

Poszczególni interesariusze, których dotyczy działalność Stowarzyszenia EKON są objęci zasadami demokratycznymi. Decyzje podejmowane są kolektywnie przez organ do tego powołany. Władza w Stowarzyszeniu należy do Walnego Zgromadzenia Członków, Zarządu oraz Komisji Rewizyjnej.

Obecnie, dzięki stabilnemu zarządzaniu organizacją, możliwa jest długofalowa polityka oraz przewidywanie sytuacji kryzysowych. Rozwój potencjału społecznego i gospodarczego dokonuje się dzięki prowadzonej działalności w zakresie: tworzenia tzw. zielonych miejsc pracy, selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych, pośrednictwa pracy, organizowania szkoleń o tematyce ekologicznej, prowadzenia edukacji na temat ochrony środowiska i ekologii oraz prac związanych z „recykling parkiem”, na terenie którego działa sortownia odpadów opakowaniowych.

Czy zysk nie jest dystrybuowany poza organizację?

Zysk wypracowany przez EKON jest przeznaczany na działalność statutową, czyli rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych, aktywność w obszarze ochrony środowiska. Ponadto dochody z działalności TJ Sp. z o.o. trafiają bezpośrednio do budżetu Stowarzyszenia.

Czy organizacja przynosi wyraźne korzyści społeczne?

W przypadku Stowarzyszenia EKON można patrzeć na korzyści społeczne w dwóch wymiarach. Z jednej strony, mamy do czynienia ze służbą wobec gru-

Tabela 5. Spełnienie kryteriów EMES przez Stowarzyszenie „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”

Kryteria EMES a stopień ich zrealizowania przez przedsiębiorstwo społeczne Stowarzyszenie „Niepełnosprawni dla Środowiska EKON”				
		+	+/-	-
KRYTERIA EKONOMICZNE	Czy organizacja oferuje płatną pracę?	X		
	Czy organizacja podejmuje znaczące ryzyka ekonomiczne?	X		
	Czy organizacja ma charakter autonomiczny?	X		
	Czy organizacja prowadzi działalność komercyjną?	X		
KRYTERIA SPOŁECZNE	Czy organizacja została założona przez obywateli?	X		
	Czy proces decyzyjny jest niezależny od interesów zewnętrznych?	X		
	Czy organizacja ma partycypacyjny charakter zarządzania w miejscu pracy?	X		
	Czy zysk nie jest dystrybuowany poza organizację?	X		
	Czy organizacja przynosi wyraźne korzyści społeczne?	X		
Legenda:				
+ Stowarzyszenie spełnia dane kryterium				
+/- trudno powiedzieć, czy Stowarzyszenie spełnia dane kryterium				
- Stowarzyszenie nie spełnia danego kryterium				

Źródło: opracowanie własne.

py osób wykluczonych – poprzez wprowadzanie ich na rynek pracy oraz utrzymywanie ich tam. Z drugiej strony, widzimy kooperację społeczności osób sprawnych i niepełnosprawnych zjednoczonych wspólnym zainteresowaniem oraz pasją związaną z ekologią i ochroną środowiska. Zbiorowa inicjatywa społeczności lokalnej umożliwiła znalezienie niszy rynkowej w gospodarce komunalnej, w dziale zwanym gospodarką odpadami opakowaniowymi.

W 2007 r. obliczono, że łączna wartość dodana dla społeczeństwa wynosi 7 290 000 zł. Obniżone koszty hospitalizacji osób niepełnosprawnych oszacowano na 3 250 000 zł. Warto nadmienić, że działalność Stowarzyszenia EKON pozwoliła wygenerować oszczędności w zakresie odpadów komunalnych w kwocie 860 000 zł oraz oszczędności z tytułu przekazania surowców wtórnych do recyklingu o wartości 2 860 000 zł.

Zakończenie

Niewątpliwie argumentami przemawiającymi na rzecz ekonomizacji organizacji pozarządowych

są: samodzielność finansowa, zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego organizacji poprzez dywersyfikację jej źródeł przychodów, korzystanie z licznych mechanizmów wsparcia rozwoju ekonomii społecznej, stabilność i trwałość organizacji, sprecyzowanie rezultatów działań organizacji, nieustanne podnoszenie kompetencji, profesjonalizacja usług oraz zarządzanie strategiczne. Analizując Przedsiębiorstwo Społeczne EKON, zauważono sprzężenie zwrotne między korzyściami wytworzonymi dzięki więziom społecznym, kontaktom międzyludzkim, współpracy oraz kapitałowi społecznemu a zyskiem wygenerowanym z prowadzonej działalności gospodarczej oraz kooperacji z zakładami pracy chronionej.

Na podstawie omówionych kryteriów EMES autorka stwierdziła, że Stowarzyszenie EKON jest przedsiębiorstwem społecznym – działającym na fundamencie zasad partnerstwa, partycypacyjnego zarządzania, realizując cele gospodarcze oraz społecznie użyteczne.

Literatura

Alter K. S. [2008], *Anatomia przedsiębiorstwa społecznego, różne modele*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów* (wybór J.J. Wygnański), FISE, Warszawa.

Frączak P. [2006], *Rola infrastruktury III sektora w budowie ekonomii społecznej w Polsce*, [w:] *Ekonomia społeczna. Teksty 2006*, FISE, Warszawa.

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

Akty prawne

Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 listopada 2000 r., ICKN 886/98, OSNC 2001/6, poz. 91, Postanowienie Sądu Najwyższego z 7 maja 2002 r., I CKN 162 /2001, LexPolonica.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776 z późn. zm.].

Strony internetowe

www.bezrobocie.org.pl

www.ec.europa.eu

www.egospodarka.pl

www.ekon.org.pl

www.ekonomiaspoleczna.mazowsze.pl

www.emes.net

www.equal.gov.pl

www.fundacjarise.pl

www.fuqua.duke.edu

www.gazetapraca.pl

www.google.pl

www.gospodarka.gazeta.pl

www.idn.org.pl

www.jhu.edu

www.ngo.pl

www.pfron.org.pl

www.pi-on.pl

www.poland.ashoka.org

www.pomocspoleczna.ngo.pl

www.sbs.gov.uk

A non-government organisation as a social enterprise: A case study of the Association Disabled for the Environment EKON

Abstract: The social economy, social entrepreneurship and the functioning of social enterprises are all new issues, nevertheless at the same time they awake frequent controversies. The article made a conceptualization of the process of economization of the third sector. The author analysed the transformation of the non-governmental organizations in Poland towards social enterprises. On the example of the Association EKON were presented the causes and the consequences of this process. The example of market activity of EKON served the to assess the accuracy of the criteria defining social enterprises.

Key words: social enterprise, non-government organisation, transformation, Association Disabled for the Environment EKON.

Problemy organizacji pozarządowych przekształcających się w podmioty ekonomii społecznej

Ewa Bogacz-Wojtanowska

Streszczenie: W opracowaniu zaprezentowano kluczowe problemy organizacyjne i zarządcze pojawiające się w organizacjach pozarządowych, które podejmują się produkcji dóbr i usług oraz zatrudniania płatnego personelu. Prowadzenie działalności gospodarczej (czy to wprost czy za pomocą wydzielonego zakładu) oraz odpłatna działalność statutowa oznacza „przejście na stronę gospodarki społecznej” i powoduje konieczność zwrócenia uwagi na nowe funkcje i procesy w organizacji pozarządowej. Artykuł koncentruje się na wybranych problemach dotyczących realizacji funkcji zarządzania w organizacji – planowaniu działań i pozyskiwaniu klientów, funkcji zarządów organizacji, tworzeniu struktur organizacyjnych, kształtowania zasobów ludzkich, kontroli oraz podejmowania działań marketingowych przez organizacje. W artykule zasygnalizowano również zagadnienia związane z hybrydyzacją organizacji, która w dużej mierze dotyczy procesów przekształcania się w podmioty ekonomii społecznej.

Słowa kluczowe: zmiana organizacyjna, przedsiębiorstwo społeczne, hybrydyzacja organizacji

Wprowadzenie

Podmioty ekonomii społecznej w Polsce obejmują szerokie spektrum organizacji – posiadają różne formy prawne, od spółdzielni socjalnych, zakładów aktywności zawodowych, poprzez fundacje i stowarzyszenia (w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub odpłatnej działalności statutowej), organizacje kościołów i związków wyznaniowych aż po spółki z ograniczoną odpowiedzialnością działające w celach społecznych. Ważną grupę stanowią wśród nich organizacje pozarządowe, w szczególności fundacje i stowarzyszenia. Zaliczenie tych organizacji do podmiotów ekonomii społecznej nie jest bezpośrednią konsekwencją formy prawnej (jak w przypadku np. spółdzielni socjalnych), lecz charakteru prowadzonej przez nie działalności. Organizację pozarządową w Polsce zalicza się do obszaru gospodarki społecznej wtedy, gdy prowadzi działalność gospodarczą lub odpłatną działalność statutową (produkuje dobra i usługi), która mieści się w szerokiej misji społecznej organizacji, oraz zatrudnia do jej prowadzenia płatny personel [Bogacz-Wojtanowska, 2007a, s. 229-237]. W przypadku tego typu organizacji kluczowym problemem jest prowadzenie działalności dochodowej, gdzie generowane nadwyżki można przeznaczyć tylko na działalność statutową. Funkcjonowanie jako podmiot ekonomii społecznej implikuje wiele wyzwań organizacyjnych – podjęcie działalności gospodarczej wyzwala problemy, które nie pojawiały się do tej pory

w historii aktywności organizacji. Z części z nich liderzy organizacji nie zdają sobie z tego sprawy, zwracając uwagę tylko na możliwości zasilenia budżetu organizacji i zwiększenia skali działania organizacji.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja kluczowych zmian organizacyjnych i zarządczych następujących w organizacjach pozarządowych, które podejmują się produkcji dóbr i usług oraz zatrudniania płatnego personelu. Prowadzenie działalności gospodarczej (czy to wprost czy za pomocą wydzielonego zakładu) oraz odpłatna działalność statutowa oznacza „przejście na stronę gospodarki społecznej” i powoduje konieczność zwrócenia uwagi na nowe funkcje i procesy w organizacji pozarządowej. Tekst koncentruje się na wybranych problemach dotyczących realizacji funkcji zarządzania w organizacji – planowaniu działań i pozyskiwaniu klientów, funkcji zarządów organizacji, tworzeniu struktur organizacyjnych, kształtowania zasobów ludzkich, kontroli oraz podejmowania działań marketingowych przez organizacje. W tych obszarach bowiem, w świetle przeprowadzonych badań, problemy związane z przekształcaniem się organizacji pozarządowych w podmioty ekonomii społecznej ujawniają się najpełniej. W artykule zasygnalizowano również zagadnienia związane z hybrydyzacją organizacji, która w dużej mierze

NOTA O AUTORCE

dr Ewa Bogacz-Wojtanowska – Uniwersytet Jagielloński.

dotyczy procesów przekształcania się w podmioty ekonomii społecznej.

Prezentowany tekst bazuje na wynikach jakościowych badań zrealizowanych w ramach projektu NN115 123534 finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2008–2011, zatytułowanego „Wewnątrzorganizacyjne warunki sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym”. Badanymi podmiotami, zgodnie z celami projektu, były organizacje pozarządowe w województwie małopolskim. Przeprowadzono pogłębione badania (wywiady częściowo skategoryzowane i analiza dokumentów organizacyjnych) w trzydziestu celowo dobranych organizacjach pozarządowych województwa małopolskiego¹.

1. Organizacje pozarządowe jako podmioty ekonomii społecznej

Ogólnopolskie badania organizacji pozarządowych wykazują, że 7% organizacji w Polsce uznaje prowadzenie działalności gospodarczej i odpłatnej działalności statutowej jako najważniejsze źródło finansowania ich działalności [Przewłocka, 2011, s. 15]. Tylko 25% organizacji zatrudnia stałych pracowników – średnio są to cztery osoby, nie zawsze na podstawie umowy o pracę, często zaś w niepełnym wymiarze czasu pracy. Braki kadrowe są uzupełniane poprzez jednorazowe zlecenia – wykorzystywane zarówno w organizacjach dysponujących stałą obсадą kadrową, jak i w co czwartej organizacji, która nie zatrudnia nikogo na stałe [Ibidem, s. 18]. Z tych organizacji rekrutują się te, które możemy zaliczyć do gospodarki społecznej. Wydaje się, że pojawienie się mechanizmu 1% przyczyniło się do spad-

ku zainteresowania wśród organizacji pozarządowych prowadzeniem działalności gospodarczej. Jednocześnie stopniowo wzrasta wsparcie ze strony sektora publicznego mające na celu rozwijanie ekonomii społecznej w Polsce. Trwają przygotowania do uchwalenia ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym. W świetle tego projektu przedsiębiorstwem społecznym jest zespół osób oraz środków majątkowych stanowiących przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55 Kodeksu cywilnego, spełniający warunki określone w ustawie, utworzony przez podmiot spełniający warunki określone w ustawie – który to zespół, na wniosek tego podmiotu, uzyskał status przedsiębiorstwa społecznego w trybie i na zasadach określonych w ustawie (http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/akty_prawne/ustawa_es.pdf). W świetle tworzonych nowych przepisów istotne jest wykazywanie, jakie konsekwencje organizacyjne może mieć dla organizacji pozarządowych tworzenie podmiotów ekonomii społecznej.

2. Planowanie działań organizacji

Jedną za najważniejszych funkcji zarządzania w perspektywie prowadzenia działalności gospodarczej jest planowanie działalności organizacji, z uwzględnieniem strategii biznesowej. Badane organizacje pozarządowe mają zróżnicowany stosunek do planowania działań organizacji. W organizacjach małopolskich dominuje planowanie krótkookresowe, najczęściej sporządza się plany dwumiesięczne (nazywane operacyjnymi) i roczne, co organizacje tłumaczą brakiem możliwości określenia zasobów koniecznych do planowania długookresowego. Organizacje posiadające strategię w postaci planów (najczęściej tworzone na okres pięciu, dziesięciu lat) twierdzą, że jest to albo wymóg ich grantodawców, albo rzeczywista potrzeba posiadania planów długookresowych. Wyraźnie trzeba podkreślić, że myślenie o opracowywaniu planów rozwoju organizacji staje się wśród organizacji coraz powszechniejsze, choć część deklaruje także, że formalne zapisanie strategii nie jest potrzebne do długofalowego planowania, gdyż plany krystalizują się w toku dyskusji, wymiany myśli i w trakcie działania. Zwracają także uwagę, że dla organiza-

¹ Wyjaśnienia i wnioski poparto także badaniami przeprowadzonymi przy udziale autorki opracowania (tworzenie koncepcji badawczej, realizacja badań i opracowanie raportów końcowych). Wsparto się wynikami badań pochodzącymi z projektu „Model współpracy. Wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną (współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora (nr wniosku WNA-POKL.05.04.01-00-002/09). Odniesiono się także do badań zrealizowanych według koncepcji autorki w 2009 r. w obrębie projektu „Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych” (badania o charakterze jakościowym oraz ilościowym), które zostały przeprowadzone na przełomie lat 2009/2010 przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie w ramach Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej.

cji pozarządowych kluczowe w ostatnich latach jest szacowanie ryzyka, które podejmują, zwłaszcza wykorzystując środki UE. Dzieje się tak dlatego, że reguły realizacji projektów i rozliczeń finansowych często są zmieniane i organizacje borykają się z problemem wywiązania się z podjętych zobowiązań. Ryzykiem obarczone są także długoterminowe kontrakty, np. prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej czy zakładów aktywności zawodowej. Podejmując się realizacji tego typu zadań publicznych, organizacje trzeciego sektora muszą szacować ryzyko i planować ewentualne czasowe wstrzymywanie finansowania ich usług, a jednocześnie zapewnić ciągłość realizacji zadania.

Wyraźnie widać stopniowe nabywanie kompetencji w zakresie planowania działalności przez organizacje pozarządowe. Zmiany zachodzą w organizacjach stopniowo, jednocześnie proces planowania działalności podmiotu ekonomii społecznej może mieć kluczowe znaczenie dla jego rozwoju. Na uwagę zasługuje fakt, że implementacja planowania strategicznego w trzecim sektorze nie odbywa się tak jak w organizacjach publicznych. W tych ostatnich plany strategiczne często mają charakter dokumentów, które nie wpływają w żaden sposób na funkcjonowanie organizacji i ich tworzenie ma charakter pozorowany. W przypadku organizacji pozarządowych tworzenie planów jest przemyślane i ma rzeczywisty charakter – posiadają je te organizacje, które faktycznie uznają je za konieczne. Jednocześnie tworzone plany strategiczne rzadko uwzględniają kwestie dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej – prowadzi się ją w organizacjach często ad hoc, niejako na obrzeżach działań organizacyjnych lub też zostawia furtkę w postaci zapisów statutowych pozwalających uruchomić aktywność gospodarczą w razie podjęcia takiej decyzji przez dany podmiot.

Szczególnie istotny dla organizacji pozarządowych decydujących się na prowadzenie działalności gospodarczej może być wybór strategii biznesowej, zwłaszcza przedmiotu działalności i potencjalnych klientów. Tego typu plan jest potrzebny w świetle konieczności konkurencji z podmiotami „czysto” biznesowymi. Doświadczenia z planowania aktywności pozarządowej mogą być przydatne. Istotne jest głównie prowadzenie analiz potrzeb klientów. Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać kil-

ka kluczowych typów działań organizacji w relacji do klientów organizacji, a mianowicie:

- zaplanowane i sformalizowane działania adresowane do określonych klientów organizacji, wynikające z zewnętrznie zdiagnozowanych potrzeb, niekoniecznie wyraźnie wyartykułowane przez klientów (np. usługi świadczone na rzecz dzieci i młodzieży), często działania te mają charakter długofalowy i rozbudowany,
- zaplanowane i sformalizowane działania skierowane do określonych grup klientów, odpowiadające na zgłoszone przez nich potrzeby, działania te mogą mieć zarówno charakter doraźny (np. pomoc rodzinom w potrzebie), jak i długofalowy, rozbudowany (pomoc osobom z problemem alkoholowym),
- działania wynikające z silnego zakorzenienia w społeczności lokalnej i bezpośrednich relacji z odbiorcami usług – działania te nie zawsze są zaplanowane, ale poprzez silne powiązania i relacje ze społecznością lokalną mogą odpowiadać na potrzeby określonych grup społecznych,
- działania wynikające z przekonania i wcześniej zdiagnozowanych potrzeb, polegające w dużej mierze na informowaniu o ofercie i wskazywaniu na możliwe korzyści w razie skorzystania z niej.

Prowadzeniu działalności gospodarczej sprzyja systematyczna analiza potrzeb klientów i dobra znajomość środowiska lokalnego. Niskie dochody mieszkańców w społeczności, w której działa organizacja, mogą skutkować np. raczej wyborem prowadzenia tylko odpłatnej działalności statutowej niż prowadzeniem właściwej działalności gospodarczej. Kluczowe jest jednak nie tylko analizowanie potrzeb klientów, ale także analiza wielkości rynku, potencjalnej konkurencji czy ewentualnej zmiany polityki rządu. Systematyczne analizowanie potrzeb klientów, które jest właściwe dla klasycznej działalności organizacji pozarządowej, może okazać się niewystarczające.

Pozyskiwanie informacji o potrzebach klientów, które w myśl celów statutowych powinny być zaspokajane, można powiązać z pewnymi zmianami organizacyjnymi w trzecim sektorze. Należą do nich:

1. Profesjonalizacja zarządzania – im bardziej profesjonalnie zarządzana organizacja, posiadająca ustabilizowane struktury i wypracowane sposoby działania, tym bardziej proces diagnozy potrzeb

klientów i przygotowywanie dla nich oferty ma charakter planowy i zorganizowany, a podejmowane działania są monitorowane i ewaluowane. Innymi słowy, organizacje stosują do diagnozy potrzeb klientów i przygotowywania dla nich oferty metody zarządcze.

2. Posługiwanie się przez organizacje różnymi narzędziami przy diagnozowaniu potrzeb odbiorców – organizacje te często wykorzystują bezpośrednie relacje z odbiorcami usług i budują sieci „informatorów” o oczekiwaniach odbiorców swoich usług. Sieci przepływu informacji o potrzebach klientów są zazwyczaj tworzone przez organizacje o rozbudowanych strukturach, zwłaszcza organizacje świadczące usługi.
3. Przenoszenie doświadczeń z innych krajów – implementacja niektórych rozwiązań przynosi korzyści zarówno organizacjom, jak i ich klientom.

3. Funkcje zarządów organizacji

Przeprowadzone badania małopolskich organizacji pozarządowych wykazują także zmiany w funkcjach, jakie pełnią zarządy organizacji pozarządowych. Zadania stawiane przed zarządami organizacji zwykle mają charakter wewnętrzny. W przypadku rad fundacji mamy do czynienia z doborem gwarantującym budowanie relacji zewnętrznych. Można zauważyć zmianę roli zarządów organizacji w ostatnich latach [Bogacz-Wojtanowska, 2011, s. 84-86], co jest spowodowane zwiększeniem możliwości pozyskiwania źródeł finansowania działań organizacji dzięki środkom unijnym. W efekcie relacje z otoczeniem, których utrzymanie było przed uruchomieniem strumienia środków Unii Europejskiej bardzo istotnym zadaniem zarządów organizacji, straciły dziś na znaczeniu. Łatwiejszy dostęp do środków finansowych na realizację celów statutowych powoduje większą koncentrację na ich realizacji, czyli sprawnym i skutecznym wykorzystaniu otrzymanych zasobów.

Zarządy badanych organizacji są bardzo aktywne, wyraźnie widać ich przygotowanie do wykonywania zadań, które zakłada statut organizacji. Kompetencje zarządów są ściśle zapisywane w statutach organizacji i zwykle wykorzystywane w pełni. Często badani działacze trzeciego sektora podkreślali, że zarządy działają zgodnie ze statutem. Co ciekawe, w przypadku statutowego określenia

celów i sposobów ich realizacji organizacje nie były już tak kategoryczne, podkreślając, że części wpisanych w statuty celów i działań nie wykonują. Często statuty są nadmiernie rozbudowywane, choć nie wszystkie zapisane w nich cele i sposoby działania odpowiadają rzeczywistej aktywności organizacji. Dzieje się tak, gdyż organizacje zabezpieczają się przed koniecznością przeprowadzania formalnych zmian przez sądy rejestrowe, co jest dosyć kosztowne i długotrwałe. Ujęcie w statucie szerszego zakresu celów pozwala na podejmowanie działalności wcześniej nie realizowanej, ale zapisanej w statucie. W ostatnich latach kompetencje zarządów stowarzyszeń zostały wzmocnione (w fundacjach zarząd jest silniej umocowany decyzyjnie). Obecnie zapisy statutowe rzadko mają tylko formalny charakter, co w latach 90. było dosyć częstym zjawiskiem [Ibidem, s. 84-86]. Niewątpliwie świadczy to o profesjonalizacji zarządzania. Oprócz kryterium aktywności, dużą rolę w doborze członków zarządów odgrywa także poziom ich wiedzy – wybiera się do zarządu profesjonalistów, którzy będą w stanie sprawnie zarządzać organizacjami.

Główne zidentyfikowane w badaniach małopolskich organizacji zadania zarządów to:

- planowanie i inicjowanie projektów dla realizacji celów statutowych,
- przygotowanie i realizacja planów rocznych organizacji lub wieloletnich strategii,
- zarządzanie kadrami w organizacji – w szczególności pracownikami i wolontariuszami, a w przypadku stowarzyszeń aktywizacja członków i sojuszników organizacji,
- zarządzanie operacyjne – organizacja pracy, prowadzenie dokumentacji, tworzenie podstawowych struktur organizacyjnych itp.,
- monitoring i ewaluacja prowadzonej działalności, głównie na poziomie projektów,
- sprawozdawczość merytoryczna i finansowa (bardzo ważna dla organizacji pożytku publicznego zobligowanych do szerszej sprawozdawczości).

W przypadku dużych organizacji pozarządowych pojawia się także kwestia delegowania uprawnień przez członków zarządów na pracowników organizacji. Z takim zjawiskiem można się spotkać praktycznie w każdej organizacji, która prowadzi wydzieloną działalność gospodarczą lub posiada wieloletni kontrakt z sektora publicznego.

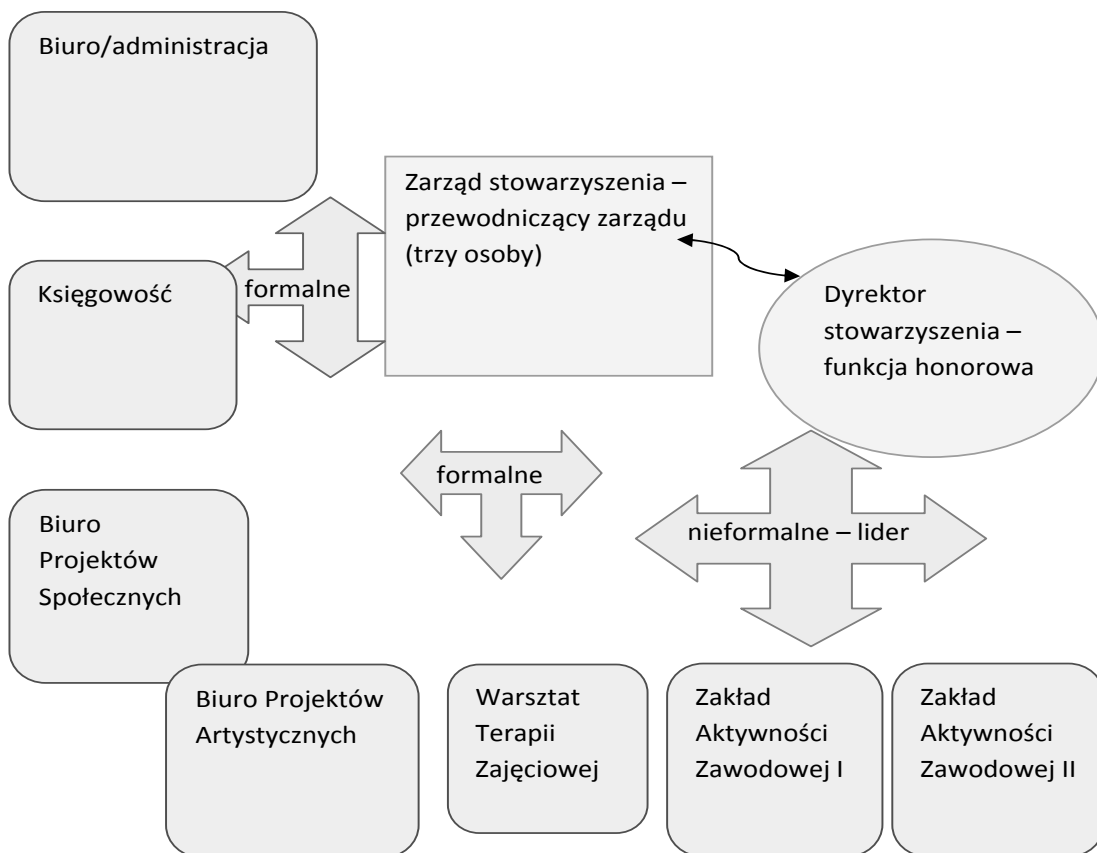
Przykładem mogą być spółdzielnie socjalne prowadzone przez organizacje pozarządowe, warsztaty terapii zajęciowej, hospicja, zakłady aktywności zawodowej, domy pomocy społecznej itp.

4. Struktury organizacyjne

Prowadzone badania potwierdzają, że organizacje pozarządowe posiadają stosunkowo proste struktury organizacyjne – dominują struktury tymczasowe, zadaniowe i płaskie struktury funkcjonalne. Stanowiska są zwykle fluktuacyjne, podobnie jak przypisane do nich zadania. Sytuacja zmienia się w organizacjach z wydzieloną działalnością gospodarczą, jak również realizujących wieloletni kontrakt z sektora publicznego (np. prowadzących warsztaty terapii zajęciowej czy zakłady aktywności zawodowej). W takiej sytuacji pojawia się często dualizm w strukturach organizacyjnych. Wymagania kontraktów rodzą konieczność two-

żenia bardziej sformalizowanych struktur organizacyjnych, zakładających przydział obowiązków i zadań oraz zatrudnianie specjalistów o określonych kompetencjach i delegowanie uprawnień na kierowników osobnych jednostek organizacyjnych. Stąd częste w tego typu organizacjach rozdzielanie księgowości i dwie lub nawet trzy różne struktury organizacyjne w jednej organizacji (rys. 1). Jednostki bezpośrednio podlegające zarządom organizacji są bardzo elastyczne i rzadko sformalizowane, a ludzie pracują w wydzielonych zespołach. Natomiast te, które wykonują kontrakty sektora publicznego są bardziej formalne, zbliżone do struktur sektora publicznego. Mają one większy stopień specjalizacji i centralizacji, zwykle posiadają także regulaminy organizacyjne, pracy i dokumenty, które nie są tworzone na potrzeby innej części organizacji.

Rysunek 1. Przykład struktury organizacyjnej jednej z badanych organizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r.

5. Zasoby ludzkie w organizacjach

Z reprezentatywnych badań organizacji pozarządowych w województwie małopolskim wynika, że tylko 38% z nich zatrudnia w jakiejkolwiek formie płatnych pracowników [Potencjał, 2010]. W przypadku przywoływanych tutaj badań jakościowych, ponad 80% spośród zbadanych organizacji posiada pracowników etatowych lub zatrudniania ich na podstawie umów zlecenia. Organizacje, które zatrudniają dużą liczbę pracowników etatowych zwykle posiadają stałe źródła finansowania. Szczególnie odnosi się to do tych organizacji, które prowadzą specjalistyczne ośrodki, takie jak domy pomocy, domy dziecka, świetlice środowiskowe, hospicja, warsztaty terapii zajęciowej itd. Innymi słowy, organizacje świadczące w sposób stały usługi publiczne lub prowadzące działalność gospodarczą posiadają określoną i w miarę stałą liczbę pracowników. Zwykle prowadzenie tego typu działalności jest określone przepisami i koniecznością zatrudnienia specjalistów, jednocześnie organizacje pozarządowe podpisują kontrakty z jednostkami samorządu terytorialnego czy innymi organizacjami publicznymi na wykonywanie danych usług (np. hospicja są kontraktowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia). Stąd też stałe etaty i umowy pracownicz. Organizacje, które nie prowadzą w sposób stały wyodrębnionej działalności mają stosunkowo niewielką liczbę pracowników stałych, większość zaś zatrudniają tymczasowo (na okres realizacji projektów) lub stosują umowy cywilnoprawne. Im większa liczba projektów i większa stabilność finansowa organizacji, tym częściej zatrudnia się pracowników na stałe, przerzucając finansowanie ich etatów z projektu na projekt. Dużą rolę odgrywają tutaj także kompetencje pracowników, którzy sami przygotowują dla siebie projekty, aby utrzymać stanowiska. Organizacja sprzyja ich aktywności, chcąc zbudować ściśle z nią związany zespół. Pracownicy mający umowy cywilnoprawne często są rekrutowani na stanowiska z umowami pracowniczymi – umowa wolontariacka czy zlecenie bywa także testowaniem kompetencji potencjalnego pracownika. Tego typu zjawisko nie występuje w przypadku organizacji z wyodrębnioną w strukturze organizacyjnej działalnością finansowaną przez sektor publiczny (tutaj etaty mogą być stałe).

Niektóre organizacje pozarządowe minimalizują zatrudnienie pracownicze i bazują tylko na umowach cywilnoprawnych. W tej sytuacji wyraźnie widać budowanie zespołu na zewnątrz organizacji – umowy zlecenia są często fluktuacyjne, zależne od projektów, ale wiele organizacji podkreśla ich opłacalność. Część zadań administracyjnych organizacja zleca na zewnątrz (specjalistycznym firmom), także ograniczając koszty. Przy takiej strategii budowania zespołu pracowniczego organizacja może napotykać zarówno problemy w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej (np. brak identyfikacji pracowników z organizacją i jej misją), jak również odnosić wymierne korzyści (wspomniane powyżej ograniczenie kosztów czy możliwość pełnego koncentrowania się na statutowych działaniach organizacji).

Większość badanych organizacji chciałaby zatrudniać więcej płatnego personelu, jednak ograniczenia finansowe są główną barierą w zwiększaniu zatrudnienia, pomimo częstego braku rąk do pracy. Coraz ważniejsze wydają się również kompetencje pracowników – organizacje szukają profesjonalistów, ale mają ograniczone środki na ich zatrudnianie, stąd też etaty w niepełnym wymiarze (tylko po to, aby ich utrzymać). Powszechna staje się także praktyka korzystania ze stażów organizowanych przez powiatowe urzędy pracy, choć organizacje o ustalonej renomie nie mają problemów z pozyskaniem odpowiednich pracowników na konkretne stanowiska.

6. Realizacja funkcji kontrolnej w organizacjach pozarządowych

Przeprowadzone badania pokazują stopniowy rozwój, dość zaniedbanej w trzecim sektorze funkcji kontrolnej. W szczególności, w organizacjach pozarządowych mamy do czynienia z monitoringiem realizacji zadań i ewaluacją osiągniętych celów organizacyjnych [Bogacz-Wojtanowska i in., 2010]. Jest to pokłosie silnego projektowego działania organizacji pozarządowych, które wymusza prowadzenie ciągłego monitoringu i ewaluację. Duże organizacje, z poważnymi i stałymi zadaniami publicznymi, prowadzą comiesięczny monitoring finansowy, wprowadzają także coroczny audyt zewnętrzny i biegłych rewidentów na etapie sporządzania bilansu rocznego. Badania wykazują także, że szczegółowy mo-

nitoring, a także coroczny audyt wewnętrzny przeprowadzają zwłaszcza te organizacje, które mają rozbudowane struktury organizacyjne i prowadzą wiele placówek finansowanych z umów z sektorem publicznym. W pewnej mierze ewaluację roczną wymusza konieczność składania corocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych, niemniej jednak organizacje coraz częściej mają świadomość, że sprawozdawczość nie jest tylko narzędziem na użytek zewnętrzny, ale można ją także wykorzystać do zaspokojenia wewnętrznych potrzeb – szukania odpowiedzi na pytanie o stopień realizacji celów statutowych i jakość ich wykonania. Wyraźnie widać także profesjonalizację zarządzania finansami w organizacjach pozarządowych, co jest wynikiem nie tylko realizacji wymogów prawnych, ale także zwiększania się zasobów finansowych organizacji i wzrostu zasobów majątkowych. Trudno w takiej sytuacji swobodnie podchodzić do tych spraw – organizacje zaczynają dostrzegać, jak istotne są kwestie finansowe, nie tylko ze względu na realizację celów, groźbę sankcji prawnych czy wykluczenia z listy organizacji pożytku publicznego, ale przede wszystkim z punktu widzenia budowania wizerunku.

7. Aktywność w obszarze marketingu i kształtowania wizerunku organizacji

Przeprowadzone badania wykazują słabe kompetencje marketingowe organizacji pozarządowych. Panuje przekonanie, że działalność marketingowa jest kosztowna i wymaga dużego nakładu pracy. Niektóre organizacje zakładają z góry, że aktywność marketingowa jest im niepotrzebna. Wśród działań marketingowych podejmowanych przez organizacje pozarządowe należy wymienić niskokosztową reklamę, promocję aktywności działań organizacji wśród społeczności lokalnej oraz działania promocyjne w ramach realizowanych projektów, finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Prowadzenie działalności gospodarczej wymaga od organizacji pozarządowych podjęcia działań marketingowych. Profesjonalne podejście do marketingu pozwala na określenie kluczowych kompetencji, jak również możliwość nawiązania współpracy z organizacjami o podobnych lub uzupełniających się kompetencjach [Sargeant, 2004, s. 33]. Orientacja marketingowa organizacji pozarządowej może w konsekwencji prowadzić do po-

prawy satysfakcji klientów. Jest to szczególnie istotne w przypadku organizacji, które produkują dobra i usługi. Ma to również olbrzymie znaczenie nie tylko dla utrzymywania kontraktów z sektora publicznego, ale także dla konsekwentnej realizacji misji. Stąd niskie kompetencje marketingowe organizacji pozarządowych mogą być poważną przeszkodą w prowadzeniu przez nie działalności gospodarczej i, w efekcie, przekształcaniu się w podmioty ekonomii społecznej. Zdecydowanie większe szanse na powodzenie w prowadzeniu działalności gospodarczej będą mieć te podmioty, które w początkowym okresie funkcjonowania będą korzystały ze wsparcia ze strony sektora publicznego, co pozwoli na systematyczne i stopniowe budowanie kompetencji marketingowych.

Na możliwość znalezienia klientów, jak również partnerów w sektorze publicznym, którzy mogą wspierać rozwój organizacji jako podmiotu ekonomii społecznej, wpływa także wizerunek organizacji, rozumiany tutaj jako zbiór przekonań, myśli i wyobrażeń o organizacji, i traktowany jako element wartości organizacyjnej [Bukowiec, 2005, s. 28]. Pozytywny wizerunek organizacji pozarządowej wśród interesariuszy przekłada się na możliwości pozyskiwania zasobów. Korzystny wizerunek związany z wiarygodnością organizacji jest jednym z pierwszych warunków podjęcia współpracy przez organizacje publiczne [Bogacz-Wojtanowska, 2007b, s. 55]. Wiarygodność organizacji musi stanowić element wizerunku – nie brakuje bowiem wiarygodnych i etycznie działających organizacji pozarządowych, które nie funkcjonują w społecznym obiegu lub wykreowały z różnych powodów dość niespójny wizerunek. Brak wiarygodności i niekorzystny obraz zazwyczaj skutkuje spadkiem zaufania społecznego i brakiem legitymizacji społecznej, co w konsekwencji może prowadzić do braku możliwości pozyskania partnerów do współpracy, a w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej – klientów. Kreowanie wizerunku niezgodnego z zachowaniami organizacyjnymi i wartościami kształtującymi tożsamość organizacji jest często działaniem krótkoterminowym. Dlatego też współdziałaniu z organizacjami publicznymi i prowadzeniu działalności gospodarczej sprzyjają działania z zakresu *public relations*, które powinny być trwałe, systematyczne i ciągłe [Bogacz-Wojtanowska, 2011, s. 51].

8. Procesy hybrydyzacji organizacji pozarządowych

Przekształcanie się organizacji pozarządowych w podmioty ekonomii społecznej może się także wiązać z procesami hybrydyzacji organizacji pozarządowych. Zresztą organizacja pozarządowa, która zarazem jest podmiotem ekonomii społecznej czy prowadzi tego typu podmiot jest w pewien sposób hybrydą, gdyż łączy w sobie zarówno konieczność prowadzenia aktywności społecznej, jak i ekonomicznej. Proces hybrydyzacji organizacji pozarządowych można powiązać z dwoma zmianami, które zachodzą w wielu organizacjach pozarządowych w Polsce. Z jednej strony, pierwsza dotyczy umacniania się obszaru produkcji dóbr i usług w aktywności organizacji pozarządowej, co skutkuje umacnianiem tożsamości „biznesowej” w organizacjach, czy jak nazywają ten proces badacze – ekonomizacją (czy komercjalizacją) organizacji pozarządowych. Z drugiej strony, organizacje pozarządowe, które korzystają ze wsparcia sektora publicznego mogą stopniowo upodabniać się do organizacji publicznych – poprzez biurokratyzację sposobów działania, usztywnienie struktur organizacyjnych czy zmianę kultur organizacyjnych. W efekcie tych dwóch procesów można dostrzec stopniowe zacieranie się granic między organizacjami wywodzącymi się z różnych sektorów, upodabnianie się organizacji do siebie oraz tworzenie sieci rozległych współzależności. Procesy te rozpoznano już w latach 70. ubiegłego wieku, zauważając zacieśnienie związków pomiędzy organizacjami z różnych sektorów. Zjawiska te są szczególnie zauważalne w krajach o najsilniejszym i najliczniejszym trzecim sektorze, w Polsce zaś procesy te są dopiero w początkowej fazie rozwoju. Wzrost współzależności aktorów publicznych, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych w sferze publicznej czy gospodarczej powoduje, że dla niektórych badaczy rozróżnienie na „państwo” i „społeczeństwo”, a także na sektor „publiczny” i „prywatny” staje się niezrozumiałe [Kramer, 1998]. Zjawisko hybrydyzacji przejawia się w wielu zmianach w organizacjach pozarządowych. Są to:

- homogenizacja kultur organizacyjnych, zwłaszcza w obszarze wzorów zachowań organizacyjnych czy używanego w organizacji języka (pojawiają się określenia „firma”, „biznes”),

- przenikanie z sektora prywatnego do pozarządowego metod i technik zarządzania, kiedyś właściwych tylko dla przedsiębiorstw, a dziś już coraz powszechniejszych w organizacjach trzeciego sektora, głównie w krajach o najbardziej rozwiniętym sektorze (np. marketing czy planowanie strategiczne),
- powstawanie i rozprzestrzenianie się nowych form organizacyjnych – quasi-pozarządowych czy quasi-prywatnych organizacji, które nazywa się hybrydami (np. GONGOs – *government organized nongovernmental organizations* – zakładane lub kontrolowane przez organizacje publiczne, BINGOs – *big international NGOs* – olbrzymie organizacje międzynarodowe przypominające duże korporacje czy popularne w Polsce fundacje korporacyjne, zwane BONGOs, tworzone w celu realizacji konkretnych celów społecznych, ale promujące przedsiębiorstwo, które tę organizację tworzy),
- tworzenie nowych struktur organizacyjnych dostosowanych do międzysektorowych sieci,
- stałe monitorowanie środowiska zewnętrznego organizacji, z uwzględnieniem organizacji innych sektorów (identyfikacja sojuszników lub konkurentów we wszystkich typach organizacji),
- coraz silniejsza aktywność organizacji w sferach kiedyś ściśle przynależnych do poszczególnych sektorów, przejmowanie nowych funkcji w sferze publicznej (np. aktywność sektora prywatnego w obszarach będących kiedyś domeną trzeciego sektora, ekonomizacja organizacji pozarządowych).

Przenikanie się sektorów, często nazywane przez badaczy instytucjonalnym izomorfizmem czy funkcjonalnym zązębianiem [Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 48], wywołuje wątpliwości na temat zasadności istnienia organizacji pozarządowych w warunkach zmiany ich funkcji, ról i sposobów działania. Jednocześnie w warunkach demokratycznych obywatele mają zwykle zagwarantowaną w ustawach zasadniczych zdolność do powoływania organizacji pozarządowych. Zachodzące powoli zmiany będą powodować jednak konieczność redefinicji w przyszłości funkcji i ról organizacji pozarządowych, z uwzględnieniem kwestii legitymacji i zaufania społecznego. Niektórzy badacze zwracają uwagę, że tworzenie sieci międzysektorowych i międzyorganizacyjnych dobrze odzwierciedla me-

tafora ciasta marmurkowego, w przeciwieństwie do ciasta złożonego z warstw. W świetle tej metafory, w przyszłości rewizji zostaną poddane cechy stanowiące o różnicy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a publicznymi i prywatnymi, takie jak: misja i cele, strategie finansowe, struktury organizacyjne, interesariusze i wyznawane wartości.

Stopniowej hybrydyzacji organizacji pozarządowych w Polsce dowodzi zjawisko, wykazane w badaniach małopolskich organizacji, które dotyka stowarzyszeń jako korporacyjnej formy organizacji trzeciego sektora. Coraz częściej członkowie stowarzyszeń, a także członkowie władz danego stowarzyszenia są zatrudniani przy realizacji projektów, z założeniem, że zadania związane bezpośrednio z działalnością na rzecz stowarzyszenia wykonują oni zgodnie z prawem nieodpłatnie. Zapisy o możliwości zatrudniania członków pojawiają się także w statutach stowarzyszeń, co jest zgodne z obowiązującą doktryną prawną [Sarnecki, 2007, s. 30]. Jest to jednak sytuacja, którą można nazwać konfliktem interesów. Polega to na tym, że następuje uwikłanie w działalność profesjonalną pewnych ról czy funkcji społecznych, co grozi zdominowaniem interesu organizacji (czyli interesu społecznego) przez interes prywatny. Zachodzi tutaj zjawisko konfliktu norm – są one sprzeczne, gdyż każda z nich dopuszcza to, czego zakazuje druga [Lewicka-Strzałecka, 2006]. Wśród organizacji, w których takie rozwiązania mają miejsce, istnieje przekonanie, że zarządzanie dużymi budżetami organizacji bez wynagrodzenia może być niebezpieczne, jednocześnie dość trudno przekazać te kompetencje pracownikom organizacji, często nisko opłacanym. Sytuację tę można po części wytłumaczyć w świetle teorii agencji. Członkowie organizacji pozarządowych, zwłaszcza najbardziej aktywni, obawiają się konfliktu i problemów w relacjach pryncypał – agent i starają się ich unikać. Wysokie koszty wynajęcia agentów powodują, że wśród członków organizacji zaczyna przeważać przekonanie o tym, że sami lepiej będą kontrowali sytuację w stowarzyszeniu. By jednak zadbać właściwie o działania i powierzony budżet, muszą w pełni oddawać się temu zajęciu, co powoduje niemożność zarobkowania. Stąd dwuznaczne w sensie etycznym sytuacje. Podobne zdarzenia mogą mieć miejsce w fundacjach, w których fundatorzy zasiadają w zarządach organizacji, za co mogą pobierać wynagrodzenie.

Oczywiście zapisy statutowe nie budzą wątpliwości i fundację taką bez trudu można wpisać do rejestru sądowego, jednak w momencie podejmowania działalności wyraźnie ujawniają się ukryte cele fundatorów, którym często chodzi o pozyskiwanie środków finansowych dostępnych tylko dla trzeciego sektora i korzystanie z ułatwionych rozliczeń podatkowych.

Zakończenie

Podjęcie decyzji o podjęciu działalności gospodarczej w różnej formie i w konsekwencji stopniowe przekształcanie się w podmioty ekonomii społecznej implikuje wiele problemów organizacyjnych i zarządczych w trzecim sektorze. W świetle procesów zachodzących w otoczeniu – w szczególności polityczno-prawnych deklaracji, ale także konkretnych rozwiązań na poziomie europejskim czy krajowym, których celem jest wspieranie rozwoju ekonomii społecznej – może to być droga, którą coraz częściej będą podążać organizacje pozarządowe. Wybrana droga może być jednak kręta, zwłaszcza gdy organizacja nie posiada potrzebnych kompetencji czy, szerzej, zdolności pozwalających jej na prowadzenie działalności gospodarczej czy zatrudnianie płatnego personelu. Decyzja o charakterze strategicznym, związana z przekształcaniem się w podmiot ekonomii społecznej, powinna być poparta przede wszystkim analizą posiadanych zdolności organizacyjnych, istniejących luk kompetencyjnych, jak również planowaniem rozwoju koniecznych kwalifikacji i umiejętności. Ich rozwój może być wspierany, w szczególności, w okresie finansowania z sektora publicznego (projekty UE, kontrakty z sektora publicznego). Bezrefleksyjne pójście za mirażem publicznego wsparcia, które kiedyś się skończy, bez budowania zdolności i kompetencji do prowadzenia działalności gospodarczej może jednak skutkować porażką, która nie będzie tylko fiaskiem prowadzonej działalności gospodarczej, ale także może przyczynić się do upadku organizacji jako całości. Stąd odpowiedzialność zarządów organizacji, polegająca głównie na podjęciu strategicznej decyzji i świadomości konsekwencji procesów przekształcania się w podmioty ekonomii społecznej.

Literatura

Bogacz-Wojtanowska E. [2006], *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, WUJ, Kraków.

Bogacz-Wojtanowska E. [2007a], *Przedsiębiorstwa ekonomii społecznej i ich wpływ na gospodarkę lokalną*, [w:] D. Strahl, *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1161.

Bogacz-Wojtanowska E. [2007b], *Modele współpracy lokalnych instytucji a rozwiązywanie problemów rynku pracy*, WUJ, Kraków.

Bogacz-Wojtanowska E. [2011], *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Bogacz-Wojtanowska E., Dudkiewicz M., Górniak K., Makowski G., Stokowska A. [2010], *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej, na podstawie wstępnych badań jakościowych*, Materiał przygotowany w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Bukowiec E. [2005], *Działanie firmy za pomocą słów, czyli wpływ formy komunikatów werbalnych na kształtowanie się wizerunku przedsiębiorstwa*, [w:] E. Hoppe (red.), *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, SPG, Gdańsk.

Kramer R.M. [1998], *Nonprofit Organizations in the 21st Century: Will Sector Matter?*, Working Paper Series, Nonprofit Sector Research Fund of the Aspen Institute, Washington D.C.

Lewicka-Strzałecka A. [2006], *Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczania konfliktu interesów*, dostępne na: <http://www.quomodo.org.pl/dane/rekomendacje/2006002konfliktinteresow.pdf> (28.11.2011).

Potencjał [2010], *Potencjał małopolskich organizacji pozarządowych, cz. II, Raport z badań ilościowych*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Kraków.

Przewłocka J. [2011], *Polskie organizacje pozarządowe. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.

Sargeant A. [2004], *Marketing w organizacjach non profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Sarnecki P. [2007], *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, wyd. III.

Problems faced by non-government organisations in the process of their transformation into social economy entities

Abstract: The article reviews the key organisational and management issues faced by non-government organisations which undertake the production of goods and services as well as employ salaried staff. Doing business (either directly or through a specially designated entity) and conducting paid statutory activities entail a 'transformation' of NGO's into a social economy entity, which draws attention to certain new functions and processes in the non-government organisation. The author focuses on selected problems in organisational management: planning activities and attracting customers, functions of boards of trustees, the creation of organisational structures, the formation of human resources, inspection and marketing activities within such organisations. The article also mentions some of the issues connected with organisational hybridisation, which, to a considerable extent affects the process of transformation of NGO's into social economy entities.

Key words: organisational change, social enterprise, organisational hybridisation

Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych

Katarzyna Ołdak

Streszczenie: Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych to instrument, dzięki któremu zamawiający może w prowadzonym przez siebie postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego uwzględnić dodatkowe cele społeczne, obejmujące przede wszystkim zatrudnienie i warunki pracy pracowników zaangażowanych w wykonanie zamówienia. W pierwszej części artykułu przedstawiono definicję klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Druga i trzecia część zostały poświęcone unijnym i polskim przepisom prawnym w zakresie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, a także zamówieniom zastrzeżonym. Następnie wskazano na sposób, w jaki klauzule społeczne powinny być formułowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto w artykule, w jego ostatniej części, podjęto próbę oceny wpływu klauzul społecznych na podmioty ekonomii społecznej, podkreślając przede wszystkim fakt, że odpowiednio sformułowane w dokumentacji przetargowej klauzule społeczne są szansą dla przedsiębiorstw zatrudniających osoby mające problemy z integracją społeczną i zawodową. Wskazano także bariery dotyczące stosowania klauzul społecznych – zarówno od strony zamawiających, jak i podmiotów ekonomii społecznej.

Słowa kluczowe: klauzule społeczne, zamówienia publiczne, zamówienia zastrzeżone, grupy osób zagrożonych wykluczeniem, podmioty ekonomii społecznej.

1. Czym są klauzule społeczne w zamówieniach publicznych – próba definicji.

W 2010 r. zamówienia publiczne w Unii Europejskiej przekroczyły kwotę 2 400 mld euro, odpowiadającą około 18% produktu krajowego brutto (PKB) Unii Europejskiej [Public, 2011]. W Polsce w 2010 r. wartość udzielonych zamówień publicznych wyniosła 167 mld złotych, co stanowiło 11,8% polskiego PKB [Sprawozdanie, 2011]. Dane te potwierdzają fakt, że zamówienia publiczne mają duże znaczenie ekonomiczne zarówno na wspólnym rynku UE, jak i w systemie gospodarczym Polski.

Zamówienia publiczne zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych to umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Obejmują one cały proces dostawy produktów, świadczenia usług, a także wykonania robót budowlanych przez instytucje zamawiające, takie jak organy władz centralnych, władze lokalne, podmioty od nich zależne oraz inne podmioty spełniające warunki określone w ustawie prawo zamówień publicznych.

Podstawowym celem zamówień publicznych jest efektywne i racjonalne wydatkowanie środków publicznych przy zachowaniu warunków konkurencji oraz w sposób niedyskryminujący żadnego potencjalnego wykonawcy. Oprócz tych podstawowych celów poprzez zamówienia publiczne można

wspierać także cele innych polityk obejmujące kwestie społeczne, zagadnienia środowiskowe czy innowacje. Wsparcie kwestii społecznych uwzględniają tzw. „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” obejmujące szeroką gamę zagadnień społecznych, które zamawiający mogą wziąć pod uwagę w ramach prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Termin „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” oznacza zamówienia publiczne, w ramach, których bierze się pod uwagę, co najmniej jedną z następujących kwestii społecznych: możliwości zatrudnienia, godną pracę, zgodność z prawami społecznymi i z prawem do pracy, integrację społeczną (w tym także osób niepełnosprawnych), ekonomię społeczną i MSP, równość szans, dostępność, projektowanie dla wszystkich, uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju, w tym kwestii etycznego handlu oraz szerszego dobrowolnego przestrzegania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility – CSR*), z jednoczesnym uwzględnieniem zasad ujętych w Traktacie

NOTA O AUTORCE

Katarzyna Ołdak – absolwentka Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, pracuje w Departamencie Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej Urzędu Zamówień Publicznych. Informacje zawarte w artykule prezentują opinie autorki i nie mogą być traktowane jako stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Unii Europejskiej oraz w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych [Przewodnik, 2011, s. 7].

Jednym z zagadnień, jakie obejmują „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” są klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Klauzule społeczne to instrument, dzięki któremu zamawiający może w prowadzonym przez siebie postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego uwzględnić w warunkach realizacji zamówienia dodatkowe cele społeczne. A cele te mogą być różne, chociaż w Polsce, jak i w pozostałych krajach Unii Europejskiej klauzule społeczne w zamówieniach publicznych wykorzystywane są najczęściej do integracji społecznej i zawodowej grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. To, że są to cele dodatkowe oznacza, iż klauzule dotyczą etapu wykonania zamówienia i nie mogą być związane ze specyfikacjami technicznymi, kryteriami wyboru lub kryteriami udzielania zamówień. W ramach klauzul społecznych zamawiający może uwzględnić kwestie społeczne dotyczące zatrudnienia i warunków pracy pracowników zaangażowanych w wykonanie zamówienia, takie jak np. obowiązek zatrudnienia przez wykonawcę pewnej liczby osób bezrobotnych czy niepełnosprawnych.

Klauzule społeczne, aby stanowiły prawidłowy element postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, muszą spełniać trzy podstawowe warunki:

1. Zgodność z obowiązującym prawem w zakresie zamówień publicznych.
2. Powiązanie z realizacją zamówienia.
3. Publikacja w ogłoszeniu o zamówieniu lub zaproszeniu do składania ofert oraz zawarcie stosownych zapisów w dokumentacji przetargowej.

Po pierwsze, klauzule społeczne muszą być stosowane zgodnie z obowiązującym prawem w zakresie zamówień publicznych oraz z innymi przepisami związanymi z ich zastosowaniem, takimi jak przepisy w zakresie zatrudnienia czy integracji osób niepełnosprawnych. Ponadto muszą być one zgodne z podstawowymi zasadami traktatowymi przede wszystkim z zasadą równego traktowania. Sposób ich formułowania nie może prowadzić do nierównego traktowania oferentów lub dyskryminować potencjalnych wykonawców z innego państwa.

Warunek powiązania z realizacją zamówienia oznacza, że zastosowanie klauzul społecznych musi być związane z zadaniami niezbędnymi do wyko-

niania robót, wyprodukowania, dostarczenia towarów lub świadczenia usług określonych w zamówieniu [Ibidem, s. 43]. Warunki określone przez zamawiającego w ramach klauzuli i dotyczące na przykład zatrudnienia określonej liczby osób niepełnosprawnych muszą dotyczyć zatrudnienia tych osób przy realizacji konkretnego zamówienia. Sam fakt, że wykonawca zatrudnia określoną liczbę osób niepełnosprawnych nie stanowi spełnienia warunku określonego w klauzuli, o ile osoby te nie zostaną zatrudnione przy realizacji zamówienia. Wyjątek stanowią zamówienia zastrzeżone gdzie ogranicza się możliwość ubiegania się o zamówienie dla wykonawców zatrudniających ponad 50% osób niepełnosprawnych, o czym mowa w dalszej części artykułu. Dlatego za prawidłowe zastosowanie klauzuli społecznej nie może być uznany na przykład wymóg nałożony na wykonawcę dotyczący zatrudnienia osób niepełnosprawnych przy realizacji innego zamówienia niż to, w ramach którego wymóg ten został określony.

Informacje związane z zastosowaniem przez zamawiającego klauzul społecznych powinny być zamieszczane w ogłoszeniu o zamówieniu, a gdy stosowana jest procedura niewymagająca publikacji ogłoszenia także w zaproszeniu do negocjacji. Oferenci powinni być świadomi wszystkich zobowiązań określonych w zamówieniu, o które się ubiegają i odwzorować je w zaproponowanych cenach. Stosowna informacja powinna znaleźć się także w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) oraz w załącznikach stanowiących integralną część SIWZ, takich jak formularz oferty czy wzór umowy o zamówienie publiczne.

Powyższe warunki jak też podstawowe definicje i zasady regulujące kwestie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych zostały szczegółowo uregulowane w prawie unijnym oraz na jego podstawie implementowane do prawa polskiego.

2. Unijne uregulowania prawne dotyczące klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Na poziomie polityki unijnej podstawowymi aktami prawnymi w zakresie zamówień publicznych są Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień

wień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi¹ oraz Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych². Należy pamiętać także o dyrektywach odwoławczych (2007/66/WE³, 89/665/EWG⁴, 92/13/EWG⁵) oraz dyrektywie obronnej (2009/81/WE⁶) jednak z punktu widzenia zagadnienia klauzul społecznych w zamówieniach publicznych dwie wcześniej wskazane dyrektywy są podstawowymi aktami prawnymi na poziomie unijnym. Przepisy wyżej wymienionych aktów prawnych jasno określają zakres zamówień publicznych, sposób wyboru kandydatów oraz przyznawanie zamówień na podstawie łącznie sprawdzalnych kryteriów, ale dają także możliwość uwzględniania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego klauzul społecznych dotyczących wykonania zamówienia. Zapisy dotyczące klauzul społecznych mają prawie identyczne brzmienie w obydwu dyrektywach w sprawie zamówień publicznych, aby nie powtarzać tych zapisów z obu dyrektyw w niniejszym artykule zostaną omówione tylko właściwe zapisy z dyrektywy klauzulowej 2004/18/WE.

W punkcie 33 preambuła dyrektywy 2004/18/WE określa możliwości ustanowienia przez zamawiających, w warunkach realizacji zamówienia, wymogów związanych ze zwalczaniem bezrobocia, zatrudnianiem osób z tzw. grup społecznych mających problemy z integracją lub osób zagrożonych wykluczeniem oraz wymogów związanych z organizacją szkoleń adresowanych do takich osób, przestrzegania postanowień konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy czy zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych, niż przewiduje to ustawodawstwo krajowe.

Ponadto preambuła tej dyrektywy w punkcie 28 odnosi się do zakładów pracy chronionej,

jako skutecznych narzędzi integracji osób niepełnosprawnych, które jednak ze względu na swoją specyfikę nie zawsze są w stanie konkurować z innymi podmiotami na wolnym rynku. Fakt ten stanowi argument za tym, aby zapewnić zakładom pracy chronionej możliwości udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych poprzez zastrzeżenie prawa do ubiegania się o zamówienie tylko takim podmiotom lub zagwarantowanie realizacji zamówień w ramach programów pracy chronionej [Dz.U. L 134, s. 114-240].

Analizując konkretne artykuły dyrektywy 2004/18/WE, które odnoszą się do klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, należy wskazać przede wszystkim na art. 26 definiujący szczególne warunki realizacji zamówienia. Ponadto warto wskazać na art. 19 dotyczący zamówień zastrzeżonych, choć nie mieszczą się one w pojęciu klauzul społecznych. Artykuł 26 odnosi się bezpośrednio do uprawnień, jakie mają zamawiający w obrębie określania warunków związanych z realizacją zamówienia dotyczących względów społecznych. Natomiast art. 19 mówi o możliwości, jaką mają Państwa członkowskie, zastrzeżenia prawa udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych zakładom pracy chronionej lub przewidzenia możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów pracy chronionej, w których większość zaangażowanych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne, które ze względu na charakter lub stopień swojej niepełnosprawności nie mogą wykonywać swojej pracy w normalnych warunkach. W rozumieniu dyrektyw unijnych klauzule społeczne to przede wszystkim dodatkowe warunki formułowane przez zamawiających i dotyczące etapu wykonania zamówienia. Zamówienia zastrzeżone nie są klauzulami społecznymi.

Klauzule społeczne stanowią wyjątek od reguły dopuszczalnej w unijnym prawie zamówień publicznych ze względu na istotne aspekty społeczne. Instytucja zamawiająca może określić dodatkowe wymagania, przez co w pewnym sensie ogranicza możliwość realizacji danego zamówienia tylko dla podmiotów, które spełnią te warunki. Może to być postrzegane jako ograniczenie równości oferentów. Jednak ten instrument jest w pełni dozwolony jako uzasadniona regulacja szczególna w stosunku do podstawowych zasad określonych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych, czego

¹ Dz.U. L 134 z 30 kwietnia 2004 r., s. 114-240 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV) Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 07 P. 132-262.

² Dz.U. L 134 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1-113 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV) Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 07 P. 19-131.

³ Dz.U. L 335 z 20 grudnia 2007 r., s. 31-46.

⁴ Dz.U. L 395 z 30 grudnia 1989 r., s. 33-35 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT) Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 01 P. 246-248.

⁵ Dz.U. L 76 z 23 marca 1992, s. 14-20 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT) Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 01 P. 315-321.

⁶ Dz.U. L 216 z 20 sierpnia 2009 r., s. 76-136.

potwierdzeniem są powyżej wskazane przepisy unijne, jak też wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tym zakresie (zob. wyroki ETS w sprawach Begroeders Beentjes przeciwko Holandii (C-31/87) oraz Komisja Europejska przeciwko Królestwu Danii (C243/89)). Podobnie wyjątek stanowią zamówienia zastrzeżone, z tym, że w przypadku tego instrumentu prawo unijne pozwala na dużo szersze możliwości ograniczenia udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego – tylko dla zakładów pracy chronionej gdzie ponad 50% pracowników stanowią osoby niepełnosprawne. Podstawowym powodem, dla którego klauzule społeczne oraz pozostałe aspekty społeczne w zamówieniach publicznych są dozwolone jest fakt, że mogą one przyczyniać się do realizacji celów w zakresie rozwoju społecznego. Zamówienia publiczne dzięki swojemu potencjałowi są w stanie skutecznie wspomagać tradycyjne mechanizmy zachęcania do sprawiedliwości i spójności społecznej oraz wsparcia ekonomii społecznej. Poprzez możliwość uwzględniania aspektów społecznych podkreśla się także, że kwestie ekonomiczne i społeczne mogą wzajemnie się wzmacniać.

W grudniu 2011 r. Komisja Europejska opublikowała projekty nowych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych (Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych KOM(2011) 896 oraz Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych COM(2011) 895). Projekty nowych dyrektyw nie przewidują poważnych zmian w odniesieniu do klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Klauzule społeczne związane z warunkami realizacji zamówienia zostały w projekcie dyrektywy w sprawie zamówień publicznych (ma zastąpić obecnie obowiązującą dyrektywę klasyczną) po pierwsze określone w punkcie 43 preambuły, który oprócz takich elementów, jak: dodanie oprócz ogłoszenia o zamówieniu – wstępnego ogłoszenia informacyjnego, dookreślenie dokumentów zamówienia jako dokumenty specyfikujące zamówienie oraz zastąpienie pojęcia zatrudniania osób niepełnosprawnych pojęciem zatrudniania osób znajdującymi się w niekorzyst-

nej sytuacji (co jest związane ze zmianą w projekcie brzmienia przepisu dotyczącego zamówień zastrzeżonych), ma brzmienie identyczne z punktem 33 preambuły dyrektywy 2004/18/WE. Po drugie klauzule społeczne dotyczące etapu wykonania zamówienia w projekcie dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zostały określone w art. 70, który nie różni się znacznie w swoim brzmieniu od art. 26 dyrektywy 2004/18/WE. Dodatkowo Komisja Europejska dodała w ramach tego artykułu możliwość określenia przez zamawiających wymogu przewidzenia przez wykonawców zabezpieczenia przed ryzykiem związanym ze wzrostami cen, które są wynikiem wahań cenowych i które mogą istotnie wpłynąć na realizację zamówienia.

Natomiast w odniesieniu do zamówień zastrzeżonych projekt nowej dyrektywy wprowadza stosowne zapisy w art. 17. Regulacje te są oparte na poprzednim art. 19 z dyrektywy 2004/18/WE, ale zawierają dużo elementów dodatkowych rozszerzających zakres zastosowania tego przepisu. Te nowe elementy to:

1. Dodanie nowej kategorii podmiotu, dla którego państwo członkowskie może w swoich krajowych regulacjach zastrzec prawo udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z nowymi regulacjami oprócz zakładów pracy chronionej oraz realizacji zamówienia w ramach programów pracy chronionej państwo członkowskie może zastrzec prawo udziału w postępowaniu także dla wykonawców, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja pracowników niepełnosprawnych i znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

2. Zdecydowane rozszerzenie tzw. grupy będącej beneficjentem zamówień zastrzeżonych.

W ramach obecnie obowiązującej dyrektywy 2004/18/WE zamówienia zastrzeżone dają możliwość zarezerwowania ubiegania się o zamówienie tylko dla zakładów pracy chronionej lub realizacji zamówienia w ramach programów pracy chronionej gdzie większość zatrudnionych osób stanowią osoby niepełnosprawne, które ze względu na charakter lub stopień swojej niepełnosprawności nie mogą wykonywać swojej pracy w normalnych warunkach. Zgodnie z nowymi uregulowaniami będą to nie tylko pracownicy niepełnosprawni, ale także pracownicy znajdujący się w szczególnie nieko-

rzystnej sytuacji⁷. Rozszerzenie grupy osób, jakich odpowiedni odsetek zatrudnienia może być podstawą do ubiegania się o zamówienie zastrzeżone zdecydowanie liberalizuje ten przepis w porównaniu do jego brzmienia w dyrektywie 2004/18/WE.

3. Zmniejszenie wymaganej liczby pracowników niepełnosprawnych lub pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji zatrudnionych w zakładach pracy chronionej, u wykonawców, których głównym celem jest integracja społeczna i zawodowa pracowników niepełnosprawnych i pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub w ramach programów pracy chronionej.

Zgodnie z nowymi regulacjami, o udzielenie zamówienia zastrzeżonego mogą ubiegać się zakłady pracy chronionej, wykonawcy, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja pracowników niepełnosprawnych i znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub mogą one być zrealizowane w ramach programów pracy chronionej gdzie ponad 30% zatrudnionych stanowią pracownicy niepełnosprawni lub pracownicy znajdujący się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, gdzie w obecnie obowiązującej dyrektywie jest to większość pracowników (zob. Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych KOM(2011) 896).

Projekty nowych dyrektyw są obecnie przedmiotem dyskusji państw członkowskich i to czy przepisy dotyczące klauzul społecznych oraz zamówień zastrzeżonych zostaną przyjęte w takim brzmieniu, jak są określone w projektach zależy od wyników tych dyskusji.

⁷ Zgodnie z Rozporządzeniem KE nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.U. L 214 z 9 sierpnia 2008 r., s. 3-47), „pracownik znajdujący się w szczególnie niekorzystnej sytuacji” oznacza każdą osobę, która: b) nie ma wykształcenia ponadgimnazjalnego lub zawodowego (ISCED 3); lub c) jest w wieku ponad 50 lat; lub d) jest osobą dorosłą mieszkającą samotnie, mającą na utrzymaniu co najmniej jedną osobę; lub e) pracuje w sektorze lub zawodzie w państwie członkowskim, w którym dysproporcja kobiet i mężczyzn jest co najmniej o 25% większa niż średnia dysproporcja we wszystkich sektorach gospodarki w tym państwie członkowskim i należy do tej grupy stanowiącej mniejszość; lub f) jest członkiem mniejszości etnicznej w państwie członkowskim, który w celu zwiększenia szans na uzyskanie dostępu do stałego zatrudnienia musi poprawić znajomość języka, uzupełnić szkolenia zawodowe lub zwiększyć doświadczenie zawodowe”.

3. Klauzule społeczne w polskim Prawie zamówień publicznych

W Polsce zamówienia publiczne reguluje ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych oraz właściwe rozporządzenia.

W ustawie Prawo zamówień publicznych art. 29 ust. 4 stwarza możliwość zastosowania przez zamawiających klauzul społecznych dotyczących realizacji zamówienia. Artykuł ten został wprowadzony do ustawy w lipcu 2009 r. na podstawie nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych, której projekt zgłosiła sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny. Zgodnie z jego brzmieniem zamawiający może zawrzeć w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia osób bezrobotnych, młodocianych w celu przygotowania zawodowego, niepełnosprawnych lub innych, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym, a także utworzenia Funduszu Szkoleniowego, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy czy zwiększenia wpłat pracodawców na rzecz tego Funduszu. W wypadku, gdy zamawiający zdecyduje się określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania społeczne związane z realizacją zamówienia to kolejny art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy Prawo zamówień publicznych wskazuje na kilka wybranych kwestii szczegółowych, które należy zawrzeć w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W szczególności są to: liczba osób, które należy zatrudnić, okres na jaki mają być zatrudnione, sposób dokumentowania ich zatrudnienia, utworzenia albo zwiększenia Funduszu Szkoleniowego oraz uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę tych wymagań oraz sankcji z tytułu ich niespełnienia.

Ponadto ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 22 ust. 2 przewiduje możliwość użycia przez polskich zamawiających instrumentu zamówień zastrzeżonych. Artykuł ten został wprowadzony do ustawy Prawo zamówień publicznych w ramach nowelizacji tejże ustawy ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 206, poz. 1591). Na podstawie tego artykułu zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których

ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Na potwierdzenie spełnienia tego warunku przez wykonawcę ubiegającego się o zamówienie, zamawiający może, choć nie musi żądać przedstawienia stosownego oświadczenia wykonawcy o zatrudnianiu ponad 50% osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub w rozumieniu właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Możliwość taką daje zamawiającemu Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. Nr 226, poz. 1817).

O zamówieniach zastrzeżonych nie można mówić, jako o typowych klauzulach społecznych w zamówieniach publicznych, są one kolejnym instrumentem wsparcia podmiotów ekonomii społecznej. W Polsce ze względu na fakt, że pozwalają one na zaangażowanie do realizacji zamówienia podmiotów, które zatrudniają osoby niepełnosprawne są często identyfikowane z pojęciem klauzul społecznych.

Treść przepisów dotyczących klauzul społecznych została określona w ustawie Prawo zamówień publicznych w oparciu o możliwości, jakie przewidują w tym zakresie dyrektywy unijne.

4. Sposób formułowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Sama świadomość istnienia klauzul społecznych czy nawet podjęcie decyzji o ich zastosowaniu czasami nie jest wystarczające. Duże znaczenie zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców, ma prawidłowe określenie tych warunków.

Przy zastosowaniu klauzul społecznych dotyczących wymogów związanych z etapem realizacji zamówienia (art. 29 ust. 4 Pzp) podstawową zasadą jest to, że nie powinny one stanowić ukrytych specyfikacji technicznych, kryteriów udzielania

ani kryteriów wyboru. Prawidłowym sposobem jest sformułowanie ich w ramach dodatkowych warunków realizacji zamówienia [Przewodnik, 2011, s. 43].

Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych klauzula ta może dotyczyć zatrudnienia przy realizacji zamówienia następujących kategorii osób:

- a. bezrobotnych, czyli osób niezatrudnionych i niewykonujących pracy zarobkowej, zdolnych i gotowych do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej, albo jeżeli są to osoby niepełnosprawne, zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczące się w szkole, z wyjątkiem uczących się w szkole dla dorosłych lub przystępujących do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły lub w szkole wyższej gdzie studiują w formie studiów niestacjonarnych, zarejestrowanych we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukujące zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oraz spełniające pozostałe przesłanki określone w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zob. art. 2 ust. 1 pkt 2). Najistotniejszym potwierdzeniem faktu bycia osobą bezrobotną jest zaświadczenie z właściwego powiatowego Urzędu Pracy.
- b. niepełnosprawnych, czyli osób o trwałej lub okresowej niezdolności do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującego niezdolność do pracy zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r., Nr. 14, poz. 82 z późn. zm). Status osoby niepełnosprawnej potwierdza orzeczenie o niepełnosprawności wydane przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, orzeczenie o niepełnosprawności wydane przed ukończeniem 16 roku życia lub orzeczenie o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy wydane przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

c. młodocianych w celu przygotowania zawodowego, czyli pracowników, którzy nie ukończyli 16 lat a nie przekroczyli 18 lat i nie posiadają kwalifikacji zawodowych zgodnie z działem IX Kodeksu pracy. Zatrudnienie osób młodocianych powinno odbywać się w formie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Umowa o pracę powinna określać w szczególności rodzaj przygotowania zawodowego (nauka zawodu lub przyuczenie do wykonywania określonej pracy), czas trwania i miejsce odbywania przygotowania zawodowego, sposób dokształcania teoretycznego oraz wysokość wynagrodzenia [Kodeks pracy, 1974]. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest także zatrudnianie w formie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego odbywanego w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy młodocianych, którzy nie ukończyli gimnazjum oraz osób niemających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum lub w formie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego w formie nauki zawodu osób niemających 16 lat, które ukończyły gimnazjum [Rozporządzenie, 2002; Rozporządzenie, 2004].

d. pozostałych osób, które zostały wskazane w ustawie z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (zob. art. 1 ust. 2), czyli:

- bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności. Osoba bezdomna w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej to osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania (zob. art. 6),
- uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,

- chorych psychicznie, czyli osób, które w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego wykazują zaburzenia psychiczne, wymagają świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym (zob. art. 3 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 r.),
- zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem,
- uchodźców realizujących indywidualny program integracji w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej. Indywidualny program integracji jest uzgadniany między Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie a uchodźcą, określa on wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy i jego rodziny, oraz zobowiązania Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie oraz uchodźcy (zob. ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.).

Oprócz wskazania konkretnej kategorii osób, jakie mają być zatrudnione przy realizacji zamówienia, zamawiający powinien określić także konkretną liczbę tych osób oraz okres, na jaki te osoby mają zostać zatrudnione z tym, że okres ten nie może przekraczać czasu realizacji zamówienia.

Ponadto przepis ten daje możliwość postawienia przez zamawiającego warunku utworzenia lub zwiększenia wpłat na Fundusz Szkoleniowy przez wykonawcę. Fundusz Szkoleniowy jest tworzony przez pracodawcę i służy finansowaniu szkoleń oraz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Wpłaty na Fundusz Szkoleniowy reguluje ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którą pracodawca może dokonywać wpłat na ten Fundusz w wysokości nie niższej niż 0,25% funduszu płac. Natomiast zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych w przypadku zastosowania tej klauzuli wykonawca musi utworzyć lub dokonać wpłaty na Fundusz Szkoleniowy w wysokości czterokrotności wpłaty podstawowej, czyli co najmniej 1% funduszu płac [Zalecenia, 2009, s. 3-4].

Sformułowanie wymagań obejmujących powyżej wskazany zakres przedmiotowy wymaga wskazania sposobu dokumentowania przez wykonawcę spełnienia tych wymagań. W takiej sy-

tuacji zamawiający powinien określić, jakich form dowodów zatrudnienia czy utworzenia Funduszu Szkoleniowego będzie żądać od wykonawców. Mogą to być nie tylko wymagania związane z dokumentami, ale także z prawem do osobistej weryfikacji spełnienia warunku poprzez wizytę w miejscu realizacji zamówienia. Istotne jest, że dowodów tych można wymagać tylko na etapie realizacji zamówienia, natomiast na etapie składania ofert wykonawca może złożyć jedynie oświadczenie o spełnieniu tego warunku w trakcie wykonania zamówienia. Oferty od potencjalnych wykonawców, którzy nie zaakceptowali któregośkolwiek z tych dodatkowych warunków, nie będą zgodne z dokumentacją przetargową i z tego powodu nie będą mogły zostać przyjęte, jednak warunki zamówienia nie muszą być spełnione w chwili składania oferty.

Z dokumentowaniem i uprawnieniem do kontroli spełniania warunków określonych w klauzuli społecznej wiąże się także możliwość przewidzenia odpowiednich sankcji z tytułu nie wywiązania się przez wykonawcę z zobowiązań określonych w dokumentacji przetargowej. Sankcje powinny zostać określone w postanowieniach umowy z wykonawcą [Opinia, 2010].

Wszystkie powyżej wymienione warunki powinny znaleźć się w brzmieniu ogólnym w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w bardziej szczegółowym zakresie także w SIWZ i jego integralnych częściach, takich jak formularz oferty oraz istotne postanowienia umowy.

Formułując w zamówieniu publicznym wymagania związane z zatrudnianiem osób z grup zagrożonych wykluczeniem czy te dotyczące Funduszu Szkoleniowego, należy zawsze brać pod uwagę możliwość ubiegania się o takie zamówienie oferentów z innych państw członkowskich UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub z państw, z którymi UE podpisała porozumienia o równym traktowaniu przedsiębiorców. Oznacza to konieczność odwołania się do przepisów obowiązujących w tych państwach lub przy warunku dotyczącym zatrudnienia, wskazania na definicję pracownika niepełnosprawnego, lub pracownika znajdującego się w niekorzystnej sytuacji zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 88/2008 z 6 sierpnia 2008 r., uznającym niektóre rodzaj pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu [Ibidem, s. 4].

5. Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych jako instrument wsparcia ekonomii społecznej

Instytucje zamawiające dokonując zakupów publicznych w ramach zamówień publicznych z użyciem klauzul społecznych mogą przyczynić się do osiągnięcia dodatkowego celu w postaci wsparcia integracji zawodowej i społecznej. Zatrudnienie przy realizacji zamówienia osób zagrożonych wykluczeniem to nie tylko korzyści dla samych tych osób, ale przede wszystkim korzyści dla instytucji publicznych, które w sytuacji bierności zawodowej takich osób wspierają je w ramach instrumentów rynku pracy czy pomocy społecznej. Jest to połączenie korzyści społecznych, takich jak rozwiązywanie problemu zatrudnienia, z korzyściami ekonomicznymi, takimi jak znaczące oszczędności na kosztach usług opiekuńczych i zdrowotnych [de Rosa, 2007, s. 12-13]. Ten element klauzul społecznych stanowi niewątpliwie o ich społecznej wartości dodanej.

Klauzule społeczne są szansą dla przedsiębiorstw społecznych, które zatrudniają osoby mające szczególne problemy z integracją zawodową i społeczną. Od przedsiębiorstw społecznych można kupować wiele towarów i usług. Z powodzeniem świadczą one różne usługi, takie jak sprzątanie, utrzymanie zieleni, przetwarzanie odpadów nadających się do recyklingu, catering, produkcja artykułów żywnościowych, jednocześnie tworząc miejsca pracy na przykład dla osób niepełnosprawnych.

Zamówienia publiczne są zatem istotnym źródłem wsparcia przedsiębiorstw społecznych, ale nie można ich traktować jako podstawowego instrumentu w zakresie finansowania tego sektora. Tak jak zostało to wskazane na początku artykułu, podstawowym celem zamówień publicznych jest efektywne i racjonalne wydatkowanie środków publicznych, a klauzule społeczne czy choćby cele środowiskowe są elementami dodatkowymi, które mogą zostać wsparte w ramach zlecenia prac i usług oraz dokonywania zakupów publicznych. Zamówienia publiczne nie powinny być traktowane jako forma wsparcia działalności podmiotów ekonomii społecznej. Podmioty te ubiegając się o zamówienie publiczne muszą pamiętać, że ich obowiązkiem jest przede wszystkim dostarczenie usługi lub towaru na odpowiednio wysokim poziomie, co przekłada się także na możliwość

uczestnictwa w kolejnych postępowaniach i w ten sposób zapewnia możliwość dalszych zysków dla tych podmiotów. Klauzule społeczne, szczególnie te określone w art. 29 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, nie powinny być także traktowane jako wsparcie tylko dla przedsiębiorstw społecznych, ponieważ jest to istotne narzędzie aktywizacji społecznej i zawodowej, z którego mogą skorzystać także przedsiębiorcy komercyjni, którzy na potrzeby realizacji zamówienia zatrudnią wymaganą przez zamawiającego liczbę osób z grup określonych w tym artykule. Tak zostały one sformułowane i określone w dyrektywach unijnych, a następnie w przepisach prawa krajowego, że pozwalają na zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym bądź też określenie innych warunków, ale związanych tylko z etapem realizacji zamówienia i w okresie, w jakim zamówienie jest realizowane, co nie zawsze pozwala uwzględnić specyfikę podmiotów ekonomii społecznej jako jednostek prowadzących bardziej długofalowe i ustrukturyzowane wsparcie społeczne dla swoich pracowników. Taka forma uwzględnienia klauzul społecznych w zamówieniach publicznych jest zrozumiała z punktu widzenia konieczności nie zaburzenia sprawnego procesu udzielania zamówień publicznych, które ze swej natury nie są instrumentem wsparcia ekonomii społecznej. Dlatego podejście do klauzul społecznych powinno zawsze zawierać odpowiednie wyważenie między możliwościami, jakie one dają a ograniczeniami, jakie wynikają ze specyfiki samych zamówień. Nie można także zapominać o pozostałych możliwościach, jakie dają społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, dlatego też dyskusja w tym zakresie nie powinna skupiać się tylko na klauzulach społecznych.

Patrząc na zagadnienia klauzul społecznych z punktu widzenia zamawiających, trzeba brać pod uwagę fakt, że często nie są one świadome możliwości, jakie daje Prawo zamówień publicznych w zakresie stosowania klauzul społecznych. Przed stosowaniem klauzul społecznych w praktyce powstrzymują ich także obawy o prawidłową interpretację przepisów w tym zakresie czy pytania, jakie mogą pojawić się podczas prowadzonych kontroli. Problemem jest także brak podmiotów ekonomii społecznej będących w stanie sprostać wymaganiom stawianym przez zamawiających i dysponujących odpowiednią ofertą dla zamawia-

nego przedmiotu umowy. Ponadto podmioty ekonomii społecznej borykają się z wieloma problemami w pozyskiwaniu zamówień publicznych, takimi jak brak doświadczenia w zakresie udziału w postępowaniu, w szczególności w przygotowaniu prawidłowo sformułowanej oferty i dokumentacji niezbędnej, aby konkurować z innymi podmiotami, niespełnienie lub niewłaściwe udokumentowanie potencjału wymaganego przez zamawiającego w SIWZ, co jest często przyczyną wykluczenia tych podmiotów. Podmiotom ekonomii społecznej często też jest trudno sprostać ryzyku gospodarczemu wynikającemu z ubiegania się o zamówienia o wysokiej wartości [Wysoki, 2011, s. 25].

Wyniki przeprowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych analiz w ramach implementacji *Krajowego Planu Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012*⁸ wskazują, że społecznie odpowiedzialne zamówienia, czyli zamówienia, w których zamawiający zawarli w ogłoszeniu o zamówieniu aspekty społeczne, stanowiły w 2010 r. jedynie 2,69% badanych ogłoszeń o zamówieniu. Należy jednak pamiętać, że powyżej wskazane wyniki przeprowadzonych analiz odnoszą się nie tylko do klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, ale także do innych możliwych do uwzględnienia aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, które to aspekty są zagadnieniem szerszym niż klauzule społeczne i obejmującym m.in. takie kwestie, jak uwzględnianie w opisie przedmiotu zamówienia zasady projektowania dla wszystkich użytkowników, warunku dostępności przedmiotu zamówienia dla osób niepełnosprawnych czy zawieranie w opisie przedmiotu zamówienia obowiązku przestrzegania wszystkich przepisów prawnych dotyczących warunków świadczenia pracy dla każdej grupy pracowników zatrudnionych w ramach realizacji zamówienia. Nie ma wyników badań, które pokazywałyby stopień wykorzystania tylko klauzul z art. 29 ust. 4. Są dostępne natomiast dane na temat procentowego udziału liczby zamówień zastrzeżonych w ogólnej liczbie zamówień ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) w latach 2010-2011. Na podstawie statystyk prowadzonych w tym zakresie przez Urząd Zamówień Publicznych można wskazać, że było ich odpowiednio: w 2010 r. – 547 postępowań, co stanowi

⁸ Zob. Metodologia tych badań została przedstawiona w Krajowym Planie Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012, który jest dostępny na stronie internetowej UZP: <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1248> [Krajowy, 2010].

0,34% ogólnej liczby postępowań ogłoszonych w BZP, w 2011 r. – 325 postępowań, co stanowi 0,19% ogólnej liczby postępowań ogłoszonych w BZP [Biuletyn, 2010; Biuletyn, 2011]. Powyższe dane odnoszą się jedynie do ogłoszeń o zamówieniu opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, czyli ogłoszeń dla zamówień publicznych o wartości poniżej progów UE.

Biorąc pod uwagę zidentyfikowane powyżej bariery w stosowaniu klauzul społecznych oraz

dane statystyczne, które pokazują niski poziom zastosowania klauzul w praktyce, należy podkreślić konieczność nieustannego poszerzania wiedzy na temat możliwości, jakie dają klauzule społeczne w zamówieniach publicznych oraz edukowania w tej kwestii zamawiających oraz podmiotów, które mogą korzystać z istnienia klauzul społecznych a nawet szerzej społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

Literatura

Biuletyn [2010], *Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych za okres 01.01.2010–31.12.2010*, NR 12/2010, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa (http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;538;biuletyn_informacyjny_uzp.html).

Biuletyn [2011], *Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych za okres 01.01.2011–31.12.2011*, NR 12/2011, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa (http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;538;biuletyn_informacyjny_uzp.html).

De Rosa F. [2007], *Zamówienia publiczne a partnerstwo publiczno-prywatne*, „Ekonomia społeczna testy 2007”, Nr 6.

Krajowy [2010], *Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa (<http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1248>).

Opinia [2010], *Opinia prawna „Opis wymagań związanych z realizacją zamówienia publicznego, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy – Prawo zamówień publicznych”*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa (http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1029;opis_wymagan_zwiazanych_z_realizacja_zamowienia_publicznego_dotyczacych_zatrudnienia_osob_niepelnosprawnych_zgodnie_z_art_36_ust_2_pkt_9

[ustawy_%E2%80%93prawo_zamowien_publicznych.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?E2%80%93prawo_zamowien_publicznych.html)).

Przewodnik [2011], *Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Dział D.2 Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług Dział C.3, tekst ukończono w październiku 2010 r., Luksemburg.

Public [2011], *Public procurement indicators 2010*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Rynek Wewnętrzny i Usługi, Bruksela (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/evaluation/index_en.htm).

Sprawozdanie [2011], *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa (http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania_roczne_uzp_z_funkcjonowania_systemu_zamowien_publicznych.html).

Wysoki J. [2011], *Klauzule społeczne*, „Przetargi Publiczne”, Nr 3 (marzec).

Zalecenia [2009], *Zalecenia dotyczące stosowania „klauzul społecznych” w zamówieniach publicznych*, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych oraz Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Akty prawne

Dyrektywa 2004/18/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. dotycząca koordynacji procedur przetargów publicznych na roboty budowlane, dostawy oraz usługi (Dz.U. L 134 z 30.4.2004).

Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 5 grudnia z 2002 r. w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie, młodocianych, którzy nie ukończyli gimnazjum, osób niemających 16 lat, które ukończyły gimnazjum, osób mniemających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum (Dz.U. z 2002 r., Nr 14, poz. 1808).

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu prac wzbudzających niepokój społeczny i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac z dnia 24 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 200, poz. 2047).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 88/2008 z 6 sierpnia 2008 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za godne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (Dz.U. UE.L. 08.214.3).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1998 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r., Nr 14, poz. 92 j.t z późn. zm.).

Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 28, poz. 143, Nr 87, poz. 484, Nr 234, poz. 1386 i Nr 240, poz. 1429).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415, późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 206, poz. 1591).

Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych COM(2011) 895.

Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych KOM(2011) 896.

The social clauses in public procurement

Abstract: The social clauses in public procurement are the instrument through which the contracting authority may include in the public award procedures additional social goals focusing on the employment and working conditions of employees engaged in the performance of public contracts. In the first part of article has been presented the definition of social clauses in public procurement. Second and third parts have been devoted to the presentation of the EU and Polish legal framework for social clauses in public procurement and additionally also the reserved public procurement. Then in the article has been pointed the way in which social clauses should be formulated in the public procurement award procedures. Furthermore, the article in its final part, attempts to assess the impact of social clauses for the social economy entities by showing first of all that the social clauses properly formed in the tender documents are a chance for enterprises employing people who have problems with social and professional integration. Addition the barriers to the use of social clauses from both the side of contracting authorities as well as social economy entities have been also identified.

Key words: social clauses, public procurement, reserved public procurement, groups of people threatened exclusion, social economy entities.

Metoda audytu społecznego na przykładzie Stowarzyszenia SIEMACHA*

Mateusz Smoter

Streszczenie: Podmioty ekonomii społecznej niewątpliwie dostrzegają potrzebę mierzenia społecznej wartości dodanej (*social added value*), jednak próby podejmowania takich działań nie są zaawansowane. Obecnie istnieje kilka narzędzi umożliwiających pomiar społecznej wartości dodanej, m.in.: Global Reporting Initiative (GRI), Local Multiplier (LM3), Social Return on Investment (SROI), Metodologia SYTA-Malli, audyt społeczny. W prezentowanym artykule autor podejmuje próbę implementacji jednej z metod pozwalających na zmierzenie SAV – audytu społecznego. Celem autora występującego w roli audytora jest ocena działalności organizacji i efektywności podejmowanych działań społecznych za pomocą Social Accounting and Audit. Ponadto celem pracy jest skonfrontowanie zalet i ograniczeń audytu społecznego z praktyką, w środowisku przedsiębiorstwa społecznego. Artykuł zasadniczo dzieli się na dwie części: teoretyczną i praktyczną. W pierwszej części została opisana istota audytu społecznego oraz założenia i przebieg Social Accounting and Audit – metody popularyzowanej przez Social Audit Network. Z kolei druga część zawiera opis implementacji metody w wybranym do analizy przedsiębiorstwie społecznym.

Słowa kluczowe: społeczna wartość dodana (*social added value*), audyt społeczny, Social Accounting and Audit, Social Audit Network, raport społeczny, misja, wizja, mapa interesariuszy, wskaźnik.

Wprowadzenie

Polski trzeci sektor jest obecnie na etapie tworzenia podstaw organizacyjnych, głównie wyrażając z sektora organizacji pozarządowych. Stan zaawansowania rozwoju ekonomii społecznej, organizacji, zdolności instytucjonalnej i kultury ewaluacyjnej jest w znacznym stopniu niższy niż w innych krajach Unii Europejskiej. Status prawny przedsiębiorstw społecznych nie jest jak dotąd zdefiniowany. Podmioty tego sektora posiadające uregulowania prawne (np. spółdzielnie socjalne) istnieją od niedawna i zmagają się z podstawowymi problemami organizacji biznesowych (np. kwestie fiskalne). Społeczna wartość dodana w Polsce jest pojęciem stosunkowo nowym, zaś przykłady jej mierzenia czy badania są szerzej nieznane. Brakuje w tej materii zarówno teorii, jak i praktyki (w tym standardów, które byłyby dostosowane do polskiej specyfiki). Tylko niewielka liczba podmiotów ekonomii społecznej (PES) jest na tyle rozwinięta, by móc stosować niektóre z metod mierzenia SAV (*social added value*; autor w tym miejscu proponuje wprowadzenie polskiego skrótu, tj. SWD). Z kolei niektóre podmioty tworzą proste narzędzia, które mają na celu przekonanie interesariuszy czy własnych pracowników o wpływie społecznym wynikającym z podejmowanych działań [Krawczyk, Kwiecińska, 2008, s. 95-96].

Użyte pojęcie „ekonomii społecznej” niejednokrotnie próbowano charakteryzować i definiować, odwołując się m.in. do wartości stanowiących punkt odniesienia dla działania podmiotów tego sektora, ich specyficznych celów oraz odpowiednich dla nich form prawnych. Stosując ten termin, autor ma na myśli określony segment działalności gospodarczej, ulokowanej w trójkącie, którego boki wyznaczają – gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo (trzy sektory gospodarki). W Raporcie Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” J. J. Wygnański lokuje ekonomię społeczną z punktu widzenia relacji do państwa i rynku na kilka sposobów. Po pierwsze, jako alternatywę w stosunku do rozwiązań czysto rynkowych, jak i nadmiernej etatyzacji gospodarki. Po drugie, jako specyficzną formę uczestnictwa w rynku [Hausner, 2007a, s. 9]. Kluczowym ogniwem ekonomii społecznej jest natomiast przedsiębiorstwo społeczne. „Jego funkcją nie jest tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale też mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku, przez włączanie – przede wszystkim w ramach tzw. nowej ekonomii społecznej („stara ekonomia spo-

NOTA O AUTORZE

Mateusz Smoter – student 1 roku studiów magisterskich (SUM) na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, na kierunku Gospodarka i Administracja Publiczna.

* Artykuł powstał na podstawie pracy licencjackiej napisanej w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie pod kierunkiem prof. dr hab. Jerzego Hausnera.

łeczna” – to, w szczególności, spółdzielnie, bankowość spółdzielcza i instytucje wzajemnościowe) – do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Przedsiębiorstwo społeczne jest częścią gospodarki rynkowej, ale specyficzną, bowiem lokującą swoją misję i cele poza rynkiem” [Hausner, 2007b].

W wielu krajach, aby wygrać przetarg na usługę bądź inwestycję przedsiębiorstwa są często zmuszone udowodnić właściwe do nich przygotowanie poprzez wykazanie społecznej wartości dodanej. „Wartość dodana może być definiowana jako dodatkowa korzyść przynosząca pozytywny rezultat (dla ludzi, dla środowiska, dla wspólnoty lub dla lokalnej gospodarki), wytworzony przez organizację w trakcie tworzenia produktów lub dostarczania usług, za które klient czy odbiorca płaci. Taka wartość dodana jest często wytwarzana przez środki, dzięki którym przedsiębiorstwa społeczne działają. Przykładowo, przedsiębiorstwo społeczne szkolące i zatrudniające osoby długotrwale bezrobotne do segregacji odpadów „dodaje wartość” w zakresie usług segregowania odpadów, co samo w sobie ma pozytywny wymiar społeczny” [The Social, 2007, s. 4]. Zatem SWD wiąże się z korzyściami, jakie działania społeczne przynoszą społeczeństwu w aspekcie wpływu o charakterze społecznym (*social impact*) lub środowiskowym. Podobny mechanizm do powyższego, przynajmniej w teorii, funkcjonuje również w Polsce i jest nazywany klauzulą społeczną. „Co do zasady, kryteria oceny oferty złożonej w ramach zamówień publicznych dotyczą jakości i ceny przedmiotu zamówienia, ale prawo unijne przewiduje możliwość wprowadzenia przez udzielającego zamówienia dodatkowych kryteriów społecznych” (zob. www.wiadomosci.go.pl). Klauzule społeczne stanowią wyjątek od reguły, który jest dopuszczany w unijnym prawie zamówień publicznych z uwagi na znaczące względy społeczne i przewiduje możliwość wprowadzenia przez udzielającego zamówienia specjalnych kryteriów społecznych (pod warunkiem, że nie narusza to swobody wyboru). Takie kryteria stanowią odpowiedź na istotne potrzeby społeczne.

Do przesłanek wpływających na podjęcie przez podmiot ekonomii społecznej decyzji o zmierzeniu społecznej wartości dodanej można zaliczyć: przesłanki o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym.

Pierwsze dotyczą konkretnego podmiotu i mają na celu potwierdzenie przydatności oraz słuszności podejmowanych działań w kontekście społecznym. Drugie zaś wynikają z konkurencji pomiędzy PES o dostęp do środków (publicznych bądź prywatnych). Natomiast w kontekście świadczenia usług czy finansowania ich ze środków publicznych (unijnych, rządowych lub samorządowych) także wymogi przejrzystości i rozliczalności stanowią motywację do poddania się takim badaniom. Warto dodać, że w różnych krajach powyższe przesłanki występują z różnym nasileniem. Niewątpliwie podmioty dostrzegają potrzebę mierzenia SWD, jednak próby podejmowania takich działań nie są zaawansowane. Propaguje się zatem, w pierwszej kolejności, popularyzację idei społecznej wartości dodanej, przed upowszechnianiem gotowych już rozwiązań [Krawczyk, Kwiecińska, 2008, s. 97]. Tych ostatnich istnieje jednak niewiele.

Wśród znanych metod, które są implementowane przez przedsiębiorstwa społeczne w celu pomiaru oddziaływania społecznego wyróżnia się takie, które skupiają się na wybranych aspektach funkcjonowania organizacji. Niektóre metody bazują na analizie interesariuszy, inne zaś przywiązują wagę do kwestii rozwoju lokalnego. Nierealne jest natomiast nastawianie się na możliwość pomiaru każdego aspektu bądź wymiaru oddziaływania przedsiębiorstwa [Krawczyk, Kwiecińska, 2008, s. 99]. Do istniejących narzędzi umożliwiających pomiar społecznej wartości dodanej zalicza się m.in.: Global Reporting Initiative (GRI), Local Multiplier (LM3), Social Return on Investment (SROI), Metodologię SYTA-Malli, audyt społeczny.

Niniejszy artykuł stanowi próbę implementacji jednej z metod umożliwiających pomiar SWD – audytu społecznego. Faktem niezaprzeczalnym jest to że niewiele organizacji w Polsce może pościć się wdrożeniem audytu społecznego, z uwagi na to, iż jest on pracochłonny oraz wymaga ciągłej partycypacji pracowników w trakcie jego realizacji. W przedstawionej pracy autor podejmuje próbę zastosowania Social Accounting and Audit w jednym z krakowskich przedsiębiorstw społecznych – Stowarzyszeniu SIEMACHA. Zamierzeniem autora jest ocena działalności organizacji i efektywności podejmowanych działań społecznych. Ponadto celem pracy jest skonfron-

towanie zalet i wad audytu społecznego z praktyką, w środowisku przedsiębiorstwa społecznego.

1. Metodologia Social Accounting and Audit

Audyt społeczny jest metodą, umożliwiającą organizacjom planowanie, zarządzanie oraz mierzenie niefinansowych rezultatów działań, a także monitorowanie zewnętrznych i wewnętrznych skutków realizowanych przedsięwzięć społecznych. Najczęściej jest traktowany jako metoda pozwalająca na doskonalenie organizacji, jak również poprawę jej wizerunku w oczach interesariuszy. Do tej pory wielokrotnie informowano, że audyt społeczny, jako metoda pomiaru SWD, jest wykorzystywana przez podmioty zaliczane do 3 sektorów gospodarki – państwowy, prywatny oraz społeczny (społeczeństwo obywatelskie).

Uproszczony podział, który dzieli gospodarkę na trzy sektory, staje się jednak powoli nieaktualny. Wiadomo, że przedsiębiorstwa prywatne są nastawione na zysk, organizacje pozarządowe służą społeczeństwu, a rząd jest obowiązany spajać wszystko za pośrednictwem usług, przepisów prawnych oraz kontroli. Rządy są zaangażowane w próby uruchomienia działalności lub sprzedaży aktywów, organizacje pozarządowe szukają twórczych sposobów, aby zarobić trochę pieniędzy na rynku, z kolei firmy i korporacje prywatne mają do czynienia z ludźmi domagającymi się większej odpowiedzialności społecznej [Bussard i in., 2002, s. 5]. W każdym z wymienionych sektorów potrzebne jest udowodnienie własnej wartości oraz udoskonalenie wszelkich prowadzonych działań. Istniejące różnice w podejściu do audytu społecznego pomiędzy przedsiębiorstwem komercyjnym a organizacją działającą w ramach trzeciego sektora nie wynikają z zapisów definiujących cały proces, gdyż może on być dostosowany do potrzeb badanego podmiotu. „Podstawowa różnica dotyczy przedmiotu badań i korzyści, jakie mają odnieść poddające się procedurze podmioty. W odniesieniu do przedsiębiorstw komercyjnych stawia się nacisk na sprawdzanie wewnętrznych procesów i procedur, relacji z pracownikami (wyeliminowanie dyskryminacji, przestrzeganie praw pracowniczych), podczas gdy dla organizacji społecznych najważniejszy jest pomiar

efektów zewnętrznych generowanych dla społeczeństwa” [Głowacki i in., 2012, s. 329].

Wskazanie jakiegokolwiek uniwersalnej definicji audytu społecznego sprawia wiele trudności. Organizacje stosujące tę metodę opracowują własne metodologie audytu społecznego dostosowane do specyfiki danego kraju bądź audytowanego podmiotu. Istnieje na świecie wiele organizacji promujących metodę audytu społecznego, m.in. The New Economics Foundation (NEF) czy Social Audit Network (SAN).

W Polsce definicja audytu społecznego pojawia się w dyskursie publicznym coraz częściej i tym samym jest bardziej rozpoznawalna, jednak używane terminologie są z reguły tłumaczeniem zagranicznych definicji. Narzędzia tego typu są w głównej mierze adaptowane do warunków panujących w kraju, a próby tworzenia własnych, rodzimych instrumentów są raczej rzadko spotykane.

Obecnie można wyróżnić kilka modeli audytu społecznego. Takie rozróżnienie wynika przede wszystkim z różnych oczekiwań badanych podmiotów wobec wdrażanego audytu. Proces audytu społecznego w danym podmiocie jest elastyczny i może być dostosowany do potrzeb danej organizacji. Jednak niezależnie od wybranego modelu (np. Traidcraft, Body Shop czy Beechwood) powinien on zawierać następujące etapy:

- badanie „wnętrza” organizacji – sposób zarządzania oraz podejmowania decyzji, misja i cele organizacji, finansowanie oraz sposób pozyskiwania funduszy,
- badanie „otoczenia” organizacji – interesariusze oraz beneficjenci organizacji,
- badanie „relacji” – wybór efektów działania podmiotu i skorelowanie ich z dostępnymi zasobami w celu oceny (w miarę możliwości) uzyskanych efektów [Głowacki i in., 2012, s. 320].

Social Accounting and Audit (na potrzeby prezentowanego artykułu można wprowadzić skrót SAA) ustanawia ramy dla ciągłego monitorowania, oceny i odpowiedzialności wobec interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych podmiotu, w którym procedura ta jest wdrażana (zob. www.proveandimprove.org/new/tools/socialaccounting.php).

Do głównych zasad procesu SAA, określonych przez Social Audit Network (SAN, sieć udzielania pomocy organizacjom zaliczanym do trzeciego sektora, funkcjonująca na całym świecie), można zaliczyć:

- wielość perspektyw (*multi-perspective/polyvocal*) – uwzględnienie poglądów osób i grup, które są istotne dla organizacji (np. ankiety, wywiady),
- kompleksowość (*comprehensive*) – procedura audytu powinna objąć badanie wszystkich istotnych dla organizacji elementów: misji, celów, zasobów itd.,
- uczestnictwo (*participatory*) – udział w procesie audytu zainteresowanych stron oraz zachęcanie tych osób do dzielenia się wartościami przez nich wyznawanymi/oczekiwanymi,
- wielokierunkowość (*multidirectional*) – interesariusze dzielą się opiniami dotyczącymi wielu aspektów związanych z procesem,
- regularność (*regular*) – audyt powinien odbywać się w regularnych odstępach czasu,
- porównywalność (*comparative*) – wykorzystanie w odniesieniu do oceny działań innych, podobnych podmiotów,
- weryfikowalność (*verified*) – proces audytu powinien być oparty o jasno zdefiniowane kryteria i cele, by umożliwić weryfikację wewnętrzną i zewnętrzną,
- jawność (*disclosed*) – wyniki audytu są łatwo dostępne dla innych osób i na zewnątrz organizacji (np. ujawnienie opinii publicznej) [Centre for Good Governance, 2005, s. 17-18].

Metodę Social Accounting and Audit mogą wdrażać organizacje wszystkich typów i rozmiarów. W trakcie formułowania założeń całego procesu oraz w fazie jego wdrażania pomocny jest specjalny podręcznik opracowany przez Social Audit Network (SAN), tj. *Social Accounting and Audit Manual* wraz z płytą CD. Opisuje on przebieg audytu oraz zawiera wiele praktycznych wskazówek dotyczących implementacji tej metody – jest on nastawiony szczególnie na przedsiębiorstwa społeczne, organizacje gospodarki społecznej oraz wszelkie podmioty zaliczane do trzeciego sektora gospodarki.

Jeśli chodzi o kwestię zakresu audytu społecznego, to organizacja wdrażając SAA powinna dopasować to narzędzie do specyfiki prowadzonej działalności, wielkości itd. Różne obszary działa-

nia podmiotów ekonomii społecznej determinują konieczność doboru technik audytu społecznego głównie do możliwości danej organizacji. To na barkach przedsiębiorstw spoczywa opracowanie planu audytu, w którym zostaje określony zakres całej procedury audytu (wiąże się to z określeniem pewnych wskaźników ekonomicznych) oraz harmonogram. Co więcej, nie ma sztywnych wytycznych, kiedy przeprowadzać audyt. Wskazane jest jednak, aby kolejne cykle nawiązywały, przykładowo, do rocznych planów działania, co umożliwi swoistego rodzaju zestawienie: planowane działania – rzeczywiste wykonanie [Krawczyk, Kwiecińska, 2008, s. 110].

Każdy model audytu społecznego wykorzystuje inny algorytm dla całego procesu (zostaje uwzględniony podział na etapy i czynności). Social Audit Network promuje proces Social Accounting and Audit, który jest tematem niniejszej pracy. SAN określa trzy kroki wdrażania SAA, które są poprzedzone etapem przygotowawczym (*Getting ready*) dla organizacji przed rozpoczęciem właściwego procesu. Te kroki to:

- Krok 1: *Social, Environmental and Economic Planning* (planowanie),
- Krok 2: *Social, Environmental and Economic Accounting* (rachunkowość społeczna),
- Krok 3: *Social, Environmental and Economic Reporting and Audit* (raportowanie i audyt) (zob. www.socialauditnetwork.org.uk).

W etapie przygotowawczym organizacja uczy się, jak działa prezentowana metoda, czym jest i jakich wymaga zasobów. Dodatkowo, w tej fazie podmiot decyduje o tym, jak proces będzie zarządzany oraz podejmuje świadomą decyzję czy wdrożyć proces audytu społecznego. Po etapie przygotowawczym organizacja powinna mieć świadomość następujących kwestii: wyglądu całego procesu, jak go przeprowadzić, czemu będzie służył.

W pierwszym kroku – planowanie – podmiot wyjaśnia swoją misję, cele i działania, jak również jego podstawowe wartości (dochodzi do ich wyklarowania). Co więcej, każde przedsiębiorstwo musi dokonać identyfikacji interesariuszy oraz przeanalizować ich potrzeby (skompletowanie „mapy interesariuszy”). Opisane czynności są podstawą szkieletu audytu społecznego i ukazują istotę organizacji, tj. co dany podmiot robi, dlaczego to robi, dla kogo to robi i z kim współpracuje.

W kolejnym kroku – rachunkowość społeczna – organizacja określa zakres procesu audytu społecznego, na czym i w którym momencie organizacja ma/powinna się skoncentrować. Ważne jest również ustanowienie systemu rachunkowości społecznej, który odpowiada za zgromadzenie odpowiednich informacji (wskaźników) przez ustalony okres czasu. Zebrane informacje pozwolą na raportowanie osiągnięć w zestawieniu z wyznaczanymi wartościami i przyjętymi celami.

W ostatnim, trzecim kroku – raportowanie i audyt – informacje, które były zebrane, zestawione i przeanalizowane w kroku drugim zostają ujęte w jednym dokumencie, tzw. projekcie (szkicu) raportu społecznego. Zostaje on przekazany do weryfikacji osobom spoza organizacji, tj. panelowi audytu społecznego (*Social Audit Panel*). Po zaakceptowaniu szkicu przez panel zostaje opracowany ostateczny raport społeczny. Organizacja upublicznia go i przekazuje interesariuszom. Warto dodać, że zweryfikowany dokument dostarcza organizacji istotnych informacji na temat tego, co zostało osiągnięte, przy jakich nakładach oraz jak interesariusze postrzegają działania danej organizacji (zob. www.proveandimprove.org/new/tools/socialaccounting.php).

Schemat procedury Social Accounting and Audit zaproponowanej przez Social Audit Network (SAN) przedstawia rysunek 1.

Z reguły projekt raportu społecznego jest tworzony pod koniec roku. Dokument powinien wyjaśniać wyniki działalności organizacji w świetle jej celów i wartości. Panel audytu społecznego działający pod przewodnictwem uznanego audytora społecznego weryfikuje wyniki z wcześniej

przeprowadzonych ankiet. Panel jest niezależny i sprawdza czy projekt raportu jest:

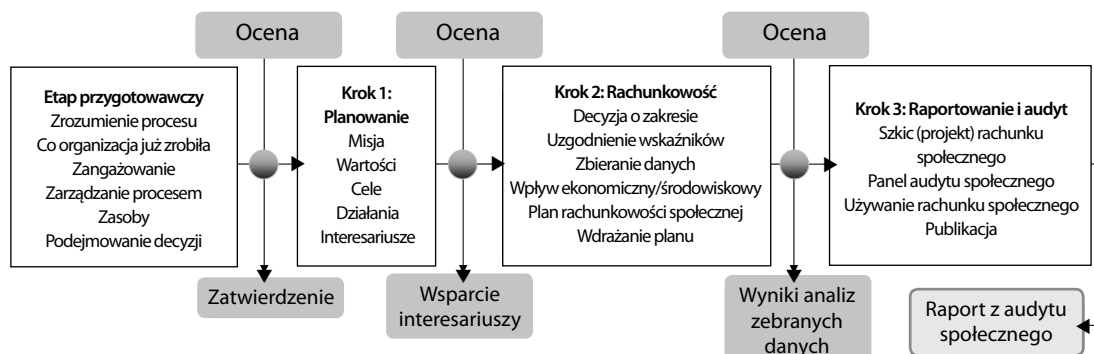
- sporządzony na podstawie danych, które zostały zebrane w sposób kompetentny oraz czy zostały poprawnie zinterpretowane,
- prawdziwym odbiciem tego, co miało miejsce w organizacji społecznej w okresie realizacji audytu.

Niewątpliwie organizacja powinna zwracać uwagę na wszelkie zalecenia artykułowane przez panel audytu społecznego. Stworzony później oraz zatwierdzony rachunek społeczny (raport z przeprowadzonego audytu) może być skrócony i szeroko rozpowszechniony. Raport może prowadzić do zmian w organizacji w przyszłości, jeśli chodzi o cele i działania organizacji, a także powinien iść w parze z rocznymi sprawozdaniami finansowymi w celu przedstawienia prawdziwego obrazu działań organizacji (zob. www.socialauditnetwork.org.uk).

W przedstawianej pracy autor przyjął tok postępowania pozwalający na wdrożenie audytu społecznego, który jest syntezą przebiegu zaproponowanego przez Social Audit Network oraz K. Krawczyk i D. Kwiecińska; przedstawia się on następująco:

- prace wstępne,
- wstępny przegląd oraz sprawdzenie adekwatności założonej misji i celów,
- przegląd dotychczasowej działalności oraz identyfikacja interesariuszy,
- wyznaczenie wskaźników i zbieranie potrzebnych danych,
- analiza zgromadzonych danych i wnioski – określenie przyszłych celów,
- stworzenie raportu z audytu społecznego.

Rysunek 1. Schemat procedury Social Accounting and Audit zaproponowany przez SAN



Przebieg audytu społecznego w takiej postaci jest po części autorską propozycją, gdyż istniejące standardy i procedury pozwalające na jego implementację są dość skomplikowane. Tym samym ich wdrażanie bywa pracochłonne i wymaga ciągłego wsparcia pracowników audytowanej jednostki. Należy stwierdzić, że cała procedura została nieznacznie uproszczona na potrzeby niniejszego artykułu. Dodatkowo autor zrezygnował z ostatniej składowej przyjętego procesu, tj. stworzenia raportu z audytu społecznego. Wynika to z faktu, że raport w głównej mierze zawiera przedstawienie poszczególnych elementów procesu. Gotowy raport niewątpliwie może pomóc kreować pozytywny wizerunek przedsiębiorstwa. W kontekście prezentowanej pracy istotniejsze wydaje się opisanie toku postępowania, którym kierował się autor, wraz z wyciągnięciem stosownych wniosków.

Autor ponadto zakłada, że zaproponowany proces audytu społecznego nie jest mniej wartościowy niż ten, który prezentują duże instytucje zajmujące się tym narzędziem. Z kolei celem implementacji audytu społecznego (Social Accounting and Audit) w Stowarzyszeniu SIEMACHA jest ocena działalności analizowanego podmiotu oraz sprawdzenie czy generuje on do lokalnej gospodarki społeczną wartość dodaną.

2. Social Accounting and Audit jako metoda pomiaru społecznej wartości dodanej Stowarzyszenia SIEMACHA

Druga część artykułu stanowi opis postępowania przyjętego przez autora, pozwalającego na wdrożenie omawianej metody pomiaru SWD w praktyce. Warto jednak tę część rozpocząć od krótkiego przedstawienia audytowanego przedsiębiorstwa.

Stowarzyszenie SIEMACHA działa nieprzerwanie od 18 lat w ramach trzeciego sektora gospodarki, prowadząc działalność na terenie 5 województw: małopolskiego, śląskiego, dolnośląskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego, kierując 24 placówkami dla dzieci i młodzieży. Podmiot ten „zrzesza osoby, które inspirowane chrześcijańskim systemem wartości, nauczaniem i działalnością Kościoła Katolickiego, w szczególności w duchu św. Wincentego a Paulo i za przykładem księdza Kazimierza Siemaszki lub też z jakichkolwiek innych szlachetnych powodów, pragną po-

magać dzieciom i młodzieży potrzebującej wsparcia, pomocy i opieki” [Statut, s. 1]. Stowarzyszenie pomaga młodym ludziom odnajdywać się w obecnej rzeczywistości dzięki ukazywanym wzorcom, wartościom, czy chociażby poszanowaniu zasad. Każdego dnia ok. 2000 dzieci uzyskuje wsparcie, a 20 tys. miesięcznie uczestniczy w organizowanych zajęciach sportowych [Broszura, 2011].

2.1. Prace wstępne

Zgodnie z założeniami wynikającymi z metodologii SAA, na tym etapie doszło do powołania małej grupy roboczej. W jej skład weszły dwie osoby ze Stowarzyszenia SIEMACHA, tj. Pani I. Kruczek (Wiceprzewodnicząca Zarządu Głównego) oraz Pani J. Wojnarowska (pracownik Sekretariatu Zarządu Głównego). Autor występujący w roli audytora przedstawił koncepcję audytu społecznego oraz zaprezentował korzyści płynące z jego implementacji. Na tym etapie SAA pomocne okazało się zapoznanie z raportami społecznymi stworzonymi przez inne podmioty oraz ich analiza już pod kątem Stowarzyszenia SIEMACHA. Po kilku rozmowach kadra zarządzająca (w osobie Pani Wiceprzewodniczącej) zaakceptowała pomysł i tym samym uzyskano wsparcie we wdrażaniu narzędzia. Był to początek całego procesu, którego najważniejszymi elementami były: przedstawienie istoty audytu społecznego, akceptacja kadry zarządzającej oraz stworzenie małej grupy roboczej.

W ramach pierwszego etapu został określony cel, zakres oraz przedmiot audytu społecznego. Za cel audytu w Stowarzyszeniu SIEMACHA uznano ocenę działalności organizacji oraz opracowanie rekomendacji dotyczących dalszego funkcjonowania Stowarzyszenia. Zakres audytu społecznego w podmiocie obejmuje cały obszar przedsiębiorstwa (szczególnie misję i wizję oraz prowadzoną działalność). Z kolei przedmiotem audytu jest ocena efektywności podejmowanych działań społecznych.

2.2. Wstępny przegląd oraz sprawdzenie adekwatności założonej misji i celów

Misja, wizja oraz cele Stowarzyszenia SIEMACHA są zapisane w Statucie, różnych biuletynach promujących organizację oraz na jej stronie internetowej. Trudno przeoczyć również kluczowe wartości, którymi kieruje się Stowarzyszenie. Analizowana

organizacja działa w oparciu o wartości wynikające z religii chrześcijańskiej (działalność i nauczanie Kościoła Katolickiego, w głównej mierze w duchu nauki św. Wincentego a Paulo i działalności księdza Kazimierza Siemaszki).

Na tym etapie SAA liczni audytorzy rekomendują zweryfikowanie czy misja (dlaczego i po co funkcjonuje podmiot) oraz wizja (pożądany obraz organizacji w przyszłości) są precyzyjnie sformułowane. By tego dokonać należałoby przeprowadzić audyt wizji i misji przedsiębiorstwa. Polega on na „(...) określeniu, w jakim stopniu wizja jest obrazem przyszłości, którą uczestnicy przedsiębiorstwa mają wykonywać oraz czy misja zawiera w sobie szczególnie, wyjątkowy sens i rację bytu przedsiębiorstwa, która powinna odnosić się zarówno do teraźniejszości, jak i przyszłości, jak również określa istotność błędów i formułuje wnioski usprawniające” [Bielińska-Dusza, 2010, s. 7]. Autor w ramach implementacji audytu społecznego zrezygnował z przeprowadzenia audytu misji i wizji na poczet autorskiego kwestionariusza rozdyskrebowanego wśród pracowników Stowarzyszenia SIEMACHA w głównej siedzibie organizacji przy ul. Długiej 42

(dwanaście pytań dotyczących misji i wizji przyjętych przez organizację).

Celem przeprowadzonej ankiety było zbadać, czy pracownicy utożsamiają się z przyjętą misją i wizją oraz jak je oceniają. Warto w tym miejscu dodać, że pracownicy stowarzyszeń nie mają obowiązku ich znać. Autor założył, że wszyscy pracownicy znają misję i wizję podmiotu, w którym pracują (stąd brak właściwych pytań). Takie założenie wynikało z faktu, że znajomość misji/wizji potwierdziło kilku pracowników analizowanego podmiotu.

Na każde z zadanych pytań pracownicy mogli odpowiedzieć wybierając odpowiedź: „nie”, „raczej nie”, „nie wiem”, „raczej tak”, „tak”. Odpowiedzi od „nie” do „raczej tak” zostały zidentyfikowane jako negatywne. Za pozytywną została uznana jedynie odpowiedź „tak”. Wybór takiego podziału (dychotomizacja) wynika z faktu, że odpowiedź „tak” odzwierciedla pełne utożsamianie się pracownika z określoną kwestią dotyczącą misji bądź wizji Stowarzyszenia SIEMACHA. Pozostałe odpowiedzi wskazują zaś na pewne wątpliwości zatrudnionych w określonych sferach. Tabela 1 przedstawia procent odpowiedzi „tak” na zadane pytania.

Tabela 1. Procent odpowiedzi „tak” na poszczególne pytania ankiety w badaniu kwestionariuszowym pracowników Stowarzyszenia SIEMACHA (przy ul. Długiej 42)

Nr pytania	TREŚĆ PYTANIA	Odpowiedzi „TAK” [%]
1	Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z treści misji i zawartych w niej sformułowań?	75
2	Czy misja jest krótka i łatwa do zapamiętania?	29
3	Czy misja wyzwała w Panu/Pani zapał i entuzjazm do pracy?	38
4	Czy misja jest dla Pana/Pani zrozumiała?	83
5	Czy Pana/Pani zdaniem misja wyznacza jasno kierunek działania i dotyczy przyszłości?	58
6	Czy w Pana/Pani opinii misja odpowiada na pytanie, jakie potrzeby społeczne ma zaspokajać przedsiębiorstwo?	63
7	Czy misja pozwala kreować wizerunek firmy w otoczeniu?	63
8	Czy misja Pana/Pani zdaniem odróżnia Stowarzyszenie SIEMACHA od innych podobnych organizacji/stowarzyszeń?	38
9	Czy w Pana/Pani opinii wizja odpowiada na pytanie, po co istnieje Stowarzyszenie SIEMACHA?	83
10	Czy misja oraz wizja Stowarzyszenia SIEMACHA są spójne i precyzyjnie sformułowane?	50
11	Czy misję należy przeformułować?	54 (odp. NIE)
12	Czy w pełni utożsamia się Pan/Pani z treścią misji oraz wizji Stowarzyszenia SIEMACHA?	66

Źródło: opracowanie własne.

Po dokonaniu analizy uzyskanych odpowiedzi, należy stwierdzić, że generalnie pracownicy są zadowoleni z przyjętej przez Stowarzyszenie misji i wizji. Nie przekłada się to jednak na wyzwalanie zapału i entuzjazmu do pracy. Dla większości osób misja jest zrozumiała, a co więcej utożsamiają się z nią, co należy uznać za pożądany stan rzeczy. Ponadto z badania wynika, że zaledwie co 3 pracownik uważa misję za krótką i zrozumiałą. Autor wychodzi z założenia, że przeprowadzone badania kwestionariuszowe mogą być podstawą do zastanowienia się nad ewentualnym przeformułowaniem misji bądź wizji. Podobnego zdania jest niemal połowa ankietowanych pracowników Stowarzyszenia.

W ramach drugiego etapu implementacji audytu społecznego należy dodatkowo zweryfikować czy zakładane cele są tak naprawdę realizowane oraz czy pracownicy utożsamiają się z nimi. Obecnie Stowarzyszenie SIEMACHA skupia się na realizacji 6 celów, m.in. prowadzeniu działalności opiekuńczej i wychowawczej, edukacyjnej, kulturalnej, sportowej oraz ochrony zdrowia, czy wspieraniu rodziny w sprawowaniu jej podstawowych funkcji poprzez zapewnienie pomocy jej członkom i podejmowanie działań w najbliższym środowisku dziecka [Statut, s. 2].

Wymienione cele organizacja realizuje w obrębie pięciu województw, prowadząc 9 placówek dziennych, 9 placówek całodobowych, 4 ośrodki świadczące poradnictwo i terapię oraz 2 ośrodki sportowo-rekreacyjne. Zasięg prowadzonej działalności oraz liczba ośrodków odzwierciedlają jak dynamicznie działa Stowarzyszenie i jak realizuje zapisane w swoim Statucie cele. Świadczy to o tym, że organizacja nie musi ograniczać liczby zakładanych celów. Powinna natomiast w dalszym ciągu skupiać się na ich realizacji i ewentualnie przemyśleć poszerzenie zasięgu terytorialnego świadczonych usług.

2.3. Przegląd dotychczasowej działalności oraz identyfikacja interesariuszy

Na tym etapie audytu społecznego w analizowanej organizacji powinno dojść do zweryfikowania tego, co podmiot planował, a co ostatecznie osiągnął (konfrontacja zakładanych celów z uzyskanymi efektami). Niezbędnym komponentem tej fazy jest ponadto identyfikacja wszystkich interesariuszy

Stowarzyszenia. Jedną z metod pozwalających tego dokonać jest stworzenie mapy interesariuszy.

W ramach przeglądu dotychczasowej działalności Stowarzyszenia SIEMACHA istotną okazała się analiza różnych badań oraz ankiet. Kilka takich badań zostało wcześniej zrealizowanych w audytowanym podmiocie. Z punktu widzenia implementacji audytu społecznego są one nie do przecenienia. Autorowi, dzięki uprzejmości Pani I. Kruczek, został udostępniony raport z audytu satysfakcji wychowanków Dziennych Ośrodków Socjoterapii Stowarzyszenia „U Siemachy” z 2007 r.

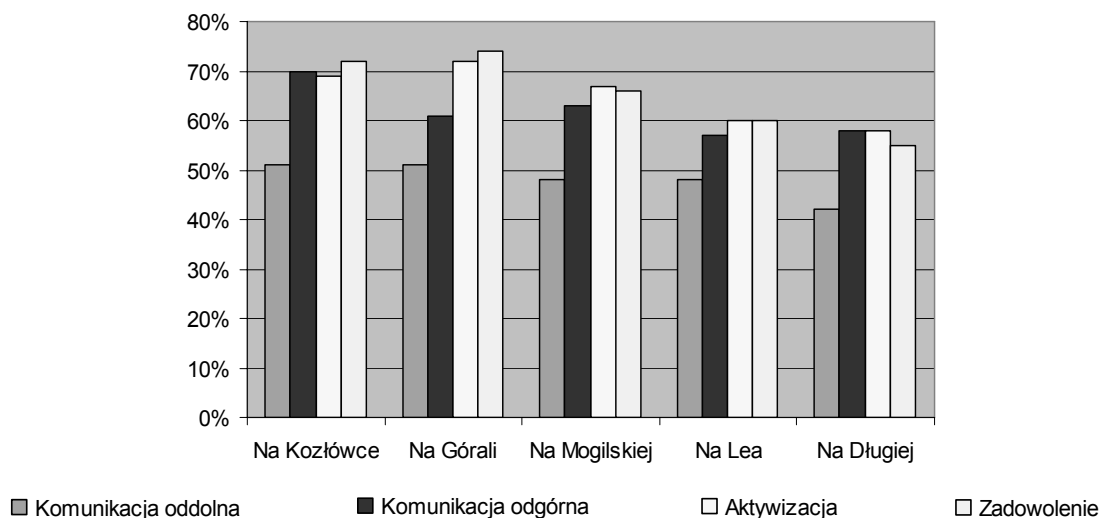
Raport ten miał na celu określenie poziomu zadowolenia z usług oferowanych wychowankom 5 Dziennych Ośrodków Socjoterapii (DOS) oraz identyfikację silnych i słabych stron ośrodków w oczach siemachowców. Ponadto omawiane sprawozdanie zakładało zdiagnozowanie potencjalnych problemów oraz zdefiniowanie obszarów wymagających interwencji i zmian. W badaniu skoncentrowano się na następujących kwestiach:

- „określeniu ogólnego zadowolenia wychowanków SIEMACHY z oferty ośrodka,
- ewaluacji pracowników ośrodka, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między wychowawcami i wychowankami,
- zdiagnozowaniu problemów istniejących w poszczególnych ośrodkach” [Faflok i in., 2007, s. 5].

Omawiany dokument zakładał, że każdy z badanych Dziennych Ośrodków Socjoterapii charakteryzuje się nieco odmienną specyfiką. Każdy z nich jest odmienny, z inną kulturą zbudowaną na nowej lub doświadczonej kadrze, z dominującą rolą młodszej lub starszej młodzieży. Autorzy raportu byli świadomi, że od specyfiki ośrodka zależy to, w jakim kontekście wychowankowie oceniają pracowników i środowisko, w którym funkcjonują. Z tego powodu do interpretacji danych otrzymanych w badaniu należy podchodzić z odpowiednią ostrożnością.

Raport z audytu satysfakcji wychowanków jest bardzo cennym źródłem informacji oraz danych ilościowych i jakościowych. W sumie w pięciu ośrodkach uzyskano 292 ankiety (średnio ok. 60 na ośrodek). Ankiety zostały skonstruowane tak, by zbadać zadowolenie wychowanków w obrębie 4 wymiarów: zadowolenia, aktywności, komunikacji odgórnej oraz oddolnej [Ibidem, 2007, s. 6].

Rysunek 2. Procent odpowiedzi „tak” (pozytywne odczucie) w badaniu kwestionariuszowym przeprowadzonym wśród wychowanków 5 DOS – 4 wymiary



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Faflok i in., 2007, s. 35].

Audyt satysfakcji wychowanków DOS z punktu widzenia wszystkich 4 kryteriów jest wartościowym źródłem informacji dla Stowarzyszenia SIEMACHA. Rysunek 2 przedstawia podobieństwa i różnice pomiędzy ośrodkami w zakresie wspomnianych czterech wymiarów.

Reasumując wyniki raportu, należy stwierdzić, że najlepiej zostały ocenione dwa wymiary, tj. ogólnego zadowolenia oraz aktywizacji. Świadczy to o tym, że wychowankowie dobrze czują się w poszczególnych ośrodkach. Z kolei we wszystkich placówkach najgorzej oceniona została komunikacja oddolna (na linii od wychowanków do kadry). Raport wskazał ponadto kierunki zmian w działalności Stowarzyszenia – tak, aby poprawić relacje siemachowców z wychowawcami oraz zwiększyć partycypację dzieci i młodzieży w funkcjonowaniu organizacji.

Przedstawiony pokrótce raport oraz inne stworzone w Stowarzyszeniu SIEMACHA dokumenty umożliwiły przegląd dotychczasowej działalności podmiotu. Tworzenie takich raportów świadczy o świadomości społecznej podmiotu i konieczności dostosowywania się do potrzeb odbiorców usług, tj. młodzieży i dzieci.

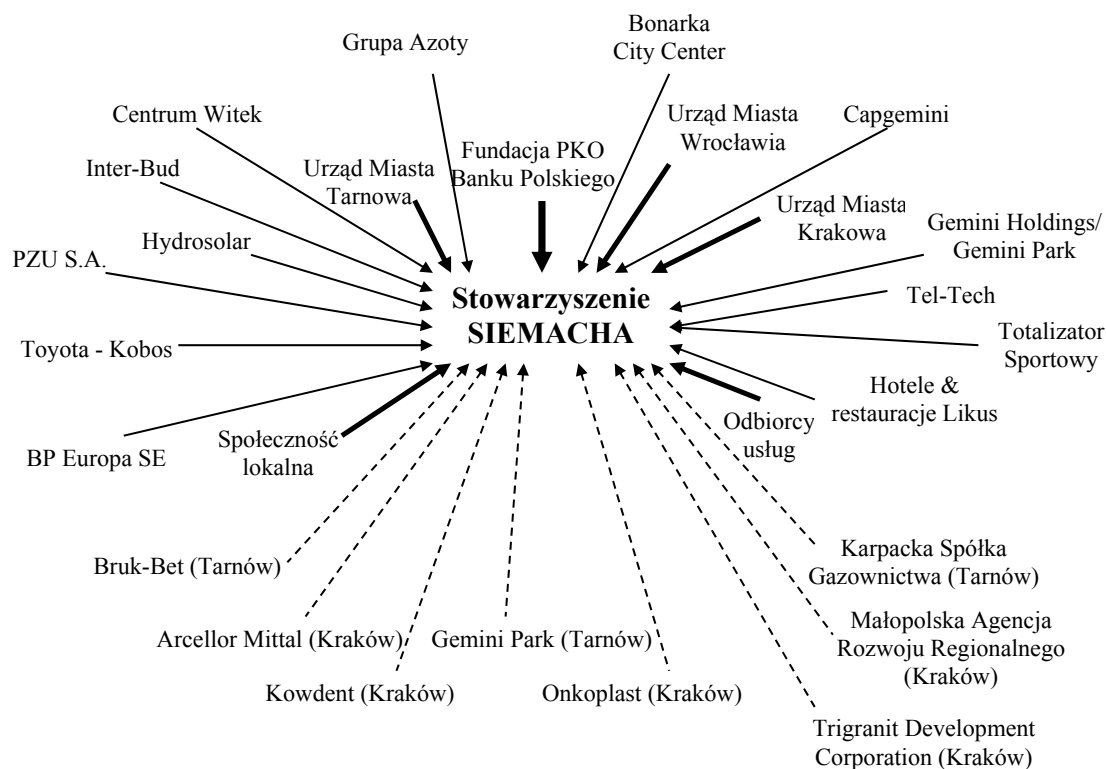
Analiza raportu stanowiła analizę źródeł wtórnych (zastanych), czyli zgromadzonych przez inny podmiot – w tym wypadku samo Stowarzyszenie. Dużą zaletą tego rodzaju analizy jest szybkość (au-

tor otrzymał dokument i nie musiał go sam sporządzać) oraz niski koszt. Za wadę należy uznać przede wszystkim fakt, że dostępne informacje nie odpowiedziały w pełni na postawiony problem badawczy (tj. ocenę działalności organizacji i efektywności podejmowanych działań społecznych). O ile otrzymany raport dał pogląd na skalę działalności podmiotu, to jednak nie skonfrontował planowanych celów z osiągniętymi/osiąganyymi efektami.

Następnym komponentem trzeciego etapu umożliwiającego wdrożenie audytu społecznego jest identyfikacja interesariuszy.

Analizując literaturę przedmiotu, można się natknąć na kilka koncepcji pozwalających dokonać analizy partnerów organizacji. W różnych opracowaniach wymieniana jest macierz *stakeholders* bądź po prostu analiza głównych interesariuszy [Lisiński, 2004, s. 80]. Ustalenie hierarchii ważności partnerów jest kluczowym elementem analizy interesariuszy, ponieważ daje wskazówkę kadrze zarządzającej z czyimi interesami i preferencjami należy liczyć się najbardziej. Najłatwiejszym na to sposobem jest sporządzenie tzw. mapy „kibiców” (interesariuszy). Z reguły ma ona postać klasycznej mapy. Długość strzałek obrazuje stopień, w jakim partnerzy są oddaleni od organizacji, z kolei ich grubość sygnalizuje siłę oddziaływania. Natomiast rodzaj linii (ciągła czy przerywana)

Rysunek 3. Mapa interesariuszy Stowarzyszenia SIEMACHA



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów roboczych Stowarzyszenia SIEMACHA.

świadczy o rozmieszczeniu partnerów w otoczeniu podstawowym lub drugorzędnym [Lisiński, 2004, s. 81-82].

Jedną ze składowych procesów audytu społecznego jest stworzenie wspomnianej mapy interesariuszy. Właśnie taką mapę sporządził autor na potrzeby wdrożenia w Stowarzyszeniu Social Accounting and Audit. Rysunek 3 prezentuje mapę interesariuszy dla audytowanej organizacji.

„Podział partnerów związanych ze Stowarzyszeniem odbywa się na 3 poziomach w związku z zasięgiem terytorialnym, jak również uzależnionym od zakresu współpracy (środków finansowych, świadczonych usług)²”. Prezentowana mapa interesariuszy pozwala na hierarchizację partnerów SIEMACHY. Partnerem strategicznym organizacji jest Fundacja PKO Banku Polskiego (najkrótsza i najgrubsza strzałka). Do ważnych „kibiców” podmiotu należy również zaliczyć społeczność

lokalną i odbiorców usług świadczonych przez Stowarzyszenie, a także Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej funkcjonujące w ramach wyszczególnionych na mapie: Urzędu Miasta Krakowa, Urzędu Miasta Wrocławia i Urzędu Miasta Tarnowa (krótkie strzałki, cieńsze niż w przypadku Fundacji PKO Banku Polskiego). W otoczeniu podstawowym SIEMACHY funkcjonują ponadto firmy i organizacje, takie jak: PZU S.A., Capgemini, Grupa Azoty, BP Europa SE, czy Totalizator Sportowy. W ramach otoczenia drugorzędnego (linie przerywane), z uwagi na fakt, że zakres współpracy obejmuje regiony i/lub konkretne placówki, można zaliczyć: Bruk-Bet (Tarnów), Arcellor Mittal (Kraków) oraz Małopolską Agencję Rozwoju Regionalnego (Kraków).

2.4. Wyznaczenie wskaźników i zbieranie potrzebnych danych

Stworzenie wskaźników, tj. pewnych mierzalnych wartości dla Stowarzyszenia SIEMACHA pozwala na zarejestrowanie wszelkiego rodzaju zmian zachodzących w różnych wymiarach życia społecz-

² Partnerstwa związane ze współpracą. Otoczenie zewnętrzne a Stowarzyszenie SIEMACHA, Materiał roboczy do użytku wewnętrznego.

nego. Analizowany podmiot – realizując cele wynikające z misji i wizji – przyczynia się do zmian w poszczególnych aspektach funkcjonowania społeczności lokalnej.

Podstawowym problemem autora-audytor był fakt, że audytowane przedsiębiorstwo nie do końca właściwie sformułowało cele, jakie przed sobą stawia. Do celów tych należą:

- prowadzenie działalności opiekuńczej i wychowawczej, kulturalnej, sportowej oraz ochrony zdrowia,
- wspieranie rodziny w sprawowaniu jej podstawowych funkcji,
- szkolenie i wspieranie wolontariuszy oraz liderów młodzieżowych,
- doskonalenie profesjonalnych umiejętności osób pomagającym dzieciom,
- upowszechnianie zdrowego trybu życia i kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży [Statut, s. 2].

Przykładowo, „prowadzenie działalności opiekuńczej i wychowawczej, kulturalnej, sporto-

wej oraz ochrony zdrowia” nie do końca jest celem – jest to raczej działanie mające doprowadzić do osiągnięcia, realizacji ważniejszego celu społecznego, np. reintegracji społecznej dzieci i młodzieży. Przedstawiona sytuacja wynika z niewłaściwego zapisu celów w Statucie, które powinny być ujęte zgodnie z formułą tzw. efektów społecznych. W związku z tym, że cele nie zostały sformułowane jako efekty społeczne, podobnie i wskaźniki ograniczają się jedynie do mierzenia produktów wytworzonych przez Stowarzyszenie SIEMACHA. Autor ma nadzieję, że wskaźniki produktu (oznaczające konkretny efekt materialny podejmowanych działań) są miarodajne i dadzą pogląd na społeczną działalność podmiotu.

Zestaw wskaźników opracowanych dla audytowanego podmiotu prezentuje tabela 2.

Za pomocą przedstawionych wskaźników można zweryfikować realizację celów, które Stowarzyszenie SIEMACHA ujęło w Statucie. Ich analiza pozwala dostrzec ogromną rolę, jaką odgrywa audyto-

Tabela 2. Wskaźniki realizacji celów zakładanych przez Stowarzyszenie SIEMACHA

Cele	Działania	Wskaźniki produktu
osiągane przez:	mierzone przez:	
Pomoc dzieciom i młodzieży w zakresie edukacji, wychowania, terapii rozwoju społecznego	Prowadzenie dziennych placówek edukacyjno-wychowawczych (grupy rozwoju społecznego, zajęcia edukacyjne, warsztaty artystyczne, pracownie multimedialne, aktywny wypoczynek, codzienne wyżywienie)	1 500 dzieci codziennie korzysta z pomocy
	Prowadzenie: Rodzinnych Domów Dziecka, Mieszkań Chronionych, Młodzieżowych Grup Usamodzielnienia, Domów Dziecka	100 dzieci codziennie otrzymuje pomoc
	Prowadzenie Krakowskiego Instytutu Psychoterapii (zajęcia grupowe/indywidualne, konsultacje, terapie)	500 pacjentów dziennie otrzymuje pomoc
	2 placówki edukacyjno-wychowawcze zlokalizowane bezpośrednio w kontekście galerii handlowych	Ponad 1 000 zapisanych młodych osób
	Realizacja licznych projektów społecznych (popularyzacja sportu)	15 000 osób wzięło udział w projektach w 2010 r.
Doskonalenie profesjonalnych umiejętności osób zajmujących się edukacją, wychowaniem i pomaganiem	Realizacja licznych projektów społecznych (szkolenie liderów młodzieżowych)	15 000 osób wzięło udział w projektach w 2010 r.
	Przygotowywanie młodych ludzi do objęcia funkcji liderów w poszczególnych ośrodkach, które mają powstać w przyszłości	2 działające grupy „Progres”
Upowszechnianie kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży oraz aktywnych form wypoczynku i zdrowego trybu życia w organizowanych zajęciach sportowych	Centrum Rozwoju Com Com Zone (Kraków, Nowa Huta), prowadzenie zajęć o charakterze edukacyjnym, sportowym i terapeutycznym	25 000 osób miesięcznie uczestniczy w organizowanych zajęciach sportowych

Źródło: opracowanie własne.

wany podmiot w lokalnej gospodarce (liczba dzieci i młodzieży korzystająca z pomocy SIEMACHY). Cele, jakie zakłada podmiot są nie tylko wciela-
ne w życie, ale skala ich realizacji świadczy o spo-
łecznej działalności organizacji. Rozmach, z jakim
działa Stowarzyszenie pomaga urzeczywistniać za-
kładane cele statutowe i działać na rzecz społecz-
ności lokalnej, a w szczególności dzieci i młodzie-
ży. Ponadto, optymizmem powinien napawać fakt,
że analizowany podmiot wciąż poszerza zasięg te-
rytorialny prowadzonej działalności.

2.5. Analiza zgromadzonych danych i wnioski – określenie przyszłych celów

Na tym etapie wdrażania audytu społecznego
w Stowarzyszeniu SIEMACHA należy przystąpić
do opracowania wniosków z przeprowadzonych
badań. Autorowi udało się zebrać dane jakościowe,
ilościowe oraz opracować wskaźniki pokazujące re-
alizację przez audytowaną organizację zakładanych
celów.

Do zgromadzonych danych jakościowych moż-
na zaliczyć m.in. wyniki badań, które zostały prze-
prowadzane wśród wychowanków SIEMACHY. Dzięki
zastosowaniu zogniskowanych wywiadów
grupowych udało się zdiagnozować problemy
w następujących obszarach:

- „partycypacja wychowanków w procesach de-
cyzyjnych mających miejsce w ośrodku,
- komunikacja w obrębie ośrodka, szczególnie
na linii wychowankowie-wychowawcy,
- relacje między wychowawcami i wychowankami,
- ocena kompetencji wychowawców” [Faflok,
2007, s.6].

Autor zgromadził ponadto dane ilościowe, tj. wy-
niki z przeprowadzonych badań kwestionariuszowych
– utożsamianie się pracowników z przyjętą misją
oraz wizją Stowarzyszenia SIEMACHA, a także Audyt
satysfakcji wychowanków Dziennych Ośrodków
Socjoterapii Stowarzyszenia „U Siemachy” (udostęp-
niony przez Panią Wiceprzewodniczącą).

Dodatkowo zostały sporządzone wskaźni-
ki pokazujące w sposób ilościowy efekt (pro-
dukt) realizacji zakładanych celów oraz mapa in-
teresariuszy (przedstawia wszystkich partnerów
SIEMACHY). Wskaźnikowe ujęcie celów pokazuje,
że Stowarzyszenie SIEMACHA jest w stanie realizo-
wać zakładane cele statutowe. Nie ma zatem potrze-

by ich ograniczania w przyszłości. Powinno to raczej
skłaniać Zarząd do rewizji następnych aspektów
funkcjonowania oraz ewentualnego rozszerzenia
spektrum prowadzonej działalności. Trudno zaob-
serwować także rozbieżności pomiędzy założenia-
mi a uzyskanymi produktami. Zgromadzone dane
pozwalają stwierdzić, że zakładane przez analizo-
wany podmiot cele są realizowane.

Do ewaluacji działalności Stowarzyszenia wie-
le wniosły badania przeprowadzone wśród wy-
chowanek SIEMACHY. W związku z otrzymanymi
wynikami należy stwierdzić, że działania mają-
ce na celu zwiększenie satysfakcji siemachowców
powinny skupić się przede wszystkim na „(...) za-
pewnieniu prawdziwych form uczestnictwa wy-
chowanek, zwłaszcza z grup leaderskich i oko-
leaderskich, w życiu ośrodków i Stowarzyszenia.
Biorąc pod uwagę wyniki badań ewaluacyjnych,
działania te powinny również zostać poparte in-
terwencją w obszar kadrowy, szczególnie w tych
ośrodkach i w tych przypadkach, kiedy jest to wska-
zywane przez siemachowców jako kwestia szcze-
gólnie pilna” [Faflok i in., 2007, s. 36].

Wyniki z przeprowadzonych przez autora ba-
dań są pozytywne. Są jednak elementy, które
Stowarzyszenie powinno niezwłocznie poprawić.
Należy do nich zaliczyć m.in.: relacje niektórych wy-
chowawców w Dziennych Ośrodkach Socjoterapii
z wychowanekami, komunikacja oddolna czy zwer-
yfikowanie przyjętej misji (by była krótsza i ła-
twiejsza do zapamiętania oraz by więcej pracow-
ników w pełni się z nią utożsamiało oraz uważało
za bodziec wyzwalający zapał i entuzjazm do pra-
cy). Ponadto autor rekomenduje zapisanie celów
statutowych w formie efektów społecznych, aby
możliwe było zestawienie dostępnych zasobów
w celu oceny uzyskanych efektów.

Zmiany w wymienionych obszarach powin-
ny doprowadzić do jeszcze lepszego zaspokoe-
nia potrzeb dzieci i młodzieży, którym SIEMACHA
udziela pomocy.

Proces audytu społecznego pozwolił zwer-
yfikować główne wartości, którymi kieruje się
SIEMACHA, dał możliwość sprawdzenia, na ile pra-
cownicy utożsamiają się z przyjętą misją/wizją oraz
umożliwił zweryfikowanie czy przyjęte cele są re-
alizowane. „W skrócie istotą audytu społecznego
oddaje sformułowanie: udowodnić swoją wartość
i udoskonalić działanie” [Krawczyk, Kwiecińska,

2008, s. 108]. Pierwszy z elementów przytoczonej frazy pojawił się. Z kolei drugi, zdaniem autora, będzie miał miejsce w niedalekiej przyszłości. Można się tego spodziewać po planowanych działaniach, które widnieją na stronie internetowej analizowanego Stowarzyszenia:

1. „Rozwiniemy sieć placówek dla dzieci i młodzieży w Krakowie oraz zainicjujemy działalność wychowawczą w innych miastach w Polsce (Katowice, Tarnów, Kielce, Wieliczka, Nowy Sącz).
2. Udoskonalimy kapitał ludzki naszej organizacji oraz zwiększymy możliwości realizacji ambicji zawodowych. Zapewnimy system wynagrodzeń sprzyjający wzrostowi motywacji do pracy.
3. Pozyskamy nowych i znaczących partnerów oraz zwiększymy liczbę i zasięg projektów społecznych. Wypracujemy nowe sposoby docierania do potencjalnych darczyńców.
4. Dokonamy opisu naszych doświadczeń wychowawczych oraz spopularyzujemy nasze najlepsze praktyki. Rozwiniemy współpracę z ośrodkami naukowymi i mediami.
5. Wzmocnimy prestiż i siłę oddziaływania naszej organizacji, a także społeczne znaczenie organizacji pozarządowych. Będziemy aktywnymi uczestnikami debat publicznych nt. dzieci i młodzieży” (zob. www.siemacha.org.pl).

Przedstawione plany świadczą o świadomości społecznej Stowarzyszenia SIEMACHA i pozwalają twierdzić, że organizacja będzie rozwijać się w przyszłości.

Zakończenie

W prezentowanej publikacji autor rozważał koncepcję pomiaru społecznej wartości dodanej Stowarzyszenia SIEMACHA za pomocą audytu społecznego (a konkretniej Social Accounting and Audit). Stosowaniem tej metody jest zainteresowanych coraz więcej organizacji zaliczanych do trzeciego sektora, ponieważ dążą one do rozwoju własnej działalności dzięki lepszemu sprecyzowaniu celów podejmowanych działań, dokonaniu usprawnień wewnętrznej struktury organizacyjnej, zaangażowaniu interesariuszy oraz wprowadzeniu zasad etycznych [Israelsson, 2002 (maszynopis)].

SAA może przynieść organizacji wiele potencjalnych korzyści, jak np.: zbadanie społecznego

i środowiskowego wpływu organizacji na otoczenie, wprowadzenie regularnego procesu analizy skutków podejmowanej działalności oraz możliwość systematycznego przeglądu mocnych stron przedsiębiorstwa oraz obszarów, które wymagają poprawy. Ponadto organizacje mają dużą swobodę w określaniu ram audytu (całego procesu) i mogą przeprowadzić proces na różne sposoby, dostosowując go do swoich potrzeb i wymagań (zob. www.proveandimprove.org/new/tools/socialaccounting.php). Faktem niezaprzeczalnym jest to, że opisywane narzędzie pozwala podmiotom ekonomii społecznej na zademonstrowanie fundatorom, co zostało osiągnięte, poza samym przetrwaniem – w sensie ekonomicznym – jako przedsiębiorstwo. Co więcej, upublicznianie dodatkowych informacji (poza finansowymi) przyczynia się do tego, że dany podmiot może się wyróżniać na tle innych organizacji. Audyt społeczny wpływa również pośrednio na „zwiększenie pewności siebie” danego przedsiębiorstwa zaliczanego do sektora ekonomii społecznej [Krawczyk, Kwiecińska, 2008, s. 110-111].

Niestety audyt społeczny posiada również pewne ograniczenia. Może być procesem bardzo pracochłonnym dla organizacji, zwłaszcza w sytuacji, kiedy jest wdrażany po raz pierwszy. Ponadto, jeśli organizacja nie funkcjonuje w oparciu o planowanie strategiczne, to zaimplementowanie mechanizmów audytu może zająć więcej czasu. Z punktu widzenia grantodawców audyt społeczny jest metodą umożliwiającą kontrolę, gdyż poszczególni interesariusze z pewnością będą domagać się weryfikacji postulowanych przez nich działań. Oprócz tego, większość fundatorów nie przywiązuje uwagi do wyników audytu. Zarówno zakres całego procesu, jak i przyjęte wskaźniki są indywidualnie dobierane przez daną organizację. Nie można, zatem zakładać, że wnioski z audytu posłużą grantodawcom w analizach porównawczych (np. przy podziale środków publicznych) (zob. www.proveandimprove.org/new/tools/socialaccounting.php).

W trakcie implementacji audytu społecznego autor niniejszego artykułu w praktyce zweryfikował przedstawione wcześniej zalety i wady opisywanej metody. Do plusów wynikających z zastosowania SAA można zaliczyć fakt, że udało się przedstawić jak funkcjonuje organizacja. Przedstawione wyniki audytu, zdaniem autora, pozwoliły ukazać w po-

zytywnym świetle działalność podmiotu. Ponadto audyt społeczny jest „czymś”, co organizacje robią dobrowolnie w celu kreowania własnego wizerunku. Prezentowana metoda jest dopełnieniem rachunkowości, ponieważ przedstawia społeczny aspekt funkcjonowania audytowanego podmiotu. Zdaniem autora, implementacja audytu była ułatwiona, bowiem SIEMACHA działa w oparciu o planowanie strategiczne, a pracownikom są znane pojęcia wskaźników, efektów i zarządzania projektami. Bez takiej wiedzy zastosowanie prezentowanej metody byłoby znacznie utrudnione i z pewnością wydłużyłby się cały proces. Pewnym problemem był jednak fakt, że cele Stowarzyszenia nie zostały sformułowane jako efekty społeczne i to spowodowało, że pomiar oddziaływania ograniczył się do stworzenia wskaźników produktu. Co więcej, nie do końca udało się skonfrontować zakładane cele z uzyskiwanymi efektami, jednak – zdaniem autora – całość procedury pozwoliła dokonać pomiaru społecznej wartości dodanej.

Warto odnotować, że opisywane narzędzie jest bardzo elastyczne. Realizując pewne świa-

towe wytyczne, autor dostosował SAA do swojej wiedzy oraz możliwości Stowarzyszenia, aby możliwe było przedstawienie społecznej wartości dodanej. W trakcie wdrażania audytu społecznego autor zauważył również pewne ograniczenia wynikające z prezentowanej metody. Mimo elastyczności i dokonywania pewnej wstępnej selekcji, proces trwał ponad 3 miesiące (marzec 2011-czerwiec 2011, zob. tabela 3). Obejmował on przede wszystkim zbieranie oraz analizowanie dokumentów w celu wyciągnięcia właściwych wniosków.

Ponadto, audyt społeczny jest dość kosztowny. Jak wynika z obliczeń Stowarzyszenia Klon/Jawor koszt 2-miesięcznego audytu oscyluje w granicach 25 tys. zł. „Audyt: 2 m-ce x 5 tys. zł = 10 tys. zł x 2 os. = 20 tys. zł; koszty operacyjne przeprowadzenia audytu społecznego (materiały, przejazdy itp.): 5 tys. zł” [Krawczyk, Kwiecińska, 2008, 119].

Reasumując proces wdrażania SAA, autorowi udało się zebrać dane jakościowe, ilościowe, stworzyć mapę interesariuszy oraz opracować wskaźniki pokazujące realizację zakładanych

Tabela 3. Harmonogram prac pozwalających na wdrożenie audytu społecznego w Stowarzyszeniu SIEMACHA

		CZAS			
		Marzec 2011	Kwiecień 2011	Maj 2011	Czerwiec 2011
DZIAŁANIE	Poznanie Stowarzyszenia				
	Analiza dokumentów Stowarzyszenia				
	Prezentowanie istoty audytu społecznego				
	Akceptacja kadry zarządzającej				
	Powołanie zespołu ds. audytu społecznego				
	Określenie celu, zakresu oraz przedmiotu audytu społecznego				
	Utożsamianie się pracowników z przyjętą misją i wizją (kwestionariusz)				
	Przegląd dotychczasowej działalności/ analiza dokumentów				
	Przegląd zgromadzonych danych jakościowych oraz ilościowych				
	Sporządzenie mapy interesariuszy				
	Wyznaczenie wskaźników dla realizacji zakładanych celów				
	Wyciąganie wniosków z badania				
	Stworzenie raportu społecznego				

Źródło: opracowanie własne.

przez SIEMACHĘ celów. Wnikliwa analiza zgromadzonych dokumentów i przeprowadzonego badania kwestionariuszowego pozwoliła ocenić działalność podmiotu oraz opracować rekomendacje dotyczące dalszego funkcjonowania Stowarzyszenia.

Wyniki przeprowadzonych badań są pozytywne. Wszystkie atuty, którymi może pochwalić się Stowarzyszenie SIEMACHA nie tyle pokazują, że organizacja działa bez zarzutu (nie licząc

problemów wynikających z niskich ocen niektórych wychowawców, konieczności przeformułowania misji, by była krótsza), co powinny skłaniać do rewizji kolejnych aspektów funkcjonowania oraz ewentualnego rozszerzenia spektrum prowadzonej działalności. Autor–audytor wierzy, że wyciągnięte wnioski dowiodły społecznej działalności SIEMACHY i pozwoliły wykreować pozytywny wizerunek w kontekście społeczności lokalnej, w której funkcjonuje Stowarzyszenie. ■

Literatura

Bielińska-Dusza E. [2010], *Zastosowanie audytu wewnętrznego w analizie wizji i misji przedsiębiorstwa*, [w:] Zeszyty Naukowe Katedry Analiz Strategicznych nr 827 UEK Kraków, Kraków.

Broszura [2011], Broszura podsumowująca działalność Stowarzyszenia SIEMACHA przygotowana przez pracowników Stowarzyszenia, Kraków.

Bussard A., Markuš M., Olejátová D. [2002], *Code of Ethics and Social Audit*, INTEGRA, Bratysława.

Centre for Good Governance [2005], *Social Audit: A Toolkit. A Guide for Performance Improvement and Outcome Measurement*, Director General & Executive Director for Good Governance, Hyderabad.

Faflok A., Prokopowicz P., Wajler J. [2007], *Audyty satysfakcji wychowanków Dziennych Ośrodków Socjoterapii Stowarzyszenia „U Siemachy”. Raport z badań jakościowych i ilościowych*, Kraków.

Głowacki J., Płonka M., Rosiek K. [2012], *Wybrane metody oceny społeczno-ekonomicznych efektów działania podmio-*

tów ekonomii społecznej, [w:] M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, MSP UEK, Kraków.

Hausner J. [2007a], *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, [w:] B. Szopa (red.), *Ekonomia społeczna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków-Warszawa.

Hausner J. [2007b], *W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej – założenia do ustawy o przedsiębiorstwie społecznym*, Kraków-Warszawa.

Israelsson B. [2002], *Social Audit and Accounting in Sweden* (26/06/2002) (maszynopis).

Krawczyk K., Kwiecińska D. [2008], *Audyty społeczne jako metoda oceny działalności przedsiębiorstw społecznych – na tle innych sposobów określania społecznej wartości dodanej*, [w:] J. Hausner (red.), *Wspieranie ekonomii społecznej*, MSAP UEK, Kraków.

Lisiński M. [2004], *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa.

Statut Stowarzyszenia SIEMACHA.

The Social [2007], *Social added value approaches*, The Social Economy Exchange Network (SEEN).

Strony internetowe

www.proveandimprove.org

www.siemacha.org.pl

www.socialauditnetwork.org.uk

www.wiadomosci.ngo.pl

The social audit method: A case study of the “U Siemachy Association”

Abstract: Social economy entities are doubtless aware of the need to measure social added value, however, attempts in this area have been limited. At present, there are several tools that make it possible to measure social added value. They include, among others, the Global Reporting Initiative (GRI), the Local Multiplier (LM3), Social Return on Investment (SROI), the SYTA-Malli Methodology and the social audit method. In the present article, the author implements one of the methods that permit the measurement of SAV, namely social audit. The author, adopting the role of an auditor and using Social Accounting and Audit, attempts to evaluate the activities of the organisation in question and the effectiveness of its social activities. Another aim of the paper is to confront the advantages and limitations of social audit with practice in the environment in which the social enterprise operates. The article is divided into two main parts: the theoretical and the practical one. The first part describes social audit, the principles and procedures of Social Accounting and Audit – a method popularised by the Social Audit Network. The second part reviews the implementation of the method in the social enterprise selected for analysis.

Key words: social added value, social audit, Social Accounting and Audit, Social Audit Network, social report, mission, vision, stakeholder map, indicator.

(eS)

inicjatywy

Wiadomości z Czwartego Świata. Gazety uliczne jako program społecznej reintegracji

Katarzyna Kwarcińska

Gazety to najbardziej wierni towarzysze bezdomnych. Tekturowe pudła i gazetowy papier dają namiastkę schronienia, izolują od zimna i wilgoci, są substytutem kołdry, materaca i dachu nad głową, gdy przyjdzie zanoć w kanale, na śmietniku, w parku czy ogrodowej altance. Są jednak przypadki, gdy gazeta może oznaczać dla bezdomnego dom – prawdziwy dom, na który zapracowało się własnym wysiłkiem, który utrzymuje się z własnych zarobków. Gazety uliczne są sprzedawane na ulicach i w miejscach publicznych (dworce, place) przez kolporterów, którymi zostają osoby znajdujące się w sytuacji wykluczenia społecznego, ze względu na bezdomność, niepełnosprawność, ubóstwo. Kolporterzy zgłaszają się do organizacji pośredniczącej lub wydawcy magazynu, z którymi podpisują odpowiednie umowy dotyczące charakteru współpracy. Połowa utargu (ceny jednostkowej czasopisma pomnożonej przez liczbę sprzedanych egzemplarzy) wraca do wydawnictwa, natomiast drugą połowę zatrzymuje kolporter.

1. Międzynarodowa sieć gazet ulicznych

Gazety uliczne są inicjatywą w ramach ogólnoswiatowego ruchu przeciwstawiającego się wykluczeniu i marginalizacji poprzez dostarczanie osobom w potrzebie możliwości wypracowania zysku oraz udział w programach aktywizacji społecznej i zawodowej. Pierwsza gazeta uliczna *Street News* ukazała się w Nowym Jorku w 1989 r. Jej fundatorem był muzyk rockowy Hutchinson Persons współpracujący z charytatywną organizacją *Street Aid*. Gazeta zawierająca artykuły na tematy społeczne oraz reklamy wystartowała z nakładem 50 tys. egzemplarzy (w ciągu roku zwiększył się on do 1 mln egzemplarzy). Pismo poruszało – pomijane w masowych publikatorach – problemy społeczne: przemoc, nietolerancji, wzrostu bezrobocia i niedoboru mieszkań socjalnych. Oprócz tego zawierało próby literackie osób bezdomnych, a także wywiady z celebrytami, w tym Stingiem, Glorią Estefan, Lizą Minnelli i in.

[Danky, Wiegand, 1998, s. 38]. W tej postaci okazało się bardzo atrakcyjną pozycją dla przedstawicieli klasy średniej, zainteresowanych życiem lokalnej społeczności. Sukces był jednak krótkotrwały, bowiem już w 1990 r. czasopismo popadło w kłopoty finansowe i wkrótce potem zbankrutowało. Jednak idea przetrwała i rozprzestrzeniła się po świecie [Howley, 2005, s. 65]. Kolejne kroki na drodze rozwoju mediów społecznych stanowiły *StreetWeise* wydawane w Chicago oraz brytyjskie *The Big Issue*, które aktualnie ma zasięg globalny i funkcjonuje w wielu krajach świata w odmianach regionalnych. Tygodniowo rozchodzi się 180 tys. egzemplarzy tego tytułu.

Według danych *The International Network of Street Papers* (INSP) – organizacji zrzeszającej i wspierającej tego rodzaju projekty gazetowe – w inicjatywie uczestniczy 40 krajów. Gazety uliczne liczą 122 lokalne tytuły i są wydawane w 27 językach. Za pośrednictwem blisko 250 tys. kolporterów ulicznych w każdej edycji docierają do około 6 mln czytelników, szacuje się, że każdego roku czyta je około 100 mln ludzi na całym świecie. Artykuły w periodykach ulicznych z zasady nie zawierają żadnych treści o charakterze politycznym, erotycznym lub plotkarskim. Tematyka materiałów zamieszczanych w gazecie dotyczy problemów społecznych, kultury i sztuki. W magazynach tych są prezentowane projekty na rzecz osób marginalizowanych realizowane na całym świecie („dobre praktyki”), promowana jest aktywność obywatelska, rozwój społeczności lokalnych oraz przedstawiane są biografie osób borykających się z przeciwnościami losu, biedą i wykluczeniem społecznym. Wydawnictwa zrzeszone w INSP mogą publikować reklamy. Publikacja reklam jest traktowana jako element propagowania społecznie odpowiedzialnego biznesu. Zasada organizowania tego przedsięwzięcia jest wszędzie

NOTA O AUTORCE

dr Katarzyna Kwarcińska – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

taka sama – połowa kwoty, za którą czytelnik nabywa magazyn staje się zyskiem kolportera, druga połowa jest przeznaczana na koszty działania redakcji czasopisma. Większości gazet ulicznych towarzyszą dodatkowe programy społecznej rehabilitacji adresowane do beneficjentów.

INSP działa od 1994 r. na zasadzie porozumienia partnerskiego finansowanego przez Unię Europejską w ramach unijnego programu *Inter Press Service* (IPS). Wydawcy gazet ulicznych mogą korzystać w ramach INSP ze wsparcia w zakresie prac edytorskich, inicjowania działalności na danym obszarze, wydają akredytacje, wspierają proces publikacji oraz promocji, a także oferują treningi i szkolenia. Istotnym elementem wsparcia sieci gazet ulicznych jest *Street News Service* (SNS) – agencja informacyjna, która stanowi źródło materiałów dla tych gazet (chodzi o nielimitowany i bezpłatny dostęp do zawartości serwisu i możliwość wykorzystywania materiałów tam zamieszczonych w lokalnych tytułach gazet ulicznych). Elementem działania sieci jest *INSP Awards*, nagroda przyznawana gazetom ulicznym od 2008 r. w kilku kategoriach, tj.: artykuł, wywiad, fotografia, szata graficzna czasopisma, eseje kolporterów ulicznych i in. Oceny w każdej z kategorii uwzględniają aspekt wpływu (*social impact*) danego dzieła na społeczny odbiór prezentowanego problemu. Oprócz tego INSP realizuje działania informacyjne, promocyjne i edukacyjne poprzez organizowanie konferencji i kampanii społecznych. INSP funkcjonuje również w postaci sieci regionalnych, wśród których są: North American Street Newspaper Association (NASNA), INSP Africa, German Language Platform, INSP Latin America oraz INSP Norway. Regionalne sieci INSP są odpowiedzią na szczególne problemy danego kręgu językowego, kulturowego i społecznego (zob. www.street-papers.org).

2. Magazyny uliczne w Polsce

Na polskim rynku ukazują się dwa magazyny uliczne: *Gazeta Uliczna* wydawana w Poznaniu oraz *WSPAK* drukowany w Warszawie. Oba czasopisma są zrzeszone w sieci INSP. Koordynatorem projektu *WSPAK* jest Fundacja Czynnej Filantropii Satoris, natomiast *Gazetę Uliczną* koordynuje Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka (zob. www.barka.org.pl/gu). Oprócz sprzedaży bezpośredniej realizo-

wanej w kilku polskich miastach (w tym Gdańsku, Gdyni, Kielcach), oba czasopisma są dostępne w sieci Empik. *WSPAK* jest także sprzedawany w kolporcie korporacyjnym, realizowanym na dwa sposoby: jeden to zaproszenie kolportera do zakładu pracy i zachęcenie pracowników do zakupu pisma, drugi – to zakupienie dowolnej liczby egzemplarzy przez firmę dla jej pracowników. Działalność *WSPAK* uzupełnia internetowy Korporacyjny Magazyn Odpowiedzialnego Biznesu DoDaTeek.

Kolporterzy gazet ulicznych to osoby dotknięte złożonymi problemami społecznymi: chorobą, niepełnosprawnością, bezdomnością, bezrobociem. Praca polegająca na sprzedaży ulicznej to forma uzyskiwania wsparcia materialnego bez konieczności upokarzającego żebrania o jałmużnę. Jest to jednak nie tylko forma zarobkowania, lecz również społecznej rehabilitacji i reintegracji. Beneficjenci mają jednoznaczny cel swojej aktywności, możliwość osiągania wymiernych rezultatów w stosunkowo krótkim czasie oraz otrzymują wsparcie w ramach warsztatów przedsiębiorczości. Fundacja Satoris uruchomiła program regularnych warsztatów oraz Klub Umiejętności *WSPAK*, gdzie osoby w trudnej sytuacji mogą uzyskać pomoc (zob. www.wspak.org/index.php).

Aby zostać kolporterem *WSPAK*, osoba doświadczająca trudności społecznych musi zgłosić się do punktu wydawania gazet, podpisać umowę wolontariacką oraz Kodeks zachowania wolontariusza, czyli kolportera magazynu ulicznego *WSPAK*. Zobowiązuje się tym samym do pozostawiania w trzeźwości podczas pracy kolportera (dotyczy to również narkotyków), kulturalnego zachowania w stosunku do klientów, noszenia identyfikatora oraz dochodzenia do porozumienia z innymi kolporterami w sprawie dzielenia się miejscem sprzedaży czasopisma. Kodeks i umowa podkreślają, że kolporter dba o dobre imię i wizerunek wydawcy podczas sprzedaży pisma (zob. www.wspak.org/index.php).

Rozwój gazet ulicznych napotyka na wiele barier. W Polsce jest to przede wszystkim mała popularność tego typu inicjatyw i negatywny społeczny odbiór kolporterów. Uliczni sprzedawcy są postrzegani jako nagabujący przechodniów intruzy, przed którymi należy się bronić. Osoby kolportujące pismo doświadczają z tego powodu dużej frustracji, obniża się ich motywacja do pracy, pogłębia dystans wobec społeczeństwa. Tylko niewielu

osobom udaje się wytrwać w tej pracy. W ciągu trzech lat działalności we WSPAK swoich sił spróbowało 130 kolporterów, lecz tylko kilku osobom udało się utrzymać stałe stanowiska pracy i usamodzielnić się (zob. www.wspak.org/files/gazety.pdf). Znaczenie ulicznego kolportażu polega jednak nie tylko na wspieraniu beneficjentów projektu. Uliczni sprzedawcy wprowadzają w krajobraz wielkich miast element wspólnotowości, stają się

rozpoznawalnymi osobami w miejscach skrajnej anonimowości (np. na dworcu, placu) lub „punktem” zatrzymania się w codziennym pośpiechu i zgiełku. Gazety uliczne dostarczają też informacji na tematy mało eksponowane w tradycyjnych mass mediach, umożliwiają członkom głównego nurtu społeczeństwa spojrzenie z innej perspektywy na osoby dotknięte problemami [Danky, Wiegand, 1998, s. 36-37]. ■

Literatura

Danky J.P., Wiegand W.A. [1998], *Print Culture in a Diverse America*, University of Illinois Press, Illinois.

Howley K. [2005], *Community Media: People, Places, and Communication Technologies*, Cambridge University Press, Cambridge.

Strony internetowe

www.barka.org.pl
www.street-papers.org
www.wspak.org

Spółdzielnie budują lepszy świat

Joanna Brzozowska

1. Międzynarodowy Rok Spółdzielczości ONZ

Dnia 18 grudnia 2009 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych ogłosiła rok 2012 Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości. Rezolucja ONZ nosząca tytuł *Spółdzielnie w rozwoju społecznym* [ONZ, 2009, s. 1] uznaje różnorodność ruchu spółdzielczego na świecie i zachęca rządy krajów członkowskich do tworzenia sprzyjających warunków rozwoju tego rodzaju przedsiębiorstw. Ten rok to niezwykła szansa na promocję innego sposobu prowadzenia biznesu – takiego, który odpowiada na potrzeby ludzi, a nie na ludzką chęć czerpania korzyści z zysków. Hasło przewodnie obchodów Międzynarodowego Roku Spółdzielczości na całym świecie brzmi: „Spółdzielnie budują lepszy świat”.

2. Polityka organizacji międzynarodowych wobec spółdzielczości

Zdolność spółdzielni do tworzenia stałych miejsc pracy o wysokiej jakości jest uznawana w coraz wyższym stopniu. W 1978 r. Komitet Ekonomiczno-Społeczny UE przeprowadził pierwszą analizę na temat spółdzielni, stowarzyszeń wzajemnościowych i organizacji non-profit, w której podkreślono ich rolę w regeneracji i rewitalizacji regionów oraz we wzmacnianiu zasad i praktyki demokracji [Chomel, 2006, s. 26]. W 1983 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję adresowaną do Komisji Europejskiej, zwracając się o większe uznanie roli przedsiębiorstw spółdzielczych w rozwoju regionalnym [Ibidem, s. 28]. Działania te były jednak do pewnego momentu jednostkowe. Po raz pierwszy w sposób wyraźny i kompleksowy Komisja Europejska uznała rangę sektora spółdzielczego publikując w 2001 r. *Dokument Konsultacyjny o Przedsiębiorstwach Spółdzielczych*. Stwierdzono w nim m.in., że „należy (...) podkreślić potencjał nowych inicjatyw spółdzielczych mających na celu wspomaganie zrównoważonego rozwoju gospodarek i społeczeństw krajów kandydujących. Po pierwsze, spółdzielnie powinny być ważnymi narzędziami modernizowania go-

spodarek krajów kandydujących, przynosząc dobrodziejstwa rynku szerszym rzeszom obywateli. Po drugie, spółdzielnie powinny być także skutecznym i właściwym sposobem uwzględnienia szerszej różnorodności niezaspokojonych potrzeb, które powstały w okresie przejściowym. Po trzecie, spółdzielnie mogłyby stać się szkołami przedsiębiorczości dla wielu obywateli, którzy nie mieliby innej okazji zdobycia doświadczenia w zarządzaniu” [Biała Księga, 2001, s. 37].

Po trwających wiele lat konsultacjach nad znaczeniem sektora spółdzielczego w osiąganiu celów społeczno-ekonomicznych Unii Europejskiej, Komisja Europejska opublikowała na początku 2004 r. Komunikat dotyczący promowania spółdzielni w Europie. Komunikat, adresowany formalnie do instytucji UE (Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów), był i jest bardzo istotny dla wszystkich państw członkowskich [Komisja, 2004, s. 3]. Stwierdzono w nim bowiem, że „Komisja uważa, że potencjał spółdzielni nie został w pełni wykorzystany i że ich wizerunek winien zostać polepszony na szczeblach krajowych i europejskim. Szczególną uwagę powinno się przywiązać do nowych państw członkowskich (...), w których, pomimo głębokich reform, instrument, jaki reprezentują spółdzielnie, nie jest w pełni wykorzystany” [Ibidem, s. 6-7]. Dokument ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia przedsiębiorczości spółdzielczej. Wylicza on serię konkretnych działań, które winny zostać podjęte przez Komisję w celu osiągnięcia określonych korzyści. Wśród nich znajduje się m.in.: promowanie szerszego wykorzystania spółdzielni w całej Europie poprzez poprawę wizerunku i zrozumienia tego sektora, dalsza poprawa legislacji spółdzielczej w Europie, podtrzymywanie i weryfikacja sposobu uwzględnienia spółdzielni w celach Wspólnoty, jak również ich wkładu w te cele [Ibidem, s. 7-8]. Komunikat

NOTA O AUTORCE

Joanna Brzozowska – Członek Zarządu Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy, Kierownik Agencji Rozwoju i Promocji Spółdzielczości ZLSP.

nie koncentruje się na działaniach samej Komisji, ale apeluje do państw członkowskich o szersze wykorzystanie potencjału przedsiębiorczości spółdzielczej.

W międzyczasie, w trakcie prowadzenia przez UE konsultacji nad Białą Księgą, inna ponadnarodowa organizacja o zasięgu znacznie szerszym, tj. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) przyjęła podczas 90 sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w czerwcu 2002 r., *Zalecenie nr 193 MOP dotyczące Promowania Spółdzielni*, do którego wyżej omówiony Komunikat KE w wielu miejscach bardzo wyraźnie się odnosi. Według MOP, celem takiego Zalecenia miało być stworzenie nowego światowego standardu, który mógłby pomóc spółdzielniom rozwijać w pełniejszym stopniu ich potencjał samopomocy, dając im lepszą pozycję, aby mogły sprostać aktualnym problemom społeczno-gospodarczym, takim jak bezrobocie, marginalizacja społeczna, i pomagając im w konkurencji na globalnym rynku [MOP, 2002, s. 11]. Stwierdza ona, że należy promować i wzmacniać tożsamość spółdzielczą na podstawie międzynarodowych wartości i zasad przyjętych przez MZS, a także: „pomagać spółdzielniom w tworzeniu i rozwijaniu działalności przynoszącej dochód oraz trwałe i godne zatrudnienie, rozwijaniu swych umiejętności oraz wiedzy o wartościach, zaletach i korzyściach płynących ze spółdzielczości poprzez kształcenie i szkolenia, (...) poprawie społecznych i ekonomicznych warunków życia, biorąc pod uwagę potrzebę wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji” [Ibidem, s. 42]. Podobnie jak w przypadku Komunikatu Komisji Europejskiej, poprzez Zalecenie Międzynarodowa Organizacja Pracy zwraca się do rządów poszczególnych państw o wprowadzanie w życie sprzyjających spółdzielniom polityk i ram prawnych. Według MOP: „polityka krajowa powinna zwłaszcza (...) rozwijać wśród członków, pracowników i menedżerów spółdzielni umiejętności techniczne i zawodowe, zdolności w zakresie przedsiębiorczości i zarządzania, wiedzę o potencjale gospodarczym oraz ogólne ich umiejętności w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej, a także poprawiać ich dostęp do informacji i technologii porozumiewania się, promować kształcenie i szkolenie dotyczące zasad i praktyki spółdzielczej na wszystkich właściwych szczeblach krajowego systemu kształcenia i szkolenia oraz w całym społeczeństwie, (...) zapewniać szkolenia

i inne formy pomocy w celu poprawy konkurencyjności spółdzielni oraz jakości towarów i usług przez nie wytwarzanych” [Ibidem, s. 48]. Zalecenie MOP wzywa również do znacznie szerszej międzynarodowej współpracy w obszarze wymiany informacji i najlepszych praktyk, w szczególności dotyczących sukcesów sektora spółdzielczego w zakresie tworzenia zatrudnienia, generowania dochodów biedniejszej części społeczeństwa, prawodawstwa, metod i technik szkoleniowych, technologii i standardów produktów, a zwłaszcza wzmacniania powiązań pomiędzy krajowymi a międzynarodowymi organizacjami zaangażowanymi w rozwój spółdzielczości [Levin, 2006, s. 24].

Wszystkie powyżej wymienione dokumenty są niezmiernie istotne z punktu widzenia poprawy warunków działania spółdzielni – zarówno pod kątem tworzenia dla nich instrumentów wsparcia ich rozwoju, jak i, być może nawet przede wszystkim, poprawy ich wizerunku. Kolejnym krokiem w tym kierunku jest z pewnością Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Międzynarodowej Organizacji Pracy, która ustanawia 2012 r. Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości.

3. Spółdzielnie w rozwoju społecznym

Organizacja Narodów Zjednoczonych w rezolucji przyjętej w trakcie 64 posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego w dniu 18 grudnia 2009 r. uznała, że spółdzielnie promują największy możliwy udział jak najszerzej grupy obywateli w rozwoju społecznym i gospodarczym, włączając w ten rozwój kobiety, młodzież osoby starsze oraz osoby niepełnosprawne, poprzez co stają się głównym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego i mają swój istotny wkład w redukcję biedy [ONZ, 2009, s. 1]. Szczególną rolę spółdzielni ONZ upatruje w polepszeniu warunków społecznych i gospodarczych na terenach wiejskich.

ONZ zachęca państwa członkowskie do dalszych działań w zakresie rozwoju spółdzielni jako przedsiębiorstw o charakterze społecznym, które mogą mieć swój wkład w zrównoważony rozwój, redukcję biedy oraz wzmocnienie społeczności lokalnych na terenach wiejskich i miejskich, jak również do tworzenia przedsiębiorstw spółdzielczych w pojawiających się niszach rynkowych. Zachęca również rządy do tworzenia regulacji prawnych

i administracyjnych, które pomogą w ich rozwoju i ustabilizowaniu w ciągle zmieniającym się otoczeniu. W szczególności chodzi o obecność przedsiębiorstw spółdzielczych w uregulowaniach podatkowych oraz ułatwianie dostępu do usług finansowych. Zachęca również do wzmocnienia dialogu pomiędzy administracją publiczną a sektorem spółdzielczym, poprzez m.in. tworzenie ciał konsultacyjnych, komitetów składających się z przedstawicieli obydwu sektorów oraz poprzez wspólną promocję rozwiązań prawnych, wyników analiz, przykładów dobrych praktyk oraz tworzenia programów szkoleniowych, zwłaszcza w zakresie umiejętności zarządczych, audytowych i marketingowych. Niezwykle istotne jest również zwiększanie publicznej świadomości na temat wkładu spółdzielni w tworzenie nowych miejsc pracy, tworzenie programów nakierowanych na wzmacnianie instytucji spółdzielczych, podnoszenie umiejętności ich członków w aspektach organizacyjnym, zarządczym i finansowym oraz opracowywanie programów wsparcia w zakresie dostępu spółdzielni do nowych technologii.

Organizacja Narodów Zjednoczonych wezwała rządy państw członkowskich do utworzenia komitetów krajowych, które będą odpowiedzialne za promowanie inicjatyw przygotowujących do obchodów lub już wpisanych w obchody Międzynarodowego Roku Spółdzielczości. Doświadczenia wcześniejszych tego typu inicjatyw sugerują, że jest to najlepszy sposób na osiągnięcie sukcesu. Krajowe komitety powinny się składać z przedstawicieli administracji rządowej, agend ONZ w poszczególnych krajach, przedstawicieli ruchu spółdzielczego oraz organizacji pozarządowych.

Kluczowe dla sukcesu obchodów Międzynarodowego Roku Spółdzielczości są jednak same spółdzielnie – duże i małe, ze wszystkich sektorów: rolnictwa, bankowego i kredytowego, konsumencie, rybackie, mieszkaniowe, ubezpieczeniowe, przemysłowe i usługowe, turystyczne, spółdzielnie użytkowników i spółdzielnie socjalne.

4. Obchody Międzynarodowego Roku Spółdzielczości w Polsce

Zgodnie z regulaminem Organizacji Narodów Zjednoczonych, rządy państw członkowskich powinny powołać komitety krajowe, które koordynowałyby obchody Międzynarodowego Roku

Spółdzielczości. Niestety w Polsce tak się nie stało. Jednak patronat nad wszystkimi wydarzeniami, które będą organizowane w związku z obchodami, przyjął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Bronisław Komorowski. Organizacje spółdzielcze, w szczególności Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy oraz Krajowa Rada Spółdzielcza organizują szereg przedsięwzięć, których celem jest promocja wiedzy o spółdzielczości.

Uroczysta inauguracja Roku odbyła się 10 stycznia br. w Teatrze Dramatycznym w Warszawie, gdzie wspólnie ze spółdzielcami znaczenie tego sektora podkreślali przedstawiciele rządu, parlamentu oraz organizacji społecznych. W obchody Międzynarodowego Roku Spółdzielczości włączono również konferencję „Wyzwania ekonomii społecznej”, zorganizowaną w Kancelarii Prezydenta RP przy okazji wizyty w Polsce zdobywcy Pokojowej Nagrody Nobla w dziedzinie mikrokredytów, prof. Muhammada Yunusa. Szereg przedsięwzięć odbywa się w regionach – są one przygotowywane we współpracy z władzami samorządowymi (jak np. konferencja „Ekonomia społeczna szansą dla zagrożonych wykluczeniem społecznym”, zorganizowana przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Kielcach w lutym br.), organizacjami spółdzielczymi (np. finał „Ogólnopolskiej Olimpiady Wiedzy o Spółdzielczości”, organizowany we współpracy z Fundacją Rozwoju Spółdzielczości Uczniowskiej w kwietniu br. w Krakowie), czy też innymi organizacjami pozarządowymi (np. I Lubelskie Targi Instytucji Sektora Ekonomii Społecznej, zorganizowane w Lublinie w marcu br. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej).

Niezmiernie ważnym, jeśli nie najważniejszym wydarzeniem wpisanym w obchody Międzynarodowego Roku Spółdzielczości będą Ogólnopolskie Spotkania Ekonomii Społecznej, organizowane w Krakowie w dniach 11-12 października 2012 r. przez Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Małopolską Szkołą Administracji Publicznej UEK, Programem ds. Rozwoju ONZ (UNDP) oraz Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Krakowie. Tematem przewodnim OSES będzie miejsce i rola spółdzielczości w sektorze ekonomii społecznej, natomiast kulminacyjnym jego wydarzeniem ma być podpisanie Paktu na rzecz Ekonomii Społecznej pomiędzy sektorem a rządem. ■

Literatura

Chomel Ch. [2006], *The long march of the European Co-operative Society*, [w:] J.F. Draperi (red.), *French Co-operatives, Europe and Globalization*, RECMA, Paris.

Biała Księga [2001], *Biała Księga o Przedsiębiorstwach Spółdzielczych, Dokument Konsultacyjny*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela.

Komisja [2004], *O promowaniu spółdzielni w Europie*, Komisja Wspólnot Europejskich, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa.

Levin M. [2006], *ILO Recommendation no. 193 on the promotion of co-operatives*, [w:] J.F. Draperi (red.), *French Co-operatives, Europe and Globalization*, RECMA, Paris.

MOP [2002], *Zalecenie nr 193 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące Promowania Spółdzielczości*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa, 2002.

ONZ [2009], *Resolution adopted by the General Assembly 64/136. Cooperatives in social development*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Nowy Jork (18 grudnia).

Podsumowanie wyników pilotażu systemu akredytacji i standardów działania IWES – AKSES

Maciej Frączek

Adam Gałęcki

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (MSAP UEK) prowadzi prace w ramach podzadania 3.15 Opracowanie i przetestowanie systemu akredytacji i standaryzacji instytucji wsparcia ekonomii społecznej (IWES), będącego częścią projektu systemowego 1.19 PO KL – „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej (ZSWES)”. Celem prac zespołu ekspertów jest wypracowanie sprawnego i racjonalnego systemu akredytacji zawierającego standardy działania IWES. W lutym br. zakończono prace pilotażowe z III etapu podzadania 3.15 Pilotaż i test systemu.

Niniejszy tekst prezentuje wybrane i najbardziej istotne wnioski z prac pilotażowych, które zostały ujęte w raporcie pt. *Pilotaż systemu akredytacji i standardów działania instytucji wsparcia ekonomii społecznej (AKSES)*, opracowanym przez zespół ekspertów MSAP UEK. Raport ten jest dostępny w pełnej wersji na stronie www.ekonomiaspoleczna.pl

W dokumencie *Koncepcja systemu akredytacji i standardów działania IWES* przedstawiono dwa kluczowe elementy systemu, jakimi są: akredytacja i standardy działania IWES. Prowadzone prace od samego początku oparto o wysoce partycypacyjną metodę tworzenia systemu i jego konsultacji z szeroko rozumianymi interesariuszami. Mając na uwadze maksymalizację użyteczności, metodyczną kompleksowość i racjonalność *Systemu akredytacji i standardów działania IWES* (zwanego dalej systemem AKSES), przeprowadzono jego pilotaż, którego celem była praktyczna weryfikacja składowych elementów, tj.: narzędzia informatycznego, przyjętej metodyki, zakresu i treści standardów działania oraz poziomu spełnienia standardów działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES). Czynności w ramach pilotażu zrealizowano przy aktywnym udziale OWES, a także MSAP UEK, 5 centrów ekonomii społecznej (CES), partnerów projektu ZSWES oraz Departamentu Pożytku Publicznego

w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (DPP MPiPS).

W ocenie zespołu, należy podkreślić bardzo wysoki poziom merytoryczny prowadzonych prac, co umożliwiło uzyskanie zadowalającej informacji zwrotnej. Na uwagę zasługuje także forma dialogu, w jakiej przeprowadzono pilotaż oraz konstruktywna krytyka wobec części proponowanych rozwiązań w ramach standardów działania IWES. Należy zaznaczyć, że zawarta w raporcie wersja standardów nie ma charakteru ostatecznego, będzie ona ewoluować zarówno na etapie testowania systemu AKSES (prace zaplanowane na I i II kw. 2012 r.), jak również w czasie dostosowania systemu do założeń programowych kolejnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

Zespół ekspertów przyjął 5 zasadniczych celów pilotażu systemu AKSES, do których należą:

1. Wypracowanie operacyjnej koncepcji i metodologii przeprowadzenia pilotażu i testów opracowanego systemu (uwzględniających ściśle współdziałanie w ramach prowadzonych prac zespołu MSAP UEK z OWES, CES, DPP MPiPS oraz Partnerami projektu ZSWES).
2. Przeprowadzenie I fazy pilotażu wypracowanego zestawu standardów na możliwie szerokiej grupie OWES (za pośrednictwem CES oraz strony internetowej: www.ekonomiaspoleczna.pl), w oparciu o narzędzie informatyczne – konsultacje treści standardów z OWES.
3. Weryfikacja standardów po uzyskaniu opinii OWES.
4. Przeprowadzenie II fazy pilotażu (samooceny) zweryfikowanego zestawu standardów na moż-

NOTA O AUTORACH

Maciej Frączek – Ekspert ds. metodologii w podzadaniu 3.15 (projekt ZSWES).

Adam Gałęcki – Asystent merytoryczny w podzadaniu 3.15 (projekt ZSWES).

liwie szerokiej grupie OWES (za pośrednictwem CES oraz strony internetowej: www.ekonomia-spoleczna.pl), w oparciu o narzędzie informatyczne – ocena dotychczasowego poziomu spełnienia standardów w OWES, poprzez wypełnienie listy sprawdzającej (zestaw wszystkich standardów) przez OWES.

5. Opracowanie raportu z pilotażu zawierającego zaktualizowany zestaw standardów działania IWES.

Pilotaż przeprowadzono w okresie od sierpnia 2011 r. do stycznia 2012 r., a dodatkowo składał się on z kilku powiązanych ze sobą wynikowo etapów:

1. Przygotowano narzędzie informatyczne złożone z dwóch elementów: formularza standardów oraz formularza importu danych. W dniu 5 października 2011 r. eksperci MSAP UEK wzięli udział w IV Ogólnopolskim Spotkaniu Sieciującym OWES w Lublinie. W czasie spotkania zaprezentowano koncepcję systemu akredytacji i standardów działania IWES oraz omówiono planowany w ramach pilotażu harmonogram prac. Przedstawiona koncepcja została uprzednio zaakceptowana przez Lidera Projektu – Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
2. W rezultacie przeprowadzonej podczas spotkania dyskusji zestaw standardów poszerzono o doradztwo biznesowe, opracowane przez Fundację Fundusz Współpracy, a także inne elementy wskazane przez przedstawicieli OWES, jak również nadesłane drogą elektroniczną po jego zakończeniu.
3. I fazę pilotażu systemu AKSES, tj. koncepcji systemu, narzędzia oraz standardów działania IWES, zrealizowano w okresie od 26 października do 21 listopada 2011 r. za pośrednictwem 5 CES – wśród funkcjonujących na ich terenie OWES. Uczestniczyły w niej 32 instytucje, które przekazały bardzo wiele uwag i materiału do dalszych prac nad doskonaleniem standardów.
4. W rezultacie I fazy pilotażu uzyskano szereg informacji, uwag i sugestii merytorycznych odnoszących się do zaproponowanej treści standardów. W ramach przeprowadzonych prac zespół MSAP UEK dokonał analizy nadesłanego materiału. Przeanalizowano każdy z komentarzy – zarówno te, które odnosiły się do szczegółowych standardów, jak i te dotyczące całego systemu AKSES, i oceniono ich przydatność. Zaakcepto-

wane uwagi i opinie posłużyły do opracowania kolejnej, drugiej wersji standardów działania IWES.

5. Zespół ekspertów MSAP UEK przygotował zbiorcze zestawienie całości uwag nadesłanych przez OWES (stanowiące załącznik do raportu). Dodatkowo, ze względu na różnorodność uwag i rekomendacji, zespół ekspertów dokonał syntezy zarówno uwag OWES, jak i udzielonych na nie odpowiedzi i podjętych w konsekwencji zmian.

6. Druga wersja standardów działania IWES (powstała w wyniku I fazy pilotażu) została poddana weryfikacji w II fazie pilotażu – poprzez samoocenę OWES. Wykorzystano do tego zaktualizowane narzędzie informatyczne – formularz samooceny oraz formularz importu danych. Działanie to było prowadzone przy współpracy z 5 CES w okresie od 8 do 22 grudnia 2011 r. (po zakończeniu II fazy napłynęło kilka dodatkowych ankiet samooceny, których wyniki także zostały uwzględnione). Otrzymane zwrotnie arkusze samooceny stanowiły kolejny krok konsultacji zakresu standardów, a jednocześnie pozwoliły OWES wstępnie określić poziom spełnienia poszczególnych standardów. Na podstawie przesłanych formularzy zespół ekspertów przygotował całościowe zestawienie wyników samooceny OWES (II fazy pilotażu).

Obie fazy pilotażu oraz uzyskany w ich trakcie materiał badawczy stały się podstawą do opracowania finalnej, trzeciej wersji standardów.

Informacje zwrotne uzyskane podczas I fazy pilotażu systemu AKSES pozwalają na sformułowanie następujących wniosków, popartych danymi statystycznymi:

1. Pierwsza faza pilotażu – będąca oceną jakościową zaproponowanych standardów – spotkała się z szerokim odzewem ze strony OWES, w związku z czym uzyskano dużą liczbę uwag, wśród których znaczną część stanowiły obawy przed biurokratyzacją sektora ES poprzez wdrożenie systemu. Uwagi te umożliwiły korektę standardów – tak, aby odpowiadały na uwarunkowania i potrzeby IWES, przy jednoczesnym podtrzymaniu celu wprowadzenia systemu.
2. Zaproponowane treści standardów zostały ocenione raczej pozytywnie niż negatywnie, pomimo pojawiających się głosów krytycz-

- nych. W obszarze A (standardy formalno-organizacyjne) średnio 55,3% respondentów uznało, że należy pozostawić je bez zmian (wskazanie „bez zmian”), a w przypadku 22,4% standardów postulowane było ich usunięcie. Najwyższą pozytywną ocenę uzyskały obszary A.4 (Standardy sprawozdawczości finansowej IWES) i A.5 (Standardy organizacji i zarządzania IWES). W obszarze B (standardy szkoleń) wyniki były następujące – 42,2% „bez zmian” i 25,4% „do usunięcia”, z czego najwyższą aprobatę uzyskał obszar B.4 (Organizacja szkolenia) i B.7 (Sposób realizacji działania). W obszarze C (standardy doradztwa) – 50,8% „bez zmian” i 17% „do usunięcia”. W ramach obszaru D (standardy zapewnienia dostępu do usług: prawnych, księgowych, marketingowych) – 50,5% „bez zmian” i 12,5% „do usunięcia”, a w obszarze E (standardy współpracy z podmiotami zewnętrznymi) – 47,7% „bez zmian” i 17,2% „do usunięcia”. W obszarze F (standardy etyczne) – 50,9% „bez zmian” i 21,6% „do usunięcia”.
3. Wykorzystano liczne merytoryczne sugestie respondentów dotyczące możliwości wypełniania przez IWES oczekiwanych funkcji (przy uwzględnieniu ich potencjału finansowego), co znalazło odzwierciedlenie w treści części zmodyfikowanych standardów.
 4. Najczęściej pojawiające się uwagi IWES dotyczyły obaw związanych ze sposobem weryfikacji danego standardu. Uwypukla to fakt, że kluczowym ogniwem w procesie akredytacji jest osoba audytora i jego tzw. profesjonalny osąd. Dobór i przeszkolenie audytorów będzie niewątpliwie warunkować powodzenie procesu wdrożenia systemu i jego funkcjonowanie w kolejnej perspektywie finansowej.
 5. W ramach uzupełnienia zapisów dotyczących standardów dodano informację, że ocena będzie miała charakter ekspercki i będzie prowadzona w odniesieniu do potencjału danego podmiotu oraz uwarunkowań zewnętrznych.
 6. W przypadku części standardów pojawiały się wątpliwości interpretacyjne po stronie OWES (w rzeczywistości OWES obawiały się, że audytorzy mogą różnie interpretować standardy i nadużywać swoich kompetencji). W tych standardach zapisy uproszczono bądź doprecyzowano, eliminując ten problem.
 7. Pilotaż pozwolił na uporządkowanie i uproszczenie zapisów, m.in.: poprzez usunięcie lub modyfikację tych standardów, które dotyczyły obszarów ujętych w innych standardach lub zaprezentowanych zbyt opisowo.
 8. Usunięto standardy o zbyt ogólnym charakterze (uprzednio miały one charakter raczej deklaracyjny, co utrudniało ich efektywną weryfikację).
 9. W zakresie standardów dotyczących szkoleń i doradztwa najwięcej uwag zgłaszano wobec kwalifikacji realizujących je osób oraz kwestii organizacyjnych. Dokonano stosownych korekt, z jednej strony dodając aspekt doświadczenia, uzupełniając w ten sposób formalne wymogi, z drugiej zaś – eliminując wieloznacznie interpretowane zapisy.
 10. Respondenci wskazywali na konieczność zapewnienia elastyczności w określaniu wymogów dotyczących warunków realizacji usług szkoleniowych i doradczych. Argumentowali, że w szczególnych przypadkach zdarzają się odstępstwa od przyjętych norm lokalowych na rzecz oczekiwań klientów co do prowadzenia usługi w miejscu dogodnym dla beneficjentów, np. w siedzibie beneficjenta, która nie spełnia standardów lokalowych.
 11. Zagadnienie weryfikacji standardów dotyczących szkoleń i doradztwa budziło najwięcej zastrzeżeń. Z jednej strony, wskazywano na trudności w identyfikacji dowodów istnienia danego stanu z perspektywy czasu, z drugiej zaś oceniano, że przygotowanie potrzebnych informacji potwierdzających dany stan (tzw. zebranie dowodów) może wiązać się z dużą pracochłonnością.
 12. Zakwestionowano zasadność wprowadzania niektórych zapisów ze względu na ich oczywistość. Ekspertzi uznali jednak, że standardy są skierowane nie tylko do doświadczonych organizacji, działających aktualnie zgodnie z innymi standardami (np. ROEFS, SPLOT, ISO), ale także do podmiotów rozpoczynających swoją działalność w obszarze ekonomii społecznej. W takim przypadku standardy pełnią równoległą rolę edukacyjną – przypominają, że wysoka jakość usług jest także zależna od częściowych standardów (wymagań), określonych przez np. akty prawne czy warunki konkursu.

13. W kwestii organizacji danej usługi wątpliwości budziło problematyczne dla badanych przypisanie konkretnej osoby (pracownika OWES) do jej obsługi – „jeden pracownik (etat)-jedna funkcja”. W efekcie, po uwzględnieniu uwagi, opisane w standardach procedury i działania mogą być realizowane przez jedną osobę, pełniącą kilka funkcji w OWES.

W wyniku II fazy pilotażu systemu AKSES, polegającej na przeprowadzeniu samooceny OWES, można przedstawić poniższe wnioski:

1. Przedstawione w raporcie dane statystyczne jednoznacznie wskazują, że OWES nie mają znaczących problemów ze spełnieniem standardów. W zakresie standardów z obszaru A (standardy formalno-organizacyjne) średni poziom ich spełnienia wynosił wśród badanych OWES 81,7%, w obszarze B (standardy szkoleń) – 85,1%, w obszarze C (standardy doradztwa) – 83,6%, w obszarze D (standardy zapewnienia dostępu do usług: prawnych, księgowych, marketingowych) – 73,2%, w obszarze E (standardy współpracy z podmiotami zewnętrznymi) – 75,6%, a w obszarze F (standardy etyczne) – 48,6%.
2. Wśród badanych standardów najniższy poziom ich spełniania występował w następujących obszarach: E.3 (Organizacja działania) – 10%, A.5 (Standardy organizacji i zarządzania IWES) i D.5 (Opis wymagań dla stanowiska pracownika IWES odpowiadającego za dostęp do usług) – 13%, F.1 (Kodeks postępowania etycznego) – 24% oraz F.2 (Procedura przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu) – 37%.
3. Pozytywne komentarze wskazują na to, że standardy spełniają rolę edukacyjną, gdyż nawet w minimalistycznym ujęciu wymagają chociażby uporządkowania i/lub uzupełnienia dokumentów, procedur, w oparciu o które działają OWES.
4. Uwagi dotyczące szkoleń i doradztwa świadczą o tym, że usługi te mają praktyczny walor, jednak nie zawsze są realizowane w sposób odpowiednio sformalizowany. Tym niemniej respondenci w II fazie pilotażu potwierdzili, że w przeważającej części standardy były wypełnione (m.in. ze względu na wymogi projektowe). Świadczy

to także pozytywnie o samych OWES, które dostosowują swoje usługi do preferencji klientów.

5. Podobnie jak w I fazie pilotażu, respondenci zaznaczali, że osoby szkolące bądź doradcy posiadają kompetencje w danej dziedzinie, np. zarządzania finansami (dzięki długoletniemu stażowi pracy), jednak nie mają formalnych certyfikatów potwierdzających kwalifikacje w odniesieniu do ekonomii społecznej – ze względu na krótki okres funkcjonowania ekonomii społecznej w Polsce. Dobrze oddaje to jedna z uwag respondentów: „nie zawsze samo doświadczenie trenerskie jest najważniejsze, częściej stawiamy na praktyków, którzy nie mają imponującego stażu jako trenerzy”.
6. Wskazywano, że niektóre zapisy dotyczące standardów w przypadku doradców bardziej odnoszą się do osób zatrudnionych z zewnątrz do realizacji danej usługi. Autorzy standardów podczas ich tworzenia uwzględniali różne warianty świadczenia doradztwa – zarówno przez ekspertów zatrudnionych na etat w IWES, jak i tych zewnętrznych związanych z organizacją umową ramową, ale także doradców współpracujących okazjonalnie, w zależności od potrzeb. Dlatego też pozostawiono stosowne zapisy w standardach dając jednocześnie IWES swobodę wyboru najlepiej wykwalifikowanych doradców.

Zakończenie

Całość działań zrealizowanych w trakcie I i II fazy pilotażu systemu AKSES, a w związku z tym uzyskana wiedza i doświadczenie stanowią bogaty zasób, który z pewnością należy mieć na uwadze prowadząc dalsze prace związane z AKSES. Należy podkreślić, że pomimo licznych krytycznych głosów system AKSES wydaje się być właściwym narzędziem, które posłuży ukierunkowaniu działalności i rozwoju infrastrukturalnego wsparcia sektora ekonomii społecznej. Uzasadnieniem dla przyjęcia takiej tezy jest bardzo mocne zainteresowanie ze strony OWES, aktywne zaangażowanie ich przedstawicieli w proces doskonalenia standardów działania i bardzo liczne uwagi sugerujące konieczność jeszcze szerszego standaryzowania prowadzonych przez nie działań.

Istotny jest fakt, że zasób danych empirycznych (uzyskanych przede wszystkim w procesie samo-

oceny) zasadniczo wskazuje na to, że obecnie większa część OWES spełnia wypracowane standardy. Ta informacja pokazuje siłę i potencjał instytucjonalny tych organizacji. Stanowi także bardzo dobry punkt wyjścia do dalszych prac nad standardami i ich realnym wdrożeniem od 2014 r.

Zespół ekspertów realizujący prace w ramach podzadania 3.15 w projekcie ZSWES często w kontaktach z OWES spotykał się z ich strony z poczuciem wysokiej niepewności co do kształtu polityki publicznej w zakresie wsparcia ekonomii społecznej w nowym okresie programowania (2014-2020). Informacja na temat tych obaw została przekazana do DPP MPiPS. W związku z tym pożądanym jest, by kluczowe dla rozwoju ekonomii społecznej instytucje (w tym Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) zintensyfikowały działania informacyjne ograniczające pojawiające się wątpliwości zacieśniając więzi pomiędzy interesariuszami współtworzącymi system wsparcia ekonomii społecznej.

Patrząc przez pryzmat kontynuacji działań zmierzających do korzystnego rozwoju prac nad systemem AKSES, bardzo ważne jest wdrażanie niektórych jego elementów możliwie najwcześniej. Na pozytywną ocenę zasługują podjęte przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w formie rekomendacji działania, które obligują Instytucje Pośredniczące II stopnia do uwzględnienia problematyki standardów działania IWES w obecnej per-

spektywie finansowej (Plany działań i konkursy w podzadaniu 7.2.2 PO KL na 2012 r.).

Specyficzny charakter sektora ekonomii społecznej i uczestniczących w nim aktorów sprawia, że standardy powinny funkcjonować w elastycznej formule. Po pierwsze, bardzo duże zróżnicowanie sposobów działania pomiędzy poszczególnymi OWES spowodowało wprowadzenie szeregu zmian w zapisach dotyczących standardów, które uwzględniają tę różnorodność. Po drugie, dotychczasowe kilkuletnie doświadczenia istniejących OWES dowodzą ciągłego procesu ewolucji w zakresie i formie świadczonego wsparcia. Oznacza to, że standardy nie mogą mieć zamkniętego charakteru i muszą podlegać okresowej weryfikacji, a także ewentualnym modyfikacjom. Funkcjonowanie standardów powinno opierać się o partycypacyjny systemowy proces reagowania i dostosowywania ich zapisów do zmieniających się warunków działania OWES, a także świadczonego przez nie wsparcia. Przesłanki te zostały uwzględnione w standardach, a przede wszystkim w założeniach do procesu akredytacji.

Należy podkreślić, że przedstawione wyniki pilotażu w trakcie V Ogólnopolskiego Spotkania OWES w Warszawie spotkały się z aprobatą środowiska OWES, którego przedstawiciele dostrzegli pozytywne strony systemu akredytacji i wdrożenia standardów działania IWES. ■

Ekonomia społeczna – – dobry sposób na rozwój

Elżbieta Cegła

Dnia 22 marca 2012 r. odbyła się w Krakowie konferencja podsumowująca realizację projektów z Poddziałania 7.2.2 PO KL. Zorganizowano ją pod hasłem „System wsparcia ekonomii społecznej w Małopolsce – podsumowanie osiągnięć i rezultatów, rekomendacje na przyszłość”. Uczestniczyło w niej kilkadziesiąt osób – eksperci z dziedziny ekonomii społecznej, praktycy działający w przedsiębiorstwach socjalnych, przedstawiciele instytucji wspierających ten sektor. Konferencję otworzył dr Marek Ćwiklicki, prezes zarządu Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej, a obrady prowadził Rafał Sułkowski, pracownik Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Patronat honorowy nad tym przedsięwzięciem objął marszałek wojództwa małopolskiego Marek Sowa.

Wiele zaczęło się w Małopolsce

Małopolska jest uważana za kolebkę ekonomii społecznej w naszym kraju. Tu zrodziło się wiele koncepcji dotyczących rozwoju tego sektora, tu powstała pierwsza w Polsce spółdzielnia socjalna – OPOKA w Kluczach, tu prężnie działa wiele przedsiębiorstw społecznych, które mają fachowe wsparcie ze strony różnych instytucji i wreszcie – właśnie w Krakowie w 2008 r. podpisano Małopolski pakt na rzecz ekonomii społecznej (40 sygnatariuszy z tego sektora).

„W Małopolsce istotnie dzieje się wiele dobrego i te dobre przykłady należy pokazywać, aby zachęcić do działania innych” – powiedział podczas konferencji Krzysztof Więckiewicz, dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. „Ekonomia społeczna to nie moda i styl, ale efekty dobrego gospodarowania, bezcenna wartość dodana, komplementarna część gospodarki w ogóle, doceniana w Europie i na świecie. W Polsce mamy za sobą etap uwiarygadniania ekonomii społecznej, teraz tworzymy system instytucjonalnych form wsparcia, zaś w długofalowym programie zdefiniujemy aktualne i przyszłe problemy, określimy m.in. jakiego rodzaju przed-

siębiorstwa społeczne są w kraju niezbędne, ile pieniędzy potrzebujemy na ich tworzenie i rozwój, by ten plan działania wpisać w strategię rozwoju Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz następną perspektywę finansową na lata 2014-2020. Niebawem powstanie system pożyczek i poręczeń dla firm socjalnych, co ułatwi im funkcjonowanie. Ekonomia społeczna powinna być integralną częścią różnych dziedzin polityki publicznej, a do tego potrzebne jest również dobre prawo”.

Patrzemy w tym samym kierunku

O tym, jak ważna jest dobra współpraca różnych instytucji na poziomie regionalnym mówiła Wioletta Wilimska, dyrektor Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie. Jej zdaniem, władze Małopolski traktują ekonomię społeczną jako element polityki publicznej. System działa dobrze również dzięki otwartości instytucji wsparcia na oczekiwania i potrzeby beneficjentów oraz umiejętności wypracowania kompromisów między różnymi podmiotami.

„Patrzemy w tym samym kierunku, a więc tym łatwiej i skuteczniej udało się nam wspólnie wykonać pięć projektów konkursowych i jeden systemowy realizowany przez ROPS. To Akademia Rozwoju Ekonomii Społecznej, w ramach której zorganizowano m.in.: dwie edycje Tygodnia Ekonomii Społecznej (wspólnie z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie i Fundacją Gospodarki i Administracji Publicznej, dla blisko 1 000 studentów), konkurs Małopolski Lider Przedsiębiorczości Społecznej (w 2011 r. tytuł zdobyło Stowarzyszenie U Siemachy), a w tym roku będzie nowa kategoria „najlepszy debiut”, III Targi Ekonomii Społecznej promujące produkty i usługi przedsiębiorstw socjalnych. Dodam, że ROPS posiada uprawnienia do na-

NOTA O AUTORCE

Elżbieta Cegła – dziennikarka-redaktor, kierownik ds. projektów specjalnych Grupa Wydawnicza Polskapresse Oddział Prasa Krakowska, wydająca m.in. „Dziennik Polski” i „Gazetę Krakowską”.

dawania znaku towarowego „zakup prospołeczny” – oznaczone nim produkty będą promować producentów, zaś kupujący te wyroby będą tym samym wspierać przedsiębiorstwa społeczne. Wymiernym efektem wsparcia przez ROPS sektora ES są dotacje – w okresie realizacji projektów, czyli od stycznia 2010 r. do marca 2012 r. przekroczyły one dwa mln zł, dzięki czemu powstało w Małopolsce 19 nowych spółdzielni socjalnych i 114 nowych miejsc pracy” – mówi Wioletta Wilimska i rekomenduje ROPS na regionalnego koordynatora systemu wsparcia ES, bowiem instytucja ta dobrze zna potrzeby beneficjentów, co ułatwia rozwiązywanie problemów.

Priorytet europejskiej gospodarki

Na konferencji zaprezentowano efekty zakończonych w 2011 r. i 2012 r. pięciu konkursowych projektów (zob. ramka na końcu tekstu). Ich znaczenie podkreślano także podczas dyskusji panelowej, ale mówiąc o dotychczasowych dobrych przykładach działalności podmiotów ekonomii społecznej, koncentrowano się również na przyszłości tego sektora, na wspierających jego rozwój niezbędnych rozwiązaniach prawnych i finansowych. Oto niektóre kwestie poruszane przez panelistów.

Joanna Brzozowska, kierownik Agencji Rozwoju i Promocji Spółdzielczości Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy w Krakowie:

„Profesjonalizacja działań w ramach ekonomii społecznej jest niezbędna. Państwu opłaca się inwestować w ten sektor, także wykorzystując środki z UE, zaś spółdzielnie socjalne powinny powstawać jako odzew na autentyczne potrzeby danego środowiska, a nie tylko dlatego, że są na ten cel dotacje. W Małopolsce tak właśnie się dzieje, widzimy ten cel społeczny, w sektor ES angażuje się cała spółdzielczość – pracy, inwalidów, niewidomych. Musimy jednak pamiętać, że przedsiębiorstwo społeczne to firma – wprawdzie specyficzna, ale wykorzystująca środki publiczne, musi więc być wiarygodna i odpowiedzialna, by też w przyszłości móc korzystać z funduszu poręczeniowokredytowego. Tego rodzaju instrumenty wsparcia mają szansę powodzenia i są niezbędne, przecież źródło dotacji kiedyś wyschnie i trzeba będzie funkcjonować na nieco innych zasadach, których szybko trzeba się nauczyć. Myśląc o przyszłości, powinniśmy jednak pamiętać także o tym, co było

wczoraj i co jest dzisiaj, by unikać ewentualnych błędów. Mamy za sobą kilka lat realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, widzimy efekty społeczne i ekonomiczne i teraz właśnie należy odpowiedzieć sobie na pytanie: czy „wpompowanie” w sektor ES kilkaset milionów złotych przyniesie korzyści w przyszłości? Na pewno tak, zwłaszcza że przedsiębiorstwo społeczne to przede wszystkim miejsce integracji ludzi w różny sposób poszkodowanych przez los oraz miejsce ich aktywizacji zawodowej”.

Michał Góra, szef projektu Akademia Rozwoju Ekonomii Społecznej ROPS, przewodniczący Rady Gminy Rzeszawa:

„Wspieranie podmiotów ekonomii społecznej ma sens wtedy, gdy kreują one nowe miejsca pracy, świadczą usługi deficytowe na lokalnym rynku, których nie zapewnia ani administracja publiczna, ani biznes, promują lokalne wartości w oparciu o kapitał miejsca. Niestety, jak wszędzie, tak i w tym sektorze są firmy „zafiksowane” tylko na otrzymywanie dotacji i nic więcej nie robią; na szczęście zdecydowana większość dobrze wykorzystuje dotacje i robi wiele, by mieć jeszcze dodatkowe przychody. Im więcej przedsiębiorstw społecznych, tym lepiej, zwłaszcza jeśli posiadają świadomość wytyczonych celów i działania ku pożytkowi innych. Przedsiębiorstwa te powinny konkurować na rynku, ale ze względu na swą specyfikę muszą mieć pewne przywileje i preferencje, np. w udziale w przetargach publicznych. Ważną rolę we wsparciu PES odgrywa samorząd terytorialny – nasze drogi schodzą się właśnie tam, gdzie administracja nie może zaspokoić potrzeb mieszkańców, zaś mogą to zrobić spółdzielnie socjalne. Na przykład, samorząd nie może już prowadzić zakładów budżetowych i tę lukę świetnie mogą wypełnić właśnie PES, które na swą działalność otrzymują dotacje. I w takim oto przypadku nasze drogi się schodzą i możemy razem działać, mając oczywiście na względzie rachunek ekonomiczny, ale przede wszystkim społeczny. Ten sektor gospodarki publicznej to naprawdę dobra sprawa i dobrze, aby każdy przewodniczący rady gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent wiedział, co to takiego ta ekonomia społeczna...”

Anna Jarzębska, członek zarządu Fundacji Miejsc i Ludzi Aktywnych:

„W powszechnej opinii społecznej wciąż pokutuje przekonanie, że nie ma nic za darmo, że za misję też trzeba płacić, dlatego często w ten sposób myśli się również o przedsiębiorstwach społecznych. Kiedyś sama nazwa „przedsiębiorstwo społeczne” budziła obawy i nieufność, ale dziś jest inaczej. Punkt widzenia zmienia się dopiero wtedy, kiedy dostrzegamy skuteczność i wysoką jakość działania PES. W postrzeganiu sektora ekonomii społecznej bardzo ważna jest współpraca między beneficjentami i różnymi partnerami. Na wsi widać to szczególnie wyraźnie choćby na przykładzie programu LEADER, dzięki któremu aktywizują się lokalne grupy działania. By PES mogły dobrze funkcjonować, potrzebny jest system finansowego wsparcia nie tylko w postaci dotacji – choć wiele podmiotów powstało właśnie dzięki nim, lecz również dzięki nim wiele się rozleniwiło – ale także funduszu poręczeniowo-pożyczkowego. Instrumenty zwrotne wydają się dobrym rozwiązaniem. Wszelkie instytucje finansowe muszą jednak rozumieć ideę ekonomii społecznej, by skutecznie wspierać rozwój spółdzielni socjalnych, bowiem całkowita komercjalizacja rynku nie ma przyszłości. Jeśli więc nie będzie finansowych instrumentów zwrotnych, to istnieje zagrożenie, że nie powstanie zbyt wiele nowych firm społecznych, gdyż kredyt komercyjny nie będzie dla nich po prostu dostępny. Dlatego właśnie potrzebne są wszelkie formy wsparcia dla dalszego rozwoju spółdzielni socjalnych”.

Agata Swędzioł, prezes zarządu Spółdzielni Socjalnej OPOKA w Kluczach:

„Ekonomia społeczna to szczególnie sposób na kryzys, w walce z którym odbudowują się lokalne więzi nie tylko na rynku pracy, ale w szeroko pojętej gospodarce. Przedsiębiorstwa socjalne zagospodarowują istniejące nisze w produkcji i usługach, zwłaszcza tych zaniedbanych czy zaniechanych przez biznesmenów i samorządowców. Oni często nie znają się na ekonomii społecznej, dlatego tak trudno „rozbujać” ten sektor na lokalnym rynku, na którym istnieje przecież olbrzymie pole do popisu. By zrozumieć jego funkcjonowanie, niezbędna jest edukacja, nauka przedsiębiorczości od wczesnych lat szkolnych, promocja dobrych praktyk, systemowe wsparcie przygotowujące do specyficznej działalności w przedsiębiorstwie socjalnym. Aby

usprawnić działalność PES, powinniśmy raczej dążyć do większego uspołecznienia ekonomii rynkowej, a nie odwrotnie, bo w przeciwnym razie ograniczy się potencjał podmiotów ES. Przedsiębiorstwa społeczne to forma pomocy niepełnosprawnym, bezrobotnym, bezdomnym. Z tego powodu nie mogą być one w pełni komercyjne i konkurować z biznesem, lecz muszą być wspierane z zewnątrz. Spółdzielni socjalnej na pewno znacznie trudniej otrzymać z banku np. 200 000 zł na kredyt, bo nie posiada wymaganych zabezpieczeń spłaty długu. Tym bardziej więc wiele obiecujemy sobie po funduszu poręczeniowo-pożyczkowym, który ułatwi nam działanie. PES są widoczne na rynku i konkurują szczególnie wysoką jakością usług i towarów, a także ich unikatowością. Potrzebne są instytucje wspierające PES specjalistycznymi usługami. Pozycja spółdzielni socjalnych jeszcze bardziej się wówczas umocni”.

Krzysztof Więckiewicz, dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego MPIPS:

„Dobra strategia rozwoju regionu musi uwzględniać również sektor ekonomii społecznej właśnie w kontekście rozwoju, a nie w sposób kunktatorski. Tej problematyki nie można pomijać, od niej programowo nie da się uciec na żadnym szczeblu, a regionalnym zwłaszcza, bowiem akurat ten szczebel w sposób szczególny sprzyja wszelkim prospołecznym i ekonomicznym działaniom. Sprzyja też konkurencji, ale nie dumpingowej, lecz zdrowej, prawdziwej. Ekonomizacja trzeciego sektora jest nieunikniona, gdyż NGO i PES mają coraz większe możliwości działania. Dlatego też tworzymy system pożyczek i poręczeń, określając standardy i kryteria finansowego wsparcia przedsiębiorstw społecznych, aby ułatwić im funkcjonowanie i umocnić ich pozycję na rynku. W koncepcji rozwoju Europy do 2020 r. ekonomia społeczna może być priorytetem w ogólnym rozwoju, jednak potrzebna jest do tego wola polityczna. Chodzi też o wykształcenie określonych kompetencji społecznych i wykorzystanie ich dla rozumienia potrzeb sektora ES. Bardzo ważna jest także edukacja „o, dla, na rzecz”, rozwijana choćby poprzez ruchy społecznościowe, w których tkwi olbrzymia siła i potencjał. Tylko dzięki partnerstwu publiczno-społecznemu, wspólnemu zdefiniowaniu i rozumieniu problemów, znalezieniu skutecznych sposobów ich rozwiązywania zdziałamy znacznie więcej niż w pojedynkę”.

DOBRE PRAKTYKI SYSTEMU WSPARCIA ES Podczas konferencji przedstawiono efekty zrealizowanych projektów tworzących system wsparcia ES w Małopolsce	
1. MAŁOPOLSKI INKUBATOR EKONOMII SPOŁECZNEJ	
Realizatorzy: Towarzystwo Oświatowe Ziemi Chrzanowskiej w Chrzanowie w partnerstwie z Agencją Rozwoju Małopolski Zachodniej S.A.	
Najważniejsze efekty: powstanie 14 nowych organizacji pozarządowych i 2 spółdzielni socjalnych, 5 partnerstw na rzecz rozwoju ES, 68 lokalnych centrów promocji ES, 800 osób uczestniczyło w specjalistycznych szkoleniach i skorzystało z doradztwa indywidualnego	
2. MAŁOPOLSKI INSTYTUT EKONOMII SPOŁECZNEJ	
Realizatorzy: Stowarzyszenie Dobrej Nadziei	
Najważniejsze efekty: powstanie 7 nowych podmiotów ekonomii społecznej, z doradztwa i usług skorzystało 16 instytucji, przeszkolono 323 beneficjentów	
3. MAŁOPOLSKIE OŚRODKI WSPARCIA EKONOMII SPOŁECZNEJ na rzecz wzmocnienia potencjału i rozwoju sektora ES w regionie	
Partnerzy: Biuro Inicjatyw Społecznych w Krakowie, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie, Sąddecki Uniwersytet Trzeciego Wieku w Nowym Sączu, Fundacja im. Hetmana Jana Tarnowskiego w Tarnowie (lider projektu)	
Najważniejsze efekty: doradztwo specjalistyczne i ogólne oraz szkolenia łącznie dla 1 244 osób, powstanie 4 lokalnych rad polityki publicznej i 1 porozumienia Małopolskiej Sieci LRPP	
4. SPRAWNE I AKTYWNE PODMIOTY EKONOMII SPOŁECZNEJ	
Realizator: Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych	
Najważniejsze efekty: kilkaset osób z ponad 270 PES skorzystało ze szkoleń i doradztwa, powstało 7 NGO i 5 partnerstw lokalnych, a 5 nowych NGO skorzystało z usług księgowych i wsparcia coachingowego	
5. PROJEKT INFRASTRUKTURA EKONOMII SPOŁECZNEJ W MAŁOPOLSCE (INES)	
Realizatorzy: Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy w Krakowie partnerzy: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie	
Najważniejsze efekty: 22 spółdzielnie skorzystały z 31 pięciomiesięcznych usług specjalistycznych, w 8 nowych spółdzielniach zatrudniono 54 bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, promowano ES podczas seminariów, targów wyrobów i usług PES oraz w regionalnych mediach	

Wnioski płynące z raportu „CSR w Małopolsce”

Bartosz Józefowski

Małopolskie Obserwatorium Gospodarki (MOG) przeprowadziło pod koniec 2011 r. badanie pod nazwą „Społeczna Odpowiedzialność Biznesu (CSR) wśród małopolskich przedsiębiorstw”. W ślad za nim, w grudniu tego samego roku, zorganizowano seminarium z udziałem przedsiębiorców, a w styczniu 2012 r. wydano publikację pt. *CSR w Małopolsce* [Józefowski, Kokoszka, 2012]. Te wszystkie działania są dobrym pretekstem, aby pokazać relację między CSR a ekonomią społeczną, a dodatkowo – bodźcem do poszukiwania inspiracji dla przedsiębiorstw społecznych. Niniejszy tekst nie jest recenzją publikacji, tylko refleksją wywołaną jedynie tym opracowaniem.

MOG jest projektem realizowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – mającym na celu prowadzenie badań społeczno-gospodarczych w celu uzupełnienia luk wiedzy dotyczących funkcjonowania gospodarki na poziomie regionu.

Wspomniane powyżej badanie MOG miało na celu uzyskanie danych na temat wiedzy małopolskich przedsiębiorców w zakresie Społecznej Odpowiedzialności Biznesu, ich działań w tym obszarze, ale również wskazanie pozytywnych praktyk, które wpisują się w ideę CSR, ale nie są tak nazywane przez samych przedsiębiorców. Jedną z hipotez było stwierdzenie, że przedsiębiorcy prowadzą wiele działań, które mieszczą się w tym obszarze, ale oni sami nie zdają sobie z tego sprawy. Badanie było prowadzone na próbie 850 przedsiębiorstw z całej Małopolski. Respondentami byli właściciele lub osoby na wysokich stanowiskach kierowniczych. Badano przedsiębiorstwa jednoosobowe, mikro, małe i średnie, czyli do 250 zatrudnionych, techniką wywiadu telefonicznego. To bardzo duża próba, dlatego też nie można przejść obojętnie obok wyników tego badania.

Ankietę rozpoczynało interesujące pytanie o rozpoznawalność różnych pojęć. Respondenci mieli określić czy znają następujące pojęcia: Społeczna Odpowiedzialność Biznesu (CSR), Interesariusz, Zrównoważony rozwój, Ekonomia społeczna.

Wynik jest dosyć zaskakujący – najwięcej respondentów, aż 66% badanych, zadeklarowało, że zna pojęcie „Ekonomia społeczna”. Kolejne terminy to „Zrównoważony rozwój” – 52%, „Interesariusz” – 22%. Najslabiej w tym pytaniu wypadła „Społeczna Odpowiedzialność Biznesu”, której znajomość zadeklarowało tylko 11% respondentów.

Przytoczone powyżej pytanie, mimo iż proste, pozwala na sporo interesujących przemyśleń. Raport koncentruje się przede wszystkim na pojęciu CSR, ale warto rozważyć rezultat także z punktu widzenia ekonomii społecznej. Po pierwsze, należy przyznać, że deklarowana znajomość pojęcia „ekonomia społeczna” jest bardzo wysoka. Możemy wyobrazić sobie kilka możliwych wyjaśnień takiego stanu rzeczy. Jeśli okazałoby się, że przedsiębiorcy trafnie opisują ekonomię społeczną, to oznaczałoby to bezprecedensowy sukces projektów i kampanii na rzecz ekonomii społecznej prowadzonych w Małopolsce przez ostatnie lata. Małopolska stała się przecież liderem zarówno rozwoju teorii, jak i działań praktycznych w tym obszarze. Można jednak przypuszczać, że część przedsiębiorców nie zna pojęcia, lecz jest ono na tyle charakterystyczne, że budzi przypadkowe skojarzenia, dlatego też respondenci deklarowali, że je znają. Nasuwa się od razu interesujący problem badawczy, mianowicie badanie tego jak przedsiębiorcy rozumieją ten termin. Niestety cytowane badanie nie było na tyle szerokie, aby rozstrzygnąć wątpliwości. Niezależnie od przyczyny tak wysokiej deklarowanej znajomości ekonomii społecznej, można wysunąć ważny wniosek dla działań promocyjno-informacyjnych w tym zakresie: obecnie nie ma miejsca w Małopolsce na inicjatywy opierające się o hasła, takie jak: „Dowiedz się czym jest ekonomia społeczna”, „Poznaj ekonomię społeczną”. Należy natomiast w komunikacji używać pojęć bardziej specyficznych, tak by przyciągnąć uwagę odbiorców, a sam termin

NOTA O AUTORZE

Bartosz Józefowski – pracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, doktorant Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (Katedra GAP).

objaśniać, uszczegóławiać przy każdej nadarzającej się okazji.

Co jeszcze interesującego mogą znaleźć osoby zajmujące się ekonomią społeczną w omawianej publikacji? Ciekawe są wyniki badania preferencji oraz postrzegania różnych problemów społecznych przez badanych przedsiębiorców. W świetle udzielanych odpowiedzi najważniejszym problemem jawi się, zanieczyszczenie środowiska naturalnego i nieodpowiedzialne korzystanie z surowców naturalnych i źródeł energii. Nieco mniej wskazań dotyczyło problemów z wyzyskiem pracowników i nieuczciwymi praktykami zatrudniania, nieuczciwości kontrahentów czy nieuczciwości pracowników wobec pracodawcy. Dopiero na dalszych miejscach respondenci wskazywali na wykluczenie społeczne osób niepełnosprawnych, brak zaufania między przedsiębiorstwami, oraz dyskryminację kobiet na rynku pracy. Na końcu rankingu uplasowały się niedofinansowanie sportu i niskie uczestnictwo Polaków w kulturze. Wprawdzie różnice były niewielkie, ale i tak zaskakujące było „pierwsze miejsce”, czyli zanieczyszczenie środowiska. W innym pytaniu przedsiębiorcy w sposób kategoriyczny nie zgadzali się ze stwierdzeniem, że działalność ich firmy wywierała negatywny wpływ na środowisko naturalne (71% odpowiedzi „zdecydowanie się nie zgadzam” i 18% „raczej się zgadzam”). Oznacza to, że przedsiębiorcy dostrzegają różne problemy, ale zazwyczaj nie przyjmują do wiadomości swojej roli w ich powstawaniu ani szansy ich rozwiązania. W innej części raportu czytamy, że zdecydowana większość respondentów postrzega swoje firmy jako podmioty etyczne i dostrzega pozytywny wpływ ich działalności na społeczność lokalną. Tu znowu ujawniła się pewna niespójność, ponieważ pozostałe pytania pokazywały, że relacje ze społecznością lokalną są najbardziej zaniedbywanym obszarem. Niestety jest to zła informacja dla przedsiębiorstw społecznych, których jednym z ważnych atutów jest właśnie wartość dodana w postaci lokalnego zakorzenienia i zwalczania problemów. Trzeba wypracować pewnego rodzaju wrażliwość wśród przedsiębiorców i świadomość tego, co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu, by polepszyć sytuację przedsiębiorstw społecznych na rynku. Niewątpliwą szansą dla podmiotów ekonomii społecznej jest możliwość postrzegania współpracy z nimi jako elementu realizowania polityki zaangażowania społecznego fir-

my. Podczas seminarium, na którym prezentowano cytowaną publikację, dr Grzegorz Baran z UJ słusznie zauważył, że przytaczane wyniki badania mają też pozytywną stronę. Prawie wszyscy przedsiębiorcy oceniają swoje firmy jako etyczne, a zdecydowana większość stwierdza, że ich działalność jest użyteczna dla społeczności lokalnej. Oznacza to, że przedsiębiorcy doceniają fakt bycia etycznym i przydatnym dla społeczności lokalnej jako coś dobrego, pożądanego i ważnego. Korzystając z tego, trzeba im zatem tylko pokazać deficyty i słabości tego, co robią lub jeszcze lepiej: potencjalne obszary rozwoju.

Społecznej Odpowiedzialności Biznesu nie należy traktować tylko instrumentalnie – jako idei, która może pomóc wypracować większy popyt na produkty i usługi przedsiębiorstw społecznych. Idea ta powinna stać się strategią działania i stałym elementem słownika przedsiębiorstw społecznych. Jest wiele rzeczy, które powinny zostać jak najszybciej zapożyczone przez podmioty ekonomii społecznej od osób zajmujących się CSR.

Pierwszym takim elementem jest na pewno język. Gdy przedstawiciele firm mówią podobnym językiem, używają tych samych terminów, to istnieje większa szansa, że znajdą przestrzeń do współpracy. Ze strony przedsiębiorców społecznych wymaga to trochę pracy i sięgnięcia do literatury, choćby tej przedstawionej w rozdziale „Czytelnia” omawianej publikacji. Pozwoli to nie tylko na skuteczniejsze komunikowanie, ale też wykorzystanie nowych, być może wcześniej niedostrzeganych, okazji do rozwoju.

Obok języka, publikacja MOG kładzie duży nacisk na prezentację różnych rankingów, a obok nich również standardów. Niewątpliwie są to praktyki, które mogłyby pomóc zarówno w rozwoju samych przedsiębiorstw, jak i całego sektora ekonomii społecznej. Zaczynając od rankingów trzeba zauważyć, że często wystarczy jakaś dobra praktyka, nawet jeden projekt, który znajdzie uznanie oceniających. Takie inicjatywy mają kolosalne znaczenie. Są świetnym narzędziem komunikacji i promocji, a uzyskiwane tytuły, jak np. „Firma dobrze widziana”, „Firma fair play”, są dodatkowym uwiarygodnieniem dla przedsiębiorstwa. Oczywiście, jak w przypadku każdej rywalizacji korzyścią jest dla przedsiębiorstwa możliwość porównania własnych osiągnięć z innymi i bardziej obiektyw-

nej oceny postępów w realizacji jakichś założeń strategicznych. W końcu, należy także wymienić bardzo ważny element, jakim jest otwieranie się przedsiębiorstw ekonomii społecznej na współpracę, a nawet rywalizację, z przedsiębiorstwami spoza sektora. Obszar CSR jest o tyle dobrą przestrzenią do konkurowania, że operuje podobnymi kategoriami wrażliwości i holistycznego patrzenia na świat. Inicjatywy wewnątrz sektora ekonomii społecznej są równie ważne, ale nie można się zamykać, alienować.

Ważnym elementem są wspomniane standardy, którym trzeba poświęcić nieco więcej uwagi. Przedsiębiorstwa szybko zauważyły, że działania z obszaru CSR wymagają specjalnego raportowania, a nawet międzynarodowych standardów. Zarówno w prezentowanej publikacji, jak i podczas przywoływanego wcześniej seminarium wiele mówiono o nowym standardzie ISO26000. To zupełnie nowy, niecertyfikowany standard odpowiedzialności społecznej organizacji. ISO zdecydowało się na stworzenie standardu CSR nie tylko dla firm, ale właściwie dla każdej zainteresowanej organizacji. Kluczowe w tym sposobie myślenia jest to, że z publikacji i dobrych praktyk CSR każda organizacja może czerpać inspirację. W 2012 r. planowane jest wprowadzenie polskiego wydania ISO26000 i prawdopodobnie będzie to rok bardzo silnego promowania tej normy – jej wdrożenie może być ważną kartą przetargową, zwłaszcza w relacjach z zagranicznymi firmami i dużymi korporacjami. Innym standardem, któremu warto się przyjrzeć jest standard raportowania społecznego Global Reporting Initiative (GRI). Standard ten można realizować na różnych poziomach rozwoju firmy, ale nie ma co ukrywać, że najbardziej zaawansowany poziom jest dla małych i średnich przedsiębiorstw bardzo trudno dostępny. Mimo to jest wiele elementów GRI, które z sukcesem mogą być wdrażane w małej firmie i które w prosty sposób mogą zacząć kształtować „odpowiedzialny” sposób myślenia o biznesie.

Publikacja *CSR w Małopolsce*, która była pretekstem do niniejszych rozważań w swojej ostatniej części zawiera szereg dobrych praktyk z terenu Małopolski. Jeszcze więcej ciekawych przykładów znajduje się w corocznym raporcie wydawanym przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu – najważniejszą polską organizację pozarządową zajmującą

się tą tematyką. Lektura dobrych praktyk, z jednej strony, pomaga lepiej zrozumieć CSR, a z drugiej może być niezwykle inspirująca. Wiele prostych działań daje świetne efekty, mimo to w wirze codziennej pracy i rutyny czasami trudno znaleźć prawdziwie innowacyjny pomysł na uczynienie firmy bardziej odpowiedzialną. W raporcie z 2010 r. (w momencie powstawania tego tekstu, raport za 2011 r. był jeszcze niedostępny) Forum Odpowiedzialnego Biznesu pokazało dobre praktyki dotyczące pięciu aspektów, takich jak: miejsce pracy, rynek, społeczeństwo, środowisko i zarządzanie z raportowaniem. Podmioty ekonomii społecznej często powstają jako oddolne inicjatywy i pozostają w ciągłej interakcji ze społecznością lokalną. Prawdopodobnie mogłyby się pochwalić wieloma ciekawymi działaniami w obszarze „społeczeństwo”. Pozostałe obszary nie powinny być jednak zaniedbywane. Trzeba podejmować przynajmniej próbę wielowymiarowego myślenia o odpowiedzialności firmy. Nie trzeba tu chyba wyjaśniać, że fakt funkcjonowania firmy jako spółdzielni socjalnej wcale nie oznacza automatycznie, że jest ona firmą odpowiedzialną społecznie.

Analizowanie czy CSR zawiera się, czy może obejmuje ekonomię społeczną jest sporem czysto naukowym. W praktyce działania przedsiębiorstw ważniejsze jest to, które działania, procedury i postawy mogą być użyteczne. Społeczna Odpowiedzialność Biznesu jest ideą rozwijaną przez wiele międzynarodowych przedsiębiorstw już od kilkadziesiąt lat, z dużym wsparciem ośrodków akademickich i organizacji pozarządowych. Z pewnością może być ona przydatna i pouczająca dla podmiotów ekonomii społecznej. CSR może się stać dla nich również źródłem przewagi konkurencyjnej, zwłaszcza jeśli planują rozwinięcie działalności na szczeblu międzynarodowym. CSR i ekonomia społeczna, mimo że są odrębnymi podejściami do biznesu, bazują na tym samym rodzaju wrażliwości i wizji mniej bezwzględного biznesu. Zwykło się wręcz mówić o „kapitalizmie z ludzką twarzą”. Dlatego wydaje się, że naturalną sprawą powinno być wykorzystywanie przez podmioty ekonomii społecznej języka CSR. Oprócz wyników badania i dobrych praktyk, publikacja *CSR w Małopolsce* zawiera wiele odnośników do dalszej lektury, dlatego dla osób zainteresowanych CSR może być bardzo ciekawy i użyteczny. ■

Literatura

Józefowski B., Kokoszka B. [2012], *Małopolskie Obserwatorium Gospodarki, CSR w Małopolsce*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

„Podpatrzyć i zrobić na odwrót” – Muhammad Yunus w Krakowie

Tomasz Machowski

Chociaż wśród komentatorów współczesnej rzeczywistości Muhammad Yunus, laureat pokojowej Nagrody Nobla z 1996 r. budzi skrajne emocje – od zachwytu po krytykę – to jednak wobec jego idei i dokonań z pewnością trudno jest przejść obojętnie. Olbrzymią popularność noblisty z Bangladeszu potwierdziła jego wizyta w Krakowie w dniu 2 lutego br.

Pierwsze ze spotkań, w którym Muhammad Yunus uczestniczył w trakcie swojej wizyty w Krakowie miało miejsce w Starej Auli Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Moderator spotkania, prof. Jerzy Hausner, prezentując gościa przywołał uzasadnienie Komisji Noblowskiej, która w 1996 r. zdecydowała się przyznać nagrodę ekonomistce z Bangladeszu. To właśnie działalności, która przyniosła Yunusowi Nobla, był poświęcony wykład, który wypełnił pierwszą część spotkania.

Noblista przeniósł się w swej opowieści do Bangladeszu lat 70. XX w. sugestywnie opisując panującą tam sytuację społeczno-gospodarczą. Odzyskanie niepodległości przez azjatycki kraj zbiegło się z załamaniem ekonomicznym i klęską głodu. Jak wspominał prof. Yunus, jako ówczesny wykładowca akademicki nie radził sobie z uczuciem bezużyteczności, które w końcu kazało mu opuścić sale uniwersyteckie i skupić się na realnej pomocy ubogim. Pierwszym krokiem była niewielka pożyczka udzielona ubogim kobietom wytwarzającym bambusowe stołki. Powodzenie tego przedsięwzięcia skłoniło go do dalszego wspomagania rozwijającej się przedsiębiorczości. Tym bardziej, że według słów prof. Yunusa pieniądze zainwestowane w *social business* pracują i często zwracają się, w przeciwieństwie do bezinteresownie przekazywanych datków w ramach pomocy charytatywnej, które w wielu przypadkach bywają marnotrawione.

Spora część wystąpienia noblisty była poświęcona krytyce działalności systemu bankowego. To właśnie banki stanowiły jedną z większych przeszkód, z którymi zmagał się prof. Yunus u progu swojej działalności społecznej. Brak skuteczności w przekonaniu banków do swoich idei sprawił, że noblista zaryzyko-

wał i zastawił własny majątek, aby rozwinąć system mikropożyczek. Profesor przekonywał, że nawet jeśli prawda jest na wyciągnięcie ręki, ludzie są w stanie zaprzeczyć faktom. Sceptycyzm ze strony sektora bankowego spowodował, że obok idei udzielania potrzebującym niewielkich pożyczek pojawiła się koncepcja założenia własnego banku. Tak narodził się znany dziś na całym świecie Grameen Bank, jedyny na świecie bank „opierający się na zaufaniu i uścisku dłoni”. Jak stwierdził prof. Yunus, wnikliwie przyjrzał się funkcjonowaniu komercyjnych banków i zaczął wdrażać działania będące jego przeciwieństwem. „Im mniej pieniędzy posiadasz, im uboższy jesteś, tym większą atrakcyjność przedstawiasz dla mnie” – przekonywał noblista, prezentując własną, rewolucyjną definicję bankowości kredytowej.

Idea biznesu wrażliwego społecznie jest, zdaniem prof. Yunusa, ciągle zbyt słabo rozwinięta. Jako przykład noblista przywołał książki i podręczniki akademickie, które w dalszym ciągu nie odeszły od „nastawiania” na zdobycie zysków. Propagowana w ten sposób obsesja pieniądza staje się w konsekwencji mało atrakcyjną ofertą dla młodych ludzi, którzy już na starcie zostają pozbawieni możliwości wyboru pomiędzy działalnością *money-chasing* a *world-chasing*. W wystąpieniu prof. Yunusa nie zabrakło także słów skierowanych wprost do młodzieży szczelnie wypełniającej uczelnianą salę. Noblista dostrzega w nich olbrzymi potencjał, tym bardziej, że dzięki postępowi technologicznemu rodzą się wręcz nieograniczone możliwości, a cała potęga kryje się w wyobraźni i chęci poszukiwania.

Warto podkreślić, że w trakcie spotkania padło wiele ciepłych słów na temat Polski i Polaków. Muhammad Yunus podkreślał, że to właśnie Polska była jednym z pierwszych krajów, które uznały obecność Bangladeszu na mapie świata po odzyskaniu przezeń niepodległości, a także wspierała gospodarczo odradzający się kraj, za co jest dziś wdzięczny. Nie zabrakło także akcentów poświęconych pa-

NOTA O AUTORZE

Tomasz Machowski – pracownik Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej.

mięci zmarłej w przeddzień spotkania noblistce Wisławie Szymborskiej. Okazało się, że poetka była znana w Bangladeszu, a jej nazwisko wielokrotnie pojawiało się na łamach tamtejszej prasy. Prof. Yunus przyznał, że był pod wrażeniem wpływu, jaki jedna z najsłynniejszych mieszanek Krakowa wywierała na rzeczywistość. Pamięć Szymborskiej uczczono także symboliczną minutą ciszy.

Przedsiębiorczości społecznej w jej praktycznym ujęciu było natomiast poświęcone seminarium, które tego samego dnia odbywało się w murach Urzędu Miasta Krakowa. Oprócz Muhammada Yunusa i pełniącego podwójną rolę eksperta oraz moderatora prof. Jerzego Hausnera, wzięli w nim także udział przedstawiciele kilku przedsiębiorstw społecznych działających na terenie Małopolski, a także reprezentanci świata nauki i biznesu. Po powitaniu uczestników przez prof. Hausnera, głos zabrała Elżbieta Koterba z Urzędu Miasta Krakowa, która przemawiając w imieniu Prezydenta Miasta Jacka Majchrowskiego zarysowała aktualny stan przedsiębiorczości społecznej w mieście. W dalszej kolejności Magdalena Zawodny-Barabanow przedstawiła Małopolski Pakt Ekonomii Społecznej, prezentując jego pola aktywności, profil działania i plany na przyszłość, a istotę funkcjonującego od 2009 r. Małopolskiego Funduszu Ekonomii Społecznej przybliżył Rafał Sułkowski. Wyróżnionymi przedsiębiorstwami społecznymi, których profil działalności prezentowali zgromadzonemu audytorium ich członkowie, były: Laboratorium Cogito i Stowarzyszenie Ognisko. O programie „Partnerstwo dla zdrowia”, powstałym jako odpowiedź na problemy związane z niedożywieniem polskich dzieci brawurowo opowiadał Przemysław Pohrybieniuk. Konkluzje wypływające z wystąpień i towarzyszącej im dyskusji dotyczyły szeroko zakrojonego i silnego oddziaływania przedsiębiorstw społecznych na rozwój Małopolski. Należy podkreślić, że ważna jest także różnorodność w zakresie działalności określanej jako ekonomia społeczna, co poza sukcesami związanymi z osobami i grupami społecznymi, którym jest dedykowana, korzystnie wpływa na propagowanie tego sektora. Dużym potencjałem dla ekonomii społecznej w Małopolsce jest także silne i prężnie działające zaplecze naukowe, o którym mówił prof. Hausner prezentując dokonania Uniwersytetu Ekonomicznego i działającej przy nim Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej. Idea przyświecająca funkcjonowaniu tych placówek, nakierowana na wyjście poza sale wykładowe i nawiązywanie aktywnej

współpracy z trzecim sektorem, przy jednoczesnej aktywizacji studentów, koresponduje ze słowami, które nieco wcześniej noblista wygłosił na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Na zakończenie seminarium, w swoim podsumowaniu Muhammad Yunus raz jeszcze nawiązał do sytuacji w Bangladeszu, do której odniósł doświadczenia i problemy, jakie szeroko pojęta działalność społeczna napotyka w Polsce. Według słów noblisty pośrednictwo między biznesem a potrzebującymi oddaje w ręce pośredników zasoby olbrzymiej siły, która, jeśli będzie dobrze wykorzystana, może mieć niebagatelny wpływ na zmianę rzeczywistości. Pozostaje mieć nadzieję, że w myśl zapewnień złożonych podczas spotkania, współpraca pomiędzy prof. Yunusem a sektorem ekonomii społecznej w Małopolsce przyniesie obu stronom wymierne korzyści.

Wizyta Muhammada Yunusa w Krakowie doszła do skutku dzięki staraniom i zaangażowaniu prof. Jerzego Hausnera, kierownika Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Współorganizatorami wydarzenia było Wydawnictwo Con Corda, Magazyn ThinkTank i Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) Biuro Projektowe w Polsce. Organizację seminarium poświęconego przedsiębiorczości społecznej wsparł także Urząd Miasta Krakowa.

Muhammad Yunus – urodzony w 1940 r. w Bangladeszu ekonomista i wykładowca akademicki. W 1976 r. założył Grameen Bank, którego istotą było udzielanie niewielkich pożyczek ubogim na założenie i rozwój własnej działalności gospodarczej. Za swoją działalność otrzymał szereg nagród w kraju i za granicą, z najbardziej prestiżową Pokojową Nagrodą Nobla na czele, przyznaną w 2006 r.

Wśród publikacji m.in.:

- *Przedsiębiorstwo społeczne. Kapitalizm dla ludzi (2011), opisująca nowy wymiar kapitalizmu, jaki stanowią przedsiębiorstwa społeczne. Szczegółowej analizie poddano mechanizm funkcjonowania takich przedsiębiorstw i ich wpływ na rozwój gospodarczy.*
- *Bankier ubogich. Historia mikrokredytu (2012), będąca autobiografią noblisty. Za sprawą książki można zapoznać się także z historią powstania Grameen Banku i kulisami sukcesu, jaki odniosła ta instytucja na świecie.*

(eS)

Recenzje PUBLIKACJI

Ilona Łłowiecka-Tańska – *Liderzy i działacze.* *O idei trzeciego sektora w Polsce*

Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011

Andrzej Bukowski

Książka Ilony Łłowieckiej-Tańskiej jest poświęcona przemianom społecznej świadomości liderów sektora organizacji pozarządowych, tworzącego się po 1989 r. w Polsce. Autorce chodziło o uchwycenie ewolucji postaw i orientacji członków nowej formacji w warunkach zmiany systemowej. W ramach nowej formacji analizowane są dwie grupy: „budowniczy formacji”, czyli doświadczeni działacze w większości o rodowodzie solidarnościowym, kładący ideowe podwaliny pod budowę nowego sektora oraz „młodzi liderzy” rozpoczynający aktywność publiczną w połowie lat 90. Empiryczną kanwę prowadzonych analiz stanowi projekt wewnętrznej reformy formacji społecznikowskiej tworzony przez „budowniczych formacji” na początku lat 90. Ta swoista autoreforma wymagała, po pierwsze, stworzenia wizji „nowego społeczeństwa” – czyli według jej twórców społeczeństwa zdolnego do samoorganizacji. Po drugie, wymagała zaproponowania metod modernizacyjnych, które pomogłyby tę wizję urzeczywistnić. Wreszcie, po trzecie, wymagała zbudowania nowego wzoru osobowego działacza. Autorka umieściła analizę tych trzech głównych wątków w perspektywie etosu społecznikowskiego – związanego z rodzimymi tradycjami społecznikowskimi i pedagogicznymi, sięgającymi korzeniami zarówno bliższej (przed- i powojennej), jak i odległej, nawet XVIII-wiecznej przeszłości. Drugim wymiarem, a zarazem „kontekstem długiego trwania”, w ramach którego Łłowiecka-Tańska analizuje przemiany świadomości liderów jest etos polskiej inteligencji. Debata nad sytuacją inteligencji po 1989 r. umożliwiła jej osadzenie postaw społeczników na tle dylematów całej warstwy społecznej związanych z zagrożeniami dla wzorów jej myślenia i działania, które wprowadzał m.in. wolny rynek. Ramy czasowe przyjęte w pracy stanowi okres pomiędzy wyborami czerwcowymi z 1989 r. a 2000 r., w którym to zakończyła w Polsce swoją misję Amerykańska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Autorka uznała tę datę jako symboliczne uznanie polskiego trzeciego sektora jako samodzielnej, nie wymagającej już wsparcia struktury instytucjonalnej. W pracy wykorzystano

dwa rodzaje źródeł. Po pierwsze, materiały zastane, takie jak broszury, poradniki, sprawozdania, biuletyny oraz ankiety zgłoszeniowe, na podstawie których Autorka odtworzyła postawy ideowe młodych liderów. Drugim źródłem danych były wywiady z „ideologami formacji”, reprezentującymi ponadto znaczące podmioty trzeciego sektora.

Na strukturę książki składają się, zasadniczo, trzy rozdziały merytoryczne. W pierwszym, zatytułowanym *Myślenie o społeczeństwie: o koncepcji trzeciego sektora*, Łłowiecka-Tańska bada próbę tworzenia nowej formacji kulturowej „czyli ponadpokoleniowej wspólnoty zasadniczych przeświadczeń co do natury człowieka i świata oraz związanych z nimi postaw praktycznych” (s. 50). Poszukiwanie kodu znaczeń, który umożliwiłby nakreślenie wspólnej wizji społecznego zaangażowania Autorka analizuje w kontekście ogólnych zmian systemowych i opisywanego wcześniej kryzysu inteligencji. Nowa formacja społeczników należy już do społeczeństwa pluralistycznego, rozbitego na wiele „plemion”, społeczeństwa, w którym zanika obraz inteligencji jako spójnej, jednorodnej formacji o ściśle określonym etosie i interesach grupowych. Na tym tle działacze społeczni tworzący trzeci sektor postrzegali swoją formację jako bezdyskusyjnie nową, odcinając tym samym swoje indywidualne, dysydenckie biografie sprzed 1989 r. od zbiorowego doświadczenia po przełomie ustrojowym. „Ich postawa wobec rzeczywistości to postawa inteligenta, który stoi na czele zmiany” (s. 57), pisze Łłowiecka-Tańska, chwilę później zastrzegając jednak, że w odróżnieniu od tradycyjnego (czytaj: pełnego poczucia wyższości i protekcjonalizmu) inteligenta tworzą inną, otwartą i partnerską wizję ideowego przywództwa.

Źródła przemian społecznych ideologowie formacji upatrywali w apolityczności, decentralizacji i deregulacji form społecznej aktywności, co w jakiś sposób wymierzone było w struktury państwa, tradycyjnie

NOTA O RECENZENCIE

dr Andrzej Bukowski – adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego.

już postrzeganego w środowiskach niedawnych opozycjonistów jako nieefektywne, scentralizowane i omnipotentne. Jednocześnie jednak dążyli oni do „pogodzenia się z państwem” i formalizacji trzeciego sektora, tym samym do zamknięcia działań społecznych w jakichś ramach prawnych. Rozwiązaniem tego dylematu okazała się przejęta z Europy Zachodniej formuła organizacji pozarządowych, podmiotów sformalizowanych poprzez akt rejestracji, a równocześnie gwarantujących wolność działania. Jednak, jak sugeruje Autorka, ową suwerenność działania rozumiano na sposób kolektywny – jako prawo do formowania świata zgodnie z poglądami danej grupy. Gwarantem zaspokojenia potrzeb jednostkowych miała być wielość grup i struktura panujących w nich relacji (partnerskich, lojalnych, solidarnych). Zdaniem Iłowieckiej-Tańskiej, w ideologii działaczy trzeciego sektora to zbiorowość staje się jedynym medium reprezentacji jednostkowych interesów. Powstaje w ten sposób kolejne wyzwanie ideologiczne, ale i praktyczne – pogodzenia pluralizmu NGO i sprzeczności ich interesów, a co za tym idzie prawa do ich swobodnej artykulacji z wartością współpracy i dobra wspólnego, rozumianego m.in. jako interes wspólny dla całego sektora. Pomimo prób integracji sektora, takich m.in. jak zorganizowanie Pierwszego Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych w 1996 r., na którym podpisano Kartę Zasad Działania Organizacji Pozarządowych, czy rozległej działalności wydawniczej (ze sztandarowym dla sektora czasopismem „Asocjacje”), indagowani działacze ze smutkiem potwierdzają fakt występowania zjawiska indywidualizacji i korporatyzacji NGO, co uniemożliwia budowę społeczeństwa obywatelskiego. Autorka przytacza w tym kontekście wypowiedź jednej z najważniejszych postaci omawianej formacji, Jana Jakuba Wygnańskiego: „Myślę, że znalazłabyś sporo osób, ja też powoli do nich należę, które by powiedziały, że myśmy mieli mocniejsze społeczeństwo obywatelskie przed 1989 r. niż teraz. Myślę w kategoriach jakiejś spontaniczności, solidarności, bezinteresowności” (s. 81). Być może to właśnie postrzeganie sektora jako wspólnoty o charakterze moralnym, nawiązujące wprost do doświadczenia Solidarności, uniemożliwiało ideologom formacji skuteczną budowę szerszych struktur organizacyjnych?

Jednym z kluczowych elementów określających tożsamość nowej formacji społecznikowskiej był stosunek do pieniędzy, a ściślej wynagradzania działalności społecznej. Pod wpływem zarówno pomocy

międzynarodowej, jak i rozwijającego się rynku w środowisku działaczy pozarządowych „przesłał obowiązywać kod społeczny, który trudności finansowe wiązał z wyborem o charakterze moralnym”. Logika funkcjonowania sfery społecznej ulegała racjonalizacji – nie wystarczyło już „działać”, istotne były rezultaty tego działania, a więc przede wszystkim skuteczność, na którą kładły nacisk zagraniczne fundacje. Ciężar zadań przenoszono z ochotników na sformalizowane organizacje, zwiększał się obszar działań trzeciego sektora. Zatem, z jednej strony, postępowała decentralizacja (przejęcie zadań), z drugiej – zwiększał się profesjonalizm organizacji pozarządowych. Wśród budowniczych formacji panowała duża nieufność wobec postaw neoliberalnych. Autorka tę nieufność wywodzi ze szlacheckiej pogardy wobec mieszczaństwa. „W horyzoncie światopoglądowym ideologów organizacji pozarządowych nie istniał sukces indywidualny, ponieważ nie było takiej przestrzeni, w której jednostka mogła zaistnieć jako indywiduum” (s. 99).

Liderzy nowej formacji okazali się zatem również nieufni wobec nowego rynku, co wobec aparatu państwowego.

Rozdział drugi, zatytułowany *Myślenie o działaniu: program obywatelskiej reedukacji*, został poświęcony metodom implementacji nowego projektu instytucjonalnego propagowanego przez „budowniczych formacji”. Autorkę interesowały w tym rozdziale ukryte modele zawarte w projektach i programach działania nowych społeczników, czyli to, w jaki sposób i wedle jakich reguł miały pracować organizacje formacji pozarządowej.

Z analiz istniejących w latach 90. organizacji pozarządowych wynikało, że ogromna ich większość prowadzi aktywność edukacyjno-badawczą. Tak więc organizacje społeczne zajmowały się nie tylko działalnością społeczną samą w sobie. Chodziło jeszcze o coś więcej, tzn. o działalność wychowawczą, o „zmodyfikowanie jakiegoś kompleksu zjawisk: (1) w sensie zmiany struktury relacji między jednostkami tworzącymi zbiorowość (wolne, równe, aktywne podmioty współpracujące z innymi, podobnymi podmiotami); (2) w sensie przebudowy relacji pomiędzy poszczególnymi grupami – tak, żeby umiały współpracować w przestrzeni publicznej...” (s. 115).

Celem nowej formacji była reedukacja obywatelska, czyli propozycja oddolnej korekty i zmiany. Projekt ten ściśle nawiązywał do tradycji polskich inicjatyw społecznikowskich, w których centralne miej-

sce zajmowała zawsze modernizacja i unowocześnienie państwa poprzez zmianę społeczeństwa, a ta może się udać jedynie poprzez „zbudowanie nowego człowieka”, czyli kreowanie nowego wzoru kulturowego. Ostatecznie chodziło bowiem o podniesienie kompetencji społecznych ogółu obywateli, bo to one – zgodnie z sugestiami Roberta Putnama, którego książka *Demokracja w działaniu* stała się swoistą biblią formacji – obniżały nasze szanse na awans cywilizacyjny.

Nową formą działania po 1989 r. stała się „praca projektowa”. Jak pisze Autorka „projekt” stanowił klucz interpretacyjny zarówno do myślenia o strategiach działania formacji, jak i ich uzasadnieniach. Nowy sposób myślenia i formę działania do trzeciego sektora wniosły międzynarodowe fundacje i zachodnie programy pomocowe oraz ich formularze, w których wskazywano: nazwę projektu, cele projektu, rezultaty projektu, harmonogram projektu. To w jakimś stopniu wymuszało zmianę logiki funkcjonowania z continuum działalności w ramach jakiegoś obszaru w układ niezależnych zadań. Skończyła się era dotacji i czynów społecznych, choć niektórzy społecznicy protestowali, bo utożsamiali projekt z kontraktem, a więc opłacaną pracą społeczną. Praca projektowa czyniła z pracy społecznikowskiej działalność celową zorientowaną na konkretne rezultaty, sformalizowaną w sensie prowadzonej dokumentacji, poddaną normalnemu rachunkowi ekonomicznemu. Skuteczność stawiała się racją istnienia organizacji pozarządowych, a nie wola niezależnego działania dla niego samego. Romantyczną kulturę słowa wypierała chłodna i obiektywna kultura pisma; poradniki przypominały pisane przez inżynierów „instrukcje obsługi rzeczywistości społecznej”.

Ważnym instrumentem wdrażania idei nowej działalności społecznej była działalność trenerska. Bez „zawodowych wychowawców” zbiór norm i standardów projektowego działania pozostałby w sferze ideologii, twierdzi Autorka. Powstanie owego „cechu” świadczyło o krzepnięciu sektora pozarządowego i jego odrębności od innych grup społecznikowskich. Analiza programów szkoleniowych pokazuje, że zasadniczym celem było ukształtowanie nowych postaw, bez zmiany których nie wyobrażano sobie zmiany instytucjonalnej. Trenerzy mieli pełnić rolę „wpływowych jednostek” (Thomas, Znaniecki). Zadaniem ideologów było wykrycie nowych tendencji (najczęściej według zachodnich wzorców), zadaniem trenerów było wynajdowanie metod realizacji norm. Były to głównie me-

tody interaktywne, co odróżniało trenerów od innych grup „wychowawców”. To zmieniało logikę całego procesu wychowawczego z jednokierunkowej (charakterystycznej dla PRLu czy innych agend edukacyjnych) na partnerską, wykorzystującą „uczenie się przez doświadczenie”. Chodziło o znalezienie takich metod wychowania, dzięki którym ludzie wchodziliby do społeczeństwa jako jego twórczy budowniczym.

Program obywatelskiej reedukacji był podporządkowany dwóm najważniejszym zespołom norm, tj.: (1) określających standardy działania w środowisku, (2) określających nowe wzory relacji konieczne do osiągnięcia wyznaczonych celów. Skutecznie działać i realizować cele trzeciego sektora mogli bowiem tylko ludzie wolni, aktywni i kompetentni. Autorka chciała sprawdzić, na ile owe normy znajdują odzwierciedlenie w oddolnych interpretacjach ideologii nowej formacji, czyli w opisach nagrodzonych dotacją projektów lokalnych. Podsumowując program społecznej reedukacji, Łowiecka-Tańska pisze, że to, co charakteryzowało sposób działania „nowych społeczników” w terenie, utyskujących na brak struktur, więzi, szkoleń i spotkań, to reguła „czterech kroków”: spotkać się, zbudować więzi, ustrukturyzować, zarejestrować. Autorka charakteryzuje ten proces jako „zagęszczanie tkanki społecznej”, którego podstawą była społeczność lokalna i lokalne więzi. Lokalność była ważniejszą podstawą budowania więzi niż wspólnota poglądów. Budowanie więzi miało charakter dobrowolny, oparty na indywidualnej deklaracji i zaangażowaniu. Każde podejmowane działanie miało na celu zmianę zastanej rzeczywistości i tworzenie nowych standardów działania, następnie formalizowanych. Skuteczność stawiała się zasadą naczelną podejmowanych działań.

Zbiorowym bohaterem trzeciego rozdziału – *Myślenie o sobie: perspektywa młodych działaczy* – są młodzi liderzy, dobrani na podstawie ankiet, jakie spłynęły do programu „Szkoła Letnia Młodych Liderów Społecznych i Politycznych” w 1995 r. Autorka przyznaje, że rok później sama brała udział w tym programie. Najbardziej uderzającą cechą przedstawionych biografii jest to, że kandydaci uwypuklali, z jednej strony, przede wszystkim „sformalizowane” aspekty swojej kariery (pełnione konkretne funkcje, zajmowane stanowiska), z drugiej – prestiżowe osiągnięcia i znaczące osoby, z którymi się zetknęli. W dużo mniejszym stopniu pisali o wizjach, marzeniach czy celach, które chcieliby realizować w działalności społecznikowskiej. Kontekst instytucjonalny stał się tu podstawową ramą,

w której umieszczali oni swoją aktywność społeczną. Autorka przeciwstawia tę realistyczną postawę opisywanej przez Hannę Świdę-Ziębę postawie pokolenia powojennego, któremu w procesie socjalizacji przekazywano ideę roli odgrywanej przez jednostkę w historii, społeczeństwie, kulturze. „Zastąpił ją działacz-realista, który oceniał swe możliwości przez analizę struktur i możliwości struktur i organizacji, które wybrał” (s. 173). Drugą cechą młodych liderów jest nastawienie na osiągnięcia, dążenie do sukcesu i przekonanie, że jest on możliwy. Młodzi liderzy postrzegali wszystko w kategoriach sukcesu lub porażki, nawet życie osobiste. Doceniali przy tym własne osiągnięcia, a sukcesy wiązali z determinacją w dążeniu do celu. Przywiązywali też dużą wagę do edukacji – jako istotnego elementu w drodze do sukcesu. W przeciwieństwie do poprzedniego pokolenia społeczników, młodzi liderzy włączali rodzinę w całokształt życiowego planu. Nie była im obca także mieszczańska konsumpcja, odsądzana od czci i wiary przez starsze pokolenie. Nie uważali także, by działalność w organizacjach trzeciego sektora miała determinować ich styl życia. To gloryfikowanie sukcesu, pisze Autorka, choćby okupionego ciężką pracą, to podkreślanie samozadowolenia z siebie wyraźnie odróżnia pokolenie młodych liderów od pokornych „ludzi służby”, o których pisał Bohdan Cywiński. Z analizy ankiet wynika ponadto, że większość młodych liderów można by umieścić w riesmannowskiej kategorii „ludzi zewnątrz sterownych”, dla których orientacja na innych zyskuje przewagę nad samodoskonaleniem się. Są to też ludzie w przeważającej większości bardzo konserwatywni w swoich poglądach, ponadto cechuje ich pewna ucieczka od indywidualizmu wynikająca z przekonania, że siłę daje zbiorowość. Autorka sugeruje przy tym, że najczęściej deklarowaną wartością w ankietach jest niezależność rozumiana jako uwolnienie się od nacisków i wpływów, jakim podlega działalność społeczna i publiczna, a także możliwość realizowania działalności w stylu, jaki uważa się za słuszny. W obu tych przypadkach kluczową rolę odgrywają pieniądze.

Reasumując, znajdujemy w recenzowanej pracy opis idei nowego społeczeństwa, jaka wyłoniła się na początku lat 90. w środowiskach nowej formacji społecznikowskiej, metod wdrażania tej idei oraz wzorów osobowych, jakie miały uczynić realizację owej idei skuteczną. Dzięki wnikliwej analizie napięć i dylematów towarzyszących tym przeobrażeniom dużo łatwiej zrozumieć bariery i deficyty zwią-

zane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego w Polsce początku XXI wieku. Uwzględnienie tła historycznego pozwoliło Autorce wydobyć towarzyszące „budowniczym formacji” napięcie pomiędzy przywiązaniem do tradycyjnych wzorów osobowych (powiązanych z etosem społecznikowskim i inteligenckim) a presjami płynącymi m.in. ze strony nowego środowiska instytucjonalnego. Z kolei zastosowanie kryterium pokoleniowego, a zwłaszcza uwzględnienie w pracy poglądów i przekonań młodego pokolenia liderów, umożliwiło pokazanie procesu odchodzenia od tradycji i zasadniczych różnic w sposobach myślenia obu generacji.

Autorka opisuje przy okazji zmierzch inteligencji jako fenomenu charakterystycznego dla Europy Środkowej i Wschodniej, do której to warstwy niewątpliwie należą „budowniczości formacji”. Widać wyraźnie, że grupa ta schodzi z areny dziejów, a młodzi liderzy wpisują się instynktownie w struktury nowego ładu, być może niedoskonałego, lecz rządzącego się regułami społeczeństwa demokratycznego, opartego na gospodarce rynkowej i pluralistycznego, jeśli chodzi o system wartości. Dlatego nie byłbym dla nich tak surowy, jak Autorka, podążająca w ocenie młodych liderów tropem jednej ze swoich mistrzyń, Profesor Hanny Świdy-Zięby. Nazywając ich „ludźmi dobrze wychowanymi”, Iłowiecka-Tańska zarzuca młodym liderom oderwanie od ideałów służebności, eksponowanych przez starsze generacje działaczy społecznych, przyziemność życiowych celów (sukces), konformizm i przeciętność (zamiast wybitności i nonkonformizmu). Moim zdaniem, nowi liderzy są nie tyle ludźmi dobrze wychowanymi, ile pragmatykami. Jest to postawa dominująca wśród pokolenia, które nie miało, tak jak pokolenie „budowniczych formacji”, wielkiej przestrzeni instytucjonalnej do zagospodarowania, które działało w krótkiej perspektywie czasowej, wyznaczonej ramami projektu, które miało ograniczone środki i które musiało dokonywać bardzo konkretnych wyborów w małej skali pod wpływem silnych presji ekonomicznych.

Debata wokół struktury, funkcji i powinności trzeciego sektora wciąż trwa, o czym świadczy wywołana na początku 2010 r. przez Agnieszkę Graff wielka dyskusja o kondycji trzeciego sektora po 20 latach jego funkcjonowania. Z pewnością książka Ilony Iłowieckiej-Tańskiej będzie niezwykle cennym głosem w tej debacie. ■

(eS)

BIBLIOTEKA TEKSTÓW KLASYCZNYCH

Neoliberalizm nieograniczający i ekonomia społeczna*

Peter Graefe (tłumaczenie Rafał Śmietana)

Wprowadzenie

Od pewnego czasu narasta przekonanie, że polityki społeczne rozwijają się w nowych kierunkach, a główny nurt debat przesuwają się z wcześniejszego zainteresowania prywatyzacją i urynkowieniem ku wyposażeniu państwa w nowe narzędzia, które umożliwią mu uporanie się z nowymi źródłami ryzyka społecznego oraz odtwarzanie aspektu społecznego jego funkcjonowania (tzn. spójności społecznej, kapitału społecznego, inkluzji społecznej i ekonomii społecznej) [Jenson, Saint-Martin, 2003, s. 79; Taylor, 2003]. Niemniej jednak niektórzy badacze uważają, że opisywane zmiany zachodzą w ramach obszerniejszego i asymetrycznego procesu neoliberalizacji i polegają, po prostu, na konstruowaniu nowych instytucji oraz na wdrażaniu rozwiązań z dziedziny rządomości w celu utrwalenia zdobyczy neoliberalnych. Tymczasem stanowisko to ukrywa różnicę między postrzeganiem nowych polityk jako „obudowywania” (*flanking*) neoliberalizmu poprzez wprowadzanie logiki nie-rynkowej [Jessop, 2002] na obrzeżach wolnego rynku oraz „urynkowienia” (*marketization*) rozumianego jako poddawanie kolejnych dziedzin życia społecznego parametryzacji rynkowej [Larner, 2000; Baines, 2004; Tickell, Peck, 2003].

Analiza ta bywa jednak prowadzona na dość wysokim poziomie abstrakcji i wiąże się z ryzykiem przyjmowania założeń logiki oderwanej od skomplikowanej dziedziny planowania polityk. Można ją także krytykować za niedoceniając stopnia zróżnicowania działań w obrębie neoliberalizmu, jak również za lekceważenie wpływów oddolnych na polityki. Z tego względu zachodzi konieczność prześledzenia prawidłowości charakterystycznych dla restrukturyzacji neoliberalnej oraz wykrycia

związków między lokalnymi przykładami modyfikacji polityk i szerszym dyskursem neoliberalnym. Niniejszy artykuł podejmuje to wyzwanie, poddając analizie wybrany obszar innowacji polityk w jednym okręgu administracyjnym, mianowicie ekonomię społeczną w kanadyjskiej prowincji Québec. Przedmiotem zainteresowania są mechanizmy „obudowywania” i „urynkowienia” stosowane w politykach z dziedziny ekonomii społecznej dotyczących rozwoju lokalnego, świadczenia usług społecznych oraz opieki nad dziećmi. Analiza ta prowadzi do wniosku, że o ile polityki obudowujące wydają się odnosić większe sukcesy w dziedzinie osiągania celów stawianych przed ekonomią społeczną, o tyle stwarzają też sposobności działania dla aktorów dążących do głębszych zmian tych polityk. Ekspansja neoliberalizmu – dążącego do zwiększenia efektywności polityk przy jednoczesnym ograniczaniu zakresu ich zmian – może mieć bardziej kruche podstawy niż się powszechnie przyjmuje.

1. Neoliberalizm nieograniczający (*Roll-out Neoliberalism*)

Powstanie i coraz szersze stosowanie „słownictwa społecznego” (spójność społeczna, inkluzja społeczna, kapitał społeczny, ekonomia społeczna) wydaje się odzwierciedlać ważne zmiany wizji polityczno-ekonomicznych, jakie zaszły w minionym dziesięcioleciu. Na szczeblu międzynarodowym niektórzy badacze odebrali to jako częściowe zastępowanie kurczących się wpływów neoliberalizmu przez bardziej twarde lub miękkie wersje „trzeciej drogi” [Murphy, 1999, s. 291-297]. Inni byli bardziej ostrożni i twierdzili, że debata toczy się w granicach

* Artykuł został przygotowany na doroczne spotkanie kanadyjskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych (Political Science Association), University of Western Ontario, 2 czerwca 2005 r. Autor dziękuje Ashley Deathe za pomoc w przeprowadzeniu badań oraz SSHRC za wsparcie finansowe na różnych etapach programu badawczego.

NOTA O AUTORZE

Peter Graefe – profesor w Katedrze Nauk Politycznych na Uniwersytecie McMaster, Kanada. Zainteresowania badawcze: polityki publiczne, w tym m.in. polityka rozwoju społeczno-gospodarczego Québec, pomoc socjalna, organizacje pozarządowe, gospodarka społeczna.

neoliberalizmu między wolnorynkowym konserwatyzmem, neoliberalnym strukturalizmem i neoliberalnym regulacjonizmem, stanowiąc po prostu odzwierciedlenie dostosowywania strategii i programów działania kapitalistów wobec innych aktorów [Carroll, Carson, 2003, s. 71-72]. Podobne debaty można dostrzec w analizach polityk na poziomie krajowym – część badaczy zwraca uwagę na stopniowe wypieranie neoliberalizmu, o czym miałyby świadczyć dyskusje na temat „państwa inwestującego w społeczeństwo” (*social investment state*), a inni akcentują, że tego rodzaju debaty zasadniczo nie wykraczają poza neoliberalną ekonomię polityczną. Niemniej jednak obie strony zgadzają się, że od lat 80. oraz wczesnych lat 90. XX w. istniejący klimat polityczny ulega zmianie i starają się zrozumieć zarówno to, co nowe, jak i związki nowego z neoliberalizmem.

Jeden z wpływowych nurtów analitycznych przedstawia tę ewolucję jako zmianę w obrębie neoliberalizmu. W przeciwieństwie do wczesnych prognoz, według których neoliberalizm wywarł zbyt duży niszczyielski wpływ na istniejące instytucje, praktyki i tożsamość, by kiedykolwiek mógł stanowić stabilną formę regulacji, ćwierć wieku później nadal jego założenia są wykorzystywane do opisu sceny polityczno-gospodarczej. Wolniejszy wzrost gospodarczy, wyższe poziomy bezrobocia i niewykorzystane zdolności produkcyjne co prawda mogą się utrzymywać, jednak albo twierdzi, że „ulegają one odtworzeniu raczej jako część wzorców reprodukcji i sprzeczności typowych dla neoliberalnej globalizacji i socjalizacji, a nie jako objawy kryzysu gospodarczego” [Albo, 2004, s. 27]. Aby wyjaśnić trwałość idei neoliberalnych, niektórzy zaproponowali historyczną analizę *neoliberalizacji*. W tym dyskursie „proto-neoliberalizm” kręgów związanych ze stowarzyszeniem Mont Pellerin ustąpił miejsca „neoliberalizmowi ograniczającemu” (*roll-back neoliberalism*), za którego przykłady najczęściej podaje się działania administracji Ronalda Reagana i Margaret Thatcher. W tym drugim przypadku kładziono nacisk na rozmontowywanie instytucji i likwidację polityk powojennego państwa opiekuńczego. Jednak postępujący proces ograniczania roli państwa zaczął wytwarzać własne sprzeczności i nielogiczności, które wymagały powstrzymania oraz reorganizacji. Na początku lat 90. pojawiła się koncepcja „neoliberalizmu nieograniczającego” (*roll-out neoliberalism*), który podejmował

próby stabilizowania i dalszego umacniania neoliberalizmu poprzez wprowadzanie nowych instytucji, polityk i rozwiązań z dziedziny rządowości (*governmentality*). Faza konsolidacji odtwarza neoliberalizm w formach „nacechowanych szerszym interwencjonizmem społecznym w celu uregulowania, utrzymania w karność (dyscyplinowania) i powstrzymywania grup zmarginalizowanych lub wywłaszczonych na skutek działań neoliberalizacyjnych z lat 80.”. Tak więc, mimo utrzymujących się źródeł niestabilności i ułomności, Peck i Tickell podkreślają konieczność traktowania neoliberalizmu jako „wciąż aktualnej siły określającej dyskurs, proces uczenia się polityk oraz refleksyjność instytucjonalną” [Peck, Tickell, 2002, s. 388-389, 392; Torfing, 1999, s. 371].

1.1. Sprzeciw wobec neoliberalizmu ekspansywnego

Jednak podejście to wiąże się z licznymi zastrzeżeniami. Po pierwsze, nie jest jasne, co właściwie nie jest neoliberalne w ramach tej dyskusji. Przykładowo, Gough argumentuje, że tego rodzaju odczytanie neoliberalizmu jest zbyt obszerne „i staje się równoznaczne z ‘interesami kapitału’”. Jako takie, nie uwzględnia różnorodności sposobów i dróg, w przypadku których relacje kapitał-praca podlegają renegocjacji, z których część charakteryzuje się logiką klasową „bliższą socjaldemokracji niż neoliberalizmowi” [Gough, 2004, s. 190]. Interpretacja ta pomija także podejścia traktujące neoliberalizm jako pakiety powiązanych ze sobą polityk opartych na wierze w dobroczynny wpływ liberalizacji, wolnego rynku i zmniejszania zasięgu keynesowskiego państwa opiekuńczego. W tym sensie wyszliśmy teraz poza neoliberalizm i podjęliśmy debatę na temat reorganizacji państwa, które staje w obliczu nowych źródeł ryzyka społecznego wynikających ze zmian demograficznych oraz na rynku pracy. Za jeden z symboli tej zmiany można uznać pracę Espinga-Andersena *Why We Need a New Welfare State* (Dlaczego potrzebujemy nowego państwa opiekuńczego) oraz poruszane przez niego kwestie państwa inwestującego w społeczeństwo, zorientowanego na dzieci, które eksponuje znaczenie zapobiegania ubóstwu poprzez kształcenie ustawiczne i stymuluje powstawanie miejsc pracy wysokiej jakości [Esping-Andersen, 2002, s. 19-21]. Zagadnienie to rozwinęli

dalej Jenson i Saint-Martin stwierdzając, że przynajmniej w Kanadzie i w Wielkiej Brytanii mamy do czynienia z nową formą państwa, mianowicie państwa inwestującego w społeczeństwo wraz z własnym reżimem obywatelskim skoncentrowanym na dzieciach raczej niż na dorosłych pracownikach. O ile trudno nie dostrzec tutaj kontynuacji pewnych idei neoliberalnych – zwłaszcza jeżeli chodzi o nacisk na udział w rynku pracy oraz ukierunkowanie polityki społecznej na produkcję raczej niż na konsumpcję – państwo przyjmuje na siebie dodatkowe aktywne role, inwestując w obywateli, by zapewnić spójność społeczną w przyszłości [Jenson, Saint-Martin, 2003, s. 81-82, 94]. Krótko mówiąc, dyskursowi skupionemu na dychotomii ograniczanie–nieograniczanie zarzuca się nadmierne uogólnienie, co uniemożliwia zrozumienie różnorodności rozwiązań w dziedzinie polityki gospodarczej, a także strategii stosowanych w przestrzeni (np. między socjaldemokratycznymi i neoliberalnymi strategiami akumulacji) i w czasie (np. odróżnianie aktualnych debat dotyczących polityk inwestycji społecznych od debat sprzed dwudziestu lat).

Drugi problem, powiązany z powyższym, polega na bardzo wysokim poziomie abstrakcji analiz, prowadząc do eksponowania relacji dedukcyjnych postrzeganych z perspektywy makro. Wprawdzie badacze kładą nacisk na znaczenie partycypacji oraz wpływu metody prób i błędów na zmianę form oraz praktyk działania państwa, to w dużej mierze fakt ten zanika w ich analizach, pozostawiając po sobie silnie funkcjonalistyczny posmak [Uitermark, 2005, s. 141]. Mimo wielokrotnie powtarzanych apeli o konieczność badania różnych form przyjmowanych przez neoliberalizm w konkretnych miejscach, gdyż „kontekst wyraźnie (i znacząco) wpływa na styl, istotę, genezę i wyniki wdrażania polityk reformistycznych” [Peck, 2004, s. 395], istnieje niewiele lokalnych badań o charakterze empirycznym. W wyniku tego prace utrzymane w tej tradycji mają charakter zdecydowanie zstępujący (*top-down*), lekceważąc fakt, że nowe działania, polityki i aspekty rządomości należy także rozumieć z perspektywy wstępującej (*bottom-up*), gdyż wywodzą się od różnorodnych aktorów społecznych i wchodzą z dominującymi

programami w dość kłopotliwe i często wzajemnie sprzeczne związki¹.

1.2. Garść odpowiedzi

Częściowo problem tkwi w poziomach dokonywanych analiz. Peck i Tickell nie traktują neoliberalizmu wyłącznie jako pakietu polityk lub instytucji, lecz jako coś bliższego formie rządzenia społeczeństwem obecnej w pracach Albo. W kategoriach ustrojowych można je określić jako „ramy działania lub oprogramowanie ideologiczne globalizacji opartej na konkurencyjności, inspirujące i narzucające dalekosiężne programy restrukturyzacji państwa i modyfikacje skali oddziaływania w szerokim zakresie kontekstów krajowych i lokalnych” [Peck, Tickell, 2002, s. 380]. W tym świetle, mówiąc o rozbieżnościach lub zmienności w przestrzeni i w czasie, należy także zwrócić uwagę na społeczne podstawy rozbieżności. Przykładowo, odmiany kapitalizmu można by bardziej precyzyjnie określić jako odmiany neoliberalizmu, gdyż różne dziedzictwa instytucjonalne i układy równowagi sił społecznych prowadzą do różnych ścieżek dostosowawczych [Albo, Fast, 2003; Hudson, 2002, s. 324-325]. Podobnie akcenty polityczne, takie jak nacisk na walkę z ubóstwem i troska o spójność społeczną należy częściowo rozpatrywać w kategoriach związku z rynkami pracy i formami konkurencji typowymi dla neoliberalizmu. Krótko mówiąc, braku ciągłości pewnych polityk narodowych i ponadnarodowych nie należy interpretować jako sygnałów zwiastujących zasadnicze zmiany obejmujące globalne procesy konkurencji i akumulacji. Wartość niedawnych prac na temat polityk skali polega właśnie na zrozumieniu, jak lokalne oraz regionalne strategie socjaldemokratyczne wpasowują się i zapewne nawet przyczyniają się do funkcjonowania szerzej pojętej neoliberalnej ekonomii politycznej [Eisenschitz, Gough, 1996; Peck, 2002, s. 352-353].

Zajmując takie stanowisko, dyskurs oparty na opozycji między likwidacją i tworzeniem prowadzi jedynie do przypisania etykiety neoliberalizmu czemuś, co bardzo przypomina schumpeterow-

¹ Tezę tę stawia Uitermark [2005, s. 8-9, 14], lecz z o wiele bardziej foucauldowskim poglądem na temat władzy niż przyjęty w tym artykule. Zob. też: [Nagar i inni, 2002, s. 258-260]. Nieco odmienne spojrzenie prezentuje Meghan Cope w pracy *Between Welfare and Work: The Roles of Social Service Organizations in the Social Regulation of Labour Markets and Regulation of the Poor* [2001, s. 393-394, 396].

ski ponarodowy reżim pracy zastępczej w ujęciu Jessopa (*Schumpeterian Workfare Postnational Regime* – SWPR). Uważam tę zmianę etykiety za mało pomocną w tym sensie, że odwołanie się do SWPR pozwala Jessopowi na użycie neoliberalizmu na niższym poziomie analizy, by wskazać na jedną z możliwych form, które może przyjąć SWPR, reprezentując dominującą trajektorię rozwojową krajów angloamerykańskich. Państwa opiekuńcze Europy kontynentalnej i Skandynawii poszły własnymi ścieżkami, a zmiany neoliberalne zaszły u nich jedynie na obrzeżach. Jessop argumentuje, że nawet w angloamerykańskich ośrodkach neoliberalizmu problemy z odtworzeniem pozaekonomicznych czynników produkcji (takich jak spójność społeczna i zaufanie) wymusiły wprowadzenie szeregu modyfikacji do planowania polityk. Używając niezbyt szczęśliwie dobranej wyrażenia, Jessop wspomina o „neoliberalizmie obudowanym trzecią drogą” (*neoliberalism with third way flanking*) [Jessop, 2002, s. 458-464]. To jednak stanowi problem etykietowania wymagający dalszego rozwoju koncepcji na poziomie instytucjonalnym w celu odróżnienia od siebie konkretnych instytucjonalizacji neoliberalizmu, jak również od formy rządzenia społeczeństwem jako całością.

Kwestia poziomów analiz nie wystarcza jednak do udzielenia zadowalającej odpowiedzi na argumenty krytyków twierdzących, że podejście oparte na dychotomii ograniczanie–brak ograniczeń na bardzo wysokim poziomie abstrakcji nie może uchwycić zmienności w czasie i przestrzeni, nie wspominając o lokalnych alternatywach. Nie wiadomo przy tym, czy problem ten dotyczy bardziej konceptualizacji, czy też praktycznego zastosowania. Peck i Tickell dowodzą konieczności stąpania po cienkiej granicy między „zbyt ogólnymi opisami monolitycznego i wszechobecnego neoliberalizmu, które zwykle wykazują niewystarczającą wrażliwość na jego lokalną zmienność i złożoną konstytucję wewnętrzną” oraz „przypadkowych analiz (lokalnych) strategii neoliberalnych, które nie dostrzegają ich silnych związków z cechami neoliberalizmu jako programu o zasięgu ponadlokalnym” [Peck, Tickell, 2002, s. 382]. Prowadzi to do wezwań do „śledzenia faktycznych wzorców

i praktyk w dziedzinie restrukturyzacji neoliberalnej oraz do wykrywania znaczących związków między zlokalizowanymi i zinstytucjonalizowanymi przykładami reform, z jednej strony, oraz szerszego dyskursu i ideologii neoliberalizmu, z drugiej strony². Krótko mówiąc, analizy konkretnych przypadków mogą dostarczyć zadowalających przykładów zmienności i zróżnicowania sił sprawczych, których brakuje w obszernym dyskursie opartym na ograniczaniu–braku ograniczeń.

Niniejszy artykuł stanowi próbę podjęcia tego wyzwania poprzez ocenę konkretnej dziedziny polityki (ekonomia społeczna) w konkretnej jednostce administracyjnej (w kanadyjskiej prowincji Québec). W szczególności polega ona na poszukiwaniu związku typu część–całość poprzez umieszczenie procesu planowania polityk w dziedzinie ekonomii społecznej w prowincji Québec w kontekście neoliberalizmu nieograniczającego. Przy okazji zwróci uwagę na pewne dwuznaczności towarzyszące terminowi „neoliberalizm nieograniczający” (*roll-out neoliberalism*), który może się odnosić do wprowadzania nowych polityk i rozwiązań z dziedziny rządomości mających na celu rozszerzenie stosowania parametrów rynkowych w coraz obszerniejszych dziedzinach życia społecznego. Dobry przykład tego procesu może stanowić wprowadzanie zasad rządzących zawieraniem kontraktów z organizacjami trzeciego sektora, które zmuszają go do przejmowania procesów, form organizacyjnych i wartości firm zorientowanych na zysk, jeżeli mają otrzymać fundusze potrzebne im do przetrwania. Jednocześnie pomysł Jessopa dotyczący „obudowywania” sugeruje, że neoliberalizm nieograniczający może faktycznie pociągać za sobą konieczność realizowania polityk rządzących się logiką inną niż rynkowa do opanowania problemów związanych z reprodukcją stworzonych przez neoliberalizm [Acker, 2004, s. 26-27]. Należy pamiętać, że autorzy analizujący tę problematykę z perspektywy państwa inwestującego w społeczeństwo również wskazują na tę dwoistość. Przykładowo, Saint-Martin zauważa, że ta forma państwa może prowadzić do ponownego uspołecznienia gospodarki lub do rosnącego urynkwienia stosunków społecznych [Saint-Martin, 2001, s. 1].

² Peck uznaje konieczność empirycznej weryfikacji tych przypuszczeń, notując konieczność „podbudowania treścią” swoich stwierdzeń [2004, s. 396].

Niemniej jednak istnieje pewne napięcie między tymi dwoma postaciami neoliberalizmu nieograniczającego, przynajmniej w zakresie, w którym prawdą są stwierdzenia o trudnościach neoliberalizmu z reprodukcją społeczną. Jeżeli bowiem neoliberalizm przeżywa tego rodzaju trudności, pierwsza forma konsolidacji, którą nazwę „urynkowaniem”, grozi nasileniem nierówności i wykluczenia, które strategie „obudowywania” próbują skorygować poprzez zastosowanie mechanizmów nierynkowych. Jednak strategie te, wprowadzając logikę postępowania zrywającą z neoliberalizmem, tworzą luki ułatwiające kwestionowanie projektu neoliberalnego poprzez zdefiniowanie na nowo zakresu dopuszczalnej debaty na temat rynków pracy, świadczeń społecznych i kluczowej wagi konkurencyjności.

2. Neoliberalizm nieograniczający i ekonomia społeczna w kanadyjskiej prowincji Québec

2.1. Opis podejść opartych na urynkowaniu i obudowywaniu

Podobnie jak inne kategorie opisowe wynikające z „ponownego odkrycia aspektu społecznego”, takie jak spójność społeczna i inkluzja społeczna, ekonomia społeczna pozostaje nadal dość nieprecyzyjnym i kwestionowanym pojęciem. Zamiast przedzierać się przez gęstwinę definicji, w niniejszym artykule przyjęto pogląd Ash Amina i in. [1999, 2003], że ekonomia społeczna „koncentruje się na świadczeniu usług społecznych i opiekuńczych przez sektor nie nastawiony na zysk”. Wynika z niego, że „działania organizacji sektora ekonomii społecznej stanowią odejście od ‘binarnego wyboru’ konwencjonalnych strategii społeczno-gospodarczych, które postrzegają rynek i państwo jako wzajemnie wykluczające się sfery rozwoju gospodarczego i regeneracji” [Amin i in., 1999, s. 2033]. Warto podkreślić, że w niniejszym artykule zastosowano tę definicję do polityk społecznych w dziedzinie ekonomii społecznej w prowincji Québec, mimo iż to, co rząd prowincji określa mianem „polityk w dziedzinie ekonomii społecznej” obejmuje tylko wąską jej część.

Wzrost zainteresowania twórców polityk ekonomią społeczną powszechnie uznaje się za odpo-

wiedź na wzrost bezrobocia i ubóstwa towarzyszące praktykom neoliberalnym, jak również na wzrost różnorodności kolei życia, które pozwalają „coraz większej liczbie osób wykluczonych wypaść przez oka sieci ustandaryzowanego i zbiurokratyzowanego państwa opiekuńczego” [Hudson, 2002, s. 330; Ascoli, Ranci, 2002, s. 225-226, 228-230; Borzaga, Santuari, 2003, s. 32-33]. Ekonomię społeczną przedstawia się jako holistyczne rozwiązanie tych problemów: zachęca się do zbiorowej samopomocy i budowania zasobów poprzez społecznie użyteczną produkcję, wspiera demokrację oraz partycypację poprzez decentralizację polityk na szczebel społeczności lokalnych oraz przez wspólną budowę podaży/popytu przez konsumentów i dostawców usług, co przyczynia się do tworzenia miejsc pracy poprzez zaspokajanie rozpoznawanych potrzeb [Amin i in., 2002, s. 19; Laville, 2003, s. 396-398]. Chociaż w myśleniu o ekonomii społecznej przeżywają się motywy utopijne podobne do pewnych przesłanek ideologicznych z początków ruchu spółdzielczego [McMurtry, 2004], Amin i in. słusznie zaliczają odwoływanie się do nich w dyskursie politycznym do „nowej rządomości”, która usiłuje rozbroić i opanować propozycje radykalnych zmian, zamiast stać się nośnikiem do ich promowania” [Amin i in., 2002, s. 19].

O ile trzeci sektor można postrzegać jako nowe rozwiązanie ze sfery rządomości opracowane pod egidą neoliberalizmu, istnieje wiele różnic jego konceptualizacji i operacjonalizacji w polityce publicznej różnych krajów. Przykładowo, Hudson rozróżnia polityki realizowane w Wielkiej Brytanii oraz przez kilka państw Europy kontynentalnej, które kreują pośrednie rynki pracy jako rozwiązanie służące do ponownego wprowadzania bezrobotnych na otwarty rynek pracy (choć często w jego najmniej atrakcyjne segmenty) oraz polityki przyjęte przez państwa skandynawskie, które podejmują próby sprawienia, by ekonomia społeczna stała się uzupełnieniem ekonomii głównego nurtu. W tym drugim przypadku polityki tworzą popyt (często poprzez subwencje) na społecznie potrzebną pracę wykonywaną przez osoby, które w przeciwnym razie pozostawałyby bezrobotne [Hudson, 2002, s. 330-331]. To rozróżnienie wpasowuje się dość luźno w nakreślony wcześniej schemat „urynkowania-obudowywania”, lecz chciałbym je nieco uszczegółowić dla celów dalszej dyskusji. Istnieją przynajmniej dwa wspólne

wątki polityki pasujące do kategorii urynkowania. Pierwsza z nich to nacisk kładziony na rozwój przedsiębiorstw społecznych i przedsiębiorczości społecznej. W tej wizji, dostrzeganej np. w sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat stanowisk tworzonych pod kątem potrzeb lokalnych, polityka państwa ma za zadanie wspierać przedsiębiorców społecznych usiłujących rozwijać nowe rynki dla usług związanych z szeroko pojętą opieką. Podejście to polega na poszerzaniu i adaptowaniu tradycyjnych polityk wspierających małą przedsiębiorczość do dziedziny społecznej. Jest ono powodowane nadzieją, że takie rozwiązanie pozwoli przedsiębiorcom społecznym na mobilizację zasobów, które w przeciwnym razie pozostałyby niewykorzystane (takich jak wolontariat) i po drodze spełniać potrzeby społeczne, których zaspokajanie jest zbyt drogie dla świadczeniodawcy publicznego oraz nieopłacalne dla firm komercyjnych. To stanowisko zaakcentowano także w pewnej liczbie publikacji OECD [European Commission, 1998; OECD, 1998, rozdz. 7; OECD, 1999, s. 9-13, 50; Bucek, Smith, 2000, s. 10-11]. Oprócz tej „przedsiębiorczej” ekonomii społecznej, podejście zmierzające do urynkowania można także dostrzec w zleceniu usług publicznych podmiotom zewnętrznym. W tym kontekście politykę publiczną wykorzystuje się do tworzenia nowych ram działania narzucających dostawcom usług dyscyplinę rynkową poprzez różne formy regulacji i kontroli. W tym kontekście organizacje ekonomii społecznej wybiera się jako dostawców usług, ponieważ obniżają koszty transakcyjne oraz prywatyzacyjne. Częściowa zbieżność celów między organizacjami non-profit i władzami publicznymi pozwala na budowanie zaufania w stosunkach umownych [Borzaga, Santuari, 2003; s. 47-48; Ascoli, Ranci, 2002, s. 235-237]. Ta forma urynkowania prowadzi do instrumentalizacji organizacji ekonomii społecznej. Nie brakuje badań opisujących, jak dalece tego rodzaju podejścia przekształcają te organizacje poprzez marginalizację ich ról partycypacyjnych i orędownictwa na rzecz grup upośledzonych ku profesjonalizacji i świadczeniu usług [McDonald, Marston, 2002, s. 384; René, 2001]. Profesjonalizacja stanowi właśnie jeden z celów stawianych przez OECD – wzrostu wydajności i efektywności działania [OECD, 1999, s. 58].

Jak widać, rozwiązanie polegające na urynkowaniu ma charakter złożony, ponieważ mimo iż mobilizuje zasoby społeczności do przeciwdziałania

wykluczeniu społecznemu, jednocześnie zagraża wyczerpaniem tych zasobów poprzez osłabianie impulsów partycypacyjnych i demokratycznych, które stały za ich powstaniem. Doprowadziło to niektóre władze lokalne do eksperymentowania z czymś, co można nazwać politykami obudowywania. Jeden z aspektów tego rozwiązania polega na zawieraniu porozumień między państwem i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Porozumienia te mają na celu, z jednej strony, uznanie, a z drugiej – częściową instytucjonalizację autonomii organizacji ekonomii społecznej poprzez umożliwianie im odgrywania większej roli w procesie planowania polityk, wprowadzania ich w życie oraz poprzez programy finansowania. Jednak wtedy ich mandat wykracza poza rolę usługodawcy, na których zależy państwu [White, 2001]. Zawieranie kontraktów i porozumień prowadzi do zamazywania granicy między urynkowaniem i obudowywaniem, gdyż rzeczywista sfera autonomii zależy od treści porozumień o finansowanie, partycypacji w procesie kształtowania polityk oraz rodzaju relacji z instytucją państwową na poziomie realizacji [Craig, Taylor, 2002, s. 138-140]. Ponadto za reakcje obudowujące można uznać te polityki państwa, które dążą do uogólniania i instytucjonalizacji konkretnych innowacji społecznych, szczególnie w dziedzinie usług świadczonych na rzecz społeczeństwa. Pomysł polega na tym, by państwo inwestowało w działania społeczne zmierzające do świadczenia quasi-powszechnie dostępnych usług, lecz przy jednoczesnym zachowaniu pewnego stopnia niezależności organizacji społecznych (nieobecne w większości powojennych programów społecznych). Tutaj znów linia podziału między urynkowaniem i obudowywaniem przebiega dość nieprecyzyjnie, gdyż może przyjmować formę kooptowania działań społeczności, a więc dbałość o szczegóły pozostaje bardzo ważna.

2.2. *Ekonomia społeczna w prowincji Québec*

Sugestia Uitermarka, że winniśmy przyjrzeć się odolnym początkom wielu nowych polityk jest jak najbardziej uzasadniona w przypadku ekonomii społecznej w prowincji Québec. Recesja z lat 80. XX w. przyspieszyła przesunięcie środka ciężkości ruchów społecznych od wysuwania żądań politycznych do świadczenia niezależnych usług, lecz termin „ekonomia społeczna” wszedł do słownika polityki dopie-

ro w latach 90. Początkowo termin ten pozostawał w ograniczonym użyciu, np. w dokumentach programowych federacji, a wprowadzenie go do słownika polityki zwykle przypisuje się marszowi kobiet przeciwko ubóstwu zorganizowanemu 1995 r. W swojej pierwotnej formie pojawił się on jako część obszerniejszego żądania rozpoczęcia inwestycji publicznych w „infrastrukturę społeczną”. Idea ta nawiązywała do tradycyjnych programów robót publicznych, z zastrzeżeniem, że środki miały być wydatkowane na utrzymanie wielu zdominowanych przez kobiety miejsc pracy w sektorze społecznym, szczególnie tych zaangażowanych w świadczenie usług osobom w potrzebie. To żądanie umiejscowiono w mechanizmie obudowywania w tym sensie, że postawiło ono na porządku dziennym kwestię ograniczania ubóstwa poprzez uznanie istnienia i udzielania wsparcia nowej dziedzinie usług quasi-publicznych. Niemniej jednak działanie to w pewnych kwestiach wyszło poza obudowywanie, stanowiąc bardziej bezpośrednie wyzwania dla neoliberalizmu. W postulatach dotyczących infrastruktury społecznej krył się zamysł nadania zaspokajaniu potrzeb wyższego priorytetu niż imperatywowi konkurencyjności. Co ważniejsze, idea infrastruktur społecznych wyłoniła się z debat wewnątrz organizacji kobiet i ruchów społecznych na temat pracy i autonomii. Wprowadzenie programu o charakterze proto-pracy zastępczej (*workfare*) pod koniec lat 80. stworzyło tzw. karuzelę pracy, tzn. odbiorcy pomocy społecznej przechodzili do różnych programów subwencjonowanego zatrudnienia i z powrotem na garnuszek pomocy społecznej, co doprowadziło wiele grup kobiet do wysunięcia bardziej złożonych postulatów dotyczących rynku pracy. Wykraczały one poza dostęp do pracy, szkoleń i niestandardowych zajęć. Jeden z ważnych elementów żądań w zakresie infrastruktur społecznych miał na celu przekształcenie istniejących tymczasowych miejsc pracy w trwałe stanowiska o wysokiej jakości. Tak więc postulat dotyczący rozwoju infrastruktur społecznych miał na celu nie tylko zapewnienie usług osobom znajdującym się w potrzebie, lecz także stanowił głos w debacie na temat nowych regulacji rynku pracy w kategoriach wyższych płac

minimalnych, sprawiedliwych płac i poprawy warunków pracy³.

Kwestia ekonomii społecznej weszła do oficjalnego dyskursu, gdy rząd zareagował na marsz z 1995 r. powołaniem Komitetu do spraw ekonomii społecznej (COCES), w skład którego weszli przedstawiciele organizacji kobiet i różnych ministerstw. Użycie terminu „ekonomia społeczna” zamiast „infrastruktury społeczne” stanowiło pewne przesunięcie akcentów, lecz organizacje kobiece skupione wokół marszu były zdeterminowane wykorzystać każdą przestrzeń do działania, nawet gdyby nie spełniała ona wszystkich wysuwanych przez nie postulatów. Wzajemne relacje w Komitecie były napięte, gdyż rząd chciał realizować własną, węższą wizję ekonomii społecznej i poszukiwał przedsięwzięć, które mogłyby stać się samofinansujące we względnie krótkim czasie. Pojawiły się też trudności w utrzymaniu wspólnego frontu wśród przedstawicielek kobiet, gdyż tym z organizacji na szczęblu prowincji bardziej zależało na realizacji idei infrastruktur społecznych, na wprowadzeniu minimalnych gwarancji poziomu płac i warunków pracy, podczas gdy członkinie organizacji regionalnych były bardziej skłonne przychylić się do priorytetów państwa i do podjęcia rozmów na temat konkretnych projektów⁴.

W czasie obrad komitetu rząd prowincji Québec zwołał dwa szczyty poświęcone finansom publicznym i zatrudnieniu w celu wypracowania społecznego konsensusu w dziedzinie likwidacji deficytu oraz przewyższania utrzymującego się wysokiego poziomu bezrobocia. Pierwszy szczyt zorganizowany w marcu 1996 r. doprowadził do powołania szeregu grup roboczych, które na szczycie w październiku tego samego roku zaprezentowały plany stworzenia nowych miejsc pracy. Przedstawiciele strony społecznej obecni na szczycie doprowadzili do powstania grupy roboczej do spraw ekonomii społecznej. W skład tej grupy weszli przedstawiciele wielu sektorów, w tym największych przedsiębiorców. Zaproponowała ona wersję ekonomii społecznej zdecydowanie bardziej zorientowaną na przedsiębiorczość. Częściowo w celu zapewnienia uzyskania

³ Wywiad z byłą dyrektorką organizacji kobiet w prowincji Québec – Montréal, 11 kwietnia 2005 r. [David, Marcoux, 1995, s. 3-6].

⁴ Ibidem. Omówienie pełnych napięć debat z lat 1996-1998 między rządem, grupami kobiet i zwolennikami ekonomii społecznej znajduje się w: [Côté, 2005].

politycznego wsparcia ze strony premiera Québecu, przewodnicząca tej grupy roboczej opracowała podejście oparte na partnerstwie przypominające jej wcześniejsze doświadczenia z uczestnictwa w radach do spraw rozwoju gospodarczego. W tym procesie wiele postulatów wysuwanych przez przedstawicieli kobiet na bardziej politycznym forum COCES pominięto⁵. Sprawozdanie grupy uwzględniło co prawda część zastrzeżeń kobiet dotyczących zarobków, warunków pracy i ochrony miejsc pracy w sektorze publicznym, lecz jego główne sugestie obejmowały szereg konkretnych projektów, których realizacja mogła stosunkowo szybko doprowadzić do powstania nowych miejsc pracy i zaspokojenia potrzeb społecznych pod warunkiem udostępnienia funduszy publicznych [Groupe, 1996]. Raport ten doprowadził do zmiany definicji ekonomii społecznej dla celów planowania polityk, spychając na drugi plan wyniki dyskusji i treść sprawozdania COCES. Grupa robocza, odtworzona po zakończeniu szczytu jako niezależne ciało pod nazwą Chantier de l'économie sociale, stała się kluczowym partnerem dla państwa w dziedzinie tworzenia i opiniowania rozwiązań opartych na promowaniu przedsiębiorczości.

2.3. Oficjalna ekonomia społeczna: rozwój przedsiębiorstw społecznych

W wyniku tych decyzji, przynajmniej na poziomie polityk określanych przez państwo mianem ekonomii społecznej, położono silny nacisk na strategię urynkowienia. Nie przyjęło to formy przesuwania odbiorców pomocy społecznej na stanowiska z niższych szczebli rynku pracy, jakie Hudson kojarzy z wieloma liberalnymi ekonomiami politycznymi. W rzeczywistości, chociaż eksponowanie przedsiębiorczości przez Chantier skutecznie zablokowało ideę infrastruktur społecznych, zamknęło także debatę na temat pracy zastępczej, mimo zamiarów ministerstwa prowincji odpowiedzialnego za pomoc społeczną⁶. W następstwie konsensusu osiągniętego na szczytach z 1996 r. polityki określane mianem ekonomii społecznej obejmowały przedsięwzię-

cia proponowane przez przedsiębiorców społecznych mające szanse na osiągnięcie samofinansowania. Taka też była logika działania regionalnych komitetów do spraw ekonomii społecznej stworzonych w następstwie marszu kobiet z 1995 r. i polityk w dziedzinie ekonomii społecznej opracowanych przez ówczesne Ministerstwo ds. Regionów. Polityki te nie były pozbawione kontrowersji, gdyż opinie państwa nie pokrywały się z opiniami przedstawicielek organizacji kobiet na szczeblu regionalnym i z Chantier w kwestii wsparcia rządowego, poziomów samofinansowania, rozsądnych poziomów zarobków i warunków pracy. Pojawiły się także inne trudności, gdyż urzędnicy z rad ds. rozwoju regionalnego mieli trudności ze zrozumieniem koncepcji ekonomii społecznej, a więc także z zapewnianiem odpowiedniej pomocy technicznej przedsięwzięciom [White, 2004, s. 135].

Tę orientację na wspieranie przedsiębiorstw społecznych można dostrzec w rządowym dokumencie na temat polityki przemysłowej z 1988 r., w którym przedstawiono ekonomię społeczną jako mechanizm obudowywania. Uznano ją za przydatne uzupełnienie strategii konkurencyjności prowincji przeznaczone dla osób, które nie znalazły zatrudnienia w sektorach wysokowydajnej produkcji eksportowej. Rozwiązanie to miało także zapewnić odtwarzanie solidarności i spójności społecznej [Ministère, 1998, s. 3-5]. Jeżeli jednak solidarność i spójność społeczną w znacznej mierze definiuje się jako wysiłki zmierzające do zapewnienia wszystkim miejsca na rynku pracy, nie może zaskakiwać, że celem polityki rządu było wzmacnianie ducha przedsiębiorczości w celu wspierania tworzenia nowych miejsc pracy. Zaproponowane narzędzia zwiększały dostęp do źródeł finansowania indywidualnych inicjatyw, wprowadzono także przywileje podatkowe dla klientów opieki domowej w celu stworzenia quasi-ryнку dla tego rodzaju usług [Ibidem, s. 158-160]. Zakres, w którym nowe działania odeszły od tradycyjnych rozwiązań mających na celu rozwój małej przedsiębiorczości był często ograniczony, szczególnie ze względu na opór struktur biurokratycznych. Przykładowo, rozczarowanie Chantier wzbudziła inicjatywa mająca na celu zwiększenie dostępności do kapitału z 2001 r., którą zneutralizowało oddanie środków finansowych do dys-

⁵ Wywiady z urzędnikiem Chantier de l'économie sociale – Montréal, 8 marca 2005 r., oraz z byłą dyrektorką organizacji kobiet w prowincji Québec – Montréal, 11 kwietnia 2005 r.

⁶ Wywiad z byłą dyrektorką organizacji kobiet w prowincji Québec – Montréal, 11 kwietnia, 2005 r.

pozycji agencji inwestycyjnej prowadzącej zwykły program kredytowania⁷.

Tendencję tę potwierdziła strategia na rzecz ekonomii społecznej zawarta w budżecie prowincji na 2003 r. Chociaż nie została ona nigdy oficjalnie przyjęta, gdyż przedstawiający ją rząd przegrał późniejsze wybory, niemniej jednak pokazuje sposób pojmowania ekonomii społecznej przez władze państwowe. Warto zauważyć, że dokument powstał w ścisłej konsultacji z Chantier i był w dużej mierze spójny z jej celami⁸. Dokument ten eksponował wsparcie rządu dla kursu na przedsiębiorczość obranego przez sektor w sensie przyjmowania i dostosowywania praktyk handlowych firm odnoszących największe sukcesy oraz zwiększania finansowej samodzielności poprzez dbałość o przychody zarówno z sektorów prywatnego, jak i publicznego [Ministère des Finances, 2003, s. 23]. Instrumenty polityki wyłaniające się z tej wizji polegały głównie na dostarczaniu środków finansowych oraz wsparcia technicznego przedsiębiorcom społecznym, analogicznie do tradycyjnych form wsparcia udzielanego małym przedsiębiorcom. W celu wspierania tych firm w procesie tworzenia nowych rynków zaproponowano także preferencyjną politykę nabywczą [Ibidem, s. 40].

Po pewnych początkowych wahaniach nowy rząd wybrany w 2003 r. w dużej mierze poszedł tą samą drogą, lecz przyznał sektorowi ekonomii społecznej o wiele mniejsze znaczenie⁹. Odpowiedzialność za politykę w dziedzinie ekonomii społecznej przeszło spod kurateli Ministerstwa Finansów do Ministerstwa Przemysłu i Rozwoju Regionalnego, lecz potwierdza to ogólny poprzedzający kierunek nakreślony powyżej.

2.4. Organizacje i niezależne działania społeczne

Państwo coraz częściej stosowało termin „ekonomia społeczna” w odniesieniu do przedsiębiorstw społecznych, lecz w powszechnym użyciu początkowo używano go także jako zbiorczej nazwy dla orga-

nizacji działających na szczeblu społeczności, które starały się zaspokajać dotąd niezaspokojone potrzeby. Podczas marszu kobiet i szczytów z 1996 r. ważną kwestię stanowiło odwoływanie się do zawierania kontraktów z organizacjami społecznymi w kontekście reformy ambulatoryjnej opieki zdrowotnej na obszarze prowincji. Kwestię tę często traktowano jako kontinuum niezależności i komplementarności, zależnie od zakresu działania konkretnych organizacji, w odróżnieniu od integracji z kontinuum usług oferowanych przez państwo w ramach logiki zwiększania efektywności oraz poprawy funkcjonowania systemu świadczenia opieki zdrowotnej i społecznej. Na drugim, komplementarnym biegunie, sektor społeczny oferował po prostu „mniej sformalizowany i mniej autorytarny system zarządzania aspektem społecznym”, pozbawiony wszelkich cech identyfikujących społeczność [René i in., 2001, s. 33-34, 195 (tłumaczenie Autora); Shragge, 1999]. Zakrojone na szeroką skalę badania jakościowe organizacji społecznych ujawniły, że reforma ambulatoryjnej opieki zdrowotnej wywarła znaczącą presję na działania społeczności. Poza pewnymi tendencjami do profesjonalizacji i instytucjonalizacji, w sprawozdaniu zidentyfikowano wiele niepokojących zjawisk związanych z tego rodzaju zewnętrzną presją. Przykładowo, odpowiedzialność związana z zarządzaniem partnerstwem z instytucjami państwa doprowadziła do zmian w wykorzystaniu czasu, zwiększenia specjalizacji i wytworzenia luk wiedzy wewnątrz organizacji. Nowy język i filozofia działania zaczęły odzwierciedlać normy instytucjonalne, spychając na margines wiedzę związaną z kontekstem lokalnym i obroną praw społeczności. Kolejna tendencja wiązała się z postulatami organizacji finansujących wymagających większej specjalizacji i rozliczalności, co z kolei pociągało za sobą konieczność zatrudniania pracowników posiadających coraz wyższe kwalifikacje. Przy okazji zdolność sektora społecznego do odgrywania roli „przestrzeni do praktykowania aktywności obywatelskiej i eksperymentowania”, nie wspominając o reprezentowaniu interesów grup marginalizowanych, uległa znaczącemu ograniczeniu [René i in., 2001, s. 188-192, 197-198]. Wyniki te potwierdzają wcześniejsze badania [Regroupement, 1998; Association, 1998], chociaż są nieco bardziej zniuansowane pod względem uznania zdolności tego sektora do negocjowania z państwem i podkreślają fakt, że większe i bardziej zinstytucjonalizowane

⁷ Wywiad z urzędnikiem Chantier de l'économie sociale – Montréal, 8 marca 2005 r.

⁸ Ibidem. Zob. też: [Chantier, 2001].

⁹ Ekonomia społeczna została wspomniana raz w planie strategicznym Ministerstwa na lata 2005-2008. Zob. [Ministère du Développement, 2005, s. 10].

organizacje często pozostawały głęboko zaangażowane w zbiorowe działania na rzecz ochrony praw.

Nie należy jednak przeceniać zakresu, w którym działania te zaliczają się do strategii urynkwienia. Chociaż na skutek wdrażania określonych polityk organizacje społeczne uległy profesjonalizacji oraz skurczyła się przestrzeń dla demokracji i partycypacji, w prowincji Québec nigdy nie wprowadzono modelu przetargów między organizacjami non-profit (nie wspominając o konkurencji między instytucjami komercyjnymi i niekomercyjnymi), który w tym samym okresie zastosował neoliberalny rząd sąsiedniej prowincji (Ontario). Pod wieloma względami polityka ta przypominała mechanizm obudowywania, gdyż rząd starał się stworzyć pulę stabilnych i profesjonalnych organizacji, które mogły kompetentnie zarządzać działaniami wcześniej realizowanymi przez instytucje publiczne. Niemniej jednak ze względu na niewystarczające środki nie udało się całkowicie wypełnić luki w zakresie opieki instytucjonalnej, a więc zwiększonemu zaangażowaniu instytucji ekonomii społecznej towarzyszył wzrost wydatków pacjentów z własnej kieszeni na opiekę zdrowotną [Bernier, 2003, s. 53-55].

Ponadto, gdy reforma ambulatoryjnej opieki zdrowotnej wywierała znaczącą presję na organizacje społeczne, dysponowały one już rozbudowaną siecią federacji zorganizowanych zarówno według branży, jak i położenia geograficznego [René i in., 2001, s. 26-27, 183], co ułatwiało wdrażanie zmian. Organizacje te wykorzystywały także własne wpływy w partii będącej u władzy do 2003 r., która czyniła z niezależnych działań społecznych jeden z elementów swojej platformy politycznej. W wyniku tego opracowano politykę ramową określającą relacje państwa z organizacjami społecznymi i opisującą mechanizmy zapewniania podstaw finansowania ich działalności. Polityka ta miała jednak swoich krytyków, którzy zwracali uwagę na instrumentalizację tego sektora przez państwo dążące do realizacji swoich celów. Mimo to zyskała ogólnie przychylne oceny za uznanie znaczenia autonomii organizacji społecznych i grup interesów oraz za zapewnienie podstawowego poziomu finansowania. Uznano, że te rozwiązania mogą pozwolić na odnowienie praktyk partycypacyjnych, które ulegają stopniowemu zanikowi, gdy organizacje społeczne nadmiernie uzależniają się od środków finan-

sowych przeznaczonych na realizację określonych programów oraz od kontraktów.

Uznanie autonomii działania organizacji społecznych oddzieliło ten sektor od oficjalnych polityk państwa w dziedzinie ekonomii społecznej. Działania tych organizacji określono jako „społeczne” i pozbawiono je treści „ekonomicznej”, którą z kolei starały się wyeksponować organizacje kobiet w związku z koncepcją infrastruktury społecznych. Wynik ten odpowiada interpretacji polityki ekonomii społecznej w Québecu dokonanej przez Martine D'Amours, zgodnie z którą określenie „ekonomia społeczna” z czasem zaczęło się odnosić do tego rodzaju przedsiębiorczości, podczas gdy jednocześnie opracowywano osobne polityki mające na celu zwiększanie międzynarodowej konkurencyjności spółdzielni i wsparcie dla niezależnych działań na poziomie społeczności. Innymi słowy, im większym priorytetem dla rządu stawała się ekonomia społeczna, tym bardziej zawężano jej definicję do formy działalności, której można udzielać ograniczonego wsparcia państwa w celu pomocy w kreowaniu rynków [D'Amours, 2001]. Wyjątkiem od tej dwutorowej tendencji w szerzej pojętej dziedzinie systemu opieki zdrowotnej i społecznej była polityka rządu zachęcająca do tworzenia sieci trochę ponad stu (103) niekomercyjnych firm świadczących opiekę domową (pomoc w obowiązkach domowych) osobom starszym i niepełnosprawnym. Znaczące subwencje przyznawano osobom korzystającym z usług tych firm, gdyż miały one za zadanie wyszkolić i zatrudnić pewną liczbę byłych odbiorców pomocy społecznej. Działania te miały więc wyraźnie na celu stworzenie rynku, gdyż regulacje rządowe w połączeniu z poziomami subwencji szczegółowo określały zakres działalności tych firm, poziomy wynagrodzenia oraz warunki pracy. Na krótką metę program ten uznano za klejnot koronny ekonomii społecznej, gdyż doprowadził do szybkiego stworzenia 5 tys. miejsc pracy. Jednak zaliczały się one do najgorzej opłacanych w tym sektorze (na poziomie 9 dolarów kanadyjskich za godzinę dla pracowników produkcyjnych w porównaniu z przeciętną ok. 11 dolarów) [Comeau i in., 2003, s. 198; Comeau i inni, 2001, s. 127]. Ponadto firmy miały poważne problemy z uzyskaniem popytu na własne usługi, gdy początkowe programy ich finansowania dobiegły końca – popytu, który nie był

oparty na subwencjach. Badania sprawozdań finansowych wyżej wspomnianych 103 firm za lata 2002–2003 ujawniły, że 21 spośród nich miało poważne problemy, a 24 przeżywało trudności w porównaniu z 26, które znajdowały się w stosunkowo dobrej sytuacji finansowej. Do rozwiązań zasugerowanych w badaniu zaliczały się: podwyższenie stawki godzinowej, obniżenie kosztów usług i bardziej precyzyjne określenie celu działania – świadczenie usług lub szkolenia dla klientów pomocy społecznej [Chagnon, 2004, s. 47–48]. Wszystkie te sugestie prowadzą do rozwodnienia społecznego oddziaływania tych organizacji w celu zachowania płynności finansowej w ramach istniejącego quasi-rynku.

2.5. Nowe spojrzenie na infrastruktury społeczne: opieka nad dziećmi

Jednak nieco przewrotnie, w kategoriach poziomu wydatków i zatrudnienia, klejnotem koronnym ekonomii społecznej w prowincji Québec okazał się program opieki nad dziećmi. Dane rządowe wskazują, że same ośrodki opieki nad dziećmi pochłaniały ok. 1 mld dolarów kanadyjskich z 1,2 mld wydanych przez rząd na sektor ekonomii społecznej w latach 2002–2003 i obejmowały 9 tys. spośród 44 tys. miejsc pracy w tym sektorze (spośród 64 tys. po uwzględnieniu spółdzielni) [Ministère des Finances, 2003, s. 15–16]. Przewrotność tego zjawiska polegała na tym, że instrumenty polityki w tym przypadku zupełnie nie uwzględniały nacisku na przedsiębiorczość dostrzeganą w oficjalnej polityce. Zamiast tego interwencja państwowa i środki finansowe umożliwiły upowszechnienie modelu powszechnych i dostępnych usług w zakresie opieki nad dziećmi świadczonych przez organizacje non profit. Wiele elementów tej polityki przypominało wcześniej realizowane powszechne programy socjalne, lecz miały one związek z celami neoliberalnymi, do których zaliczało się umożliwienie powrotu matkom małych dzieci na rynek pracy. Nacisk na ekonomię społeczną niekoniecznie hamował rozwój polityki opieki nad dziećmi, lecz wcale nie odgrywał w tej dziedzinie kluczowej roli. Prawdziwą siłą sprawczą były koalicje organizacji kobiet, femokracja, zwolennicy polityk prorodzinnych i demografowie, którzy wykorzystywali istniejące struktury do zapewnienia subwencjonowa-

nia opieki nad dziećmi [Jenson, 2002, s. 312, 319]. Podobnie twierdzi White, że chociaż rządowa definicja ekonomii społecznej ulegała postępującemu zawężeniu, rzeczywisty wzrost liczby świadczeń i poziomu zatrudnienia odnotowano w organizacjach społecznych finansowanych ze środków konkretnych programów społecznych. Poza opieką nad dziećmi, podaje też przykłady opieki nad osobami starszymi w domach, programów promocji zdrowia umysłowego oraz programów zmierzających do poprawy perspektyw zatrudnienia adresowanych np. do niepełnosprawnych [White, 2001, s. 135]. Innymi słowy, rozwój tego sektora miał swoje korzenie w innych politykach społecznych o odmiennych logikach, przy czym organizacje non-profit stały się preferowanymi dostawcami usług.

W przypadku opieki nad dziećmi uzyskane wyniki przywołują postulaty dotyczące infrastruktury społecznych w tym sensie, że subwencje państwowe posłużyły do konsolidacji miejsc pracy i usług odpowiadających na potrzeby społeczne. Ponadto instytucjonalizacja powszechnego programu pozwoliła na negocjacje umów zbiorowych, a więc na poprawę zarobków, warunków pracy i dostępu do szkoleń¹⁰. Dzięki temu stała się elementem zmian regulacji rynku pracy i uznania dla zawodów związanych ze sprawowaniem opieki nad innymi.

Program opieki nad dziećmi bywa regularnie przywoływany zarówno przez państwo, jak i przez Chantier w charakterze przykładu sukcesu ekonomii społecznej w kontekście rozwoju przedsiębiorstw społecznych jako głównego celu polityki. Stwierdzenia te mogą być w pewnym stopniu uzasadnione, gdyż wiele inicjatyw w dziedzinie opieki nad dziećmi miało charakter pojedynczych innowacji społecznych finansowanych przez programy wspierania organizacji społecznych przez rząd federalny we wczesnych latach 70. XX w. Innowacje te wymagały ćwierćwiecza stopniowego rozwoju, by osiągnąć obecne stadium rozwoju. Niemniej jednak prawdą jest, że konsolidacja tego rodzaju usług wymagała ram politycznych opartych na koncepcji powszechności oraz budowy infrastruktury, a nie tworzenia narzędzi finansowych i wiedzy specjalistycznej w celu wspierania indy-

¹⁰ Negocjacje zbiorowe istniały na długo przed wprowadzeniem programu upowszechnienia pod koniec lat 90. XX w., lecz jeszcze w latach 80. korzystały ze struktur wsparcia państwowego w celu poprawy siły i pozycji negocjacyjnej. Zob. [Jenson, 2002].

widualnych projektów z dziedziny przedsiębiorczości społecznej.

3. Dyskusja

Krótki opis rozwoju ekonomii społecznej w prowincji Québec ujawnia ogromną różnorodność polityk kształtowanych w odpowiedzi na defekty neoliberalizmu i rozmaite przedsięwzięcia prorozwojowe proponowane przez aktorów społecznych. Istnieją dowody na to, że pewne polityki podążają drogą urynkowienia (np. rozwój przedsiębiorczości społecznej), a inne skłaniają się ku obudowywaniu (np. opieka nad dziećmi). Kolejną ich grupę trudno zaliczyć do którejkolwiek z powyższych (np. przerzucanie działań o charakterze opiekuńczym na sektor społeczny, lecz z uznaniem autonomii jego działań w obrębie poszczególnych społeczności i bez wymogu uczestnictwa w przetargach, co stosuje się np. w prowincji Ontario). Jeżeli chodzi o rozróżnienie między urynkowaniem i obudowywaniem, omówione powyżej wyniki sugerują, że wpływ na wykluczenie społeczne wywierają głównie podejścia obudowujące. To co aktorzy państwowi nazywają ekonomią społeczną, pozostaje marginalną pozycją w budżecie i źródłem zatrudnienia bez względu na rzeczywisty zakres oddziaływania na konkretne społeczności lokalne. W dziedzinie ochrony zdrowia i opieki społecznej częściową instrumentalizację sektora społecznego na skutek prywatyzacji równoważą alternatywne sposoby finansowania autonomicznych działań organizacji społecznych dzięki pewnym rozwiązaniom politycznym. Na koniec, istotność opieki nad dziećmi w kategoriach wydatków budżetowych i zatrudnienia bezpośrednio wiąże się z logiką polityki tworzenia powszechnego programu społecznego w przeciwieństwie do logiki zachęcania przedsiębiorców społecznych do tworzenia rynków w oparciu o potrzeby na tego rodzaju usługi.

Jeżeli polityki te mają wywrzeć wpływ na ograniczanie wykluczenia społecznego, odchodzenie od urynkowienia podnosi kwestię upolityczniania w obrębie strategii obudowywania. Jeżeli bowiem świadczenie usług społecznych zostanie wyjęte spod logiki rynkowej i wyraźniej powiązane z innymi logikami, to zdolność do ograniczania postulatów społecznych ulega pewnemu osłabieniu. Gdy strategia interwencji państwa przechodzi od indywidualizującego eksponowania quasi-rynków do wspierania

przedsiębiorstw społecznych w wysiłkach zmierzających do tworzenia sieci usług, łatwiej rozpocząć lub wznowić debaty na temat płac i warunków pracy oraz względnego znaczenia zaspokajania potrzeb w przeciwieństwie do koncentracji na konkurencyjnych potrzebach firm. Innymi słowy, zarysowuje się perspektywa szerszej dyskusji na temat społeczeństwa obywatelskiego, podatków, usług oraz warunków wykonywania tego rodzaju pracy, która wykracza poza indywidualizm, rozwiązania zmierzające ku urynkowaniu i społeczne działania dostosowawcze w celu zagwarantowania konkurencyjności. Tak więc mechanizmy obudowujące powoli otwierają drzwi do nowej debaty na temat powszechnych programów i praw społecznych, choć na razie tylko w złożonym środowisku rządzenia obejmującym pozarządowe organizacje trzeciego sektora. Odwołanie się do polityk w dziedzinie ekonomii społecznej może przyczynić się do demokratyzacji państwa, o ile zostaną zachowane pewne zasady, które uznaje się za kluczowe dla działania organizacji trzeciego sektora – tzn. udział pracowników i usługobiorców w procesie kształtowania i świadczenia usług – nawet gdy usługi, takie jak opieka nad dziećmi będą świadczone w nowy sposób lub w wyniku procesu uczenia się na styku państwo–trzeci sektor [Evers, Laville, 2004, s. 238-239; Lévesque i in., 2001, s. 26, 28-29].

Sam fakt trwania debaty na temat granic neoliberalizmu nie przekłada się automatycznie na rzeczywiste kurczenie się jego wpływów. Nie można ignorować argumentów ideologii neoliberalnych o względnej wydajności bodźców rynkowych ani argumentów wytaczanych przeciwko wzrostowi obciążeń podatkowych i usługom publicznym. Nie można też lekceważyć wpływów ideologii płci, które kwestionują celowość rozszerzania usług publicznych na sferę opieki osobistej i nie doceniają wkładanej w nie pracy. W przypadku prowincji Québec tak naprawdę tylko w dziedzinie opieki nad dziećmi udało się poruszyć kwestie zarobków i warunków pracy. Zapewne częściowo z tego powodu prawicowo-centrowy rząd partii liberalnej wybrany w 2003 r. zamierzał początkowo otworzyć program dla nowych prywatnych świadczeniodawców i zmienić podstawę naliczania opłat za opiekę nad dziećmi ze stawki zryczałtowanej (wtedy 5 dolarów kanadyjskich za dzień) na opłatę zależną od dochodów rodziców. Te decyzje mogły wpłynąć na zmianę dynamiki negocjacji, w której zarówno społecz-

ność lokalna, jak i komisje społeczne prowadzące ośrodki opieki nad dziećmi w dużej mierze wspierały pracowników tych ośrodków w negocjacjach z rządem. Uzależnienie opłat od wysokości dochodów i wprowadzenie prywatnych dostawców usług mogłoby znacznie osłabić poparcie dla żądań wyższych zarobków ze względu na ponoszone koszty¹². Presja opinii publicznej zmusiła rząd do wycofania się z sugerowanych rozwiązań, a proponowaną opłatę zależną od dochodów rodziców zastąpiono podwyższeniem dziennej stawki dla wszystkich rodziców o 2 dolary.

Zakończenie

Niniejszy artykuł stanowi głos w debacie na temat nowych kierunków polityki społecznej i próbę powiązania ich z wcześniejszym okresem. W szczególności, wykorzystując rozróżnienie między neoliberalizmem ograniczającym i nieograniczającym, nawiązuje do szerszego, nierównomiernego procesu neoliberalizacji, który obejmuje budowanie nowych instytucji i rozwiązania w dziedzinie rządomości, mające na celu likwidację niedomagań oraz defektów wcześniejszych faz neoliberalizmu. Uznając zasadność krytyki kierowanej pod adresem zbyt wysokiego poziomu abstrakcji dotychczasowych rozważań opartych na tym podejściu, jak i niedostatecznego zastosowania go w badaniach empirycznych, podjąłem próbę analizy jednego obszaru polityki, a mianowicie ekonomii społecznej na jednym obszarze jurysdykcji politycznej, czyli w kanadyjskiej prowincji Québec.

Różne polityki wdrażane w dziedzinie ekonomii społecznej wspierały i pogłębiały neoliberalizm w prowincji Québec. W celu zapewnienia spójności społecznej zainicjowano działania na rzecz osób wykluczonych w wyniku międzynarodowej konkurencji gospodarczej, politykę wspierania opieki nad dziećmi powiązano z reformą pomocy społecznej (tzn. osoby otrzymujące zasiłki musiały wykonywać zlecane im prace), a relacje z organizacjami społecznymi powiązano z cięciami budżetu ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Jednak określenie „neoliberalizm nieograniczający” okazało się zbyt ogólne i nie odzwierciedlało całej różnorodności proponowanych podejść i rozwiązań. W niniejszym arty-

kule podjąłem próbę dokonania rozróżnienia między strategiami urynkowienia (*marketization*), które poddawały coraz liczniejsze aspekty życia działaniu mechanizmów rynkowych i quasi-rynkowych, oraz mechanizmami obudowywania (*flanking*) stanowiącymi próbę konsolidacji zdobyczy neoliberalizmu poprzez zastosowanie mechanizmów nierynkowych w ograniczonym zakresie. Rozróżnienie to samo w sobie zapewne należy uznać za zbyt mało precyzyjne, niemniej jednak stawia ono pewne pytania na temat potencjału strategii urynkowienia w dążeniach do utrwalenia neoliberalizmu, ponieważ wydają się one mieć trudności z osiągnięciem zauważalnych efektów w postaci tworzenia nowych miejsc pracy czy świadczenia usług. Z pewnością dotyczy to tego, co kolejne rządy prowincji Québec nazywały polityką w dziedzinie „ekonomii społecznej”. Natomiast pewne strategie obudowywania, takie jak opieka nad dziećmi, wydają się mieć znacznie większe wpływy łączne. Jednak ze względu na wzrost widocznego zaangażowania politycznego w społeczną dystrybucję zasobów polityki te mogą zachęcać do wznowienia dyskusji na temat świadczenia usług społecznych i do zgłaszania nowych postulatów ze strony obywateli żądających od państwa zapewnienia powszechnej dostępności pewnych usług. Jedną z korzyści płynących z tego ograniczonego studium przypadku jest zaakcentowanie konieczności prowadzenia dalszych badań empirycznych w oparciu o dychotomię rozwiązań ograniczających–nieograniczających, gdyż ujawnia ono ogniska napięć i działań w dużej mierze nieobecnych w bardziej abstrakcyjnych ekspozycjach tej teorii.

Niemniej jednak podejście analizujące neoliberalizm w tych dwóch kategoriach zachowuje swoją przydatność, przypominając o konieczności zachowania powściągliwości w ocenie transformacyjnego potencjału debat, nawet tych zakrojonych na szeroką skalę. Najwyraźniej rozwój mechanizmów obudowywania dostarcza sposobności do działania aktorom udzielającym się na rzecz równości w granicach neoliberalizmu, co umożliwia wypracowywanie alternatywnych rozwiązań. Mimo to opisane mechanizmy nie kwestionują bezpośrednio najważniejszych aspektów neoliberalizmu jako formy rządzenia społeczeństwem, szczególnie w jego wymiarze międzynarodowym, który analizuje kwestie rozwoju w kontek-

¹² To raczej domysł niż stwierdzenie poparte dowodami.

ście ostrej konkurencji. Mechanizmy obudowujące na poziomie krajowych polityk społecznych pozostaną zapewne elementem programu neoliberalizmu nieograniczającego, przynajmniej do chwili,

gdy nie zostaną powiązane z dodatkowymi mechanizmami obudowującymi w gospodarce światowej, które pozwoliłyby na większą różnorodność krajowych i lokalnych ścieżek rozwojowych. ■

Literatura

Acker J. [2004], *Gender, Capitalism and Globalization*, „Critical Sociology”, Vol. 30, No. 1.

Albo G. [2004], *Contesting the 'New Capitalism'*, Department of Political Science, York University (mimeo).

Albo G., Fast T. [2003], *Varieties of Neoliberalism: Trajectories of Workfare in the Advanced Capitalist Countries*, Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax.

Amin A., Cameron A., Hudson R. [1999], *Welfare as Work? The Potential of the UK Social Economy*, „Environment and Planning A”, Vol. 31, No. 11.

Amin A., Cameron A., Hudson R. [2002], *Placing the Social Economy*, Routledge, London.

Ascoli U., Ranci C. [2002], *Changes in the Welfare Mix: The European Path*, [w:] U. Ascoli, C. Ranci (red.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academic, New York.

Association [1998], *Who Will Be Responsible for Providing Care? The Impact of the Shift to Ambulatory Care and of Social Economy Policies on Quebec Women*, Status of Women Canada, Association féminine d'éducation et d'action sociale, Ottawa.

Baines D. [2004], *Pro-market, Non-market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Service Delivery*, „Critical Social Policy”, Vol. 24, No. 1.

Bernier N. F. [2003], *How Health Care Reform Impacts Social Policy and Social Redistribution*, „Canadian Review of Social Policy”, No. 53.

Borzaga C., Santuari A. [2003], *New Trends in the Non-profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship*, [w:] *The Non-profit Sector in a Changing Economy*, OECD, Paris.

Bucek J., Smith B. [2000], *New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the "Third Sector"*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, Vol. 18, No. 1.

Carroll W. K., Carson C. [2003], *Forging a New Hegemony? The Role of Transnational Policy Groups in the Network and Discourses of Global Corporate Governance*, „Journal of World-Systems Research”, Vol. 9, No. 1.

Chagnon J. [2004], *Portrait 2003 des entreprises en aide domestique*, Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, Québec.

Comeau Y. i in. [2003], *L'économie sociale et le Sommet socioéconomique de 1996: Le bilan des acteurs sur le terrain*, „Nouvelles pratiques sociales”, Vol. 15, No. 2.

Comeau Y., Favreau L., Lévesque B., Mendell M. [2001], *Emploi, économie sociale, développement local: Les nouvelles filières*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.

Craig G., Taylor M. [2002], *Dangerous Liaisons: Local Government and the Voluntary and Community Sectors*, [w:] C. Glendinning, M. Powell, K. Rumery (red.), *Partnership*, New Labour and the Governance of Welfare, Polity Press, Bristol.

D'Amours M. [2001], *Économie sociale au Québec: Vers un clivage entre entreprise collective et action communautaire*, Projet de coopération France-Québec en économie sociale

et solidaire, May (www.unites.uqam.ca/econos/Chercheurs-D'Amours.pdf).

Daly M., Yeates N. [2002], *Common Origins, Different Paths: Adaptation and Change in Social Security in Britain and Ireland*, „Policy & Politics”, Vol. 31, No. 1.

Eisenschitz A., Gough J. [1996], *The Contradictions of Neo-Keynesian Local Economic Strategy*, „Review of International Political Economy”, Vol. 3, No. 3.

Esping-Andersen G. [2002], *Towards the Good Society, Once Again?*, [w:] *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

European Commission [1998], *The Era of Tailor-made Jobs: Second Report on Local Development and Employment Initiatives*, European Commission, Brussels.

Evers A., Laville J.-L. [2004], *Social Services by Social Enterprises: On the Possible Contribution of Hybrid Organizations and a Civil Society*, [w:] A. Evers, J.-L. Laville (red.), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

Gough J. [2004], *Changing Scale as Changing Class Relations: Variety and Contradiction in the Politics of Scale*, „Political Geography”, Vol. 23, No. 2.

Groupe [1996], *Groupe de travail sur l'économie sociale*, Osons la solidarité, October.

Hudson R. [2002], *New Geographies and Forms of Work and Unemployment and Public Policy Innovation in Europe*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, Vol. 93, No. 3.

Jenson J. [2002], *Against the Current: Child Care and Family Policy in Quebec*, [w:] S. Michel, R. Mahon (red.), *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, New York.

Jenson J., Saint-Martin D. [2003], *New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State*, „Canadian Journal of Sociology”, Vol. 28, No. 1.

Jessop B. [2002], *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, „Antipode”, Vol. 34, No. 3.

Larner W. [2000], *Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality*, „Studies in Political Economy”, No. 63.

Laville J.-L. [2003], *A New European Socioeconomic Perspective*, „Review of Social Economy”, Vol. 61, No. 3.

Lévesque B., Malo M.-C., Tremblay D. [2001], *Partenariat économie sociale et économie publique*, „Économie et solidarités”, Vol. 32, No. 1-2.

McDonald C., Marston G. [2002], *Patterns of Governance: The Curious Case of Non-profit Community Services in Australia*, „Social Policy and Administration”, Vol. 36, No. 4.

Ministère [1998], *Québec objectif emploi: Vers une économie d'avant-garde: Une stratégie de développement économique créatrice d'emplois*,

Ministère des Finances [2003], *Vers le plein emploi – Volet économie sociale*, Ministère des Finances, Québec.

Ministère du Développement [2005], *Plan stratégique 2005-2008*, MDEIE, Québec.

Murphy C. N. [1999], *Inequality, Turmoil and Democracy: Global Political-Economic Visions at the End of the Century*, „New Political Economy”, Vol. 4, No. 2.

McMurtry J. J. [2004], *Social Economy as Political Practice*, „International Journal of Social Economics”, Vol. 31, No. 9.

OECD [1998], *Fostering Entrepreneurship*, OECD, Paris.

OECD [1999], *Social Enterprises*, OECD, Paris.

Peck J. [2002], *Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations and Neoliberal Workfare*, „Economic Geography”, Vol. 78, No. 3.

Peck J. [2004], *Geography and Public Policy: Constructions of Neoliberalism*, „Progress in Human Geography”, Vol. 28, No. 3.

Peck J., Tickell A. [2002], *Neoliberalizing Space*, „Antipode”, Vol. 34, No. 3.

Regroupement [1998], *Leur équilibre, notre déséquilibre*, RIOCM, Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal, Montréal.

René J.-F. i in. [2001], *Les organismes communautaires au Québec: Des pratiques à la croisée des chemins, Relais-femmes*, Montréal.

Saint-Martin D. [2001], *De l'état-providence à l'état d'investissement social: un nouveau paradigme pour enfant-er l'économie du savoir?*, [w:] L. Pal (red.) *How Ottawa Spends 2000-2001*, Oxford University Press, Toronto.

Shragge E. [1999], *Looking Backwards to Go Forward: The Quebec Community Movement 30 Years Later*, „Intervention”, No. 110.

Taylor M. [2003], *Public Policy in the Community*, Palgrave MacMillan, New York.

Tickell A., Peck J. [2003], *Making Global Rules: Globalization or Neoliberalization?*, [w:] J. Peck, H. Wai-chung Yeung (red.) *Remaking the Global Economy: Economic-Geographic Perspectives*, Sage, London.

Torfin J. [1999], *Towards a Schumpeterian Workfare Post-national Regime: Path-Shaping and Path-Dependency in Danish Welfare State Reform*, „Economy and Society”, Vol. 28, No. 3.

Uitermark J. [2005], *The Genesis and Evolution of Urban Policy: A Confrontation of Regulationist and Governmentality Approaches*, „Political Geography”, Vol. 24, No. 2.

White D. [2001], *Formalizing Relations Between States and Voluntary Sectors: A Comparison of National Partnership Agreements*, Paper presented at the RC19 meeting of the ISA, Oviedo, Spain, September.

White D. [2004], *The Voluntary Sector, Community Sector and Social Economy in Canada: Why One is not the Other*, [w:] A. Zimmer, Ch. Stecker (red.) *Strategy Mix for Nonprofit Organisations: Vehicles for Social and Labour Market Integrations*, Kluwer Academic, New York.

Oferta Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie

Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie (CES) powstało w ramach projektu „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej” jako jeden z pięciu ośrodków działających na rzecz wsparcia infrastruktury ekonomii społecznej. Głównym celem CES jest budowanie potencjału i kompetencji Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej świadczących wsparcie na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i wpływających w ten sposób na stan rozwoju i kondycję sektora ekonomii społecznej w Polsce. Kierując się tak określonym celem, Centra Ekonomii Społecznej realizują zadania obejmujące:

- organizowanie szkoleń i doradztwa dla Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej i otoczenia ekonomii społecznej,
- integrowanie środowiska wspierającego podmioty ekonomii społecznej poprzez spotkania regionalne i ogólnopolskie oraz forum dyskusyjne,
- reprezentowanie interesów środowiska wspierającego ekonomię społeczną (rzecznictwo),
- upowszechnianie i upublicznianie informacji o działaniach realizowanych przez lokalne ośrodki wsparcia ekonomii społecznej,
- monitorowanie i zbieranie informacji o środowisku ekonomii społecznej w regionie,

Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie jest prowadzone przez Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy (ZLSP) we współpracy z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Mając na uwadze wypracowanie wspólnie z Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej sieci wsparcia dla sektora ekonomii społecznej, zapraszamy wszystkie OWES do współpracy i korzystania z oferty projektu „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej”. W sposób szczególny zachęcamy do skorzystania z oferty szkoleniowo-doradczej, której harmonogram przedstawiono w tabeli 1.

Powyższy harmonogram może ulec zmianie – prosimy o zapoznanie się z aktualną ofertą Centrum znajdującą się na stronie www.spoldzielnie.org.pl oraz na portalu ekonomiaspoleczna (za-

kładka Zintegrowany system wsparcia – Seminaria i szkolenia)

Oprócz szkoleń w ramach projektu ZSWES, OWES mogą korzystać z bogatej oferty doradczej dla Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej, dotyczącej m.in. aspektów prawnych, księgowych i finansowych prowadzenia działalności odpłatnej i nieodpłatnej oraz działalności gospodarczej w trzecim sektorze i podmiotach ES, budowania marki i PR podmiotów ES, przygotowania i oceny biznes planów dla podmiotów ES, planowania strategicznego w OWES.

OWES zainteresowane udziałem w szkoleniach/skorzystaniem z doradztwa proszone są o kontakt z poszczególnymi Centrami Ekonomii Społecznej.

Województwa:

KUJAWSKO-POMORSKIE,

ŁÓDZKIE, MAZOWIECKIE

Centrum Ekonomii Społecznej – Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych

kontakt: **Michalina Laskowska,**

Doradca, mlaskowska@fise.org.pl

Województwa:

LUBELSKIE, PODKARPACKIE, PODLASKIE

Centrum Ekonomii Społecznej – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Regionalne Centrum UNDP w Bratysławie

kontakt: **Anna Szadkowska-Ciężka,**

Dyrektor CES, anna.szadkowska@undp.org

Województwa:

DOLNOŚLĄSKIE, LUBUSKIE,

WIELKOPOLSKIE, OPOLSKIE

Centrum Ekonomii Społecznej – Fundacja Pomocy Wzajemnej „BARKA”

kontakt: **Andrzej Dec,**

Doradca, andrzej.dec@barka.org.pl

Województwa:

**POMORSKIE, WARMIŃSKO-MAZURSKIE,
ZACHODNIOPOMORSKIE**

Centrum Ekonomii Społecznej – Fundacja Fundusz
Współpracy

kontakt: **Dariusz Józwiak**,
Doradca, djozwiak@cofund.org.pl

Województwa:

MAŁOPOLSKIE, ŚLĄSKIE, ŚWIĘTOKRZYSKIE

Centrum Ekonomii Społecznej – Związek Lustracyjny
Spółdzielni Pracy

kontakt: **Olga Gałek**,
Doradca, olga@spoldzielnie.org.pl
Artur Then,
Specjalista ds. Szkoleń Doradczych,
artur@spoldzielnie.org.pl

Tabela 1. Wstępny harmonogram szkoleń

1	4-6.07.2012	Toruń	Szkolenie dla Centrów Integracji Społecznej
2	5-7.09.2012	Katowice	Przyszłość OWES
3	17-19.10.2012	Warszawa	Rachunkowość i finanse w podmiotach ekonomii społecznej
4	5-7.11.2012	Gdańsk	Zarządzanie zasobami ludzkimi w podmiotach ekonomii społecznej
5	14-16.11.2012	Wrocław	Budowanie marki i public relations w sektorze ekonomii społecznej
6	5-7.12.2012	Warszawa	Szkolenie dla Centrów Integracji Społecznej

PROJEKT „ZINTEGROWANY SYSTEM WSPARCIA EKONOMII SPOŁECZNEJ”

Czteroletni systemowy projekt, realizowany w partnerstwie, mający na celu poprawę kondycji sektora ekonomii społecznej w Polsce. W ramach projektu zaplanowano działania, dzięki którym zostaną wypracowane narzędzia wspierające rozwój podmiotów ekonomii społecznej, profesjonalizację ich funkcjonowania oraz poprawiające komunikację i wymianę doświadczeń wewnątrz instytucji otoczenia podmiotów ekonomii społecznej.

Jego inicjatorem jest Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a liderem Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

PARTNERSTWO TWORZĄ:

- Fundacja Pomocy Wzajemnej BARKA – www.barka.org.pl
- Fundacja Fundusz Współpracy (FFW) – www.cofund.org.pl
- Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE) – www.fise.org.pl
- Instytut Spraw Publicznych (ISP) – www.isp.org.pl
- Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, działający przez jednostkę pozawydziałową Małopolską Szkołę Administracji Publicznej (MSAP) – www.msap.uek.krakow.pl
- Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Regionalne Centrum UNDP w Bratysławie – www.europeandcis.undp.org
- Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy (ZLSP) – www.spoldzielnie.org.pl

PARTNERSTWO POSTAWIŁO SOBIE NASTĘPUJĄCE CELE:

- wzrost kompetencji i wzmocnienie potencjału kadr instytucji pomocy, integracji społecznej oraz ekonomii społecznej poprzez szkolenia, doradztwo, studia podyplomowe, seminaria, wizyty studyjne
- profesjonalizacja działań infrastruktury wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej
- podniesienie świadomości społecznej w zakresie możliwości rozwiązywania problemów za pomocą narzędzi ekonomii społecznej
- wzmocnienie otoczenia dla instytucji ekonomii społecznej na poziomie lokalnym za pomocą metody budowania partnerstw na rzecz ekonomii społecznej
- tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej

PROJEKT PRZEWIDUJE REALIZACJĘ SZEŚCIU KLUCZOWYCH ZADAŃ:

1. Analiza sytuacji ekonomii społecznej w Polsce
2. Budowanie kompleksowego systemu wsparcia podmiotów ekonomii społecznej
3. Edukacja w zakresie ekonomii społecznej
4. Kreowanie pozytywnego wizerunku „marki” ekonomii społecznej
5. Promowanie sektora ekonomii społecznej
6. Przygotowanie i wdrożenie modelowych partnerstw na rzecz ekonomii społecznej w środowisku lokalnym
7. Standaryzacja funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej w zakresie jakości usług

Projekt jest realizowany od lipca 2009 r. do grudnia 2013 r.

WIĘCEJ INFORMACJI O PROJEKcie:

www.ekonomiaspoleczna.pl
www.ekonomiaspoleczna.msap.pl

Lider
projektu:



Partnerzy projektu:



Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

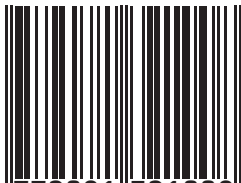


FISE➤

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

(eS)

ISSN 2081-321X



9 772081 321008 >

Projekt „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej” współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIwersytet
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

